ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 46-АПГ13-9

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 28 августа 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Анишиной В.И. и Горчаковой Е.В.

при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Ракитина С.В. о признании недействующими отдельных норм Закона Самарской области от 6 апреля 2005 г. № 105-ГД «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» по апелляционным жалобам Ракитина С.В., Самарской Губернской Думы, Правительства Самарской области, Казанцева Г.Г. и Сафроновой Е.В. на решение Самарского областного суда от 27 марта 2013 г., которым заявление Ракитина С.В. удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Ракитина С.В. по доверенности Звонниковой Н.В., представителя Сафроновой Е.В. и Казанцева Г.ГН. по доверенности Жилябо А.С., поддержавших доводы своих апелляционных жалоб и возражавших против удовлетворения апелляционных жалоб Самарской Губернской Думы и Правительства Самарской области, представителя Самарской Губернской Думы Саусина А.В., представителей Губернатора Самарской области и Правительства Самарской области Бочкарева В.А. и Харитонова С.С., представителя Департамента по вопросам общественной безопасности Самарской области Рязанцева С.А., поддержавших доводы апелляционных жалоб Самарской Губернской Думы и Правительства Самарской области и возражавших против удовлетворения

апелляционных жалоб Ракитина С.В., Сафроновой Е.В. и Казанцева Г.ГН., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Журавлевой Н.М., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

22 марта 2005 г. Самарской Губернской Думой принят и подписан Губернатором Самарской области 6 апреля 2005 г. Закон Самарской области № 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), первоначальный текст которого опубликован в издании «Волжская коммуна» 7 апреля 2005 г., № 62.

Законом Самарской области от 20 декабря 2012 г. № 132-ГД «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Самарской области в сфере проведения публичных мероприятий» в Закон Самарской области от 6 апреля 2005 г. № 105-ГД «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия» внесены изменения путем дополнения его статьей 3.3 следующего содержания:

«Статья 3.3. Порядок использования специально отведенных мест

1. После определения в установленном настоящим Законом порядке специально отведенных мест публичные мероприятия проводятся, как правило, в указанных местах. Проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с Департаментом или главой местной администрации муниципального образования в порядке, установленном Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и настоящим Законом.

2. Предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях в специально отведенных местах, уведомление о проведении которых не требуется, не должна превышать 150 человек.

3. В одном специально отведенном месте в одно время не может быть проведено более одного публичного мероприятия.

4. В случае направления организаторами нескольких публичных мероприятий уведомлений о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах в одно и то же время очередность использования специально отведенных мест определяется исходя из времени получения соответствующего уведомления Департаментом или главой местной администрации муниципального образования в порядке, установленном Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и настоящим Законом.

5. При проведении публичного мероприятия в специально отведенных местах организатор обязан:

1) обеспечивать проведение публичного мероприятия в соответствии с требованиями Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также настоящего Закона;

2) обеспечивать соблюдение санитарных норм и правил, правил пожарной безопасности, установленных действующим законодательством.

6. Норма предельной заполняемости специально отведенных мест - один человек на 1 кв. метр.

7. Специально отведенные места могут использоваться для проведения массовых мероприятий в случае отсутствия информации о проведении публичных мероприятий» и статьей 3.4 следующего содержания:

«Статья 3.4. Места, в которых проведение публичных мероприятий запрещается

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 радиусе 150 метров от:

опасных производственных объектов и военных объектов;

зданий, занимаемых учреждениями дошкольного, общего образования;

скульптурных, архитектурных мемориальных сооружений, увековечивающих память о событиях, об участниках и жертвах войн, локальных конфликтов и катастроф;

зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний;

зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи».

Ракитин С.В. обратился в суд с заявлением о признании недействующими с момента принятия пунктов 2, 3, 6 и 7 статьи 3.3 и статьи 3.4 Закона, ссылаясь на их противоречие статье 8 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». По мнению заявителя, оспариваемые им нормы по своей сути представляют собой завуалированный запрет на проведение неугодных публичных мероприятий в городе Самаре и в области в целом, в связи с чем, ограничивает его права, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, указанным Федеральным законом, а также статьей 20 Всеобщей декларации прав человека.

Решением Самарского областного суда от 27 марта 2013 г. заявление Ракитина С.В. удовлетворено частично, признана противоречащей федеральному законодательству и недействующей со дня вступления решения суда в законную силу статья 3.4 Закона Самарской области № 105-ГД (в редакции Закона Самарской области от 20 декабря 2012 г. № 132-ГД) в части слов «скульптурных, архитектурных мемориальных сооружений, увековечивающих память о событиях, об участниках и жертвах

войн, локальных конфликтов и катастроф». В удовлетворении остальных требований отказано.

Казанцев Г.Г. и Сафронова Е.В. обратились в суд с заявлением о признании недействующей статьи 3.4 Закона, ссылаясь на её противоречие Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Определением Самарского областного суда от 6 июня 2013 г. производство по делу по заявлению Казанцева Г.Г. и Сафроновой Е.В. приостановлено до рассмотрения апелляционных жалоб на решение Самарского областного суда от 27 марта 2013 г. состоявшегося по делу по заявлению Ракитина С.В.

Определением Самарского областного суда от 1 июля 2013 г. удовлетворены заявления Казанцева Г.Г. и Сафроновой Е.В. о восстановлении пропущенного процессуального срока на апелляционное обжалование решения Самарского областного суда от 27 марта 2013 г.

В апелляционной жалобе Ракитин С.В. просит решение суда отменить, принять по делу новое решение об удовлетворении требований в полном объеме.

В апелляционных жалобах Казанцева Г.Г. и Сафроновой Е.В. ставится вопрос об отмене решения суда в части отказа в удовлетворении требований о признании недействующей статьи 3.4 Закона.

Правительство Самарской области в апелляционной жалобе просит решение суда в части удовлетворения требований отменить.

В апелляционной жалобе Самарской Губернской Думы поставлен вопрос об отмене решения суда в части признания частично недействующей статьи 3.4 Закона и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявления Ракитина С.В. полном объеме.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, 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.

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, издают Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, принимают и издают органы государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 1 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

Частью 1 статьи 7 указанного Федерального закона установлены сроки подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

В силу части 2 этой же статьи Федерального закона порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

Во исполнение предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий Самарской Губернской Думой принят Закон, отдельные положения которого оспариваются Ракитиным С.В.

Отказывая в удовлетворении требований Ракитина С.В. в части признания противоречащими федеральному законодательству частей 2, 3, 6 и 7 статьи 3.3 Закона, а также признавая недействующей в части статью 3.4 Закона, суд первой инстанции правомерно сделал вывод, что оспариваемый нормативный правовой акт принят представительным органом Самарской области в пределах полномочий. При этом является правомерным вывод суда о том, что части 2, 3, 6 и 7 статьи 3.3 Закона, а также отдельные положения статьи 3.4 Закона не противоречат законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Так, согласно части 1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» 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.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места (далее - специально отведенные места). 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, при этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек (часть 1.1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

При определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться возможность достижения целей публичных мероприятий, транспортная доступность специально отведенных мест, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц. В случае направления организаторами нескольких публичных мероприятий уведомлений о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах в одно и то же время очередность использования специально отведенных мест определяется исходя из времени получения соответствующего уведомления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления (часть 1.2 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

В силу части 2 статьи 8 приведенного выше Федерального закона 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 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

Из системного толкования норм названного Федерального закона 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.

Разрешая дело, суд установил, что оспариваемые нормы статьи 3.3 Закона и статья 3.4 Закона (в части) направлены на обеспечение охраны жизни и здоровья лиц, участвующих в публичном мероприятии, а так же лиц, не участвующих в них, но находящихся в непосредственной близости, и одновременно на возможность органами власти и местного самоуправления обеспечить надлежащий общественный порядок и безопасность при проведении публичного мероприятия, а также оказания перечисленным лицам при необходимости неотложной медицинской помощи, учитывая, что данные нормы предусмотрены для случаев, когда уведомление о проведении мероприятия не требуется. При этом суд не усмотрел нарушений прав Ракитина С.В., поскольку они дополнительных ограничений его прав не вводят и не умаляют его право на организацию либо участие в публичном мероприятии.

В целях реализации части 2 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» статьей 3.4 Закона Самарской области определены места, в которых проведение публичных мероприятий запрещается, в частности к таким местам отнесены места в радиусе 150 метров от: опасных производственных объектов, военных объектов, объектов социальной инфраструктуры, занимаемых учреждениями дошкольного, общего образования и занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи, а также зданий и объектов, используемых для богослужений, проведение религиозных обрядов и церемоний.

Оставляя заявление Ракитина С.В. без удовлетворения суд также исходил из того, что включение объектов указанных в статье 3.4 Закона (кроме скульптурных, архитектурных мемориальных сооружений, увековечивающих память о событиях, об участниках и жертвах войн, локальных конфликтов и катастроф) в число мест, в радиусе 150 метров от которых запрещается проведение публичных мероприятий, обусловлено именно необходимостью обеспечения баланса интересов граждан, участвующих в мероприятии и с другой стороны, гарантированного государством доступа граждан к объектам социальной инфраструктуры, что предусмотрено частью 2.2 статьи 8 Федерального закона «О собраниях...».

Проведение публичных мероприятий вблизи объектов религиозного почитания запрещается в соответствии со статьей 3 Федерального закона № 125-ФЗ от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Судебная коллегия соглашается с данными выводами суда, поскольку они основаны на анализе действующего законодательства и материалов дела.

В соответствии с частью 3 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» 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.

В оспариваемой статье 3.4 Закона к местам, в радиусе 150 метров от которых запрещается проведение публичных мероприятий, отнесены скульптурные, архитектурные мемориальные сооружения, увековечивающие память о событиях, об участниках и жертвах войн, локальных конфликтов и катастроф.

Названные положения статьи 3.4 Закона правильно признаны судом противоречащими федеральному законодательству и недействующими, поскольку скульптурные, архитектурные мемориальные сооружения, в радиусе 150 метров от которых данный Закон запретил проведение публичных мероприятий, не могут быть отнесены к объектам жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, к которым необходимо обеспечение доступа граждан в ходе проведения массовых мероприятий и что предусмотрено федеральным законом (частью 2.2 статьи 8 приведенного Федерального закона) как допустимое ограничение права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. Кроме того, названные объекты (скульптурные, архитектурные мемориальные сооружения, увековечивающие память о событиях, об участниках и жертвах войн, локальных конфликтов и катастроф), как правильно указал суд, могут включать в себя и объекты культурного наследия, памятники истории и культуры, на территории которых порядок проведения публичного мероприятия определяется органом исполнительной власти

соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом особенностей таких объектов и требований Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». При этом нормами Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» или иным законом не установлен запрет или какое-либо ограничение на проведение на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры, каких-либо публичных мероприятий.

Поскольку субъект Российской Федерации не наделен полномочиями по установлению такого рода ограничений, суд первой инстанции правильно указал на то, что оспариваемая норма принята в нарушение приведенных норм федерального законодательства, поскольку субъекту Российской Федерации не предоставлено право самостоятельно устанавливать запрет на проведение публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры. На таких территориях, с учетом особенностей объектов истории и культуры, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации может быть определен порядок поведения публичных мероприятий, а не запрещено их проведение в радиусе 150 метров от такого объекта.

При данных обстоятельствах дела, является правильным вывод суда о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей статьи 3.4 Закона в части слов «скульптурных, архитектурных мемориальных сооружений, увековечивающих память о событиях, об участниках и жертвах войн, локальных конфликтов и катастроф».

Между тем, суд апелляционной инстанции не может согласиться с выводами суда о соответствии федеральному законодательству определения прилегающий к указанным объектам территории понятием «радиус», поскольку радиусом считается отрезок прямой, соединяющий центр окружности с какой-либо её точкой, а также длина этого отрезка. Посредством данного математического понятия невозможно однозначно определить территорию, на которой запрещено проведение публичного мероприятия. В оспариваемом нормативном акте не дано понятие, разъясняющее содержание данного термина для целей Закона, не конкретизировано какую точку следует принимать за отправную при определении радиуса в 150 метров от перечисленных в Законе объектов при определении места проведения публичного мероприятия, что не исключает различного, неоднозначного определения органами власти и местного самоуправления, организаторами и участниками таких мероприятий пределов территорий, на которых могут быть проведены публичные мероприятия.

Поскольку, названная норма в части слова «радиус» является неопределенной и допускает неоднозначное её понимание, толкование, в том числе при реализации конституционных прав граждан, что не исключает возможность неправомерного решения органов власти или

местного самоуправления по отказу в согласовании проведения публичного мероприятия, а так же допускается неопределенность фактических обстоятельств при привлечении к ответственности за нарушение указанного предписания Закона.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и от 21 января 2010 г. № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, её единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределённость правовой нормы ведёт к её неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности её произвольного применения, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

В соответствии с пунктом 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределённость путём обязания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признаётся недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Поскольку оспариваемые положения не соответствуют требованиям формальной определённости, статья 3.4 Закона в части слова «радиус» подлежит признанию недействующей. В остальной части решение суда является законным и обоснованным, и по доводам, содержащимся в апелляционных жалобах отмене не подлежит.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Самарского областного суда от 27 марта 2013 г. в части оставления без удовлетворения заявления Ракитина С.В. о признании недействующей статьи 3.4 Закона Самарской области № 105-ГД (в редакции Закона Самарской области от 20 декабря 2012 г. № 132-ГД) отменить,

принять по делу новое решение, которым заявление Ракитина С.В. частично удовлетворить, признать недействующей с момента принятия настоящего решения статью 3.4 Закона Самарской области от 6 апреля 2005 г. № 105-ГД «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» в части слова «радиус».

В остальной части решение суда оставить без изменения, апелляционные жалобы - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи