Председателю

Орловского областного Совета народных депутатов

Л.С. Музалевскому

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

от 18.10.2017 № 1027/17

по результатам проведения правовой экспертизы на Закон Орловской области от 22.12.2016 № 2069-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Орловской области» (в редакции Закона Орловской области от 05.10.2017 № 2162-ОЗ).

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Орловской области на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», и Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 26, провело правовую экспертизу Закона Орловской области от 22.12.2016 № 2069-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Орловской области» (в редакции Закона Орловской области от 05.10.2017 № 2162-ОЗ) (далее также – Закон).

Поводом проведения правовой экспертизы является внесение изменений в данный нормативный правовой акт.

Предметом правового регулирования указанного нормативного правового акта являются общественные отношения, связанные с проведением публичных мероприятий на территории субъекта Российской Федерации (Орловской области).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (статья 31). Защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «б» части 1 статьи 72).

Указанные общественные отношения в настоящее время регулируют:

- [Конституция Российской Федерации](/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html);

- [Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ](/content/act/5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в последней редакции Федерального закона от 29.07.2017 № 280-ФЗ);

- [Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ](/content/act/8152bd4b-0a64-4b00-8da2-db8b862b684b.html) «О собраниях, митингах демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в последней редакции Федерального закона от 07.06.2017 № 107-ФЗ).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76).

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в последней редакции вышеуказанного Федерального закона) установлено, что к основным полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации относится законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации (подпункт «б» пункта 1 статьи 5). Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 26.1).

В соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (в последней редакции вышеуказанного Федерального закона) законодательство Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях основывается на положениях Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и включает в себя настоящий Федеральный закон и иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В случаях, предусмотренных данным Федеральным законом, нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, издают Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, принимают и издают органы государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 1). Порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. В целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта Российской Федерации дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры. Порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, определяется органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом особенностей таких объектов и требований данного Федерального закона (части 1.1, 2.2, 3 статьи 8).

На основании изложенного принятие данного нормативного правового акта находится в компетенции органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принявшего акт.

Принятие данного нормативного правового акта является необходимым и достаточным для правового регулирования рассматриваемых общественных отношений.

В результате проведения правовой экспертизы положений, не соответствующих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, не выявлено.

Форма и текст нормативного правового акта соответствуют правилам юридической техники.

Вместе с тем по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы в соответствии с частью 3 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и пунктом 2 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, в Законе выявлен коррупциогенный фактор, содержащий неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам (юридико-лингвистическая неопределенность), в соответствии с подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее – Методика).

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 7 Закона законодательные запреты части 1 статьи 7 Закона не применяются в городе Орле к стеле, установленной на бульваре Победы города Орла в честь присвоения городу почетного звания Российской Федерации «Город воинской славы». Таким образом, публичные мероприятия могут проводиться на обозначенной стеле.

В то же время в соответствии с Федеральным законом от 09.05.2006 № 68-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации «Город воинской славы» в городе, удостоенном соответствующего почетного звания, устанавливается стела с изображением герба города и текстом Указа Президента Российской Федерации о присвоении городу этого звания (пункт 1 части 3 статьи 2).

Архитектурно-скульптурное решение памятной стелы «Город воинской славы» утверждено Российским организационным комитетом «Победа» по результатам открытого всероссийского конкурса и предусматривает, что обозначенная памятная стела представляет собой гранитную колонну дорического ордера, увенчанную гербом Российской Федерации, установленную на постаменте в центре квадратной площади. На передней части постамента расположен картуш с текстом указа Президента Российской Федерации о присвоении звания «Город воинской славы», с обратной стороны постамента — картуш с изображением герба города.

Таким образом, непосредственно сама стела (гранитная колона) не может рассматриваться как пригодное и безопасное место для целей проведения публичного мероприятия.

При этом согласно ответу Орловского областного Совета народных депутатов от 13.10.2017 № 1917-ОСИ по результатам рассмотрения экспертного заключения от 13.09.2017 № 272/17 на проект Закона Орловской области № 161-6 «О внесении изменения в статью 7 Закона Орловской области «Об отдельных правоотношениях, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Орловской области» в соответствии с разделом III-2 технического паспорта на стелу «Город воинской славы» (далее – технический паспорт) в состав данного объекта входят:

1) стела «Город воинской славы» (в соответствии с экспликацией к плану сооружения застроенная площадь составляет 9,6 кв.м);

2) замощение плиткой (в соответствии с экспликацией к плану сооружения застроенная площадь составляет 74,1 кв.м).

Таким образом, в соответствии с техническим паспортом территория, замощенная плиткой, длиной 9,15 м и шириной 9,15 м является частью объекта, общая площадь поверхности памятника составляет 121 кв.м.

Однако данные технического паспорта недоступны для сведения широкого круга лиц. В данной связи ввиду недостаточной информированности проведение гражданами публичных мероприятий на стеле «Город воинской славы» может осуществляться за пределами общей площади поверхности памятника в нарушение законодательных запретов, установленных частью 1 статьи 7 Закона.

Таким образом, используемая в контексте анализируемой нормы Закона формулировка «стела, установленная на бульваре Победы города Орла в честь присвоения городу почетного звания Российской Федерации «Город воинской славы» образует коррупциогенный фактор, содержащий неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам (юридико-лингвистическая неопределенность), в соответствии с подпунктом «в» пункта 4 Методики, поскольку рассматриваемая правовая конструкция подлежит неоднозначному толкованию ввиду отсутствия в пункте 3 части 2 статьи 7 Закона сведений об общей площади поверхности указанного памятника, что в рассматриваемых правоотношениях создает для правоприменителя условия, при которых в отношении отдельных публичных мероприятий может устанавливаться запрет на их проведение при превышении гражданами параметров, указанных в техническом паспорте.

В данной связи в целях устранения выявленного коррупциогенного фактора предлагаем в пункте 3 части 2 статьи 7 Закона предусмотреть положение, исключающее действие законодательных запретов на проведение публичных мероприятий, не только в отношении самой стелы «Город воинской славы», но и прилегающей к ней территории в соответствии с данными технического паспорта.

На основании изложенного предлагаем в Законе Орловской области от 22.12.2016 № 2069-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Орловской области» (в редакции Закона Орловской области от 05.10.2017 № 2162-ОЗ) устранить выявленный коррупциогенный фактор, а также сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения.

Начальник Управления

С.И. Кудрявцев