

1



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 15-АПГ12-8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

5 декабря 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Анишиной В.И. и Ксенофонтовой О.А.,
при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Плоховой Т. [] С. [] и Умаровой Л. [] А. [] о признании недействующими отдельных положений Закона Республики Мордовия от 15 марта 2011 г. № 9-З «О порядке проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования» по апелляционной жалобе Государственного Собрания Республики Мордовия и апелляционному представлению прокурора, участвующего в деле, на решение Верховного Суда Республики Мордовия от 13 августа 2012 г., которым заявление Плоховой Т.С. и Умаровой Л.А. удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Государственного Собрания Республики Мордовия Нуварьевой Ю.Г., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

11 марта 2011 г. Государственным Собранием Республики Мордовия принят и 15 марта 2011 г. подписан Главой Республики Мордовия Закон Республики

Мордовия № 9-3 «О порядке проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования» (далее – Закон), который был опубликован в издании «Известия Мордовии» 16 марта 2011 г., № 36-11.

В соответствии со статьей 1 Закона уведомление о публичном мероприятии, проводимом на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования, подлежит направлению в исполнительный орган государственной власти Республики Мордовия, осуществляющий государственную политику в области автомобильного, городского наземного электрического, железнодорожного и авиационного транспорта, а также функции по управлению, межотраслевому регулированию и координации деятельности организаций всех видов транспорта в Республике Мордовия.

Публичное мероприятие на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено в соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», проводится с учетом требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Проведение публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования, не должно нарушать условий беспрепятственного пользования общественным транспортом, беспрепятственный доступ граждан к объектам транспортной инфраструктуры, создавать помехи передвижению транспортных средств, реальную угрозу имуществу физических и юридических лиц.

Согласно статье 2 Закона к объектам транспортной инфраструктуры, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, относятся:

все виды общественного транспорта внутригородского и пригородного сообщения (автобусы, троллейбусы, поезда пригородного сообщения);

железнодорожные вокзалы, автовокзалы, автостанции, аэропорты;

станции и остановки всех видов общественного транспорта городского и пригородного сообщения, стоянки транспортных средств общего пользования;

тротуары, переходы улиц, дорог;

здания, строения, сооружения, организации, обеспечивающие оказание транспортных услуг населению;

иные объекты транспортной инфраструктуры, используемые для транспорта общего пользования.

Статьей 3 установлено, что Закон вступает в силу по истечении десяти дней со дня его официального опубликования.

Плохова Т.С. и Умарова Л.А. обратились в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному закону и недействующим Закона Республики Мордовия от 15 марта 2011 г. № 9-3 «О порядке проведения публичного

мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования».

В процессе рассмотрения дела, заявители, уточнив требования, просили признать недействующими абзац четвертый статьи второй в части слов «и остановки всех видов общественного транспорта городского и пригородного сообщения», абзацы пятый и седьмой статьи 2 Закона, ссылаясь на их противоречие Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», которым тротуары, переходы улиц, дорог не отнесены к объектам транспортной инфраструктуры, где проведение публичного мероприятия запрещается.

Принимая во внимание положения части 3 статьи 252 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пункта 27 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. №48, учитывая, что производство по делу об оспаривании нормативного правового акта носит публичный характер и результаты его рассмотрения являются обязательными как для лиц, участвующих в рассмотрении данного дела, так и для лиц, не участвующих в нем, суд пришел к выводу о необходимости проверить оспариваемый Закон в целом на противоречие федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу.

Решением Верховного Суда Республики Мордовия от 13 августа 2012 г. заявление Плоховой Т.С. и Умаровой Л.А. удовлетворено частично, признана недействующей со дня вступления решения суда в законную силу статья 2 Закона. В остальной части заявление оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Государственное Собрание Республики Мордовия просит решение суда в части удовлетворения заявленных требований отменить и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявления. В судебном заседании апелляционной инстанции представитель Государственного Собрания Республики Мордовия Нуварьева Ю.Г. просила решение суда изменить, признать недействующими абзац 2, абзац 4 в части слов «и остановки всех видов общественного транспорта городского и пригородного сообщения» в той мере, в какой он распространяется на проведение публичных мероприятий в форме шествий и демонстраций, абзац пятый в той мере, в какой он распространяется на проведение публичных мероприятий в форме шествий и демонстраций, и абзац седьмой статьи 2 Закона.

