



РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

19 июля 2018 г.

г. Южно-Сахалинск

Сахалинский областной суд:
под председательством судьи Богомоловой Ю.А.,
с участием прокурора Котова Д.А.,
при секретаре Непомнящей А.С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Купермана М.А., Лаптевой А.А. и Лосева С.А. о признании недействующими пунктов 4,8,9,10,11,12,13,14,15,16 и 17 части 2 статьи 4, статьи 4-1, частей 1 и 3 статьи 4-2 Закона Сахалинской области от 9 марта 2011 г. № 22-ЗО (в редакции Закона Сахалинской области от 12 октября 2012 г. № 94-ЗО) «О проведении публичных мероприятий в Сахалинской области»,

у с т а н о в и л :

1 марта 2011 г. Сахалинской областной Думой принят и 9 марта 2011 г. Губернатором Сахалинской области подписан Закон Сахалинской области № 22-ЗО «О проведении публичных мероприятий в Сахалинской области» (далее – Закон области № 22-ЗО), который опубликован в газете «Губернские ведомости» 12 марта 2011 г. в № 43(3730).

Законом Сахалинской области № 94-ЗО «О внесении изменений в Закон Сахалинской области «О проведении публичных мероприятий в Сахалинской области» (далее – Закон области № 94-ЗО), который принят Сахалинской областной Думой 4 октября 2012 г. и подписан Губернатором Сахалинской области 12 октября 2012 г., в Закон № 22-ЗО внесены дополнения.

Закон № 94-ЗО опубликован в газете «Губернские ведомости» 20 октября 2012 г. в № 191(4119).

Согласно пунктам 4,8,9,10,11,12,13,14,15,16 и 17 части 2 статьи 4 Закона области № 22-ЗО (в редакции Закона области № 94-ЗО) к местам, на которых проведения публичного мероприятия запрещается, относятся:

4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов;

8) вокзалы;

9) аэропорты;

10) рынки;

- 11) торгово-развлекательные комплексы (центры);
- 12) физкультурно-оздоровительные, спортивные комплексы (организации), спортивные площадки во время проведения физкультурно-оздоровительных, спортивных мероприятий;
- 13) медицинские организации;
- 14) детские, образовательные учреждения, детские площадки;
- 15) развлекательные центры;
- 16) территории, прилегающие к границам зданий, ограждений, а также внутренним территориям на расстоянии до 50 метров от объектов, перечисленных в пунктах 8 - 15;
- 17) тротуары, остановки транспорта общего пользования, а также территории, прилегающие на расстоянии до 3 метров к автомобильным, железным дорогам, водным объектам.

Статьей 4-1 Закона области № 22-ЗО (в редакции Закона области № 94-ЗО) установлено, что единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по актуальным проблемам преимущественно общественно-политического характера (далее - специально отведенные места) определяются Правительством Сахалинской области.

В соответствии с частями 1 и 3 статьи 4-2 Закона области № 22-ЗО (в редакции Закона области № 94-ЗО) в специально отведенных местах допускается проведение публичных мероприятий без уведомления о проведении публичного мероприятия, если предельная численность лиц, участвующих в публичном мероприятии, составляет 100 человек.

Норма предельной заполняемости в специально отведенных местах составляет не менее 1 квадратного метра на 1 человека.

Куперман М.А., Лаптева А.А. и Лосев С.А. обратились в суд с административным иском заявлением, с учетом уточнений и дополнений, о признании недействующими со дня их принятия пунктов 4,8,9,10,11,12,13,14,15,16 и 17 части 2 статьи 4, статьи 4-1, частей 1 и 3 статьи 4-2 Закона области № 22-ЗО.

В обоснование заявленных требований административные истцы сослались на противоречие оспариваемых норм преамбуле и статьям 2, 15, 18 и 31 Конституции Российской Федерации, статье 21 Международного Пакта о гражданских и политических правах, статьям 11, 17 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, преамбуле и положениям частей 1, 1.2, 2, 2.2 статьи 8 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ). Указали на то, что пунктами 8 – 17 части 2 статьи 4 Закона области № 22-ЗО установлены места, в которых запрещено проведение любых публичных акций, включая пикетирование, с превышением предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий, поскольку отдельные места, где публичные мероприятия запрещены, могут определяться только

федеральными законами. Полагают, что установленное в пункте 16 части 2 статьи 4 Закона области № 22-ЗО расстояние в 50 метров до объектов, перечисленных в пунктах 8 - 15, определено произвольно и послужило основанием к радикальному сокращению количества мест проведения публичных акций в безведомительном порядке Постановлением Правительства Сахалинской области от 14 июня 2018 г. № 256. Считают применение предельной численности участников публичных акций в 100 человек, установленной на минимальном уровне, неоправданным ограничением возможности привлечения организаторами публичных акций большего количества участников, предлагая дифференцировать предельную численность в зависимости от численности населения. Ограничением считают и положение части 3 статьи 4-2 Закона области № 22-ЗО, которая также ведет к сокращению численности участников публичных акций. Оспариваемые нормы ущемляют и ограничивают их конституционные права и не позволяют в полной мере реализовать право на свободное проведение и участие в мирных публичных акциях. Указывают на нарушение процедуры принятия Закона № 22-ЗО.

В судебном заседании административные истцы иск поддержали.

Представитель административного ответчика - Сахалинской областной Думы Звягина У.А. согласилась с доводами административных истцов в той части, в которой пунктами 8 - 17 части 2 статьи 4 Закона области № 22-ЗО установлены места, на которых запрещено проводить публичные мероприятия в форме пикетирования. Против удовлетворения административного иска в остальной части возражала.

Представитель заинтересованного лица - Губернатора Сахалинской области Огай А.Л. возражал против удовлетворения административного искового заявления в полном объеме.

Обсудив доводы административных истцов, выслушав представителей административного ответчика и заинтересованного лица, проверив оспариваемые положения Закона области № 22-ЗО на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение участвующего в деле прокурора Котова Д.А., полагавшего требования административных истцов подлежащими частичному удовлетворению, суд приходит к следующему.

Согласно статье 31 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

В соответствии с пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в

соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Законодательное регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации осуществляет законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, что предусмотрено подпунктом «б» части 1 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

В соответствии со статьей 6 Федерального закона № 184-ФЗ право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит, в том числе депутатам.

Статьей 7 Федерального закона № 184-ФЗ установлено, что проект закона субъекта Российской Федерации рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Законы субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов (часть 2, 4).

Согласно статье 8 этого же Федерального закона принятый законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации закон субъекта Российской Федерации направляется указанным органом для обнародования высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обнародует закон субъекта Российской Федерации, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта.

Закон субъекта Российской Федерации вступает в силу после его официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования.

Аналогичные положения, регулирующие процедуру принятия законов Сахалинской области, предусмотрены статьями 45-48 Устава Сахалинской области, принятого Сахалинской областной Думой 28 июня 2001 г., и Законом

Сахалинской области от 3 апреля 2000 г. № 168 «О законодательной деятельности в Сахалинской области» (далее – Закон области № 168).

Статьями 14 и 15 Устава Сахалинской области установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти в Сахалинской области является Сахалинская областная Дума, состоящая из 28 депутатов.

В соответствии с частью 2 статьи 2 Закона Сахалинской области от 20 февраля 2002 года № 320 «О порядке обнародования, вступления в силу и толкования законов Сахалинской области» официальным опубликованием закона области считается первая публикация полного текста закона области в газете «Губернские ведомости».

Проект закона Сахалинской области «О проведении публичных мероприятий в Сахалинской области» 22 февраля 2011 г. внесен в Сахалинскую областную Думу депутатом указанного законодательного органа – субъектом права законодательной инициативы. Проект закона Сахалинской области «О проведении публичных мероприятий в Сахалинской области» и Закон № 22-ЗО приняты Сахалинской областной Думой 1 марта 2011 г. в двух чтениях, большинством голосов от установленного числа депутатов. 9 марта 2011 г. он подписан Губернатором Сахалинской области и 12 марта 2011 г. опубликован в газете «Губернские ведомости», через 10 дней вступив в силу.

Проект закона Сахалинской области «О внесении изменений в Закон Сахалинской области «О проведении публичных мероприятий в Сахалинской области» 6 августа 2012 г. также внесен в Сахалинскую областную Думу депутатом, проект данного закона и Закон области № 94-ЗО приняты Сахалинской областной Думой 20 сентября и 4 октября 2012 г. соответственно, большинством голосов от установленного числа депутатов. 12 октября 2012 г. он подписан Губернатором Сахалинской области и 20 октября 2012 г. опубликован в газете «Губернские ведомости», через 10 дней вступив в силу.

Таким образом, Закон области № 22-ЗО и вносящий в него изменения Закон области № 94-ЗО приняты в пределах полномочий Сахалинской областной Думы, с соблюдением установленных федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Сахалинской области, имеющими большую юридическую силу, требований к процедуре их принятия и введения в действие.

Процедура принятия законопроектов соответствует требованиям статей 45-48 Устава Сахалинской области и Закону Сахалинской области от 3 апреля 2000 г. № 168 «О законодательной деятельности в Сахалинской области» в редакции Закона Сахалинской области от 6 декабря 2010 г. № 111-ЗО, действовавшей на день принятия Закона области № 22-ЗО и Закона области № 94-ЗО.

Принятие Закона области № 22-ЗО в двух чтениях одновременно на одном заседании Сахалинской областной Думы, на что сослались административные истцы, о нарушении процедуры не свидетельствует,

поскольку какого-либо запрета на проведение двух чтений по законопроекту в течение одного заседания органа законодательной власти действовавшее на тот период законодательство Сахалинской области не предусматривало.

Вопреки доводам административных истцов, из анализа действующего законодательства, в том числе положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не следует, что для решения обозначенных в Законе № 22-ЗО вопросов необходим учет мнения населения и органов местного самоуправления.

Доводы истцов о ненадлежащем, по их мнению, оформлении пояснительной записки к проектам закона, наличии отрицательного заключения Государственно-правового управления Сахалинской областной Думы на проект закона Сахалинской области «О проведении публичных мероприятий в Сахалинской области» не подлежат исследованию и оценке, поскольку деятельность, предшествующая принятию закона и связанная с подготовкой законопроекта (пояснительные записки, согласования, обсуждения, заключения структурных подразделений законодательного органа), не является процедурой принятия нормативного правового акта и не относится к предмету судебной проверки в порядке абстрактного нормоконтроля.

Ссылки на нарушение положений Регламента Сахалинской областной Думы, утвержденного постановлением Сахалинской областной Думы от 27 ноября 2003 г. № 8/11/409-3, также не могут быть приняты во внимание, поскольку в рамках нормоконтроля в соответствии с требованиями статей 209, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд проверяет оспариваемый нормативный правовой акт на предмет его соответствия нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, каковым вышеуказанное постановление Сахалинской областной Думы не является.

Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» регулируются вопросы обеспечения реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

Законодательство Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях основывается на положениях Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и включает в себя Федеральный закон № 54-ФЗ и иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В случаях, предусмотренных вышеуказанным Федеральным законом, нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний,

митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, издают Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, принимают и издают органы государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 1 Федерального закона № 54-ФЗ).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» (далее – Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 4-П) право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, гарантированное Конституцией Российской Федерации, не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в целях защиты конституционно значимых ценностей при обязательном соблюдении принципов необходимости, пропорциональности и соразмерности, с тем, чтобы вводимые им ограничения не посягали на само существо данного конституционного права и не препятствовали открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных акций.

Соответственно, такой федеральный закон должен обеспечивать возможность полноценной реализации права на свободу мирных собраний и одновременно - соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц - с другой, исходя из необходимости государственной защиты прав и свобод всех лиц (как участвующих, так и не участвующих в публичном мероприятии), в том числе путем введения адекватных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан, а также установления эффективной публично-правовой ответственности за действия, их нарушающие или создающие угрозу их нарушения.

В этих целях федеральный законодатель, реализуя предоставленные ему Конституцией Российской Федерации полномочия по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункты «в», «м»; статья 72, пункт «б» части 1; статья 76, части 1 и 2), установил в Федеральном законе № 54-ФЗ порядок организации и проведения таких публичных мероприятий.

Согласно части 1 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ 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.

Частью 1.1 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ предусмотрено, что органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют единые специально отведенные или приспособленные 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 места (далее – специально отведенные места). Порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, при этом указанная предельная численность не может быть менее ста человек.

Федеральный закон № 54-ФЗ в части 2 статьи 8 определяет перечень мест, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, к которым отнесены:

1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;

2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;

3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

В соответствии с частью 2.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта Российской Федерации дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

Во исполнение предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий Сахалинской областной Думой принят Закон области № 22-ЗО (в редакции Закона области № 94-ЗО), отдельные положения которого оспариваются административными истцами.

Пункт 4 части 2 статьи 4 Закона области № 22-ЗО, которым запрещено проведение публичных мероприятий в пограничной зоне, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов, дословно воспроизводит положение пункта 4 части 2 статьи 8 Федерального закона № 54 и ему не противоречит.

Статья 4-1 Закона области № 22-ЗО соответствует требованиям федерального законодательства, поскольку в силу части 1.1 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ полномочия по определению специально отведенных мест возложены федеральным законодателем на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Реализуя данное положение, законодательным органом Сахалинской области в оспариваемой норме определен орган исполнительной власти Сахалинской области (Правительство Сахалинской области), который на территории субъекта Российской Федерации определяет единые специально отведенные места.

Часть 1 статьи 4-2 Закона области № 22-ЗО введена Законом области № 94-ЗО во исполнение части 1.1 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ и устанавливает предельную численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, в размере 100 человек.

Согласно требованиям части 1.1 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ указанная предельная численность не может быть менее ста человек, то есть предельная численность участвующих лиц для такого случая может быть установлена равной ста либо более ста человек. Данное условие законодательным органом соблюдено, в связи с чем оснований для вывода о противоречии указанной нормы Закона области № 22-ЗО федеральному законодательству не имеется.

Доводы административных истцов о незаконности части 3 статьи 4-2 Закона области № 22-ЗО, определяющей норму предельной заполняемости в специально отведенных местах, которая установлена в размере не менее 1 квадратного метра на 1 человека, также не основаны на требованиях федерального закона.

Полномочие субъекта Российской Федерации по определению нормы предельной заполняемости в специально отведенных местах закреплено в части 1.1 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ, которая каких-либо условий при определении пределов заполняемости не содержит.

Давая оценку доводам административных истцов о признании недействующими пунктов 8 – 17 части 2 статьи 4 Закона области № 22-ЗО, суд приходит к следующему.

Из системного толкования части 2.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ следует, что федеральный законодатель в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, в том числе недопущения нарушения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создания помех движению пешеходов и (или) транспортных средств

либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, наделил органы государственной власти субъекта Российской Федерации полномочиями дополнительно (помимо мест, указанных в части 2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ) определять места, в которых проведение публичных мероприятий в форме собраний, митингов, шествий и демонстраций запрещается на территории данного субъекта Российской Федерации.

Реализуя указанное полномочие, законодательный орган Сахалинской области в пунктах 8 – 17 части 2 статьи 4 Закона области № 22-30 дополнительно определил места, на которых проведение публичного мероприятия, запрещается, а именно: вокзалы; аэропорты; рынки; торгово-развлекательные комплексы (центры); физкультурно-оздоровительные, спортивные комплексы (организации), спортивные площадки во время проведения физкультурно-оздоровительных, спортивных мероприятий; медицинские организации; детские, образовательные учреждения, детские площадки; развлекательные центры; территории, прилегающие к границам зданий, ограждений, а также внутренним территориям на расстоянии до 50 метров от объектов, перечисленных в пунктах 8 - 15; тротуары, остановки транспорта общего пользования, а также территории, прилегающие на расстоянии до 3 метров к автомобильным, железным дорогам, водным объектам.

Из содержания названных положений Закона области № 22-30 следует, что при определении мест, где запрещается проведение публичных мероприятий, Сахалинской областной Думой избраны следующие способы установления в законе запрета: путем указания на сами объекты, где запрещается проведение публичных мероприятий, а также путем ограничения территорий, на которых запрещено проведение мероприятий, с указанием расстояний, позволяющих определить такие территории, минимально необходимые для нормального функционирования объектов.

Подобное правовое регулирование не изменяет установленную федеральным законодательством компетенцию органов государственной власти субъекта Российской Федерации по определению дополнительных мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, и не влечет неопределенность оспариваемых норм.

Определяя критерии отнесения объектов и территорий к местам, где проведение публичных мероприятий запрещено, законодатель Сахалинской области исходил из целей правового регулирования – защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности. Такой запрет установлен применительно к тем случаям, когда проведение публичных мероприятий может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

С учетом функционального назначения определенных в пунктах 8,9,10,11,12,13,14,15 части 2 статьи 4 Закона области № 22-ЗО объектов, которые относятся к объектам транспортной и социальной инфраструктуры, и территорий, прилегающих к ним, установление запрета на проведение публичных мероприятий в указанных местах обусловлено необходимостью обеспечения гарантированного государством доступа граждан, не являющихся участниками публичного мероприятия, к объектам транспортной и социальной инфраструктуры, обеспечения бесперебойного функционирования названных объектов, в том числе относящихся к жизненно важным объектам, защиты прав и интересов детей.

В число мест, где запрещено проведение публичных мероприятий, включены тротуары, остановки транспорта общего пользования.

В соответствии с пунктом 5 статьи 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» остановочные пункты и тротуары относятся к элементам обустройства автомобильных дорог и согласно пункту 1 названной статьи составляют технологическую часть автомобильной дороги, являющейся объектом транспортной инфраструктуры.

Установление запрета на проведение публичных мероприятий на остановочных пунктах и тротуарах является объективно необходимым в целях обеспечения беспрепятственного пешеходного и транспортного передвижения, а также доступа к жилым помещениям, объектам социальной инфраструктуры, предприятиям и организациям. Установленный запрет не препятствует проведению публичных мероприятий в форме демонстраций и шествий в иных местах, не являющихся тротуарами и остановочными пунктами. Такие публичные мероприятия, в том числе с использованием транспортных средств, могут проводиться на проезжей части дороги, по заранее определенному маршруту.

Установленный пунктом 17 части 2 статьи 4 Закона области № 22-ЗО запрет на проведение публичных мероприятий на территориях, прилегающих на расстоянии до 3 метров к автомобильным и водным объектам, направлен на обеспечение охраны жизни и здоровья участников публичного мероприятия, проводимого вблизи этих объектов.

С учетом изложенного, суд приходит к выводу о том, что, определив в пунктах 8 – 17 части 2 статьи 4 Закона области № 22-ЗО дополнительные места, в которых запрещается проведение публичных мероприятий, Сахалинская областная Дума действовала в пределах предоставленных полномочий и в соответствии с целями, указанными в части 2.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ.

Указанное правовое регулирование направлено на достижение необходимого баланса прав и интересов организаторов и участников публичных мероприятий с одной стороны и граждан, которые в связи с

проведением таких мероприятий испытывают затруднения в реализации своих конституционных прав, - с другой.

Установленные ограничения объективно обоснованы и не препятствуют открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных акций.

Учитывая изложенное, доводы административных истцов о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе определять места, в которых запрещается проведение публичных мероприятий, так как отдельные места могут определяться только федеральными законами, основаны на ошибочном толковании норм федерального законодательства.

Позиция административных истцов фактически сводится к несогласию с сокращением количества конкретных мест для проведения публичных мероприятий в беззаведомительном порядке на территории Сахалинской области, определенных Постановлением Правительства Сахалинской области от 14 июня 2018 г. № 256, тогда как в рамках настоящего дела суд не осуществляет проверку указанного нормативного правового акта.

Вместе с тем, под публичным мероприятием, в целях Федерального закона № 54-ФЗ (пункт 1 статьи 2) и статьи 1 Закона области № 22-ЗО, понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

Таким образом, пикетирование является одной из форм публичного мероприятия, в отношении которой, исходя из перечисленных в части 2.2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ форм публичного мероприятия (собрания, митинги, шествия и демонстрации), органам государственной власти субъекта Российской Федерации не предоставлено право дополнительно устанавливать какие-либо ограничения и запреты.

Однако, в оспариваемых административными истцами пунктах 8 – 17 части 2 статьи 4 Закона области № 22-ЗО установлен запрет на проведение любых публичных мероприятий без каких-либо исключений относительно их формы.

С учетом изложенного, данные положения подлежат признанию недействующими в той мере, в какой установленные ими места, на которых проведение публичного мероприятия запрещается, распространяются на проведение публичных мероприятий в форме пикетирования.

Кроме того, суд считает несоответствующим федеральному законодательству положение пункта 17 части 2 статьи 4 Закона области № 22-ЗО и в другой его части.

В силу указанной нормы Закона области № 22-ЗО к местам, на которых проведение публичного мероприятия запрещается, отнесены территории, прилегающие на расстоянии до 3 метров к автомобильным, железным дорогам, водным объектам.

Пункт 17 части 2 статьи 4 Закона области № 22-ЗО в части слов «железным дорогам» является неопределенным и допускает неоднозначное его понимание и толкование по следующим основаниям.

В действующем законодательстве отсутствует нормативное понятие железная дорога, в то время как в Федеральном законе от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 17-ФЗ) дано понятие полосы отвода железных дорог, где федеральным законодателем в силу пункта 2 части 2 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ установлен запрет на проведение публичных мероприятий в любых его формах.

Согласно статье 2 Федерального закона № 17-ФЗ полоса отвода железных дорог - земельные участки, прилегающие к железнодорожным путям, земельные участки, занятые железнодорожными путями или предназначенные для размещения таких путей, а также земельные участки, занятые или предназначенные для размещения железнодорожных станций, водоотводных и укрепительных устройств, защитных полос лесов вдоль железнодорожных путей, линий связи, устройств электроснабжения, производственных и иных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов железнодорожного транспорта.

Размеры земельных участков, в том числе полосы отвода, определяются проектно-сметной документацией, согласованной в порядке, установленном земельным законодательством Российской Федерации. Порядок установления и использования полос отвода определяется Правительством Российской Федерации (часть 1 статьи 9).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 611 утверждены Правила установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог, в соответствии с пунктом 2 которых границы полосы отвода устанавливаются с учетом норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода, утверждаемых Министерством транспорта Российской Федерации.

Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 6 августа 2008 г. № 126 приняты Нормы отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, которые зависят от множества различных факторов (категорий железнодорожных путей и категорий проектирования, высоты насыпи и глубины выемки, уклона местности, особых природных условий и др.) и согласно приведенным в указанном нормативном правовом акте таблицам их ширина не может быть менее 20 м.

В оспариваемом нормативном правовом акте не дано понятие, разъясняющее содержание термина «железная дорога» для целей данного Закона, не конкретизировано, что необходимо принимать за отправную точку

при определении расстояния от железной дороги, где не допускается проведение публичных мероприятий, что не исключает различного, неоднозначного определения органами власти и местного самоуправления, организаторами и участниками таких мероприятий пределов территорий, на которых запрещено проведение публичных мероприятий, в том числе не исключается возможность при применении этой нормы проведение публичного мероприятия в пределах полосы отвода железной дороги, что прямо запрещено нормами федерального законодательства.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и от 21 января 2010 г. № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

В соответствии с пунктом 25 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем obligations в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Поскольку пункт 17 части 2 статьи 4 Закона области № 22-30 в части слов «железным дорогам» не соответствуют требованиям формальной определенности, он подлежит признанию недействующим в той мере, в которой он не учитывает установленное расстояние полосы отвода железных дорог.

В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенными в абзаце 1 пункта 28 постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», суд признает указанные выше положения Закона № 22-30, противоречащие требованиям федерального законодательства, недействующими со дня вступления настоящего решения в законную силу.

В удовлетворении остальной части заявленных требований, а именно: о признании недействующими в полном объеме пунктов 4,8,9,10,11,12,13,14,15,16 и 17 части 2 статьи 4, статьи 4-1, частей 1 и 3 статьи 4-2 Закона области № 22-ЗО, суд отказывает.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

р е ш и л :

административное исковое заявление Купермана М.А., Лаптевой А.А. и Лосева С.А. удовлетворить частично.

Признать недействующими со дня вступления в законную силу решения суда пункты 8,9,10,11,12,13,14,15,16,17 части 2 статьи 4 Закона Сахалинской области от 9 марта 2011 г. № 22-ЗО (в редакции Закона Сахалинской области от 12 октября 2012 г. № 94-ЗО) «О проведении публичных мероприятий в Сахалинской области» в той мере, в какой установленные ими места, на которых проведение публичного мероприятия запрещается, распространяются на проведение публичных мероприятий в форме пикетирования.

Признать недействующим со дня вступления в законную силу решения суда пункт 17 части 2 статьи 4 Закона Сахалинской области от 9 марта 2011 г. № 22-ЗО (в редакции Закона Сахалинской области от 12 октября 2012 г. № 94-ЗО) «О проведении публичных мероприятий в Сахалинской области» в части слов «железным дорогам» в той мере, в которой он не учитывает установленное расстояние полосы отвода железных дорог.

В остальной части в удовлетворении административного искового заявления отказать.

В течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу опубликовать сообщение о настоящем решении в газете «Губернские ведомости».

Решение суда может быть обжаловано в судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

В окончательной форме решение суда принято 24 июля 2018 г.

Судья Сахалинского областного суда

Ю.А. Богомолова

