ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-КАД20-5-К2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 26 августа 2020 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Зинченко И.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е.
рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Сулакадзе Олега Георгиевича на решение Останкинского районного суда г. Москвы от 26 апреля 2019 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 4 июля 2019 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 11 декабря 2019 года по административному делу № 2а-117/2019 по административному исковому заявлению Сулакадзе О.Г. к префектуре Северо-восточного административного округа города Москвы (далее - префектура СВАО г. Москвы) о признании решения незаконным, возложении обязанности согласовать проведение митинга.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения Сулакадзе О.Г., поддержавшего доводы жалобы, возражения представителей префектуры СВАО г. Москвы Назаркиной Т.В. и Резниченко В.С., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Сулакадзе О.Г. 25 марта 2019 года направил в префектуру СВАО г. Москвы уведомление о проведении 7 апреля 2019 года публичного мероприятия в форме митинга с предполагаемым участием 150 человек с целью защиты прав жителей района «Останкинский» на благоприятную среду обитания, запрета застройки озелененной территории с указанием основного места двор дома № 7 по улице Цандера, рядом со спортивной площадкой или на противоположной стороне между домами № 5 строение 2 и № 7 по названной улице.

29 марта 2019 года им получен ответ префектуры СВАО г. Москвы, датированный 27 марта 2019 года, содержащий информацию, что указанные в уведомлении площадки не являются специализированными для проведения публичных мероприятий, для проведения публичного мероприятия по адресу: ул. Цандера, д. 7 необходимо получить согласие казённого предприятия г. Москвы «Управление гражданского строительства». Альтернативная площадка представляет собой «зелёную зону» с сетью тропиночных дорожек и не предназначена для проведения митинга с заявленным количеством участников, их размещение повлёчет нарушение Закона г. Москвы от 5 мая 1999 года № 17 «О защите зелёных насаждений». Проведение публичного мероприятия на указанных в уведомлении площадках создаст препятствия (ограничения) движению пешеходов, нарушит права и интересы граждан, не участвующих в митинге, предложено провести митинг на городской площадке в специально отведённом месте – на территории парка культуры и отдыха «Сокольники».

Считая гарантированное конституционное право на свободу мирных собраний нарушенным, Сулакадзе О.Г. обратился в суд с административным иском о признании приведённого решения префектуры СВАО г. Москвы незаконным.

Решением Останкинского районного суда г. Москвы от 26 апреля 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 4 июля 2019 года, в удовлетворении административного иска отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 11 декабря 2019 года указанные судебные акты оставлены без изменения, кассационная жалоба Сулакадзе О.Г. – без удовлетворения.

В связи с поступлением в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобы Сулакадзе О.Г. об отмене принятых по делу судебных актов, как незаконных, по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 12 марта 2020 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 21 июля 2020 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной

коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, возражений на неё, Судебная коллегия считает, что судами допущены такого рода нарушения норм материального и процессуального права.

Признавая заявленные требования не подлежащими удовлетворению, суды исходили из того, что предложение организатору публичного мероприятия провести митинг в ином специально отведённом для этих целей месте обусловлено необходимостью защиты публичных интересов во избежание нарушения функционирования объектов социальной инфраструктуры, создания препятствий движению пешеходов, нарушения прав и интересов граждан, не участвующих в заявленном мероприятии, что не является отказом в проведении публичного мероприятия, административным истцом не доказан факт нарушения его прав административным ответчиком.

Между тем суды не учли следующее.

Законность и справедливость при рассмотрении судами административных дел обеспечиваются соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в том числе регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, а также с получением гражданами и организациями судебной защиты путём восстановления их нарушенных прав и свобод (статьи 6, 8, 9 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее - КАС РФ).

Предусмотренное статьёй 31 Конституции Российской Федерации право граждан России собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование является одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в России 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, статьи 2, части 1 и 3 статьи 13,

часть 1 статьи 45, части 1 и 2 статьи 46, статья 64 Конституции Российской Федерации).

Данное право обеспечивает гражданам реальную возможность через проведение публичных мероприятий оказывать влияние на деятельность органов публичной власти посредством поддержания цивилизованного мирного диалога между гражданским обществом и государством.

Принимая во внимание провозглашенную в преамбуле Конституции Российской Федерации цель утверждения гражданского мира и согласия и учитывая, что исходя из самой своей сути публичные мероприятия могут затрагивать права и законные интересы широкого круга лиц – как участников таких мероприятий, так и лиц, в них непосредственно не участвующих, – государственная защита гарантируется лишь праву на проведение мирных публичных мероприятий. Это право может быть ограничено федеральным законом, при этом вводимые ограничения свободы мирных собраний не должны посягать на само существо данного конституционного права и препятствовать открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных акций.

Такой подход согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, закреплёнными во Всеобщей декларации прав человека (пункт 1 статьи 20), Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 21) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 11), определяющей, в частности, право на свободу мирных собраний 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, федеральный закон должен обеспечивать возможность полноценной реализации права на свободу мирных собраний и одновременно – соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц – с другой, исходя из необходимости государственной защиты прав и свобод всех лиц (как участвующих, так и не участвующих в публичном мероприятии), в том числе путём введения адекватных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан.

В этих целях в Федеральном законе от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» установлен порядок организации и проведения таких публичных мероприятий (далее – Закон № 54-ФЗ).

Согласно статье 2 приведённого федерального закона публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в

различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или информирование избирателей о своей деятельности при встрече депутата законодательного (представительного) органа государственной власти, депутата представительного органа муниципального образования с избирателями (пункт 1); митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера (пункт 3).

Пунктом 1 части 4 статьи 5 Закона № 54-ФЗ определено, что организатор публичного мероприятия обязан подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления (далее – уполномоченный орган) уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном статьёй 7 данного закона.

Публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для этих целей местах в случае, если его проведение не создаёт угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия (часть 1 статьи 8 Закона № 54-ФЗ).

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют 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 (часть 1.1 статьи 8 Закона № 54-ФЗ).

К местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, относятся территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи; территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов (часть 2.2 статьи 8 Закона № 54-ФЗ).

Уполномоченный орган после получения уведомления о проведении публичного мероприятия обязан довести до сведения его организатора в течение трёх дней со дня получения этого уведомления обоснованное

предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия (пункт 2 части 1 статьи 12 Закона № 54-ФЗ).

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимся в пункте 12 постановления от 26 июня 2018 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях», предложение органа публичной власти об изменении места и (или) времени начала и окончания проведения публичного мероприятия не может быть произвольным, немотивированным и должно содержать конкретные данные, свидетельствующие об очевидной невозможности проведения этого мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время в связи с необходимостью защиты публичных интересов.

К таким интересам могут быть отнесены: сохранение и (или) восстановление нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной, социальной или транспортной инфраструктуры и связи (например, аварийный ремонт сетей инженерно-технического обеспечения), либо необходимость поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное для этого время, в том числе ввиду угрозы обрушения зданий и сооружений или превышения нормы предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия), либо недопустимость создания помех движению пешеходов и (или) транспортных средств, доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, либо иные подобные причины.

В названном пункте постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации обращено внимание судов на необходимость учитывать, что неудобства, вызываемые проведением публичного мероприятия, для не участвующих в нём граждан, а также предположения органа публичной власти о возможности возникновения указанных неудобств сами по себе не могут являться уважительной причиной для изменения места и (или) времени проведения публичного мероприятия, орган публичной власти обязан представить суду доказательства, подтверждающие наличие конкретных обстоятельств, препятствующих проведению публичного мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время.

Вместе с тем, как следует из материалов дела и обжалуемых судебных актов, судами не исследовались доказательства, подтверждающие наличие конкретных обстоятельств, препятствующих проведению публичного мероприятия в заявленных местах, не выяснялось, принимались ли уполномоченным органом дополнительные меры, направленные на обеспечение соблюдения требований, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Суд в случае установления принятия указанных мер должен проверить, имелась ли у административного ответчика возможность обеспечить общественный порядок, безопасность граждан, а также нормальное и бесперебойное функционирование жизненно важных объектов коммунальной, транспортной или социальной инфраструктуры.

Признавая действия префектуры СВАО г. Москвы законными, суд оставил без внимания, что материалы административного дела не содержат сведений о том, что проведение митинга, организатором которого является административный истец, сопряжено с угрозой обрушения зданий и сооружений, угрозой безопасности участников данного публичного мероприятия либо повлечёт нарушение нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, что в силу прямого указания на то в законе влечёт необходимость изменения места его проведения.

Кроме того, судебными инстанциями не устанавливалось, соответствует ли предложенное специально отведённое место (парк культуры и отдыха «Сокольники», в котором проведение публичного мероприятия с предельной нормой заполняемости до 1500 человек осуществляется без подачи уведомления) достижению заявленной цели публичного мероприятия.

Довод административного ответчика об отсутстзии у организатора митинга согласия казённого предприятия г. Москвы «Управление гражданского строительства» на проведение данного мероприятия судом не проверен, норма закона, предусматривающая такую обязанность, не приведена. Доказательства, свидетельствующие о том, что проведение данного мероприятия с заявленным количеством участников повлечёт нарушение Закона г. Москвы от 5 мая 1999 года № 17 «О защите зелёных насаждений», отсутствуют.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены нормативные требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176).

Такое правовое регулирование, обеспечивающее реализацию задач по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административных дел (пункт 3 статьи 3 названного Кодекса), не позволяет принимать произвольные и немотивированные судебные акты без учёта всех доводов, приведённых сторонами судебного разбирательства.

Достижение указанной задачи невозможно без соблюдения принципа состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 названного Кодекса). Данный принцип выражается, в том числе в принятии судом предусмотренных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного

разрешения административного дела (часть 2 статьи 14, часть 1 статьи 63, части 8 и 12 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении» разъяснил, что судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Однако обжалуемые судебные акты приведённым требованиям не соответствуют.

С учётом изложенного вывод судебных инстанций о законности обжалуемого решения префектуры СВАО г. Москвы основан на неверном истолковании норм материального права, регулирующих возникшие отношения, неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для дела, следовательно, обжалуемые судебные акты нельзя признать законными.

Допущенные при разрешении административного дела нарушения норм материального и процессуального права являются существенными, повлияли на исход дела, и без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов административного истца, в связи с чем Судебная коллегия считает необходимым обжалуемые судебные акты отменить и передать административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в связи с невозможностью принять решение по имеющимся материалам.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327 - 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Останкинского районного суда г. Москвы от 26 апреля 2019 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 4 июля 2019 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 11 декабря 2019 года отменить, дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи