



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ17-472

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

7 июля 2017 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Романенкова Н.С.,
судьей Верховного Суда
Российской Федерации Меркулова В.П.,
Назаровой А.М.

при секретаре Стратиенко В.А.
с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по административному
исковому заявлению Помазуева А. [REDACTED], Е. [REDACTED] 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»,

установил:

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), опубликованным 10 мая 2017 г.
на официальном интернет-портале правовой информации
<http://www.pravo.gov.ru>, 11 мая 2017 г. в «Российской газете», 15 мая 2017 г. в
«Собрании законодательства Российской Федерации», 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.

Пунктом 11 Указа установлено, что 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.

Помазуев А.Е. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим приведенного предписания Указа, ссылаясь на то, что оно противоречит Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон № 54), принято 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), и нарушает его право на проведение публичных мероприятий в уведомительном порядке, установленном Федеральным законом № 54-ФЗ. По мнению административного истца, пунктом 11 Указа вводится разрешительный порядок проведения публичных мероприятий и дополнительные ограничения на места и время их проведения, а также на количество их участников.

В обоснование своего требования Помазуев А.Е. указал, что 22 мая 2017 г. Департаментом региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы в ответ на 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.

В судебном заседании административный истец поддержал заявленное требование.

Президент Российской Федерации поручил представлять его интересы в Верховном Суде Российской Федерации Федеральной службе безопасности Российской Федерации согласно распоряжению от 15 июня 2017 г. № 208-рп, которая в письменных возражениях на административный иск указала, что установленные в оспариваемой норме Указа положения, касающиеся 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, изданы Президентом Российской Федерации в рамках предоставленных ему полномочий, не нарушают прав, свобод и законных интересов административного истца и не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В судебном заседании представители Президента Российской Федерации Чарьев М.Р. и Кононенко А.В. поддержали изложенные в возражениях правовые позиции.

Выслушав стороны, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

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.

В приведенном постановлении 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 названными 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 порядок организации и проведения таких публичных мероприятий.

Согласно статье 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. В случаях, предусмотренных этим федеральным законом, нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, издаются Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, принимают и издаются органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

7 июня 2013 г. в связи с подготовкой и проведением в Российской Федерации чемпионата мира по футболу и Кубка конфедераций 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 (часть 1 статьи 12).

Частью 2 статьи 12 Федерального закона № 108 установлено, что комплексная программа мер по обеспечению безопасности в период подготовки спортивного соревнования и период его проведения утверждается Президентом Российской Федерации.

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).

Являясь гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, при осуществлении полномочий обязан охранять права и свободы человека и гражданина, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, при этом он уполномочен издавать указы, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (части 2 и 3 статьи 80, часть 1 статьи 82, части 1 и 2 статьи 90 Конституции Российской Федерации).

Реализуя свои полномочия, в пределах компетенции Президент Российской Федерации в рамках реализации программы по обеспечению

безопасности в периоды подготовки и проведения спортивных соревнований издал Указ, текст которого опубликован в установленном порядке.

Исходя из изложенного Президент Российской Федерации, издавая оспариваемый нормативный правовой акт, действовал в рамках предоставленных ему полномочий при соблюдении требований к форме, виду и процедуре его принятия.

Доводы административного истца о том, 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 несостоятельным.

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 утверждениям 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, соблюдение которых является необходимым условием для проведения публичного мероприятия.

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

В силу части 1 статьи 8 Федерального закона № 54 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.

В целях обеспечения при проведении публичного мероприятия безопасности и правопорядка органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления в порядке, установленном Федеральным законом № 54, направляется уведомление о проведении публичного мероприятия – документ, посредством которого

сообщается информация о проведении публичного мероприятия (пункт 7 статьи 2 Федерального закона № 54).

При этом согласно пункту 2 части 1 статьи 12 Федерального закона № 54 орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления обязан довести до сведения организатора публичного мероприятия 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 Федерального закона № 54.

Статья 5 Федерального закона № 54 допускает возможность изменения в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и времени проведения публичного мероприятия – в специально отведенном или приспособленном для этого месте, позволяющем обеспечить безопасность граждан при проведении собрания (пункт 1 части 3), а также содержит обязанность организатора публичного мероприятия информировать орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в письменной форме о принятии (непринятии) его предложения об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия, и обязанность обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления (пункты 2, 3 части 4).

Из анализа приведенных норм Федерального закона № 54 следует, что, если место проведения мероприятия не пригодно для целей мероприятия, или его проведение создает угрозу безопасности участников данного публичного мероприятия, если не обеспечена возможность достижения цели мероприятия, или исключается (затрудняется) обеспечение при проведении публичного мероприятия безопасности и правопорядка, а также если организатором публичного мероприятия не устранено несоответствие указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Федерального закона № 54, оно может быть не согласовано и не может проводиться; место и (или) время, заявленные в уведомлении, могут быть изменены; не исключается возможность ограничения или исключения проведения публичного мероприятия в конкретных местах и (или) в конкретное время.

Таким образом, оспариваемый пункт Указа в части, предусматривающей проведение публичных мероприятий в местах и (или) по маршрутам движения участников этого мероприятия во временной интервал, которые определяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых вводятся усиленные меры безопасности, или

соответствующими органами местного самоуправления, в полной мере соответствует положениям Федерального закона № 54.

Статья 7 Федерального закона № 54 предписывает, чтобы в уведомлении о проведении публичного мероприятия было указано предполагаемое количество участников публичного мероприятия, а пункт 7.1 части 4 статьи 5 обязывает организатора публичного мероприятия принять меры по недопущению превышения указанного в уведомлении на проведение публичного мероприятия количества участников публичного мероприятия, если превышение количества таких участников создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу.

В системной связи с другими нормами Федерального закона № 54 анализ его статьи 5 позволяет сделать вывод, что, если превышение количества участников создает угрозу общественному порядку и (или) общественной безопасности, безопасности участников данного публичного мероприятия или других лиц либо угрозу причинения ущерба имуществу, такое количество не может быть согласовано.

Следовательно, оспариваемый пункт Указа в той части, в которой предусматривает, что проведение публичного мероприятия в субъектах Российской Федерации, на территориях которых вводятся усиленные меры безопасности, с количеством участников, определяемым органами исполнительной власти таких субъектов Российской Федерации или соответствующими органами местного самоуправления, соответствует как пункту 7 части 1 статьи 13 Федерального закона № 108-ФЗ, так и нормам Федерального закона № 54-ФЗ, направленным на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, безопасности участников публичного мероприятия и других лиц, в случае если превышение количества участников публичного мероприятия создает угрозу такой безопасности и причинения ущерба имуществу.

Исходя из анализа положений названных выше федеральных законов, Верховный Суд Российской Федерации приходит к выводу о том, что установленный Федеральным законом № 54-ФЗ порядок организации и проведения публичного мероприятия в оспариваемом пункте Указа Президентом Российской Федерации не изменялся, из его содержания не следует, что места и (или) маршруты движения, количество участников, временной интервал определяются уполномоченными органами произвольно, исключительно по своему усмотрению и без учета мнения граждан (организаторов публичных мероприятий). Каких-либо запретов, ограничений или дополнительных условий на проведение публичных мероприятий оспариваемой нормой не установлено.

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 данное положение, содержащееся в оспариваемом пункте Указа, прав и интересов административного истца нарушать не может.

Положениями оспариваемой нормы Указа, которые касаются определения органами исполнительной власти или 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, 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.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации,

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Помазуева А. [REDACTED], Е. [REDACTED] 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» отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации
Судьи Верховного Суда
Российской Федерации

[REDACTED]
Н.С. Романенков

[REDACTED]
В.П. Меркулов

[REDACTED]
А.М. Назарова