



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 43-АПГ13-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

24 июля 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Борисовой Л.В. и Горчаковой Е.В.
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Кулишова Д. [] В. [] об оспаривании ст. 4 Закона Удмуртской Республики от 20 декабря 2012 г. № 71-РЗ «О регулировании отношений в сфере проведения публичных мероприятий на территории Удмуртской Республики» по апелляционной жалобе заявителя на решение Верховного суда Удмуртской Республики от 5 апреля 2013 г., которым отказано в удовлетворении заявления.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя Государственного Совета Удмуртской Республики Филиппова Е.Б., возражавшего против отмены судебного акта, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда подлежащим отмене с прекращением производства по делу, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Кулишов Д.В. обратился в суд с указанным заявлением, сославшись на то, что в оспариваемой части региональный акт не соответствует федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу, требованиям правовой определённости и допускает возможность его неоднозначного толкования и произвольного применения по усмотрению государственных органов. Установленные запреты и ограничения делают невозможной

реализацию конституционного права собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Верховным судом Удмуртской Республики постановлено приведённое выше решение, об отмене которого и принятии нового судебного акта об удовлетворении заявления просит в апелляционной жалобе Кулишов Д.В.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 72). 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. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (чч. 2 и 5 ст. 76).

Конституцией Российской Федерации закреплено право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31). Указанное право, как и иные права и свободы человека и гражданина, может быть ограничено федеральным законом 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 (ч. 3 ст. 55).

Частью 1 ст. 8 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ) определено, что публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создаёт угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия (ч. 1).

В ч. 2 этой же статьи названы места, в которых проведение публичного мероприятия запрещается:

- 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.

При этом в ч. 2.2 данной статьи отражено, что 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.

Из системного толкования норм федерального законодательства следует, что Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ в соответствии с его преамбулой 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 указанное право не может быть ограничено произвольно, без соблюдения положений ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. 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, то есть право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

Из изложенного следует, что федеральный законодатель, предоставляя субъекту Российской Федерации право дополнительно устанавливать места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в то же время предписал региональному законодателю указывать, в каких целях устанавливается такой запрет, определил, что принимаемое законодательство субъекта Российской Федерации по установлению мер по защите прав иных лиц при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований не должно блокировать, делать в целом невозможным проведение этих мероприятий в каких-либо формах, то есть 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.

Исходя из этого, суд должен удостовериться в том, что субъект Российской Федерации осуществлял свои дискреционные полномочия разумно, осмотрительно и добросовестно, оценить оспариваемое регулирование с учётом обстоятельств дела в целом и определить, были ли мотивы, приведённые в его обоснование, относимыми и достаточными, являются ли установленные запреты допустимыми, обоснованными, законными, соразмерными, не делают ли невозможной реализацию гарантированного Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ права.

Установлено, что 20 декабря 2012 г. принят Закон Удмуртской Республики № 71-РЗ «О регулировании отношений в сфере проведения публичных мероприятий на территории Удмуртской Республики» (далее – Закон Удмуртской Республики).

Нормативный правовой акт официально опубликован в газете «Известия Удмуртской Республики», 2012 г., 25 декабря, № 146.

Статья 4 Закона Удмуртской Республики изложена в следующей редакции:

«Статья 4. Места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций

Дополнительно к местам, установленным Федеральным законом, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, относятся:

1) территории, непосредственно прилегающие к зданиям, занимаемым Президентом Удмуртской Республики, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти Удмуртской Республики, иными государственными органами Российской Федерации и государственными органами Удмуртской Республики, органами местного самоуправления в Удмуртской Республике;

2) железнодорожные вокзалы, железнодорожные станции, аэродромы, аэропорты, автовокзалы, речные порты, причалы, оптовые и розничные рынки, детские, образовательные, культурные, религиозные, медицинские организации, торгово-развлекательные комплексы (центры), объекты спорта, территории, непосредственно прилегающие к зданиям, в которых располагаются указанные в настоящем пункте объекты;

3) мосты, эстакады, остановочные пункты транспорта общего пользования, детские площадки.»

Отказывая в удовлетворении заявления, суд исходил из вывода о том, что оспариваемое правовое регулирование осуществлено законодателем Удмуртской Республики в соответствии и во исполнение Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ, в котором сформулированы цели введения запретов, и нет необходимости приводить обоснование этих целей в региональном акте.

С данным выводом суда согласиться нельзя, поскольку он основан на неправильном толковании норм материального права.

Как следует из текста ст. 4 Закона Удмуртской Республики, приведённая норма не содержит указания на то, в каких целях устанавливается запрет на проведение публичных мероприятий в дополнительных местах.

В связи с этим не представляется возможным установить, что оспариваемые запреты являются допустимыми, законными, соразмерными и не блокируют реализацию конституционных прав граждан.

При таком положении суд не имел предусмотренных законом оснований для вывода о соответствии Закона Удмуртской Республики действующему законодательству в указанной выше сфере.

Согласно ч. 2 ст. 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Нарушение судом норм материального права привело к вынесению неправильного решения, в связи с чем обжалуемое судебное постановление подлежит отмене (п. 4 ч. 1 ст. 330 ГПК РФ).

Судебной коллегией установлено, что 6 мая 2013 г. Государственным Советом Удмуртской Республики принят Закон Удмуртской Республики № 28-РЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 5 Закона Удмуртской Республики «О регулировании отношений в сфере проведения публичных мероприятий на территории Удмуртской Республики», которым установлено иное правовое регулирование отношений, о которых возник спор.

Названный документ опубликован на официальном сайте Президента Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики 8 мая 2013 г., в «Известиях Удмуртской Республики», 14 мая 2013 г., № 51 и вступил в силу через десять дней после официального опубликования.

В соответствии с п. 1 ст. 251 ГПК РФ гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

По смыслу закона, предметом судебного обжалования могут быть только такие правовые акты нормативного характера, которые на момент рассмотрения заявленных требований являются действующими и влекущими нарушения прав и свобод. Правовые акты, действие которых прекращено, сами по себе основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей не являются и нарушений охраняемых законом прав и интересов повлечь не могут.

Аналогичная позиция выражена Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

Поскольку ст. 4 Закона Удмуртской Республики в редакции от 20 декабря 2012 г. № 71-РЗ утратила силу и нарушений прав и свобод заявителя не влечёт, возникли предусмотренные ст. 220 ГПК РФ основания для прекращения производства по данному делу.

С учётом изложенного, руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного суда Удмуртской Республики от 5 апреля 2013 г. отменить.

Производство по делу по заявлению Кулишова Д.В. о признании недействующей ст. 4 Закона Удмуртской Республики от 20 декабря 2012 г. № 71-РЗ «О регулировании отношений в сфере проведения публичных мероприятий на территории Удмуртской Республики» прекратить.

Председательствующий

Судьи