



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 72-АПГ13-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

14 августа 2013 года.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Борисовой Л.В. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционным жалобам Губернатора Забайкальского края и Законодательного Собрания Забайкальского края на решение Забайкальского краевого суда от 19 апреля 2013 года, которым удовлетворено заявление заместителя прокурора Забайкальского края: признан недействующим со дня вступления решения в законную силу пункт 2 статьи 3 закона Забайкальского края от 3 декабря 2012 года № 751-33К «О реализации на территории Забайкальского края отдельных положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части слов «а также местах, где проводятся мероприятия с участием детей (во время их проведения)».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителя Законодательного Собрания Забайкальского края Денисюк К.А., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

21 ноября 2012 года Законодательным Собранием Забайкальского края принят, 3 декабря 2012 года Губернатором Забайкальского края подписан закон Забайкальского края № 751-33К «О реализации на территории Забайкальского края отдельных положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Закон опубликован в газете «Забайкальский рабочий» от 7 декабря 2012 года № 233.

Статьей 3 закона определены 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.

Пунктом 2 статьи 3 закона к числу таких мест отнесены остановки транспорта общего пользования, детские площадки, а также места, где проводятся мероприятия с участием детей (во время их проведения).

Заместитель прокурора Забайкальского края обратился в Забайкальский краевой суд с заявлением о признании недействующей нормы пункта 2 статьи 3 закона в части установления запрета на проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций в местах, где проводятся мероприятия с участием детей (во время их проведения).

Прокурор полагал, что используемое в ней словосочетание «мероприятия с участием детей» не позволяет определить места, на которые распространяется запрет; конструкция нормы исключает возможность проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий с участием несовершеннолетних. Кроме того, Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не наделяет субъекты Российской Федерации правом устанавливать запреты на проведение публичных мероприятий в конкретный временной период.

Прокурор указал, что мероприятия с участием детей не всегда проводятся в плановом порядке, в связи с чем органы государственной власти и местного самоуправления могут не располагать сведениями об их проведении, что может повлечь совпадение мероприятий. Между тем, нарушение порядка проведения публичного мероприятия может повлечь административную ответственность по статье 20.2 КоАП РФ.

По мнению прокурора, норма содержит коррупциогенные факторы, предусмотренные Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96.

Решением Забайкальского краевого суда от 19 апреля 2013 года заявление прокурора удовлетворено.

В апелляционных жалобах Губернатора Забайкальского края и Законодательного Собрания Забайкальского края ставится вопрос об отмене решения суда как постановленного с нарушением норм материального права и вынесении нового решения об отказе в удовлетворении заявления прокурора.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения суда.

В соответствии с пунктом «б» части 1 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. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Конституцией Российской Федерации закреплено право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (статья 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 (часть 3 статьи 55).

На обеспечение реализации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования направлен Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», частью 1 статьи 8 которого предусмотрено, что 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.

К местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, в соответствии с частью 2 статьи 8 названного Федерального закона 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.

Согласно части 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ 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 приведенных положений федерального законодательства следует, что право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования не может быть ограничено произвольно, без соблюдения положения части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. 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.

Закон Забайкальского края от 3 декабря 2012 года № 751-ЗЗК «О реализации на территории Забайкальского края отдельных положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» разработан в целях реализации отдельных полномочий субъектов Российской Федерации, предоставленных в том числе частью 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Пунктом 2 статьи 3 названного закона Забайкальского края определены 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. Определение таких мест осуществлено, как следует из приведенной нормы, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности.

К числу таких мест отнесены, в том числе места, где проводятся мероприятия с участием детей (во время их проведения).

Разрешая заявление прокурора, суд согласился с его доводом о том, что норма пункта 2 статьи 3 закона Забайкальского края от 3 декабря 2012 года № 751-ЗЗК носит неопределенный характер, поскольку не раскрывает понятий «места, где проводятся мероприятия с участием детей», «мероприятия с участием детей», не указывает, какие права несовершеннолетних требуют защиты при установлении мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций.

Судебная коллегия соглашается с выводом суда, поскольку он соответствует установленным обстоятельствам дела и основан на законе.

Понятие «мероприятия с участием детей» дано Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Согласно части 2 статьи 14.1, статье 23 названного Федерального закона мероприятия с участием детей - мероприятия по образованию, воспитанию, развитию, охране здоровья, социальной реабилитации и подобные мероприятия с участием детей, способствующие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей.

Учитывая широкий круг таких мероприятий, возможность их проведения в любых доступных для детей местах (не запрещенных или не ограниченных для посещения детей), то обстоятельство, что действующим законодательством не предусмотрен порядок обязательного предварительного направления органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органу местного самоуправления уведомления о проведении таких мероприятий (в отличие от предусмотренного Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ обязательного предварительного уведомления органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления о его проведении), суд правильно указал в решении, что мероприятия с участием детей могут проводиться и при отсутствии у органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления соответствующей информации.

Предварительное уведомление имеет целью реализацию гарантированного Конституцией Российской Федерации права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований и позволяет органам публичной власти принять адекватные меры по предупреждению и предотвращению нарушений общественного порядка и безопасности, обеспечению защиты прав и свобод участников публичных мероприятий и лиц, в них не участвующих.

Таким образом, предварительное уведомление о проведении публичного мероприятия является основанием для принятия соответствующими органами мер, направленных, в том числе и на защиту прав детей вплоть до отмены в случае необходимости детских мероприятий, совпадающих по месту и времени проведения с публичным мероприятием.

Поскольку принимая оспариваемую норму, региональный законодатель не учел изложенное и установил запрет на проведение любых публичных мероприятий в местах проведения мероприятий с участием детей, допуская, что эти мероприятия могут проводиться в любое удобное время (за исключением ночного времени) в любых доступных для детей местах без предварительного уведомления, не принял во внимание, что публичные мероприятия и мероприятия с участием детей могут совпадать, в этом случае преимущественное право на проведение мероприятия будут иметь лица, организующие мероприятие с участием детей, следует согласиться с выводом суда о том, что гарантированное Конституцией Российской Федерации право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, шествия и пикетирования, реализуемое с соблюдением установленного законом порядка и условий проведения публичного

мероприятия, может быть ограничено в нарушение требований федерального законодательства.

Кроме того, региональный законодатель, исключая оспариваемой нормой возможность одновременного проведения публичных мероприятий и мероприятий с участием детей, могущих носить публичный характер, не учитывает, что Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» допускает проведение несовершеннолетними лицами собраний и митингов по вопросам защиты своих прав (часть 3 статьи 9), а Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ предусматривает, что несовершеннолетние лица старше 16 лет могут выступать организаторами любого публичного мероприятия (статья 5).

Исходя из того, что публичное мероприятие представляет собой открытую, мирную, доступную для каждого акцию, проводимую с соблюдением действующего законодательства, в том числе законодательства в области защиты прав детей, обязывающего лиц, организующих мероприятия, соблюдать при их проведении требования информационной безопасности детей (статьи 2, 5 Федерального закона от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»), суд обоснованно не согласился с доводом заинтересованных лиц о возможности навязывания детям ненужной им информации, могущей носить негативный характер.

Поскольку в обоснование позиции о возможности причинения при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований вреда здоровью детей представители заинтересованных лиц ссылались на вероятность немирного характера проводимых мероприятий, Судебная коллегия соглашается с выводом суда о несостоятельности этой позиции с учетом изложенного выше.

Правильным, по мнению Судебной коллегии, является и вывод суда о том, что оспариваемой нормой устанавливаются необоснованно широкие пределы усмотрения для органа, согласующего место проведения публичного мероприятия, поскольку создается неопределенность как в установлении запрещенных к проведению публичных мероприятий мест, так и в процедуре согласования конкретного места проведения, т.е. о наличии коррупциогенного фактора, о котором заявлял прокурор.

Полагая, что решение является законным и обоснованным, содержащим суждения суда по всем доводам возражений заинтересованных лиц, Судебная коллегия не усматривает оснований к его отмене.

Поскольку апелляционные жалобы не содержат доводов, опровергающих выводы суда, по доводам апелляционных жалоб решение суда отмене не подлежит.

Руководствуясь статьями 328, 329 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Забайкальского краевого суда от 19 апреля 2013 года оставить без изменения, апелляционные жалобы Губернатора Забайкальского края и Законодательного Собрания Забайкальского края - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи