



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 35-АПГ18-21

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

23 января 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Зинченко И.Н.
при секретаре Костереве Д.А.
рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Джинчвеладзе Татьяны Ивановны о признании недействующей части 3 статьи 5.1 Закона Тверской области от 10 октября 2006 года № 98-ЗО «О регулировании отдельных вопросов проведения публичных мероприятий на территории Тверской области» по апелляционной жалобе административного истца на решение Тверского областного суда от 12 сентября 2018 года, которым в удовлетворении заявленных требований отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения Джинчвеладзе Т.И., поддержавшей доводы жалобы, возражение представителя Законодательного Собрания Тверской области Рыковой О.В. и представителя Правительства Тверской области Ковалевой Е.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Негановой Г.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

Законом Тверской области от 10 октября 2006 года № 98-ЗО «О регулировании отдельных вопросов проведения публичных мероприятий на территории Тверской области» (далее – Закон Тверской области № 98-ЗО), официально опубликованным в печатном издании «Тверские ведомости»,

№ 45 (13 – 19 октября), 2006 года, в статье 5.1 определены места проведения публичного мероприятия.

В части 3 названной статьи дополнительно к местам, в которых в соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее - Федеральный закон № 54-ФЗ), проведение публичного мероприятия запрещается, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности, предотвращения возможного нарушения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создания помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры отнесены перечисленные в пунктах 1-5 места.

Джинчвеладзе Т.И. обратилась с административным иском заявлением о признании данной нормы недействующей, ссылаясь на её несоответствие части 2.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ, поскольку установленный запрет распространяется на проведение пикетирования, в то время как приведённая федеральная норма предоставила региональному законодателю право дополнительно определять места, в которых запрещается проведение исключительно собраний, митингов, шествий и демонстраций.

Административный истец указывала, что оспариваемое региональное предписание нарушает её права и свободы, так как за проведение пикетирования на территории, непосредственно прилегающей к зданию, занимаемому органами государственной власти (пункт 5 части 3 статьи 5.1 Закона Тверской области № 98-О) она привлечена к административной ответственности.

Решением Тверского областного суда от 12 сентября 2018 года в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Джинчвеладзе Т.И. просит судебный акт отменить, как постановленный с нарушением норм материального права, принять по делу новое решение об удовлетворении требований.

Прокурором, принимавшим участие в рассмотрении дела, Законодательным Собранием Тверской области, Правительством Тверской области представлены письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых выражается согласие с вынесенным судебным решением.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражений на неё, Судебная коллегия считает решение незаконным исходя из следующего.

Конституции Российской Федерации гарантирует право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (статья 31).

Защита прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федерации (пункт «б» части 1 статьи 72 Конституции 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, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Специальным законом, направленным на обеспечение реализации конституционного права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования является Федеральный закон № 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 названный выше закон и иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять правовое регулирование исключительно вопросов, касающихся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, и только в случаях, предусмотренных данным законом (часть 1 статьи 1 указанного закона).

Федеральный законодатель, определяя публичное мероприятие как открытую, мирную, доступную каждому акцию, осуществляемую по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств, выделяет пять его форм: собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование (пункт 1 статьи 2 Федерального закона № 54-ФЗ), указывает, 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 этого публичного мероприятия, а условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы исключительно федеральными законами (часть 1 статьи 8).

Статьёй 8 Федерального закона № 54-ФЗ, регламентирующей вопросы, касающиеся мест проведения публичных мероприятий, определяющей в пунктах 1 - 4 части 2 места, в которых проведение публичного мероприятия запрещено, органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации предоставлено:

- полномочие определять единые специально отведённые 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 отведённые места);

- законами устанавливать порядок использования специально отведённых мест, нормы их предельной заполняемости и предельную численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется (часть 1.1);

- в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом дополнительно определять 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).

Из системного анализа приведённых выше федеральных норм следует, что субъект Российской Федерации вправе ограничивать законом места проведения только таких форм публичных мероприятий как собрание, митинг, шествие и демонстрация, следовательно, оспариваемая норма, устанавливающая места, в которых не допускается проведение любой формы публичного мероприятия, включая пикетирование, не соответствует имеющим большую силу нормативным правовым актам.

Такой вывод полностью согласуется с правой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 14 февраля 2013 года № 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», констатирующего, что Федеральный закон от 8 июня 2012 года № 65-ФЗ, дополнивший статью 8 Федерального закона № 54-ФЗ в том числе частями 1.1 и 2.2, не предусматривает самостоятельного регулирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующих общественных отношений, возложение на субъекты Российской Федерации таких полномочий, как дополнительное определение мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, следует рассматривать как конкретизацию участия субъектов Российской Федерации в определении условий реализации конституционного права на свободу мирных собраний, регулирование которого относится к сфере

ведения Российской Федерации, путём установления федеральным законом полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Между тем, как следует из буквального изложения и смысла оспариваемой нормы, законодатель субъекта Российской Федерации установил дополнительные места, в которых запрещается проведение любого публичного мероприятия.

Позиция суда первой инстанции, согласно которой содержание части 3 статьи 5.1 Закона № 98-З во взаимосвязи с частью 2.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ свидетельствует о том, что запрет на проведение публичных мероприятий установлен в данном случае федеральным законодателем и распространяется на публичные мероприятия в форме собраний, митингов, шествий демонстраций, в то время как Законом Тверской области регламентирован лишь перечень мест, в которых проведение перечисленных публичных мероприятий запрещается, несостоятельна, поскольку не соответствует ни приведённой федеральной норме, ни оспариваемому региональному предписанию: часть 2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ никаких запретов не содержит, а определяет полномочия субъекта Российской Федерации.

При таком положении судебный акт первой инстанции является незаконным, подлежит отмене с вынесением нового решения о признании недействующей части 3 статьи 5.1 Закона № 98-ЗО в той мере, в которой она допускает запрет проведения публичного мероприятия в форме пикетирования в местах, указанных в пунктах 1-5.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 307 - 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Тверского областного суда от 12 сентября 2018 года отменить и принять новое решение.

Административное исковое заявление Джинчвеладзе Татьяны Ивановны удовлетворить.

Признать с момента вступления решения суда в законную силу недействующей часть 3 статьи 5.1 Закона Тверской области от 10 октября 2006 года № 98-ЗО «О регулировании отдельных вопросов проведения публичных мероприятий на территории Тверской области» в той мере, в которой она допускает запрет проведения публичного мероприятия в форме пикетирования в местах, указанных в пунктах 1-5 части 3 названной статьи.

Председательствующий

Судьи