



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 117-КАД21-12-К4

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

24 ноября 2021 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Зинченко И.Н. и Нефедова О.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи кассационную жалобу Мищенко Виктории Станиславовны на решение Севастопольского городского суда от 29 июля 2020 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 3 ноября 2020 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 18 февраля 2021 года по делу № 3а-52/2020 по административному исковому заявлению Мищенко В.С. к Законодательному Собранию города Севастополя о признании недействующей статьи 6 Закона города Севастополя от 28 июня 2017 года № 351-ЗС «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в городе Севастополе».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя административного истца Орленко С.В., поддержавшего доводы кассационной жалобы, возражения представителя Законодательного Собрания города Севастополя Близнюк Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Никоноровой О.Е., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в целях защиты права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и

пикетирования в городе Севастополе, а также защиты конституционных прав граждан, не являющихся участниками публичных мероприятий, принят Закон города Севастополя от 28 июня 2017 года № 351-ЗС «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в городе Севастополе» (далее – Закон № 351-ЗС).

В соответствии со статьей 6 названного регионального закона к перечню мест, в которых проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций запрещается, помимо мест, установленных Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее также – Федеральный закон № 54-ФЗ), относятся: тротуары (в случае препятствования движению пешеходов), остановочные пункты общественного транспорта (пункт 1); вокзалы, аэропорты, авто- и железнодорожные станции, морские порты, пристани (пункт 2); рынки, места проведения ярмарок и торгово-развлекательные комплексы (центры) (пункт 3); образовательные учреждения, учреждения социальной защиты населения, медицинские организации, объекты спорта, детские площадки (пункт 4); объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества) (пункт 5); места проведения строительных, ремонтно-восстановительных работ (пункт 6); объекты, занимаемые государственными органами города Севастополя и органами местного самоуправления в городе Севастополе (пункт 7).

Мищенко В.С. обратилась в суд с административным иском заявлением о признании приведенной статьи недействующей, указав, что оспариваемое региональное правовое регулирование осуществлено за пределами полномочий субъекта Российской Федерации; устанавливает дополнительные ограничения реализации ее права проводить мирные собрания и принимать участие в них; не соответствует положениям части 1 статьи 1, части 2.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ.

Решением Севастопольского городского суда от 29 июля 2020 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 3 ноября 2020 года, в удовлетворении требований административного истца отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 18 февраля 2021 года указанные судебные акты оставлены в силе.

В кассационной жалобе, поданной Мищенко В.С. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене указанных судебных актов.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 29 июня 2021 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 7 октября 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, возражения на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами такие нарушения допущены.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «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; условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами.

Одновременно в части 2 указанной статьи определены конкретные места, в которых проведение публичных мероприятий запрещается: 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.

Вокзалы, аэропорты, авто- и железнодорожные станции, морские порты, пристани, которые региональным законодателем включены в перечень мест, в которых запрещается проводить собрания, митинги, шествия, демонстрации, которые относятся к объектам инфраструктуры (подпункты «а», «г», «ж» пункта 5 статьи 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»), в приведенной норме не поименованы.

В отношении объектов транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено федеральным законодателем, субъекту Российской Федерации предоставлено право законом определять порядок проведения на таких объектах публичного мероприятия с учетом требований Федерального закона № 54-ФЗ, а также требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (часть 3.1 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ).

Субъектам Российской Федерации частью 2.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ предусмотрено полномочие, реализуемое их органами

законодательной власти, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности определять законом дополнительные 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.

Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении административного иска, пришел к выводу о соответствии положений статьи 6 Закона № 351-ЗС имеющим большую силу нормативным правовым актам.

Проанализировав правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в постановлении от 4 июня 2020 года № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 3.4 Закона Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» в связи с жалобами граждан Н.П. Барановой, А.Г. Круглова и Д.И. Сталина» (далее – постановление от 4 июня 2020 года № 27-П), сопоставив содержание оспариваемой статьи регионального закона с частью 2.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ, сделал заключение, что статья 6 Закона № 351-ЗС определяет не абстрактные территории, а конкретные места в городе Севастополе, продиктованные объективными потребностями, названными в федеральной норме; признал обоснованным возражение административного ответчика о недоказанности Мищенко В.С. нарушения ее прав, свобод и законных интересов оспариваемыми региональными нормами.

При этом отметил, что оспариваемое правовое регулирование имеет дополнительное, а не преобладающее значение, не выходит за конституционные пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в названном выше постановлении.

Судебная коллегия по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции оставила решение суда без изменений, констатируя, что Законодательное Собрание города Севастополя действовало в пределах предоставленных полномочий и в соответствии с целями, указанными Федеральным законом № 54-ФЗ; какой-либо неопределенности и неоднозначности нормы статьи 6 Закона № 351-ЗС не содержат; установленный запрет не нарушает прав административного истца, поскольку не препятствует проведению публичных мероприятий в иных местах, если их проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия.

Также суд апелляционной инстанции признал правильным применение Севастопольским городским судом положений Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», Правил по охране труда в строительстве, утвержденных приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 1 июня 2015 года № 336н, содержащих нормы, подтверждающие объективную необходимость установления региональным законодателем мест, в которых проведение публичных мероприятий запрещается, в целях исключения нарушений функционирования перечисленных в оспариваемых нормах объектов.

По мнению апелляционного суда общей юрисдикции, оснований для вывода о произвольном установлении региональным законодателем мест, в которых запрещено проведение публичного мероприятия, не имеется.

Кассационный суд, оставляя без удовлетворения кассационную жалобу Мищенко В.С., не усмотрел оснований не согласиться с выводами судов первой и апелляционной инстанций, признал, что они соответствуют фактическим обстоятельствам дела и подлежащим применению нормам права.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с такими выводами судов ввиду следующего.

Вопрос о конституционности норм законов субъектов Российской Федерации, дополнительно определяющих места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, неоднократно был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который, признавал такие региональные нормы неконституционными.

Давая толкование части 2.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ в постановлении от 4 июня 2020 года № 27-П, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями, конкретизирующими на собственной территории правовой режим проведения публичных мероприятий, не исключается Конституцией Российской Федерации, поскольку, используя предоставленные в сфере совместного ведения полномочия, субъекты Российской Федерации обязаны соблюдать конституционные требования о непротиворечии законов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в форме иной, нежели федеральный закон.

Определение законом субъекта Российской Федерации мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, не должно приводить к тому, чтобы устанавливаемые на региональном уровне публичной власти ограничения относительно допустимых мест осуществления гарантированного статьей 31 Конституции Российской Федерации права необоснованно расширяли предусмотренные Федеральным законом № 54-ФЗ

нормы (запреты), приобретая по своим юридическим параметрам сопоставимое с ними или, более того, преобладающее значение в системе действующего правового регулирования свободы мирных собраний.

Осуществляя такое регулирование, субъекты Российской Федерации должны избегать вторжения в предметы федерального ведения и не полномочны имплементировать в законодательство процедуры и условия, искажающие само существо тех или иных конституционных прав, снижать уровень их основных гарантий, закрепленных в Конституции Российской Федерации и федеральных законах, а также самостоятельно, за пределами установленных федеральными законами рамок, вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые может устанавливать только федеральный законодатель.

Изложенная правовая позиция высказывалась Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 21 июня 1996 года № 15-П, от 18 июля 2012 года № 19-П, от 1 декабря 2015 года № 30-П, от 2 июля 2018 года № 27-П, от 1 ноября 2019 года № 33-П.

Отнесение законом субъекта Российской Федерации того или иного места к числу тех, где запрещено проведение публичных мероприятий (за исключением пикетирования), обязательно предполагает необходимость учета целого комплекса факторов (производственных, инфраструктурных, экологических, транспортных, санитарных и т.п.), обуславливающих принципиальную недопустимость проведения публичного мероприятия в конкретном месте, то есть в региональном законе допускаются запреты, которые должны быть направлены на определение конкретных мест, продиктованные объективными потребностями, порождаемыми фактическими обстоятельствами, имеющими в своей основе казуальный (предметный) характер и не поддающимися нормативному обобщению (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 года № 976-О).

Конституционный Суд Российской Федерации делает вывод, что возложение в соответствии с частью 2.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ на субъекты Российской Федерации бремени дополнительного установления мест, в которых запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, требует от них последовательного соблюдения установленных федеральным законодателем правил организации и проведения публичных мероприятий, что предполагает возможность установления таких мест исключительно на основе учета объективных региональных особенностей и условий, не нашедших отражения в федеральных законах, и подразумевает недопустимость произвольного пространственно-территориального ограничения права на свободу мирных собраний, и не означает наделения их правом самостоятельного формального (абстрактного) расширения перечня таких мест, установленных федеральным законодателем, поскольку по смыслу правовой позиции, сформулированной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 года № 13-П, исключительно федеральный законодатель, соблюдая конституционные принципы необходимости, целесообразности и соразмерности, не лишен возможности как

расширить перечень соответствующих мест непосредственно в федеральном законе, так и уточнить пределы полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по дополнительному их установлению.

Принимая во внимание изложенные выше правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу, что статья 6 Закона № 351-ЗС, содержание которой предусматривает, что к местам, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, относятся не конкретные места, то есть индивидуально определенные объекты, а общие категории мест по их принадлежности к конкретным видам деятельности, не отвечает принципу правовой определенности и не согласуется с частью 1 статьи 1 и частью 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», однозначно ориентирующими субъекты Российской Федерации на то, что делегированное им полномочие по дополнительному определению в своих законах мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, предполагает их связанность при установлении соответствующих мест не общими, объявленными федеральным законодателем целями защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, а конкретными обстоятельствами, характерными для тех или иных субъектов Российской Федерации, и не наделяет их правом введения абстрактных запретов, имеющих первичный нормообразующий характер (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 года № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» в связи с жалобами граждан М.С. Седовой и В.П. Терешонковой»).

Более того, в постановлении от 4 июня 2020 года № 27-П Конституционный Суд Российской Федерации расценил запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций вблизи учреждений, организаций и объектов, перечисленных в оспариваемой статье, как необоснованное и несоразмерное (непропорциональное) ограничение свободы мирных собраний в условиях, когда ни Федеральный закон № 54-ФЗ, ни Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ни Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», ни другие федеральные законы не предусматривают подобного рода запретов.

Приведенные позиции Конституционного Суда Российской Федерации судами не были применены.

По смыслу части второй статьи 74 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» во взаимосвязи с его статьями 3, 6, 36, 79, 85, 86, 87, 96 и 100, конституционное истолкование нормативного акта или отдельного его положения, проверяемого посредством конституционного судопроизводства,

как относящееся к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, который обеспечивает выявление его конституционного смысла, является общеобязательным, в том числе для судов.

Суды общей юрисдикции и арбитражные суды, независимо от того, в какой процессуальной стадии находится на рассмотрении конкретное дело, с момента вступления в силу постановления Конституционного Суда Российской Федерации, содержащего конституционно-правовое истолкование нормы (примененной или подлежащей применению в данном деле), опровергающее прежнее ее истолкование, в том числе приданное ей разъяснениями высших судебных инстанций, не вправе не исполнять постановление Конституционного Суда Российской Федерации, – иное означало бы неисполнение требований Конституции Российской Федерации и названного выше Федерального конституционного закона (пункт 5 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2012 года № 25-П).

Таким образом, суды пришли к ошибочному выводу о соответствии оспариваемого регионального правового регулирования законодательству, имеющему большую силу, о принятии статьи 6 Закона № 351-ЗС в пределах предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что обжалуемые судебные акты нельзя признать законными, в связи с чем они подлежат отмене с принятием по делу нового решения об удовлетворении административного искового заявления Мищенко В.С.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Севастопольского городского суда от 29 июля 2020 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 3 ноября 2020 года, кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 18 февраля 2021 года отменить.

Принять по делу новое решение, которым административное исковое заявление Мищенко Виктории Станиславовны удовлетворить.

Признать не действующей со дня вступления решения суда в законную силу статью 6 Закона города Севастополя от 28 июня 2017 года № 351-ЗС «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в городе Севастополе».

Председательствующий

Судьи