



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 3⁴ 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 жалобой граждан Н.П.Барановой, А.Г.Круглова и Д.И.Сталина

город Санкт-Петербург

4 июня 2020 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 статьи 3⁴ 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».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан Н.П.Барановой, А.Г.Круглова и Д.И.Сталина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителями законоположение.

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. Статья 3⁴ Закона Самарской области от 6 апреля 2005 года № 105-ГД «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» устанавливает, что в соответствии с частью 2² статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» к числу мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, относятся места в 150 метрах от:

опасных производственных объектов и военных объектов;

зданий, занимаемых дошкольными образовательными организациями и общеобразовательными организациями, а также профессиональными образовательными организациями, за исключением зданий, в которых образовательная деятельность осуществляется исключительно по программам повышения квалификации, программам профессиональной переподготовки;

зданий, занимаемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность по дополнительным образовательным программам, за исключением зданий, в которых образовательная

деятельность осуществляется исключительно по программам повышения квалификации, программам профессиональной переподготовки;

зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний;

зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи.

Примечанием к данной статье установлено, что местами в 150 метрах от указанных в ней объектов и зданий являются территории, расположенные ближе 150 метров от границ зданий и объектов; при этом границами зданий и объектов являются внешние границы ограждающих конструкций (стен) зданий на уровне их примыкания к поверхности земли, а границами объектов, имеющих закрепленные земельные участки, – границы таких земельных участков.

1.1. 15 ноября 2019 года заявители по настоящему делу – граждане Н.П.Баранова, А.Г.Круглов и Д.И.Сталин подали уведомление о проведении 1 декабря 2019 года (воскресенье) с 14 часов 00 минут до 17 часов 00 минут в городе Самаре на площади Куйбышева публичного мероприятия в форме митинга с предполагаемым участием одной тысячи человек с целью выражения мнений граждан об эффективности работы органов публичной власти.

18 ноября 2019 года администрация городского округа Самара отказала им в согласовании данного места публичного мероприятия, поскольку оно находится на расстоянии менее 150 метров от общеобразовательного учреждения, профессиональной образовательной организации, больницы, а также здания, занимаемого религиозной организацией. В согласовании проведения запланированного митинга на площади Чапаева, обозначенной заявителями в качестве альтернативного места, также было отказано, поскольку оно расположено на расстоянии менее 150 метров от учреждения дополнительного образования и военного объекта. Указанное в уведомлении в качестве еще одной альтернативы место проведения публичного мероприятия (сквер «Родина») не было

согласовано, так как в нем ранее уже было запланировано проведение культурно-массовых мероприятий, посвященных Дню неизвестного солдата. В то же время администрацией города заявителям было сделано предложение изменить место публичного мероприятия и провести его на территории автодрома профессионального образовательного учреждения (в районе автосалона «Рено»), включенной в перечень мест, специально отведенных для проведения публичных мероприятий в Самарской области, от которого они отказались.

28 ноября 2019 года Октябрьский районный суд города Самары, рассмотрев административный иск заявителей, подтвердил законность отказа администрации города в согласовании проведения публичного мероприятия на площади Куйбышева и площади Чапаева, мотивировав свое решение тем, что положения статьи 3⁴ 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» препятствуют проведению митинга в указанных местах. Кроме того, судом было отмечено, что им не могут быть приняты во внимание доводы административных истцов о несоответствии примененных законоположений Конституции Российской Федерации, поскольку они не были признаны таковыми в установленном законом порядке.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Самарского областного суда от 29 ноября 2019 года апелляционная жалоба заявителей на принятое Октябрьским районным судом города Самары решение была оставлена без удовлетворения. При этом была отклонена ссылка заявителей на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в Постановлении от 1 ноября 2019 года № 33-П, поскольку, по мнению суда апелляционной инстанции, нормы, признанные данным Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, отличаются от примененных в их деле норм законодательства Самарской области.

По мнению заявителей, статья 3⁴ 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», устанавливая общий запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций в радиусе 150 метров от объектов социальной инфраструктуры образовательного, медицинского и религиозного назначения, а также военных объектов, не соответствует статьям 15 (часть 4), 17 (часть 1), 31, 55 (часть 3), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку:

во-первых, распространяет этот запрет 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;

во-вторых, выходит за конституционные пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобам граждан конституционность закона или отдельных его положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылаются заявители, принимает постановления

только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл оспариваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Таким образом, статья 3⁴ 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» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку в системе действующего правового регулирования ею к числу мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, отнесены места, расположенные ближе 150 метров от военных объектов, зданий, занимаемых образовательными организациями, зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний, зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи.

2. Гарантированное Конституцией Российской Федерации право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование является, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации (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, от 1 ноября 2019 года № 33-П и др.), одним из фундаментальных и неотъемлемых элементов конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом правовом государстве с республиканской формой правления, в качестве основ конституционного строя которого признаются идеологическое многообразие, политический плюрализм и

многопартийность и на котором лежит конституционная обязанность обеспечивать государственную защиту, включая судебную, прав и свобод человека и гражданина на основе равенства всех перед законом и судом (статья 1, часть 1; статья 2; статья 13, части 1 и 3; статья 19, часть 1; статья 31; статья 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2; статья 64).

Во взаимосвязи с иными конституционными 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 пикетирования) 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 пикетирования должно быть нейтральным и во всяком случае – независимо 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 закрепленного статьей 31 Конституции Российской Федерации права, заложенными в нем политическими и публично-правовыми началами обуславливается вытекающая из ее статей 2, 17 (часть 1), 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 пикетирования, а потому компетентные органы и должностные лица обязаны стремиться к принятию всех зависящих от них мер для их правомерного проведения в избранном организаторами месте и в запланированное время, в том числе посредством минимизации (локализации) порождаемых ими отклонений от обычного повседневного уклада общественной жизни, 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 акций (действий), 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). Как следствие, устанавливаемые 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 собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований.

Из приведенных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации следует, что находящееся под защитой Конституции Российской Федерации, а также – в силу прямого указания, содержащегося в ее статьях 15 (часть 4) и 17 (часть 1), – Всеобщей декларации прав человека (статья 20), Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 21) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 11) 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» основные

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» этого 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 данная статья прямо устанавливает 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). Кроме того, 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).

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 возможных мест проведения публичных мероприятий, а их соблюдение – во исполнение требований статей 4 (часть 2) и 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 регламентации правил организации и проведения публичных мероприятий, в том числе касающихся 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 использования таких мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц (не может быть менее ста

человек), участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, должны устанавливаться законом субъекта Российской Федерации.

При определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования, как следует из части 1² этой же статьи, должны обеспечиваться возможность достижения целей публичных мероприятий, транспортная доступность специально отведенных мест, возможность использования организаторами и участниками публичных мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников публичных мероприятий, других лиц; в случае направления организаторами нескольких публичных мероприятий уведомлений о проведении публичных мероприятий в специально отведенных местах в одно и то же время очередность использования специально отведенных мест определяется исходя из времени получения соответствующего уведомления органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

Несмотря на то что Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» формально не содержит никаких иных требований (критериев), предъявляемых к специально отведенным для проведения публичных мероприятий местам (численность таких мест в субъектах Российской Федерации, минимально допустимые нормы их предельной заполняемости и т.д.), в силу конституционных принципов правового государства и верховенства закона и основанной на них правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П, это не освобождает субъекты Российской Федерации от обязанности обеспечивать при определении специально отведенных мест благоприятные возможности для организации и проведения публичных мероприятий в каждом поселении (населенном пункте), городском округе, муниципальном районе или другом муниципальном образовании. При

этом граждане не лишены возможности оспорить в суде любые принимаемые органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по данному вопросу решения (действия, бездействие), в том числе по мотивам того, что территориальная дислокация (расположение) специально отведенных мест – даже с учетом присущих современным информационным технологиям возможностей – не согласуется с конституционной природой публичных мероприятий как открытых, мирных, доступных каждому, проводимых в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акций и (или) не позволяет реализовать цели таких акций, состоящие в свободном выражении и формировании мнений, а также выдвижении требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики или в информировании депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, депутатом представительного органа муниципального образования избирателей о своей деятельности при встрече с ними (пункт 1 статьи 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»).

После определения органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации специально отведенных мест, согласно части 2¹ статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», 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, реализуемое их органами 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.

Хотя в силу прямого указания 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, от 1 ноября 2019 года № 33-П и др.).

Во всяком случае это предполагает, что 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 не дополняли, а необоснованно расширяли предусмотренные Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» нормы (запреты), приобретая по своим юридическим параметрам сопоставимое с ними или, более того, преобладающее значение в системе действующего правового регулирования свободы мирных собраний.

Реализуя предоставленное им полномочие по дополнительному определению мест, в которых запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации должны руководствоваться тем, что такое определение, равно как и установление специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест, не может быть абстрактным, не привязанным к конкретным территориям (объектам). Соответственно, 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 данном конкретном месте.

Исходя из этого введение подобных запретов подразумевает, что они должны быть направлены на определение конкретных мест, продиктованное 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). Следовательно, возложение пунктом 2² статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» на субъекты Российской Федерации бремени дополнительного установления мест, в которых запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, не означает наделения их правом самостоятельного формального (абстрактного) расширения перечня таких мест, установленных федеральным законодателем.

Данный вывод не препятствует законодательным (представительным) органам власти субъектов Российской Федерации, полагающим, что содержащийся в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», иных федеральных законах перечень мест, в которых запрещено проведение публичных мероприятий, не в полной мере обеспечивает надлежащий баланс частных и публичных интересов применительно к реализации конституционного права на свободу мирных собраний, добиваться в установленном порядке включения в него иных мест, используя для этого предоставленное им статьей 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы. При этом по смыслу правовой позиции, сформулированной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 года № 13-П, 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, в том числе применительно к территориям, примыкающим к отдельным объектам и зданиям.

Таким образом, исполнение субъектами Российской Федерации предоставленного частью 2² статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» делегированного им 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. Оспариваемая Н.П.Барановой, А.Г.Кругловым и Д.И.Сталиным статья 3⁴ 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» устанавливает, что к числу мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, относятся места в 150 метрах от опасных производственных объектов и военных объектов; зданий, занимаемых указанными в данной статье образовательными организациями и организациями, осуществляющими образовательную деятельность по дополнительным образовательным программам; зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний; зданий, занимаемых

организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи.

4.1. Вопрос о конституционности аналогичных запретов, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации, уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который, оценивая в Постановлении от 1 ноября 2019 года № 33-П соответствие Конституции Российской Федерации пункта 6 статьи 5 Закона Республики Коми от 29 ноября 2012 года № 91-РЗ «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми», согласно которому к числу мест, где запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, были отнесены 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, сформулировал следующие правовые позиции.

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.

4.2. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, на которых основан вывод о несоответствии Конституции Российской Федерации пункта 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми», имеют принципиальное значение для правового регулирования свободы мирных собраний, что с очевидностью вытекает из получившего специальное отражение в Постановлении от 1 ноября 2019 года № 33-П предписания, согласно которому признание неконституционности данной нормы требует внесения необходимых изменений не только в названный Закон Республики Коми, но и в законы других субъектов Российской Федерации, содержащие аналогичные положения. Исходя из этого приведенные правовые позиции могут быть в полной мере применимы и к

оценке конституционности оспариваемой статьи 3⁴ 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».

Принимая во внимание указанное обстоятельство, Конституционный Суд Российской Федерации считает, что отнесение данной статьей к числу мест, в которых в Самарской области запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, всех территорий, расположенных ближе 150 метров от границ перечисленных в ней объектов и зданий (в том числе военных объектов; зданий, занимаемых обозначенными в ней образовательными организациями; зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний; зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи), представляет собой введение в законодательство о публичных мероприятиях не основанных на установленных федеральным законом нормативных критериях общих (недифференцированных) запретов, ограничивающих свободу мирных собраний, а потому вопреки положениям статей 31, 55 (часть 3), 71 (пункты «в», «м»), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации выходит за конституционные пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации, поскольку:

запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций вблизи военных объектов противоречит тому, что оборона и безопасность находятся в исключительном ведении Российской Федерации, а федеральные законы, в том числе Федеральный закон от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне», не запрещают проведения публичных мероприятий в местах, прилегающих к военным объектам;

запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций вблизи зданий, занимаемых организациями, оказывающими указанную в ней образовательную деятельность, а также зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи,

представляет собой необоснованное и несоразмерное (непропорциональное) ограничение свободы мирных собраний в условиях, когда ни Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», 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;

запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций вблизи зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний не учитывает, что согласно Федеральному закону «О свободе совести и о религиозных объединениях» проведение публичных мероприятий вблизи объектов религиозного почитания запрещается, если они оскорбляют религиозные чувства граждан (пункт 6 статьи 3), при этом религиозные организации вправе основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества), а также беспрепятственно совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, в том числе на земельных участках, на которых расположены культовые помещения, здания и сооружения, используемые для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний (пункты 1 и 2 статьи 16).

4.3. 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).

Таким образом, признание Конституционным Судом Российской Федерации статьи 3⁴ 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» не соответствующей Конституции Российской Федерации требует внесения необходимых изменений как в данный Закон Самарской области, так и в законы иных субъектов Российской Федерации, содержащие положения, аналогичные предусмотренным этой нормой.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание на то, что принятие настоящего Постановления, по смыслу статей 4 (часть 2), 15 (часть 2), 19 (часть 1), 31 и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации, не отменяет действия, в том числе на территории Самарской области, части 2¹ статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в соответствии с которой после определения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации специально отведенных (приспособленных) мест публичные мероприятия проводятся, как правило, в таких местах.

Соответственно, проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований в других местах, даже если они не отнесены к тем, где федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации запрещено проведение публичных мероприятий, должно быть обусловлено объективными причинами, свидетельствующими о невозможности организации конкретного публичного мероприятия в специально отведенных (приспособленных) местах (занятость указанных мест, недостаточность их предельной заполняемости заявленному числу участников публичного мероприятия, верифицируемая связь планируемого публичного мероприятия с конкретным местом и т.п.). Иначе реализация конституционно гарантированного права граждан на свободу мирных

собраний будет сопряжена с незаконным отступлением от установленных федеральным законодателем правил проведения публичных мероприятий, определяющих пределы усмотрения их организаторов в вопросе выбора места таких мероприятий, имеющие своим предназначением обеспечение в указанной сфере разумного баланса частных и публичных интересов, вытекающего из статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

При этом в случае отказа органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления в согласовании проведения публичного мероприятия в месте, не включенном в установленном законом порядке в перечень единых мест, специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан в целях публичного выражения мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера, его организатору должна быть гарантирована возможность обращения за защитой своего права на свободу мирных собраний в суд, который обязан в максимально короткий срок до даты проведения планируемого публичного мероприятия объективно и всесторонне оценить обоснованность такого отказа (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2019 года № 24-П).

На основании изложенного, руководствуясь статьями 6, 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 статью 3⁴ 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» не соответствующей Конституции

Российской Федерации, ее статьям 31, 55 (часть 3), 71 (пункты «в», «м»), 72 (пункт «б» части 1) и 76 (часть 2), постольку, поскольку в системе действующего правового регулирования установленный ею запрет собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, расположенных ближе 150 метров от военных объектов, зданий, занимаемых образовательными организациями, зданий и объектов, используемых для богослужений, проведения религиозных обрядов и церемоний, зданий, занимаемых организациями, в которых осуществляется оказание стационарной медицинской помощи, выходит за конституционные пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации.

2. Законодателю Самарской области 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.

3. Правоприменительные решения, принятые по делу заявителей – граждан Натальи Петровны Барановой, Александра Геннадьевича Круглова и Дамира Исламовича Сталина, основанные на положениях статьи 3⁴ 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», признанных настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

5. 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 Самарской области. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 27-П



Конституционный Суд
Российской Федерации