



ИМЕНЕМ
РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

по делу о проверке конституционности статьи 1 Закона Республики Дагестан от 27 декабря 2012 года № 98 «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Республики Дагестан» в связи с жалобой граждан А.А. Магомедова и И.Г. Юсупова

город Махачкала

18 ноября 2019 года

Конституционный Суд Республики Дагестан в составе Председателя М.Х. Халитова, судей Р.М. Акутаева, М.Ш. Кадимовой, с участием граждан А.А. Магомедова и И.Г. Юсупова, представителя Главы Республики Дагестан - А.А. Халилова, представителя Народного Собрания Республики Дагестан - Б.З. Мусаева,

руководствуясь статьей 93 (часть 3) Конституции Республики Дагестан, частями второй и пятой статьи 3, частями первой, второй и третьей статьи 27, частью первой, пунктом 1 части второй статьи 34, статьей 65, частями первой и второй статьи 66, статьями 67, 87, 88 и 90 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 1 Закона Республики Дагестан от 27 декабря 2012 года № 98 «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Республики Дагестан».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан А.А. Магомедова и И.Г. Юсупова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Дагестан оспариваемое заявителями законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика М.Ш. Кадимовой, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей от Министерства юстиции Республики Дагестан – И.М. Гаджиева и Р.Х. Магомедэминова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Дагестан

установил:

1. Руководствуясь Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» Народным Собранием Республики Дагестан принят Закон Республики Дагестан от 27 декабря 2012 года № 98 «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Республики Дагестан».

Статья 1 данного Закона определила дополнительные места, в которых проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций в Республике Дагестан запрещается. В числе других к таким местам отнесены: тротуары, остановки транспорта общего пользования, территории, непосредственно прилегающие к зданиям (помещениям), в которых размещены органы государственной власти и органы местного самоуправления, тротуарам, остановкам транспорта общего пользования, а также автомобильным дорогам.

Из обращения граждан А.А. Магомедова и И.Г. Юсупова, оспаривающих конституционность приведенного нормативного положения, и приложенных к нему материалов следует, что 21 июня 2019 года они подали уведомление в Министерство юстиции Республики Дагестан о проведении 7 июля 2019 года с 18 часов 30 минут до 20 часов 30 минут митинга на площади Ленина г. Махачкалы с предполагаемым количеством участников 2000 человек. Министерство юстиции Республики Дагестан отказало в согласовании проведения митинга, обосновывая отказ тем, что на площади размещены органы государственной власти Республики Дагестан, Конституционный Суд Республики Дагестан, органы местного самоуправления города Махачкалы и другие государственные органы и организации.

1 июля 2019 года эти же граждане обратились в Министерство юстиции Республики Дагестан с уведомлением о проведении публичного мероприятия в форме демонстрации в г. Махачкале 13 июля 2019 года с 10 часов 40 минут до 12 часов 00 минут по маршруту: улица Батырая, 1 (место сбора участников демонстрации у памятника генералу Танкаеву М.Т.) – улица Танкаева, 90 – улица Батырая, 1 (место завершения демонстрации). В согласовании проведения демонстрации им также было отказано, ссылаясь на то, что по предложенному заявителями маршруту расположены МБОУ гимназия № 7, Администрация Советского района г. Махачкалы, общежития и учебные корпуса Дагестанского государственного университета, места массового скопления людей – Муниципальный рынок № 2, а также в непосредственной близости расположены стратегически важные объекты Министерства обороны Российской Федерации: Береговая база надводных кораблей войсковой части 40153, Военная комендатура гарнизона города Махачкалы, Военная автоинспекция Министерства обороны Российской Федерации.

По мнению заявителей, положение статьи 1 обжалуемого Закона, согласно которому к местам, где запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, отнесены тротуары, остановки транспорта общего пользования, а также территории, непосредственно прилегающие к зданиям (помещениям), в которых размещены органы государственной власти и органы

местного самоуправления, тротуарам, остановкам транспорта общего пользования и автомобильным дорогам, не соответствует статьям 16, 20, 28, 29 и 33 Конституции Республики Дагестан.

В соответствии с Конституцией Республики Дагестан (статья 93, часть 3) и Законом Республики Дагестан от 2 февраля 2010 года № 8 «О Конституционном Суде Республики Дагестан» (часть 2 статьи 3) Конституционный Суд Республики Дагестан по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет соответствие Конституции Республики Дагестан закона Республики Дагестан, нормативного правового акта Главы Республики Дагестан, Народного Собрания Республики Дагестан, Правительства Республики Дагестан, другого органа исполнительной власти Республики Дагестан, устава муниципального образования, нормативного правового акта органа местного самоуправления, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Согласно содержанию статей 67, 87, 88 Закона о Конституционном Суде Республики Дагестан, проверяя по жалобам граждан конституционность нормативных правовых актов, примененных в конкретном деле и затрагивающих конституционные права заявителя, Конституционный Суд Республики Дагестан принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь только в отношении той части, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный их смысл, 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.

Из ответов Министерства юстиции Республики Дагестан, приложенных заявителями к материалам дела, следует, что им отказано в согласовании проведения заявленных публичных мероприятий в связи с тем, что на указанных в уведомлениях территориях размещены органы государственной власти и органы местного самоуправления. Что касается положений, запрещающих проведение публичных мероприятий на тротуарах, остановках транспорта общего пользования, территориях, непосредственно прилегающих к тротуарам, остановкам транспорта общего пользования и автомобильным дорогам, то они в конкретном деле граждан А.А. Магомедова и И.Г. Юсупова не применены, в связи с чем не могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Дагестан по их жалобе.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Дагестан по настоящему делу является положение статьи 1 Закона Республики Дагестан «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Республики Дагестан» в той мере, в какой территории, непосредственно прилегающие к зданиям (помещениям), где размещены органы государственной власти и органы местного самоуправления, отнесены к местам, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (пункт "б" части 1 статьи 72) защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка, общественной безопасности относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации определяет, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации определил, что 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 законодателе 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.).

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, часть 3 статьи 48 Конституции Республики Дагестан).

Конституция Республики Дагестан (статьи 16, 20, 28, 29,) провозглашает, что в Республике Дагестан признаются идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство всех перед законом и судом, каждому гарантируется свобода мысли и слова, свобода совести, свобода вероисповедования.

Согласно статье 33 Конституции Республики Дагестан граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований регулируется Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях,

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 17 марта 2017 года № 8-П, от 18 июня 2019 года № 24-П и др.) - одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в России 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 45, часть 1; статья 46, части 1 и 2; статья 64 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона № 54-ФЗ публичные мероприятия могут проводиться в любом пригодном для целей данного мероприятия месте в случае, если их проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности как для лиц, участвующих в таком мероприятии, так и для лиц, в нем не участвующих. Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами.

Часть 2 вышеуказанной статьи запрещает проведение публичных мероприятий на территориях, непосредственно прилегающих к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; путепроводах, железнодорожных магистралях и полосах отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводах, высоковольтных линий электропередач; территориях, непосредственно прилегающих к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; пограничной зоне, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Частью 2.2 статьи 8 данного Федерального закона установлено, что 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.

3. В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, осуществляя правовое регулирование проведения публичных мероприятий, наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными в федеральном законодательстве,

должны устанавливать в своих законах дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию и создание дополнительных механизмов реализации, с учетом региональных особенностей (условий), избегать вторжения в предметы федерального ведения и не полномочны вводить 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.).

Субъекты Российской Федерации должны последовательно соблюдать установленные федеральным законодателем правила по организации и проведению 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 (Постановление от 1 ноября 2019 года № 33-П).

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, в соответствии с провозглашенной в преамбуле Конституции Российской Федерации цели утверждения гражданского мира и согласия и учитывая присущие проведению собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования особенности 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 иницилируемых 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.

Право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование

не является абсолютным и может быть ограничено федеральным законом в целях защиты конституционно значимых ценностей при обязательном соблюдении принципов необходимости, пропорциональности и соразмерности, с тем, чтобы вводимые им ограничения не посягали на само существо данного конституционного права и не препятствовали открытому и свободному выражению гражданами своих взглядов, мнений и требований посредством организации и проведения мирных публичных акций. Соответственно, федеральный и региональный законодатель должен обеспечивать возможность реализации права на свободу мирных собраний и одновременно обеспечить 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 (постановления от 18 мая 2012 года № 12-П, от 11 ноября 2019 года № 33-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П; Определение от 22 апреля 2014 года № 976-О).

Такой подход совпадает с общепризнанными принципами и нормами международного права. Всеобщая декларация прав человека предусматривает, что все народы и государства должны содействовать уважению провозглашенных в ней прав и свобод, в том числе право каждого человека на свободу мирных собраний и ассоциаций (пункт 1 статьи 20), и обеспечивать их, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного их признания и осуществления.

Международный пакт о гражданских и политических правах, закрепляя, наряду с другими правами, право каждого на мирные собрания (статья 21), объявляет, что пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Такое же положение содержит и статья 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 1 ноября 2019 года №33-П, оценивая возможность проверки конституционности нормативного положения, определяющего конкретное место, в котором запрещено проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, следует 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.

4. Реализация нормотворческих полномочий всеми органами, наделенными такими правами, предполагает соблюдение требований, предъявляемых законодателем к форме и содержанию правовой нормы, имея ввиду требования определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы и её согласованности с системой действующего правового регулирования, вытекающего из конституционного принципа равенства всех перед законом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации, статья 20 Конституции Республики Дагестан), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и применения правовой нормы.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно выраженной в его решениях, неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, создает возможность злоупотреблений правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями.

Органы законодательной власти субъектов, при установлении дополнительных мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций должны руководствоваться 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 (постановления от 8 октября 1997 года №13-П, от 15 июля 1999 года № 11-П, от 28 марта 2000 года №5-П, от 30 января 2001 года №2-П, от 17 июня 2004 года № 12-П, от 29 июня 2004 года № 13-П и от 23 мая 2013 года №11-П, от 1 ноября 2019 года № 33-П, определения от 12 июля 2006 года №266-О, от 2 ноября 2006 года №444-О и от 15 января 2008 года №294-О-П).

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 01 ноября 2019 года № 33-П по делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми "О некоторых вопросах проведения

публичных мероприятий в Республике Коми" в связи с жалобами граждан М.С. Седовой и В.П. Терешонковой указал, что 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.

Следовательно, статья 1 Закона Республики Дагестан от 27 декабря 2012 года № 98 «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Республики Дагестан» в той мере, в какой территории, непосредственно прилегающие к зданиям (помещениям), в которых размещены органы государственной власти и органы местного самоуправления, отнесены к местам, где запрещается проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия противоречит статьям 16, 20, 28, 29, 33 и 48 Конституции Республики Дагестан.

В силу статьи 77 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» признание не соответствующими Конституции Республики Дагестан отдельных положений нормативного акта Республики Дагестан является основанием для отмены или изменения в установленном порядке органами государственной власти Республики Дагестан положений принятых ими нормативных актов, содержащих такие же нормы, какие были признаны Конституционным Судом Республики Дагестан неконституционными. Эти положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Таким образом, признание статьи 1 Закона Республики Дагестан от 27 декабря 2012 года № 98 «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Республики Дагестан» не соответствующей Конституции Республики Дагестан требует внесения изменений в данный закон с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в Постановлении от 1 ноября 2019 года № 33-П и правовых позиций Конституционного Суда Республики Дагестан, изложенных в настоящем Постановлении.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 65, частями первой и второй статьи 66, частями первой, второй, третьей и четвертой статьи 67, частями первой и третьей статьи 68, статьями 72 и 91 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», Конституционный Суд Республики Дагестан

постановил:

1. Признать положение статьи 1 Закона Республики Дагестан от 27 декабря 2012 года № 98 «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий на территории Республики Дагестан» не соответствующим Конституции Республики Дагестан, ее статьям 16, 20, 28, 29, 33 и 48, в той мере, в какой им установлен общий запрет проведения на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям (помещениям), в которых размещены органы государственной власти и органы местного самоуправления, всех без исключения публичных мероприятий независимо от целей и вида, предполагаемого количества участников, планируемого времени (даты) проведения, а также иных обстоятельств.

2. Законодателю Республики Дагестан надлежит исходя из требований Конституции Республики Дагестан и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Республики Дагестан в настоящем Постановлении, внести необходимые изменения в правовое регулирование.

3. Настоящее Постановление окончательно, обжалованию не подлежит, не может быть пересмотрено иным судом, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 71 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» настоящее Постановление подлежит опубликованию в газете «Дагестанская правда» и в «Собрании законодательства Республики Дагестан».

Конституционный Суд
Республики Дагестан

№ 2-П