

На вх. 1-01/10959 от 20.11.2018

вн. 94/2953 от 14.12.2018

Заключение

на проект закона Самарской области «О внесении изменений в статью 3.4 Закона Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области»

Рассмотрев вышеуказанный проект закона Самарской области, внесенный в Самарскую Губернскую Думу в порядке законодательной инициативы Общественной палатой Самарской области, отмечаем следующее.

Согласно действующей редакции абзаца третьего статьи 3.4 Закона Самарской области от 6 апреля 2005 года № 105-ГД «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» (далее – Закон № 105-ГД) в соответствии с частью 2.2 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» к числу мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, относятся места в 150 метрах от зданий, занимаемых дошкольными образовательными организациями и общеобразовательными организациями.

Вышеназванным проектом закона Самарской области предлагается в дополнение к действующей норме установить запрет на проведение публичных мероприятий на расстоянии менее, чем 150 метров от профессиональных образовательных организаций и зданий, занимаемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность по дополнительным образовательным программам.

Следует отметить, что вопрос о правомерности установления запрета на проведение публичных мероприятий на расстоянии менее 150 метров от детских садов и школ являлся предметом рассмотрения Самарского областного суда (решение от 27 марта 2013 года) и Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации (определение от 28 августа 2013 года № 46-АПГ13-9), которыми было подтверждено соответствие статьи 3.4 Закона № 105-ГД федеральному законодательству.

В частности, судами обеих инстанций указано, что право на организацию либо участие в публичном мероприятии не является абсолютным и может быть ограничено в целях соблюдения надлежащего общественного порядка и безопасности граждан на основе баланса интересов как организаторов и участников мероприятия, так и лиц, не участвующих в

нем, путем введения адекватных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности. Соответственно, норма абзаца третьего статьи 3.4 Закона № 105-ГД направлена на обеспечение жизни и здоровья лиц, участвующих в публичном мероприятии, лиц, не участвующих в нем, но находящихся в непосредственной близости, и одновременно на возможность органами власти и местного самоуправления обеспечить надлежащий общественный порядок и безопасность. Право граждан на образование гарантируется государством, поэтому в данном случае включение данных объектов в число мест, вблизи которых запрещается проведение публичных мероприятий, обусловлено именно необходимостью обеспечения баланса интересов граждан, участвующих в мероприятии, с одной стороны, и гарантированного государством доступа граждан к объектам инфраструктуры, с другой стороны.

При этом Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в мотивировочной части определения № 46-АПГ13-9 указывается: «...из системного толкования норм Федерального закона № 54-ФЗ следует, что в соответствии с его преамбулой он направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. Однако учитывая массовый характер проведения мероприятий, в форме которых могут быть реализованы названные права, законодатель обязан установить адекватные меры по ограничению данного права в интересах иных лиц, безопасности государства. Очевидно, что ограничение не может быть установлено в такой мере, в какой оно полностью отменяло бы указанное право, либо блокировало возможность его реализации, и достижения целей названных конституционных гарантий, т.е. право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.»

Таким образом, предлагаемое изменение пределов установленного правового регулирования (с точки зрения ужесточения существующего запрета) требует тщательного обоснования с учетом вышеизложенной позиции судебных органов.

Согласно пояснительной записке к законопроекту его разработка обусловлена необходимостью установления дополнительных гарантий по защите права несовершеннолетних граждан на образование.

Вместе с тем такие понятия, используемые в законопроекте, как «профессиональная образовательная организация», «организация, осуществляющая образовательную деятельность по дополнительным образовательным программам» нуждаются в уточнении.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 23 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) одним из типов образовательной организации, реализующей в Российской Федерации основные

образовательные программы, является профессиональная образовательная организация, под которой понимается образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования и (или) по программам профессионального обучения. Исходя из редакции законопроекта, его действие будет распространяться не только на несовершеннолетних граждан, но и на совершеннолетних граждан, получающих образование по программам профессионального обучения любого профиля. Например, согласно письму Минобрнауки России от 18 сентября 2015 года № АК-2726/06 «О направлении разъяснений», исходя из актуальной редакции пункта 3 части 2 статьи 23 Федерального закона № 273-ФЗ, все образовательные организации, осуществляющие подготовку водителей транспортных средств, могут отнести себя к типу - профессиональная образовательная организация.

Аналогичное замечание касается широты предлагаемого понятия «организации, осуществляющие образовательную деятельность по дополнительным образовательным программам».

В соответствии с частью 3 статьи 23 Федерального закона № 273-ФЗ в Российской Федерации устанавливаются следующие типы образовательных организаций, реализующих дополнительные образовательные программы:

1) организация дополнительного образования - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность *по дополнительным общеобразовательным программам*;

2) организация дополнительного профессионального образования - образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность *по дополнительным профессиональным программам*.

Соответственно, как и в вышеприведенном случае, при осуществлении образовательной организацией образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам контингент обучающихся может быть не ограничен только лишь несовершеннолетними абитуриентами.


В свою очередь, образовательные организации высшего образования также могут осуществлять образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, образовательным программам среднего профессионального образования, контингент абитуриентов которых представлен несовершеннолетними (в силу пункта 4 части 4 статьи 23 Федерального закона № 273-ФЗ), что не нашло своего отражения в законопроекте.

Помимо этого пояснительная записка к законопроекту не содержит информации о статистических данных, например относительно количества правонарушений, совершенных при проведении публичных мероприятий на расстоянии менее, чем 150 метров от профессиональных образовательных

организаций и зданий, занимаемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность по дополнительным образовательным программам, что не позволяет дать оценку обоснованности предлагаемой меры по ограничению права на организацию либо участие в публичном мероприятии. В связи с этим необходимо представление соответствующей информации Департаментом по вопросам общественной безопасности и главами местных администраций муниципальных образований в Самарской области, а также правоохранительными органами.

С учетом изложенного законопроект в предложенной редакции нуждается в доработке и дополнительном обосновании.

Заместитель руководителя аппарата Думы-
руководитель правового управления

 А.В. Саусин