



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

город Санкт-Петербург

1 ноября 2019 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан М.С.Седовой и В.П.Терешонковой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно статье 5 Закона Республики Коми от 29 ноября 2012 года № 91-РЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности, в том числе если проведение публичных мероприятий 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, в дополнение к установленным частью 2 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» местами, в которых проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций в Республике Коми запрещается, являются, в частности, Стефановская площадь в городе Сыктывкаре (пункт 1), а также здания, занимаемые органами государственной власти Республики Коми, государственными органами Республики Коми, органами местного самоуправления в

Республике Коми, государственными учреждениями Республики Коми, и места в радиусе 50 метров от входа на данные объекты (пункт б).

1.1. 20 июля 2017 года администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар», рассмотрев уведомление, поданное 18 июля того же года гражданкой В.П.Терешонковой вместе с гражданином Т., отказала в проведении 30 июля 2017 года (воскресенье) с 13 часов 00 минут до 14 часов 15 минут в память о жертвах Большого террора в СССР 1937–1938 годов на месте разрушенного 85 лет назад Свято-Стефановского собора города Сыктывкара публичного мероприятия в форме заупокойного молебна по православному обряду с предполагаемым числом участников 20–25 человек. Основанием для отказа послужило то обстоятельство, что Стефановская площадь в городе Сыктывкаре пунктом 1 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» отнесена к местам, в которых императивным образом запрещается проведение каких-либо собраний, митингов, демонстраций и шествий. В то же время до сведения организаторов указанного публичного мероприятия было доведено, что они вправе провести его в специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений местах, утвержденных постановлением Правительства Республики Коми от 25 декабря 2012 года № 598 «Об определении единых специально отведенных или приспособленных 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 мест», с соблюдением требований, предъявляемых к организации публичных мероприятий в таких местах.

Решением Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 27 июля 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда

Республики Коми от 28 июля 2017 года, организаторам указанного религиозного публичного мероприятия, в том числе В.П.Терешонковой, было отказано в удовлетворении требований о признании незаконным отказа городской администрации согласовать место его проведения, о возложении обязанности согласовать публичное богослужение. Определением судьи Верховного Суда Республики Коми от 13 октября 2017 года и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2018 года административным истцам отказано также в передаче кассационных жалоб на принятые по административному делу судебные акты для рассмотрения в заседании соответствующих судов кассационной инстанции.

В обоснование принятых решений суды указали, что субъекты Российской Федерации наделены федеральным законом компетенцией по дополнительному определению мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, демонстраций и шествий. Исходя из этого администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар» была не вправе согласовать проведение публичного богослужения на Стефановской площади, так как пунктом 1 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» эта площадь включена в перечень мест, в которых проведение любых публичных мероприятий, за исключением пикетирований, запрещено.

По мнению В.П.Терешонковой, пункт 1 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 28, 31 и 55 (часть 3), поскольку предусмотренный этой нормой абсолютный, в том числе в выходные дни, запрет на проведение публичных мероприятий (кроме пикетирований) на Стефановской площади в городе Сыктывкаре – принимая во внимание фундаментальный характер свободы мирных собраний в демократическом обществе, а также учитывая тот факт, что данная площадь является, по сути, единственным местом в

центре города, позволяющим проводить массовые публичные мероприятия, и к тому же имеет особое религиозное значение для жителей Республики Коми, – необоснованно препятствует организации на ней публичных мероприятий, включая поминальные и праздничные богослужения, очевидно уместные на этой площади, противоречит свободе распространять религиозные убеждения и действовать в соответствии с ними, в том числе посредством организации и проведения религиозных публичных мероприятий.

1.2. 17 августа 2017 года М.С.Седовой совместно с другими гражданами было подано в администрацию муниципального образования городского округа «Сыктывкар» уведомление о проведении 2 сентября 2017 года (суббота) с 13 часов 00 минут до 15 часов 00 минут на площадке перед зданием, занимаемым этой администрацией, митинга с предполагаемым числом участников 40–50 человек, имеющего своей целью обсуждение неудовлетворительной работы общественного транспорта в городе Сыктывкаре. Однако 18 августа 2017 года администрация муниципального образования городского округа «Сыктывкар» отказала в согласовании указанного мероприятия, так как заявленное в уведомлении место проведения митинга располагается в радиусе 50 метров от входа в здание, занимаемое городской администрацией (органом местного самоуправления), а потому в соответствии с пунктом 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» является одним из мест, в которых проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций в Республике Коми запрещено. При этом до сведения организаторов митинга было доведено, что планируемое ими публичное мероприятие может быть проведено в специально отведенных или приспособленных для публичных мероприятий местах при условии надлежащего информирования администрации муниципального образования городского округа «Сыктывкар» об изменении места его проведения.

28 августа 2017 года инициаторы митинга, включая гражданку М.С.Седову, направили в Сыктывкарский городской суд Республики Коми административное исковое заявление, в котором содержалось требование о признании отказа администрации муниципального образования городского округа «Сыктывкар» в согласовании проведения данного мероприятия перед занимаемым ею зданием нарушающим право на свободу выражения мнения и право на свободу мирных собраний, гарантированные статьями 10 и 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и об обязанности административного ответчика согласовать проведение митинга в избранном ими месте.

Решением Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 30 августа 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Коми от 1 сентября 2017 года, в удовлетворении заявленных организаторами митинга административных исковых требований было отказано со ссылкой на то, что оспариваемый ими отказ администрации муниципального образования городского округа «Сыктывкар» от 18 августа 2017 года обусловлен соблюдением прямого запрета, предусмотренного законодательством Республики Коми.

Определением судьи Верховного Суда Республики Коми от 26 декабря 2017 года и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2018 года административным истцам также отказано в передаче кассационных жалоб на принятые по административному делу судебные акты для рассмотрения в заседании соответствующих судов кассационной инстанции.

По мнению М.С.Седовой, содержащийся в пункте 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» общий, касающийся в том числе выходных дней, запрет проведения любых публичных мероприятий, кроме пикетирований, на территориях, находящихся в радиусе 50 метров от входов в здания, занимаемые органами государственной власти Республики

Коми, государственными органами Республики Коми, органами местного самоуправления в Республике Коми и государственными учреждениями Республики Коми, имея главным своим предназначением воспрепятствование адресной публичной критике региональных и местных чиновников со стороны граждан и их объединений, не отвечает конституционно допустимым условиям ограничения свободы мирных собраний и свободы выражения мнения и тем самым не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 29 (часть 1), 31 и 55 (часть 3).

1.3. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле заявителя, если придет к выводу о наличии неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые законоположения Конституции Российской Федерации, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл соответствующих законоположений, так и смысл, придаваемый им сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии своего решения изложенными в жалобе основаниями и доводами.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу пункты 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» являются постольку, поскольку ими установлен запрет на проведение публичных мероприятий в форме собраний, митингов, шествий и демонстраций на Стефановской площади в городе Сыктывкаре и в местах, находящихся в радиусе 50 метров от входов в здания, занимаемые органами государственной власти Республики Коми,

государственными органами Республики Коми, органами местного самоуправления в Республике Коми, государственными учреждениями Республики Коми.

2. Предусмотренное Конституцией 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 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 (статья 1, часть 1; статья 2; статья 13, части 1 и 3; статья 31; статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2; статья 64).

Раскрывая конституционно-правовое содержание права на свободу мирных собраний, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях (постановления от 18 мая 2012 года № 12-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П, от 18 июня 2019 года № 24-П и др.) сформулировал следующие правовые позиции.

Во взаимосвязи с иными правами и свободами, перечисленными в Конституции Российской Федерации, прежде всего в ее статьях 29, 30, 32 и 33, это право обеспечивает гражданам реальную возможность посредством проведения публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований) оказывать влияние на организацию и осуществление государственной и муниципальной власти и благодаря этому способствовать поддержанию мирного диалога между гражданским обществом и государством, что не исключает протестного характера таких публичных мероприятий, который может выражаться в критике как отдельных действий и решений государственных органов и органов местного самоуправления, так и проводимой ими политики в целом.

Реагирование публичной власти на подготовку и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований должно быть

нейтральным и во всяком случае – вне зависимости от политических взглядов их инициаторов и участников – нацеленным на обеспечение необходимых условий (как на уровне законодательного регулирования, так и в правоприменительной деятельности) для правомерного осуществления гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний, в том числе путем выработки четких правил их организации и проведения, не выходящих за рамки допустимых ограничений прав и свобод граждан в демократическом правовом государстве.

Природой гарантированного статьей 31 Конституции Российской Федерации права, заложенными в нем политическими и публично-правовыми началами обуславливается вытекающая из ее статей 2, 18 и 71 (пункт «в») обязанность государства осуществлять регулирующее воздействие на отношения, связанные с организацией и проведением мирных собраний, с тем чтобы на основе баланса частных и публичных интересов обеспечить гражданам реальную возможность через организацию и проведение публичных мероприятий отстаивать свою позицию и заявлять требования по значимым, с их точки зрения, общественно-политическим вопросам, чем оказывать влияние на деятельность органов государственной и муниципальной власти как непосредственно, так и посредством формирования общественного мнения в целях привлечения внимания к различным проблемам и обсуждения предпочтительных способов своевременного и результативного их разрешения со стороны публично-властных институтов.

Проведение публичных мероприятий, как правило, сопряжено с известными неудобствами для не участвующих в них граждан (создание помех работе транспорта, затруднение доступа к объектам социальной инфраструктуры и т.п.), вследствие чего такого рода издержки свободы мирных собраний сами по себе не могут служить веской причиной для отказа в проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, а потому компетентные органы и должностные лица обязаны стремиться к принятию всех зависящих от них мер для их

легального проведения в избранном организаторами месте и в запланированное время, в том числе посредством минимизации (локализации) вызываемых ими последствий, а не пытаться под любым предлогом изыскать причины, оправдывающие невозможность реализации права на организацию и проведение публичных мероприятий в указанном в уведомлении формате.

Законодательные, организационные и иные меры, предпринимаемые органами публичной власти в целях надлежащего обеспечения права на свободу мирных собраний, не должны приводить к чрезмерному государственному вмешательству в деятельность организаторов и участников публичных мероприятий, сопряженному с необоснованными ограничениями данного права. Поскольку его реализация может быть связана с серьезными рисками (скоплением большого количества людей в месте проведения публичного мероприятия, возникновением конфликтных ситуаций, в том числе по не зависящим от их организаторов и участников обстоятельствам, и т.п.), как сами граждане в силу конституционного запрета осуществлять права и свободы человека и гражданина с нарушением прав и свобод других лиц (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации), так и государство во исполнение своей конституционной обязанности по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина (статья 2 Конституции Российской Федерации) должны использовать все законные средства для предотвращения любых проявлений, не отвечающих самой сути права на мирные собрания.

Принимая во внимание провозглашенную в преамбуле Конституции Российской Федерации цель утверждения гражданского мира и согласия и учитывая, что исходя из присущих их проведению особенностей собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования могут затрагивать права и свободы широкого круга лиц – как участников таких мероприятий, так и лиц, в них непосредственно не участвующих, государственная защита гарантируется лишь праву на свободу мирных публичных мероприятий, что не исключает его ограничения федеральным законом, но только в

соответствии с критериями, вытекающими из закрепленных в статьях 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципов недопустимости злоупотребления правами и свободами человека и гражданина, юридического равенства, обоснованности (необходимости) и соразмерности (пропорциональности). При этом вводимые федеральным законодателем ограничения свободы мирных собраний должны учитывать презюмируемую заинтересованность организаторов в сохранении мирного характера инициируемых ими публичных мероприятий и не могут посягать на основное содержание соответствующего конституционного права и препятствовать открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных мероприятий.

Такая конституционно-правовая интерпретация предусмотренного статьей 31 Конституции Российской Федерации права согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права, закрепленными, в частности, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 11), определяющей 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, и не расходится с прецедентной практикой Европейского Суда по правам человека, сформированной им относительно конвенционных стандартов свободы мирных собраний.

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что находящееся под защитой Конституции Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации, являющихся согласно ее статье 15 (часть 4) составной частью правовой системы России, право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и

демонстрации, шествия и пикетирование требует надлежащего законодательного обеспечения его правомерной реализации, учитывающего конституционное признание прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и подлежащей обеспечению правосудием (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации). Одновременно это не освобождает федерального законодателя от обязанности проявлять на основе разумного баланса частных и публичных начал необходимую заботу о поддержании при организации и проведении публичных мероприятий общественного порядка и безопасности граждан (как участвующих, так и не участвующих в них), в том числе используя в указанных целях введение адекватных мер, направленных на предупреждение и предотвращение нарушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан, не исключая установления ограничений (запретов), касающихся мест проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

3. Определяя порядок реализации гражданами и их объединениями права на свободу мирных собраний, федеральный законодатель установил в Федеральном законе от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» требования, предъявляемые к организации и формам публичного мероприятия, времени и месту его проведения, правам и обязанностям его организаторов и участников, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, их уполномоченных представителей и уполномоченных представителей органов внутренних дел, основаниям и порядку приостановления и прекращения публичного мероприятия, а также закрепил гарантии, включая судебные, правомерного осуществления гражданами права на свободу мирных собраний.

Согласно статье 8 «Места проведения публичного мероприятия» данного Федерального закона 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 (часть 1).

Наряду с этим данным Федеральным законом прямо установлены 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 (часть 2 статьи 8). Кроме того, этим же Федеральным законом отдельно предусмотрено, что порядок проведения публичного мероприятия на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль», включая Красную площадь и Александровский сад, определяется Президентом Российской Федерации (часть 4 статьи 8).

Перечисленные нормы в совокупности с другими положениями, содержащимися как в названном (статьи 7, 12 и др.), так и в иных федеральных законах (статья 39 Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», статьи 3, 16 и 24¹ Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» и др.), составляют федеральный блок правового регулирования вопросов, связанных с определением мест проведения публичных мероприятий, а их соблюдение – во исполнение требований статьи 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации –

является обязательным как для граждан, так и для всех органов государственной и муниципальной власти и их должностных лиц.

Вместе с тем при оценке правового режима организации и проведения публичных мероприятий нужно иметь в виду, что в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» достаточно обширной компетенцией в отношении установления правил организации и проведения публичных мероприятий, в том числе касательно их разрешенных и запрещенных мест, наделены органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, часть 1¹ его статьи 8 оговаривает, что на органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации возложена обязанность определения единых мест, специально отведенных или приспособленных 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. Порядок же использования таких мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется (не может быть менее ста человек), должны устанавливаться законом субъекта Российской Федерации.

После определения органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации специально отведенных мест, согласно части 2¹ названной статьи, публичные мероприятия проводятся, как правило, в указанных местах. Проведение их вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, которые вправе отказать в таком согласовании лишь при наличии оснований, предусмотренных частью 3 статьи 12 данного Федерального закона, т.е. только если уведомление о проведении публичного мероприятия подано лицом, которое в соответствии с данным Федеральным законом не

вправе быть организатором публичного мероприятия, либо в уведомлении в качестве места проведения публичного мероприятия указано место, в котором в соответствии с законом запрещается проведение публичного мероприятия.

Помимо этого, к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации статьей 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» отнесено определение – исходя из его требований – порядка проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, с учетом их особенностей (часть 3), а также порядка проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено в соответствии с данным Федеральным законом, с учетом требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (часть 3¹).

Отдельное полномочие субъектов Российской Федерации, их органов законодательной власти, образует предусмотренное частью 2² этой же статьи в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности дополнительное определение законом субъекта Российской Федерации мест, 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.

Несмотря на то что в силу Конституции Российской Федерации регулирование, а тем более ограничение, прав и свобод человека и

гражданина сосредоточено в ведении Российской Федерации (статья 55, часть 3; статья 71, пункт «в»)), наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями, конкретизирующими на собственной территории правовой режим проведения публичных мероприятий, не исключается Конституцией Российской Федерации, ее статьей 72 (пункт «б» части 1), относящей защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и статьей 76 (часть 2), по смыслу которой у субъектов Российской Федерации предполагается наличие права принятия по предметам совместного ведения собственных – соответствующих федеральным законам – законов и иных нормативных правовых актов.

Используя предоставленные в сфере совместного ведения полномочия, субъекты Российской Федерации, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, получают возможность наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, в том числе применительно к свободе мирных собраний, устанавливать в своих законах или иных нормативных правовых актах дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию и создание дополнительных механизмов реализации, с учетом региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований о непротиворечии законов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в форме иной, нежели федеральный закон. 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 – в определенных Конституцией Российской Федерации целях и пределах – может устанавливать только федеральный законодатель (постановления 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 и др.).

Соответственно, исполнение субъектами Российской Федерации предоставленного частью 2² статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» полномочия по дополнительному законодательному определению мест, в которых запрещается 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.

4. Согласно оспариваемому В.П.Терешонковой пункту 1 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» одним из мест, в которых запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций в Республике Коми, является Стефановская площадь в городе Сыктывкаре, что обусловливается интересами защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности, в том числе в случаях, когда проведение публичных мероприятий 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.

Вопрос о конституционности аналогичных запретов, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, уже ставился перед Конституционным Судом Российской Федерации, который в Определении от 22 апреля 2014 года № 976-О констатировал, что введение подобных запретов основывается на предписании части 2² статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и при условии его объективной (верифицируемой) необходимости – тем более с учетом определения субъектами Российской Федерации единых мест, специально отведенных или приспособленных 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, – не предполагает произвольного ограничения конституционного права на свободу мирных собраний. Разрешение же спорных вопросов, касающихся определения конкретных мест, в которых запрещено проведение публичных мероприятий, требует установления и исследования фактических обстоятельств обоснованности введения субъектами Российской Федерации подобного рода законодательных запретов, что по общему правилу части четвертой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, а образует компетенцию других судов (в частности, реализуемую ими при проверке соответствия законов субъектов Российской Федерации федеральным законам).

Тем не менее, оценивая возможность проверки конституционности нормативного положения, определяющего конкретное место, в котором запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, Конституционный Суд Российской Федерации не может не учитывать, что права и свободы человека и гражданина, включая право на свободу мирных собраний, признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно

общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1), а также то, что, ратифицировав Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации признала *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной как в отношении установления им фактических обстоятельств рассматриваемого дела, так и по вопросам толкования и применения положений данной Конвенции и Протоколов к ней. Следовательно, исполнение российскими властями постановления Европейского Суда по правам человека в рамках конкретного дела не отменяет значения такого постановления – в части мер индивидуального (*individual*), а равно и общего (*general*) характера – в качестве составной части российской правовой системы, если только его реализация в соответствии с Конституцией Российской Федерации не будет признана в установленном порядке Конституционным Судом Российской Федерации невозможной (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 года № 27-П, от 14 июля 2015 года № 21-П и от 19 апреля 2016 года № 12-П).

Это, принимая во внимание вынесенное Европейским Судом по правам человека 30 апреля 2019 года постановление по делу «Каблис против России», означает, что проверка конституционности ограничения, установленного пунктом 1 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми», возможна с учетом содержащейся в данном постановлении оценки обоснованности общего запрета собраний, митингов, шествий и демонстраций на Стефановской площади в городе Сыктывкаре.

Исследовав представленные национальными властями аргументы относительно необходимости принятия указанной нормы, Европейский Суд по правам человека констатировал в этом постановлении, что введение такого запрета может быть оправдано пунктом 2 статьи 11 Конвенции о

защите прав человека и основных свобод, только если для устранения конкретного риска серьезных нарушений нет возможности с минимальным ущербом для права на свободу собраний избежать его пределов с точки зрения территории и продолжительности. Общий запрет может быть установлен, лишь когда он является более целесообразным средством предупреждения серьезного нарушения обычной жизни граждан, чем рассмотрение каждого случая организации публичного мероприятия в отдельности с учетом возможности сведения к минимуму соответствующих издержек (например, путем организации временных объездных маршрутов транспорта или принятия иных подобных мер) при одновременном уважении законных интересов организаторов в проведении публичного мероприятия в выбранном ими месте. Общий запрет на проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций на Стефановской площади в городе Сыктывкаре, который не ограничен во времени и применяется ко всем публичным мероприятиям независимо от количества участников или возможности серьезных нарушений обычной жизни граждан, не сформулирован таким образом, чтобы избежать конкретного риска таких нарушений с минимальным ограничением права на свободу собраний.

Данные выводы не могут быть проигнорированы Конституционным Судом Российской Федерации, поскольку конвенционные параметры обеспечения и ограничения свободы мирных собраний, выраженные в названном постановлении Европейского Суда по правам человека, по существу не расходятся с положениями Конституции Российской Федерации, применимыми к законодательному регулированию и практическому осуществлению права на публичные мероприятия (статья 15, часть 4; статья 17, часть 1; статьи 18, 31 и 55, часть 3).

При таких обстоятельствах само по себе то, что Стефановская площадь является главной площадью в городе Сыктывкаре и выступает местом сосредоточения органов государственной власти Республики Коми, вовсе не подразумевает – даже с учетом наличия в этом городе специально отведенных мест для публичных мероприятий – установления в целях

обеспечения прав и свобод человека и гражданина, законности, правопорядка и общественной безопасности общего (полного) запрета проведения на ней любых собраний, митингов, шествий и демонстраций вне зависимости от характера и вида инициируемого публичного мероприятия, предполагаемого числа участников, планируемого времени (даты) его проведения, а равно иных факторов, свидетельствующих о реальных угрозах упомянутым конституционным ценностям, которые могут быть вызваны проведением на данной площади конкретного публичного мероприятия.

По смыслу статей 1 (часть 1), 2, 17 (часть 1), 18 и 31 Конституции Российской Федерации и пункта 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, компетентный орган местного самоуправления, рассматривая уведомления о проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций на Стефановской площади в городе Сыктывкаре, не вправе отказывать в их проведении исключительно на основании общего запрета, предусмотренного пунктом 1 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» в целях предотвращения потенциальных угроз правам и свободам человека и гражданина, законности, правопорядку и общественной безопасности, а в обязательном порядке в каждом конкретном случае должен оценивать реальную степень таких угроз и, учитывая конституционную ценность свободы мирных собраний, не предполагающую возможность установления избыточных запретов ее осуществления, в зависимости от этого решать вопрос о допустимости проведения соответствующего публичного мероприятия на данной площади. Иной правовой режим, полностью исключаящий проведение публичных мероприятий на Стефановской площади в городе Сыктывкаре, не может быть признан отвечающим критериям правомерного ограничения прав и свобод человека и гражданина, закрепленным в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Наиболее заметно конституционная дефектность (погрешность) общего запрета проведения публичных мероприятий на Стефановской площади в городе Сыктывкаре ощущается применительно к религиозным обрядам и церемониям, которые по своим содержательным характеристикам существенно отличаются от схожих – по некоторым внешним признакам – публичных светских мероприятий, особенно если обряды и церемонии неразрывно связаны с религиозным объектом сакрального значения, что и имело место в деле В.П.Терешонковой. Конституционный Суд Российской Федерации ранее уже фокусировал внимание законодателя на необходимости дифференциации правового режима проведения публичных религиозных мероприятий (богослужений) по той причине, что не все они требуют от органов государственной и муниципальной власти принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности как самих участников публичного религиозного мероприятия, так и других лиц (Постановление от 5 декабря 2012 года № 30-П), а потому распространение на все публичные религиозные мероприятия общего запрета проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций на Стефановской площади в городе Сыктывкаре неизбежно порождает дополнительные риски отступлений от вытекающих из Конституции Российской Федерации принципов юридического равенства, справедливости и соразмерности.

Таким образом, пункт 1 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть 4), 17 (часть 1), 31 и 55 (часть 3), в той мере, в какой установленный им общий запрет проведения на Стефановской площади в городе Сыктывкаре собраний, митингов, шествий и демонстраций распространяется на все без исключения указанные публичные мероприятия без учета того, создает ли конкретное публичное мероприятие исходя из его целей и вида (характера), предполагаемого количества участников, планируемого времени (дня) проведения, а также иных обстоятельств

действительную угрозу правам и свободам человека и гражданина, законности, правопорядку и общественной безопасности, в том числе функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям, объектам транспортной или социальной инфраструктуры, и без разрешения вопроса о соразмерности запрета его проведения степени такой угрозы.

5. Оспариваемый М.С.Седовой пункт 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» устанавливает, что к числу мест, в которых проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций в Республике Коми запрещается, относятся, в частности, места в радиусе 50 метров от входа в здания, занимаемые органами государственной власти Республики Коми, государственными органами Республики Коми, органами местного самоуправления в Республике Коми и государственными учреждениями Республики Коми.

Общий запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, расположенных в радиусе 50 метров от входа в здания, занимаемые органами государственной власти Республики Коми, государственными органами Республики Коми, органами местного самоуправления в Республике Коми и государственными учреждениями Республики Коми, означает, по сути, введение непреодолимого барьера для реализации на территории этой Республики права на свободу мирных собраний вблизи любых (представительных, исполнительно-распорядительных, контрольных и др.) органов региональной и муниципальной власти, а также любых республиканских государственных учреждений по соображениям защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности.

Такое законодательное регулирование, какими бы ни были его цели, не согласуется с частью 1 статьи 1 и частью 2² статьи 8 Федерального

закона «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, во всяком случае когда установленный федеральным законодателем запрет на проведение публичных мероприятий в местах, имеющих однопорядковые юридические свойства (территория, примыкающая к органам государственной власти и государственным учреждениям), принципиально не охватывает собой региональный и муниципальный уровни организации публичной власти.

Из статей 72 (пункт «б» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации следует, что законодательные акты субъектов Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод могут иметь исключительно вторичный характер, производный от базового регулирования, устанавливаемого Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Они не должны противоречить федеральным законам ни формально, ни по существу, а также не должны приводить к снижению содержащихся в федеральных законах гарантий осуществления прав и свобод человека и гражданина, поскольку именно на федеральном законодательстве лежит обязанность закрепления основных условий их реализации. В противном случае законы субъектов Российской Федерации будут нарушать конституционные условия ограничения прав и свобод (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29

ноября 2004 года № 17-П, от 11 марта 2008 года № 4-П, от 22 декабря 2015 года № 34-П и др.).

Следовательно, установление законодателем Республики Коми общего запрета проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, находящихся в радиусе 50 метров от входа в здания, занимаемые органами государственной власти Республики Коми, государственными органами Республики Коми, органами местного самоуправления в Республике Коми, государственными учреждениями Республики Коми, – в то время как Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (часть 2 статьи 8) не предусматривает подобного рода запретов на проведение публичных мероприятий вблизи федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (за исключением территорий, непосредственно прилегающих к резиденциям Президента Российской Федерации и к зданиям, занимаемым судами) – выходит за пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации и свидетельствует о несоответствии такого запрета статьям 31, 55 (часть 3), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

6. В силу статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» признание не соответствующими Конституции Российской Федерации отдельных положений нормативного акта субъекта Российской Федерации является основанием для отмены или изменения в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации положений принятых ими нормативных актов, содержащих такие же нормы, какие были признаны Конституционным Судом Российской Федерации неконституционными (часть третья); эти положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами (часть четвертая).

Следовательно, признание пункта 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике

Коми» требует внесения необходимых изменений не только в данный Закон Республики Коми, но и в законы других субъектов Российской Федерации, содержащие положения, аналогичные предусмотренным указанным законоположением.

Что касается положений законов субъектов Российской Федерации, которыми, равно как и пунктом 1 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми», запрещено проведение публичных мероприятий (за исключением пикетирования) в конкретных местах на территории субъекта Российской Федерации, то, поскольку оценка обоснованности введения и применения таких запретов связана с установлением и исследованием фактических обстоятельств, их проверка должна осуществляться преимущественно судами общей юрисдикции, которые вправе как в порядке абстрактного нормоконтроля оценить объективную необходимость запрета проведения собрания, митинга, шествия или демонстрации в конкретном месте, определенном законом субъекта Российской Федерации, на соответствие целям, установленным частью 2² статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», так и в условиях действия такого запрета принять – исходя из положений частей 1, 2¹ и 2² статьи 8 и части 3 статьи 12 названного Федерального закона и с учетом заявленных параметров публичного мероприятия – решение о неправомерности отказа в согласовании его проведения.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 1 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 15 (часть

4), 17 (часть 1), 31 и 55 (часть 3), в той мере, в какой установленный им общий запрет проведения на Стефановской площади в городе Сыктывкаре собраний, митингов, шествий и демонстраций распространяется на все без исключения указанные публичные мероприятия без учета того, создает ли конкретное публичное мероприятие исходя из его целей и вида (характера), предполагаемого количества участников, планируемого времени (даты) проведения, а также иных обстоятельств действительную угрозу правам и свободам человека и гражданина, законности, правопорядку, общественной безопасности, в том числе функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, и без разрешения вопроса о соразмерности запрета его проведения степени такой угрозы.

2. Признать пункт 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 31, 55 (часть 3), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (часть 2), постольку, поскольку установленный им общий запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, находящихся в радиусе 50 метров от входа в здания, занимаемые органами государственной власти Республики Коми, государственными органами Республики Коми, органами местного самоуправления в Республике Коми, государственными учреждениями Республики Коми, выходит за конституционные пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации.

3. Законодателю Республики Коми надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

Впредь до внесения в Закон Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» соответствующих

изменений отказ в согласовании проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций на Стефановской площади в городе Сыктывкаре во всяком случае не может оправдываться формальными ссылками на пункт 1 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» и в обязательном порядке должен содержать обоснование того, почему с учетом заявленных параметров конкретного публичного мероприятия его проведение вызовет реальную и неустранимую иным образом угрозу правам и свободам человека и гражданина, обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности, в том числе повлечет нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создаст помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

4. Правоприменительные решения, принятые по делам заявителей – граждан Седовой Марины Сергеевны и Терешонковой Веры Петровны, основанные на положениях пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми», признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

Этим для заявителей не исключается возможность использовать для защиты своих нарушенных конституционных прав компенсаторные механизмы, предусмотренные действующим законодательством, в соответствии со статьей 53 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования и не требует подтверждения другими органами или должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), а также в официальных изданиях органов государственной власти Республики Коми. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 33-П



Конституционный Суд
Российской Федерации