В апелляционном представлении прокурором ставится вопрос об изменении решения суда, признании недействующими абзаца 2, абзаца 4 в части слов «и остановки всех видов общественного транспорта городского и пригородного сообщения» в той мере, в какой он распространяется на проведение публичных мероприятий в форме шествий и демонстраций, абзац пятый в той мере, в какой он распространяется на проведение публичных мероприятий в форме шествий и демонстраций, и абзац седьмой статьи 2 Закона.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной

инстанции не явились заявители. В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принимая во внимание положения части 2 статьи 252 названного кодекса о возможности рассмотрения дела в отсутствие кого-либо из заинтересованных лиц, извещенных о времени и месте судебного заседания, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Согласно статье 31 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

В соответствии с пунктом «б» статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов 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 Конституции Российской Федерации).

Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» регулируются вопросы обеспечения реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования (далее – Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ).

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 Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ и иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В случаях, предусмотренных вышеназванным Федеральным законом, нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, издаются Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, принимают и издаются органы государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 1 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ).

В силу части 1 статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия.

Согласно части 2 статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, относятся: 1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; 2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи; 3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; 4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

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 (часть 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ).

Из системного толкования норм федерального закона №54-ФЗ от 19 июня 2004 г. следует, что в соответствии с преамбулой названного закона настоящий Закон 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. При этом названное право не может быть ограничено произвольно, без соблюдения положений части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации о допустимости ограничения конституционных прав и свобод только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и 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.

Из правового анализа указанного выше законодательства следует, что федеральный законодатель, предоставляя субъекту Российской Федерации право дополнительно определять места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в тоже время, предписал региональному законодателю указывать, в каких целях устанавливается названный запрет; определил, что принимаемое законодательство субъекта, устанавливая меры по защите прав иных лиц при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, не должно блокировать, делать в целом невозможным проведение таких мероприятий в каких-либо формах, т.е. не должно противоречить преамбуле федерального закона, гарантирующей обеспечение реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

15 марта 2011 г. Государственным Собранием Республики Мордовия принят Закон Республики Мордовия № 9-З «О порядке проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования», который оспаривается заявителями.

Разрешая заявленные требования, суд, проанализировав Конституцию Республики Мордовия, Закон Республики Мордовия от 26 марта 2004 г. № 34-З «О Государственном Собрании Республики Мордовия», Закон Республики Мордовия от 21 февраля 2002 г. №10-З «О правовых актах Республики Мордовия», сопоставив с их содержанием Закон Республики Мордовия от 15 марта 2011 г. № 9-З «О порядке проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования», пришел к выводу о противоречии статьи 2 оспариваемого акта федеральному законодательству.

Признавая противоречащей федеральному законодательству и недействующей положения статьи 2 оспариваемого Закона, суд исходил из того, что данная норма не содержит указания на то, в каких целях устанавливается запрет на проведение публичных мероприятий в дополнительных местах, не конкретизирует места, где запрещено проведение всех публичных мероприятий или только тех публичных мероприятий, проведение которых может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

Таким образом, статья 2 Закона вызывает неопределенность и неоднозначное толкование, что не исключает возможность злоупотребления органом исполнительной власти Республики Мордовия или органом местного

самоуправления своими полномочиями по принятию решения об отказе в согласовании проведения публичного мероприятия.

Как с очевидностью следует из оспариваемых положений нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, его предписания блокируют, делают невозможной реализацию гарантированного Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» права в установленных федеральным законом формах. Так, оспариваемые положения статьи 2 Закона устанавливают запрет на проведение публичного мероприятия, в том числе на тротуарах, переходах улиц, дорог, при этом в норме не указано каким образом гражданами может быть реализовано право на проведение шествий, демонстраций в населенных пунктах Республики Мордовия. В связи с чем судебная коллегия приходит к выводу о том, что является правильным суждение суда первой инстанции о том, что запрет на прохождение или передвижение граждан в рамках проводимых ими публичных мероприятий в форме шествий или демонстраций по заранее определенному маршруту, где расположены остановки всех видов общественного транспорта городского и пригородного сообщения, а также имеются тротуары, переходы улиц и дорог, противоречит нормам действующего федерального законодательства и нарушает конституционное право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Судебная коллегия не находит оснований не согласиться с выводами суда, основанными на нормах действующего законодательства.

При таких обстоятельствах обжалуемое решение является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в апелляционной жалобе, не имеется.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Республики Мордовия от 13 августа 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Государственного Собрания Республики Мордовия и апелляционное представление прокурора, участвующего в деле, - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи