



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 81-КАД21-2-К8

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

28 апреля 2021 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.,
Горчаковой Е.В. и Зинченко И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Миропольцева Дмитрия Дмитриевича на решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 28 ноября 2019 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Кемеровского областного суда от 30 ноября 2019 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 марта 2020 года по административному делу № 2а-5424/2019 по административному исковому заявлению Миропольцева Д.Д. к администрации г. Новокузнецка о признании незаконными действий (бездействия) и решения от 22 ноября 2019 года об отказе в согласовании проведения публичного мероприятия в форме митинга.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Миропольцевым Д.Д. и Шакиным Д.В. 20 ноября 2019 года в администрацию г. Новокузнецка было подано уведомление о намерении провести публичное мероприятие в форме митинга 1 декабря 2019 года в период с 14 часов до 16 часов по адресу: г. Новокузнецк, площадь общественных мероприятий, участок между зданием ТРЦ «Сити-Молл» (ул. Кирова, 55), павильоном «Подорожник» (ул. Свердлова, 206), магазином «Пятёрочка» (ул. Свердлова, 3) и административным зданием Свердлова, 20а с дислокацией, позволяющей соблюсти требования части 1 статьи 2 Закона Кемеровской области от 9 июля 2012 года № 81-ОЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий» (далее - Закон Кемеровской области от 9 июля 2012 года № 81-ОЗ), т.е. в 100 метрах от здания торгового центра, Следственного комитета и Колеса обозрения (детской площадки).

В качестве цели данного публичного мероприятия было заявлено инициирование процедуры отставки (отрешения) губернатора Кемеровской области в установленном законодательством порядке.

22 ноября 2019 года администрация города Новокузнецка направила названным организаторам письмо № 1/6696, в котором сообщалось о невозможности проведения заявленного ими мероприятия в указанных месте и время, в связи с проведением там ранее запланированного мероприятия с 8 часов до 21 часа с участием детей и подростков в возрасте от семи до шестнадцати лет на основании распоряжения администрации города Новокузнецка от 18 ноября 2019 года № 461 «О подготовке и проведении спортивно-массового мероприятия «День хоккея - наш день!», с предполагаемым числом участников - 800 человек. Предполагаемый размер занимаемой территории площади общественных мероприятий Центрального района 17 550 кв.м.

Кроме того, отказ администрации мотивирован тем, что статьей 2 Закона Кемеровской области от 9 июля 2012 года № 81-ОЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий» к местам, в которых проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций запрещено, отнесены в том числе места, где будут проводиться мероприятия с участием детей, а также территории, прилегающие ближе, чем на 100 метров к ним.

Миропольцев Д.Д. обратился в суд с административным иском к администрации г. Новокузнецка о признании незаконным решения от 22 ноября 2019 года №1/6696, оформленного в виде отказа в согласовании проведения публичного мероприятия, запланированного организаторами на 1 декабря 2019 года с 14 часов до 16 часов.

Также просил признать незаконным бездействие администрации г. Новокузнецка, выразившееся в неисполнении обязанности по назначению своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия, в соответствии с требованиями пункта 3 части 1 статьи 12 Федерального закона от 19 июня 2004 года №54-ФЗ «О собраниях, митингах,

демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее - Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ) и в неисполнении обязанности по доведению до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия обоснованного предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия с указанием конкретных места и (или) времени, предусмотренной пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ.

В обоснование своих требований указывал, что отказ в проведении публичного мероприятия является незаконным, поскольку не содержит обоснованного предложения об изменении места и (или) времени его проведения, не предложены конкретные места и (или) время возможного проведения этого мероприятия. Также ссылался на то, что в установленный срок данный отказ административному истцу вручен не был. Поскольку административный ответчик обязан был назначить уполномоченного представителя и вручить под роспись административному истцу соответствующее распоряжение, то полагал, что администрацией было допущено незаконное бездействие.

Решением Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 28 ноября 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Кемеровского областного суда от 30 ноября 2019 года в удовлетворении административного иска отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 марта 2020 года указанные судебные акты без изменения.

В кассационной жалобе, поданной Миропольцевым Д.Д. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос о её передаче для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 15 марта 2021 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, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами такие нарушения допущены.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суды пришли к выводу о том, что нарушений прав административного истца оспариваемым отказом не допущено.

Признавая обоснованным отказ в проведении публичного мероприятия суды указали на невозможность одновременного проведения в заявленные организаторами место и время публичного мероприятия и ранее запланированного спортивно-массового мероприятия с участием детей.

Сославшись на то, на то, что заявленное административным истцом публичное мероприятие не было согласовано, суды пришли к выводу о том, что у административного ответчика отсутствовала и обязанность назначать своего уполномоченного представителя

Также суды отклонили доводы административного истца о несоблюдении административным ответчиком порядка доведения до Миропольцева Д.Д. решения (отказа) от 22 ноября 2019 года, сославшись на исследованные судом доказательства об обратном.

Кроме того, суды пришли к выводу о том, что у административного ответчика отсутствовала обязанность по информированию организаторов заявленного публичного мероприятия о возможности проведения публичного мероприятия в ином месте и (или) иное время.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с выводом судов об отсутствии у административного ответчика обязанности по информированию организаторов заявленного публичного мероприятия о возможности проведения публичного мероприятия в ином месте и (или) иное время согласиться не может.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года закрепляет 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 (статья 11).

Право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование является конституционным правом (статья 31 Конституции Российской Федерации), на обеспечение реализации которого направлены нормы Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Названным федеральным законом установлено право организатора публичного мероприятия проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирования в местах и во время, которые указаны в уведомлении о проведении публичного мероприятия либо изменены в результате

согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, собрания - в специально отведенном или приспособленном для этого месте, позволяющем обеспечить безопасность граждан при проведении собрания (пункт 1 части 3 статьи 5).

При этом организатор публичного мероприятия обязан подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия в порядке, установленном статьей 7 данного федерального закона (пункт 1 части 4 статьи 5).

После получения уведомления о проведении публичного мероприятия уполномоченный орган в силу пункта 2 части 1 статьи 12 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» обязан довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение 3 дней со дня получения указанного уведомления (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за 5 дней до дня его проведения - в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям данного федерального закона.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления отказывает в согласовании проведения публичного мероприятия только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое в соответствии с настоящим Федеральным законом не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо если в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с настоящим Федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации проведение публичного мероприятия запрещается (часть 3 статьи 12).

Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 2 апреля 2009 года № 484-О-П «По жалобе граждан Лашманкина А.В., Шадрина Д.П. и Шимоволоса С.М. на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и 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», сформулированы правовые позиции, имеющие значение при разрешении споров, касающихся возможности проведения публичных мероприятий. Так, определено, что понятие «согласование проведения публичного мероприятия с органом публичной власти» по своему

конституционно-правовому смыслу не предполагает, что орган публичной власти может по своему усмотрению запретить проведение публичного мероприятия или изменить его цели, место, время или форму; он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения, причем такое предложение должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в заявленное организатором время), либо иными подобными причинами, исчерпывающее законодательное определение которых ограничивало бы дискрецию публичной власти по реализации своих конституционных обязанностей. При согласовании публичного мероприятия уполномоченные представители публичной власти должны привести веские доводы в обоснование того, что проведение публичного мероприятия в заявленном месте и (или) в заявленное время не просто нежелательно, а невозможно в связи с необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, и предложить организаторам публичного мероприятия такой вариант, который позволял бы реализовать его цели, включая свободное формирование и выдвижение участниками публичного мероприятия своих требований, в том числе политических, и их доведение до соответствующих адресатов.

Изложенное полностью согласуется с разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимися в пункте 13 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», о том, что судам следует учитывать, что при направлении организатору публичного мероприятия обоснованного предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия орган публичной власти обязан предложить конкретные место и (или) время для проведения заявленного публичного мероприятия, обеспечивающие возможность достижения правомерных целей этого мероприятия и соответствующие его социальному и политическому значению.

Таким образом, установив обстоятельства, свидетельствующие о невозможности проведения публичного мероприятия, соответствующий орган публичной власти обязан предложить иное место и (или) иное время, позволяющее провести данное публичное мероприятие.

Следовательно вывод судов нижестоящих инстанций об отсутствии у уполномоченного органа обязанности предложить организаторам публичного мероприятия иное место и (или) иное время проведения митинга является несостоятельным.

При таком положении и принимая во внимание, что судами допущены ошибки в применении норм материального права, которые повлияли на исход рассмотрения административного дела, судебные акты подлежат отмене в части отказа в признании незаконным ответа главы г. Новокузнецка от 22 ноября 2019 года № 1/6696 в той мере, в какой данный ответ не содержит предложения об ином конкретном месте и (или) времени проведения заявленного публичного мероприятия, с принятием в указанной части по делу нового решения.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 28 ноября 2019 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Кемеровского областного суда от 30 ноября 2019 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 марта 2020 года в части отказа в признании незаконным ответа главы г. Новокузнецка от 22 ноября 2019 года № 1/6696 отменить и принять по делу в этой части новое решение.

Признать незаконным ответ главы г. Новокузнецка от 22 ноября 2019 года № 1/6696 в той мере, в какой данный ответ не содержит предложения об ином конкретном месте и (или) времени проведения заявленного публичного мероприятия.

В остальной части решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 28 ноября 2019 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Кемеровского областного суда от 30 ноября 2019 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 11 марта 2020 года оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи