ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ17-356

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 31 октября 2017 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю.,
	Ксенофонтовой Н.А.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Помазуева Александра Евгеньевича о признании недействующим пункта 11 Указа Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года»

по апелляционной жалобе Помазуева Александра Евгеньевича на решение Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2017 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения административного истца, поддержавшего доводы апелляционной жалобы, объяснения представителей Президента Российской Федерации Кононенко А.В. и Чарыева М.Р., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения

в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года» (далее – Указ) на территориях субъектов Российской Федерации, в пределах которых расположены объекты инфраструктуры, предназначенные для проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года (далее – чемпионат мира по футболу и Кубок конфедераций), а также в прилегающих к ним акваториях введены усиленные меры безопасности при проведении Кубка конфедераций с 1 июня по 12 июля 2017 г. и чемпионата мира по футболу с 25 мая по 25 июля 2018 г.

Согласно пункту 11 Указа в субъектах Российской Федерации, на территориях которых вводятся усиленные меры безопасности, собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, не связанные с проведением Кубка конфедераций и чемпионата мира по футболу, в период с 1 июня по 12 июля 2017 г. и в период с 25 мая по 25 июля 2018 г. могут проводиться в местах и (или) по маршрутам движения участников публичного мероприятия с количеством участников и во временной интервал, которые определяются органами исполнительной власти таких субъектов Российской Федерации или соответствующими органами местного самоуправления по согласованию с территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальными органами безопасности.

Гражданин Помазуев А.Е. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим приведенного пункта Указа, ссылаясь на то, что он противоречит Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ), принят с превышением полномочий, предоставленных Президенту Российской Федерации пунктом 7 части 1 статьи 13 Федерального закона от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 108-ФЗ), и нарушает его право на проведение публичных мероприятий в уведомительном порядке.

Административный истец также указал в заявлении, что 22 мая 2017 г. Департаментом региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы в ответ на его уведомление от 17 апреля 2017 г. о проведении публичного мероприятия 1 июня 2017 г. в городе Москве ему было отказано в согласовании проведения шествия по маршруту от площади Тверская застава по проезжей части улиц 1-я Тверская-Ямская, Тверская, Охотный ряд и митинга на улице Охотный ряд напротив дома 2 в связи с тем, что данные публичные мероприятия не согласованы с учетом обеспечения мер безопасности при проведении Кубка конфедераций в соответствии с требованиями Указа.

Представители Президента Российской Федерации в заседании суда первой инстанции административный иск не признали, пояснив, что

оспариваемая норма Указа, касающаяся определения органами исполнительной власти (местного самоуправления) по согласованию с территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальными органами безопасности мест и (или) маршрутов движения участников публичного мероприятия, количества участников и временного интервала, издана Президентом Российской Федерации в рамках предоставленных ему полномочий, не нарушает прав, свобод и законных интересов административного истца и не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2017 г. в удовлетворении административного искового заявления Помазуева А.Е. отказано.

Не согласившись с таким решением, административный истец подал на него апелляционную жалобу, в которой просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. В обоснование жалобы ссылается на то, что при вынесении решения судом первой инстанции неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для административного дела, выводы суда первой инстанции не соответствуют обстоятельствам административного дела, а также допущено неправильное применение норм материального права, выразившееся в неправильном истолковании закона. Считает, что суд первой инстанции уклонился от оценки основания, по которому административный истец просил признать пункт 11 Указа противоречащим положениям пункта 7 части 1 статьи 13 Федерального закона № 108-ФЗ.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу представители Президента Российской Федерации просят в ее удовлетворении отказать, полагая, что суд первой инстанции правильно определил обстоятельства, имеющие значение для административного дела, изложенные в решении суда выводы соответствуют этим обстоятельствам, судом не нарушены и правильно применены нормы материального и процессуального права. Указывают, что вопреки мнению Помазуева А.Е. оспариваемый пункт Указа не запрещает гражданам (организаторам публичных мероприятий) определять и предлагать места проведения публичного мероприятия в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 54-ФЗ, из которого следует, что выбор конкретной формы проведения публичного мероприятия является прерогативой граждан, однако параметры публичного мероприятия, включая форму, время и место проведения, могут изменяться и корректироваться в рамках согласительных процедур между его организатором и уполномоченными органами публичной власти.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту,

имеющему большую юридическую силу. По настоящему административному делу такое основание отсутствует.

В силу пункта 1 статьи 1 Федерального закона № 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 данный федеральный закон и иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» указал, что закрепленное статьей 31 Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование является одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом правовом государстве, в числе основ конституционного строя которого признаются идеологическое и политическое многообразие и многопартийность и на котором лежит обязанность обеспечивать защиту, включая судебную, прав и свобод человека и гражданина (часть 1 статьи 1, статья 2, части 1 и 3 статьи 13, часть 1 статьи 45, части 1 и 2 статьи 46, статья 64 Конституции Российской Федерации). Исходя из провозглашенной в преамбуле Конституции Российской Федерации цели утверждения гражданского мира и согласия и учитывая, что в силу своей природы публичные мероприятия (собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование) могут затрагивать права и законные интересы широкого круга лиц – как участников публичных мероприятий, так и лиц, в них непосредственно не участвующих, – государственная защита гарантируется только праву на проведение мирных публичных мероприятий, которое тем не менее может быть ограничено федеральным законом в соответствии с критериями, предопределяемыми требованиями статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, на основе принципа юридического равенства и вытекающего из него принципа соразмерности, т.е. 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. Такой подход согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе закрепленными во Всеобщей декларации прав человека, согласно пункту 1 статьи 20 которой каждый человек имеет право на свободу мирных собраний, и в Международном пакте о гражданских и политических правах, статья 21 которого, признавая право

на мирные собрания, допускает введение обоснованных ограничений данного права, налагаемых в соответствии с законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Конституционный Суд Российской Федерации также указал, что право на свободу мирных собраний определено в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод как не подлежащее никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Таким образом, гарантированное Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми актами как составной частью правовой системы Российской Федерации (часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации) право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в целях защиты конституционно значимых ценностей при обязательном соблюдении принципов необходимости, пропорциональности и соразмерности, с тем чтобы вводимые им ограничения не посягали на само существо данного конституционного права и не препятствовали открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных акций. В этих целях федеральный законодатель, реализуя предоставленные ему Конституцией Российской Федерации полномочия по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина (пункты «в», «м» статьи 71, пункт «б» части 1 статьи 72, части 1 и 2 статьи 76), установил в Федеральном законе № 54-ФЗ порядок организации и проведения таких публичных мероприятий.

7 июня 2013 г. в связи с подготовкой и проведением в Российской Федерации чемпионата мира по футболу и Кубка конфедераций Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят Федеральный закон № 108-ФЗ, которым в Российской Федерации обеспечивается и гарантируется безопасность физических лиц и юридических лиц, в том числе FIFA, дочерних организаций FIFA, контрагентов FIFA, конфедераций, национальных футбольных ассоциаций, Российского футбольного союза, Оргкомитета «Россия-2018», участников спортивных соревнований, иных лиц, участвующих в мероприятиях, и зрителей. Комплексная программа мер по обеспечению безопасности в периоды подготовки и проведения спортивного соревнования утверждается Президентом Российской Федерации (части 1, 2 статьи 12).

Федеральный закон № 108-ФЗ также закрепляет полномочие Президента Российской Федерации в период проведения спортивного соревнования вводить усиленные меры безопасности, перечень которых приводится в

части 1 статьи 13 и включает в себя ограничение проведения публичных мероприятий, не связанных со спортивными соревнованиями (пункт 7).

Таким образом, Указ издан Президентом Российской Федерации в пределах его полномочий в рамках реализации программы мер по обеспечению безопасности в периоды подготовки и проведения спортивных соревнований.

Порядок опубликования Указа соблюден, поскольку он размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 10 мая 2017 г., опубликован в «Российской газете» 11 мая 2017 г., в «Собрании законодательства Российской Федерации» 15 мая 2017 г.

Доводы апелляционной жалобы о наличии оснований для отмены решения суда первой инстанции, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, материалами административного дела не подтверждаются.

Утверждение Помазуева А.Е. о том, что суд первой инстанции уклонился от оценки основания, по которому административный истец просил признать пункт 11 Указа противоречащим положениям пункта 7 части 1 статьи 13 Федерального закона № 108-ФЗ, ошибочно, так как в обжалуемом решении указано, что оспариваемым положением Указа предусмотрена одна из мер безопасности, введенных Президентом Российской Федерации в порядке и в соответствии с полномочиями, предусмотренными пунктом 7 части 1 статьи 13 Федерального закона № 108-ФЗ, и лишь на территориях, в пределах которых расположены объекты инфраструктуры, предназначенные для проведения чемпионата мира по футболу и Кубка конфедераций, а также в прилегающих к ним акваториях в период с 1 июня по 12 июля 2017 г. и с 25 мая по 25 июля 2018 г. Довод административного истца о том, что термин «ограничение проведения публичных мероприятий» в пункте 7 части 1 статьи 13 Федерального закона № 108-ФЗ должен трактоваться как нормативное закрепление конкретных случаев, когда проведение публичного мероприятия возможно, основан на ошибочном толковании законодательства.

Ссылка на то, что пунктом 11 Указа уведомительный порядок проведения публичных мероприятий в субъектах Российской Федерации, на территориях которых вводятся усиленные меры безопасности, заменен на разрешительный, а организатор публичного мероприятия лишается возможности самостоятельно предложить место его проведения, исходя из его целей, является несостоятельной, поскольку оспариваемый пункт Указа не запрещает гражданам (организаторам публичных мероприятий) определять и предлагать места проведения публичного мероприятия в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 54-ФЗ, из которого следует, что выбор конкретной формы проведения публичного мероприятия является прерогативой граждан, однако параметры публичного мероприятия, включая форму, время и место проведения, могут изменяться и корректироваться в рамках согласительных процедур между его организатором и уполномоченными органами публичной власти (глава 2).

Вопреки мнению административного истца оспариваемое предписание не обязывает граждан (организаторов публичных мероприятий) обращаться за разрешением на проведение публичного мероприятия и не вводит дополнительных критериев, не предусмотренных статьями 8, 9 и 12 Федерального закона № 54-ФЗ, соблюдение которых является необходимым условием для проведения публичного мероприятия.

Согласование проведения мероприятий с территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальными органами безопасности предусмотрено для органов исполнительной власти или местного самоуправления соответствующих субъектов Российской Федерации, а не для граждан (организаторов публичных мероприятий), в связи с чем, как обоснованно указано в обжалуемом решении, данное положение, содержащееся в оспариваемом пункте Указа, прав и интересов административного истца не нарушает.

Утверждение административного истца о том, что оспариваемый пункт Указа противоречит пункту 2 части 1 статьи 12 Федерального закона № 54-ФЗ, так как позволяет органам власти произвольно отказывать в проведении публичного мероприятия в месте, выбранном организатором, не предлагая ему альтернативного места для проведения, несостоятельно. Такое положение в пункте 11 Указа отсутствует и из его содержания не следует.

Установив, что пункт 11 Указа не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, прав и законных интересов административного истца не нарушает, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления Помазуева А.Е.

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2017 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Помазуева Александра Евгеньевича – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии В.Ю. Зайцев

Н.А. Ксенофонтова