

**XIII ВСЕРОССИЙСКИЙ КОНКУРС ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВОСУДИЮ СРЕДИ
СТУДЕНЧЕСКИХ КОМАНД «ХРУСТАЛЬНАЯ ФЕМИДА»
2023/2024**



**ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА (ФАБУЛА)
«Молчание законодателей» или
Дело о свободе слова в региональном парламенте»**

1. Виктория Викторовна Пассер — выпускница магистратуры «Публичное право и судебная власть», мать троих детей, депутат Законодательного собрания Северной области (субъекта Российской Федерации), в котором возглавляет вторую по численности депутатскую фракцию — «Женщины России», а также является Председателем Комитета по делам семьи, детей и молодёжи. Виктория Пассер известна не только как региональный депутат, но и тем, что активно ведёт свои соцсети, в том числе известный телеграм-канал «По сути дела: публичник о публичном праве», в котором часто критикует региональную власть, комментирует федеральные события и пишет о своей жизни. Её телеграм-канал достаточно популярен среди избирателей региона.
2. В январе 2022 года Виктория Пассер внесла проект поправок в Устав Северной области. В этом проекте Виктория Пассер ссылалась на поправки к Конституции Российской Федерации 2020 года и новые полномочия Государственной Думы по утверждению кандидатур федеральных министров и заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, указав, что полномочия по утверждению кандидатур региональных министров должны быть и у Законодательного собрания Северной области. По её мнению, парламентом должны утверждаться не только кандидатуры Председателя Правительства, первого заместителя и министра финансов, но и всех остальных министров, особенно министров здравоохранения и охраны природы, поскольку эти сферы являются проблемными для региона. Более того, Виктория Пассер выступала за закрепление в Уставе права депутатов выражать недоверие ранее утверждённым министрам с последующим отстранением их от должности. Эти инициативы поддержала и фракция Виктории Пассер, считая «несправедливым» то, что часть состава регионального правительства должна согласовываться с федеральной властью, а не с парламентом региона.
3. В феврале 2022 года инициатива Виктории была без объяснения причин исключена из повестки заседания, что было поддержано самой крупной фракцией парламента — «Народная солидарность». Распределение депутатских мест в Законодательном собрании Северной области позволяет этой фракции принимать любые решения, в том числе законы субъекта, «монобольшинством», то есть без формирования коалиций или переговоров с другими фракциями.
4. В тот же день, когда стало известно об отклонении инициативы о внесении поправок в Устав Северной области, Виктория Пассер опубликовала в своём телеграм-канале видео, в котором назвала эту ситуацию «низкопоклонством и угодливостью перед варягами», а действия депутатов — «трусостью, обусловленную их менталитетом». Это видео вызвало неоднозначную реакцию как среди подписчиков и избирателей, так и среди депутатов.

5. После этого видео ряд граждан обратились в полицию, обвиняя депутата в разжигании межнациональной розни и унижении человеческого достоинства. Через несколько дней полиция вызвала Викторию Пассер для составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном частью 4 статьи 5.61 КоАП. Депутат пыталась оспорить штраф, но суды первой и апелляционной инстанций отказали в удовлетворении её требований.

6. Председатель регионального парламента и член фракции «Народная солидарность» В.А. Изюмов 26 апреля 2022 года обратился в Постоянную комиссию парламента по депутатской этике. По его мнению, депутат В. В. Пассер нарушила ряд положений Регламента, в частности часть 4 статьи 29, согласно которой депутат уважает достоинство других депутатов, должностных лиц и граждан и обязуется воздерживаться от таких действий, заявлений и поступков, которые компрометируют его как депутата, других депутатов, избирателей, Законодательное собрание или подрывают доверие к законодательному органу. В соответствии с частью 7 статьи 29 Регламента в случае несоблюдения депутатом норм депутатской этики Законодательное собрание большинством избранных депутатов может принять решение о лишении депутата права выступления, но не более чем на трёх ближайших заседаниях парламента (*Приложение № 1*).

7. Рассмотрев обращение Председателя парламента, а также приняв к сведению факт привлечения Виктории Пассер к административной ответственности, Постоянная комиссия по депутатской этике решением от 26 апреля 2022 года № 10-ЗС признала нарушение депутатом правил этики, предусмотренных частью 4 статьи 29 Регламента, а также рекомендовала парламенту лишить Викторию Пассер права выступления на трёх ближайших заседаниях парламента (*Приложение № 2*).

8. Постановлением Законодательного собрания Северной области от 27 апреля 2022 года № IX-6/17 Виктория Пассер была лишена права выступления на трёх ближайших заседаниях парламента (*Приложение № 3*). Региональные СМИ обратили внимание на то, что единогласно «за» голосовали только депутаты фракции «Народная солидарность». На трёх ближайших заседаниях парламента, на период проведения которых Виктория Пассер лишалась права выступления, в парламенте должны были обсуждаться проблемы бюджетного дефицита региона, а также вопросы социальных программ, в частности, поддержки семей с детьми.

9. Однако Виктория Пассер не смогла присутствовать на заседаниях комиссии и парламента из-за того, что на 26 апреля было назначено слушание в суде кассационной инстанции по вопросу о назначении штрафа. Виктория Пассер заявила ходатайство об отложении судебного заседания, чтобы успеть на заседание комиссии, но суд перенёс заседание на следующий день — 27 апреля. Тем не менее депутат успела в очень короткий срок составить свои возражения для комиссии по депутатской этике и отправить их Председателю Законодательного собрания Северной области по электронной почте, а также в мессенджере. Однако ни на заседании Постоянной комиссии, ни при принятии парламентом решения возражения и позиции депутата не учитывались и в протокол не вносились.

10. Виктория Пассер обратилась в Красноморский городской суд Северной области с требованием отменить решения комиссии и парламента. По её мнению, оспариваемые акты нарушают свободу слова, право свободно производить и распространять информацию любым законным способом, а сам факт принятия такого решения, как и короткий срок его принятия, несмотря на отсутствие в Регламенте формальных сроков, должны рассматриваться в качестве злоупотребления правом со стороны парламентского большинства. Более того, по мнению заявительницы, к ней применили несоразмерную и максимально суровую меру ответственности: норма Регламента позволяет лишать права выступления не более чем на три заседания, а вопрос о назначении более мягкой меры, например, вынесение предупреждения или лишения права выступления только на одно заседание, даже не рассматривался.

11. В своём иске депутат также ссыалась на процедурные нарушения. В соответствии с Регламентом Законодательного собрания Северной области «*заседания правомочны, если в них участвует более половины членов Постоянной комиссии*». Тем не менее 26 апреля 2022 года не велось никаких записей о количестве присутствующих депутатов на заседании комиссии, депутатская явка не проверялась. Виктория Пассер считает, что нельзя убедиться в том, что заседание носило правомочный характер.

12. В судебных заседаниях Виктория Пассер подчёркивала дискриминационный характер такого решения: она была единственным депутатом за всю историю парламента, которого когда-либо лишали права выступления. Более того, Виктория Пассер связывала такое поведение депутатов со своей гендерной принадлежностью: она не просто первый депутат, лишённый этого права, она — первая женщина-депутат, которую лишили такого права.

13. 12 июня 2022 года Красноморский городской суд Северной области своим решением отказал в удовлетворении административного искового заявления, указав следующее:

«Оспариваемые акты не носят нормативного характера и касаются внутреннего распорядка деятельности Законодательного собрания Северной области. Требования заявительницы фактически сводятся к проверке решений законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, однако такие доводы не могут быть проверены судом по существу, поскольку решение вопроса о применении мер воздействия за нарушение депутатской этики относится к полномочиям законодательного (представительного) органа, и их проверка судом означала бы нарушение принципа разделения властей, закреплённого в статье 10 Конституции. Законодательное собрание Северной области действовало в рамках своей компетенции, определённой Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Уставом Северной области и Регламентом Законодательного собрания Северной области».

14. Вышестоящие суды (апелляционное определение Северного областного суда от 17 августа 2022 года, кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 9 декабря 2022 года) поддержали позицию суда первой инстанции, опираясь в том числе на аналогичную судебную практику в других субъектах Российской Федерации.

15. 20 декабря 2022 года Виктория Пассер подала жалобу в Верховный Суд Российской Федерации. После подачи жалобы депутат посетила назначенное в тот же день заседание комиссии по бюджетно-финансовой политике, на котором должна была выступить с докладом о проблемах поддержки семей с детьми в Северной области. Однако на заседание Виктория Пассер пришла с заклеенным крест-накрест скотчем ртом и в течение всего заседания просто молчала, держа в руках табличку с надписью: «*Я молчу за свободу слова*». После многократных требований коллег-депутатов прекратить «перформанс» и покинуть заседание, депутат вышла, однако встала в одиночный пикет перед зданием Законодательного собрания Северной области. Всё происходящее депутат фиксировала и одновременно публиковала в своём телеграм-канале.

16. Приехавшая на место полиция составила протокол о нарушении Викторией Пассер установленного порядка проведения пикетирования (часть 1 статьи 20.2 КоАП), однако за неимением свободного времени депутат впоследствии вовсе не оспаривала привлечение к административной ответственности в судебном порядке.

17. Председатель Законодательного собрания Северной области В.А. Изюмов внёс в Комитет по регламенту и законодательству обращение, указав, что депутат злоупотребила статусом

депутата, используя данный статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.

18. 22 декабря 2022 года Комитет по регламенту и законодательству, ссылаясь в том числе на то, что депутат была привлечена к административной ответственности, решением № 18-ЗС признал факт использования Викторией Пассер депутатского статуса для деятельности, которая не связана с осуществлением депутатских полномочий (*Приложение № 4*). Ссылаясь на часть 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Комитет рекомендовал Законодательному собранию Северной области на очередном заседании освободить Викторию Пассер от должности Председателя Комитета по делам семьи, детей и молодежи.

19. Законодательное собрание Северной области Постановлением от 24 декабря 2022 года № XIV-8/19 освободило Викторию Пассер от занимаемой должности (*Приложение № 5*).

20. 12 января 2023 года Виктория Пассер обратилась в Красноморский городской суд, чтобы оспорить решения комитета и парламента. В своём иске депутат указала следующее: *во-первых*, оспариваемые решения были приняты на основании привлечения её к административной ответственности за пикетирование, что само по себе не может быть предлогом для освобождения от должности; *во-вторых*, из части 24 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» следует, что «порядок принятия решения о применении к депутату одной из мер ответственности определяется законом субъекта Российской Федерации, регламентом или иным актом, принятым законодательным органом субъекта Российской Федерации и устанавливающим порядок его деятельности», однако на момент принятия решения об освобождении Викторией Пассер от должности Устав и законы субъекта, а также Регламент Законодательного собрания Северной области не предусматривали такой порядок, новые изменения ещё не вносились.

21. Определением от 1 февраля 2023 года Красноморский городской суд Северной области отказал Виктории Пассер в принятии административного искового заявления, мотивируя следующим:

«Согласно части 5 статьи 1 КАС положения кодекса не распространяются на дела об административных правонарушениях. Поскольку из обстоятельств дела следует, что требования заявителя фактически связаны с оспариванием протокола об административном правонарушении, в принятии заявления должно быть отказано».

22. Викторией Пассер была подана частная жалоба, однако Северный областной суд в апелляционном определении от 17 марта 2023 года не нашёл оснований для отмены определения суда первой инстанции, мотивируя отказ в принятии частной жалобы следующим образом:

«Отказывая в принятии административного искового заявления, судья первой инстанции обоснованно исходил из того, что требования об оспаривании решения законодательного органа фактически сводятся к несогласию с привлечением к административной ответственности и связываются с фактом проведения пикетирования у здания Законодательного собрания Северной области. Проверка законности таких действий осуществляется в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении в порядке, установленном КоАП РФ».

<...>

Из права каждого на судебную защиту, как оно сформулировано в статье 46 Конституции Российской Федерации, не следует возможность выбора той или иной процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральным законом (Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2005 года № 508-О, от 19 июня 2007 года 389-О-О, от 15 апреля 2008 года № 314-О-О и др.)».

23. 21 апреля 2023 года Третий кассационный суд общей юрисдикции, согласившись с аргументами нижестоящих судов, отказал Виктории по делу, связанному с освобождением от должности в парламенте.

24. 23 апреля 2023 года по делу о лишении Виктории Пассер права выступления на трёх ближайших заседаниях парламента Верховный Суд Российской Федерации вынес определение, в котором поддержал позиции нижестоящих судов.

25. Виктория Пассер решила обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение свободы слова, но после консультации с известным специалистом и преподавателем конституционного права д.ю.н. А.И. Мраморной решила объединить две проблемы в одной жалобе. По мнению А.И. Мраморной, второе дело депутата уникально тем, что ставит перед Конституционным Судом проблемы толкования норм о допустимости жалобы, в особенности проблему исчерпания внутригосударственных средств судебной защиты в той ситуации, когда заявитель уже на данной стадии лишён возможности выполнить все формальные требования статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Преподаватель также обратила внимание заявительницы на то, что Конституционный Суд ранее в отказных определениях признавал допустимость жалоб с похожими фактическими обстоятельствами, однако в тех случаях все другие внутригосударственные средства защиты были исчерпаны в порядке, предусмотренном КАС. Бывший преподаватель конституционного права Виктории Пассер и коллега А.И. Мраморной, д.ю.н. А.М. Чернов рекомендовал обратить внимание на проблему истолкования и выявления надлежащего конституционно-правового смысла норм о допустимости жалобы.

26. Совместно с д.ю.н. А.И. Мраморной и д.ю.н. А.М. Черновым, которые выступили в качестве её представителей, 9 июня 2023 года В. В. Пассер подала жалобу в Конституционный Суд Российской Федерации. В жалобе оспаривается конституционность:

Во-первых, пункта «в» части 1 и пунктов «а», «и» части 3 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции до 1 июня 2022 года), Решения Постоянной комиссии по депутатской этике от 26 апреля 2022 года № 10-ЗС, Постановления Законодательного собрания Северной области от 27 апреля 2022 года № IX-6/17, части 7 статьи 29 Регламента Законодательного собрания Северной области.

Во-вторых, пункта 6 части 1 и пунктов 1 и 8 части 3 статьи 8, части 1 и пункта 2 части 22 статьи 19 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Решения Комитета по регламенту и законодательству от 22 декабря 2022 года № 18-ЗС, Постановления Законодательного собрания Северной области от 24 декабря 2022 года № XIV-8/19.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
СЕВЕРНОЙ ОБЛАСТИ
г. Красноморск

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О Регламенте Законодательного собрания Северной области

<...>

Статья 29. Этика депутатов Законодательного собрания Северной области

<...>

4. Депутат Законодательного собрания уважает честь и достоинство других депутатов Законодательного собрания, а также должностных лиц и граждан, обязан воздерживаться от любых заявлений и действий, которые способны скомпрометировать его как депутата, представляемых им избирателей, других депутатов Законодательного собрания Северной области, Законодательное собрание Северной области, в том числе заявлений и действий, которые подрывают доверие к Законодательному собранию Северной области как законодательному и представительному органу.

5. Депутат несёт ответственность за неисполнение депутатских обязанностей и нарушение норм Регламента.

6. Вопросы, связанные с нарушением депутатской этики, рассматривает Постоянная комиссия по депутатской этике Законодательного собрания Северной области.

7. В случае несоблюдения депутатом Законодательного собрания Северной области норм депутатской этики Законодательное собрание по рекомендации Постоянной комиссии по депутатской этике большинством голосов от числа избранных депутатов может принять решение о вынесении депутату официального предупреждения или о лишении депутата права выступления, но не более чем на трёх ближайших заседаниях.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ**СЕВЕРНОЙ ОБЛАСТИ****ПОСТОЯННАЯ КОМИССИЯ ПО ДЕПУТАТСКОЙ ЭТИКЕ****г. Красноморск**

26 апреля 2022 года

10-3С

РЕШЕНИЕ**о результатах рассмотрения предложения****Председателя Законодательного Собрания Северной области В.А. Изюмова,
поступившего в Постоянную комиссию по депутатской этике Законодательного
Собрания Северной области**

Рассмотрев обращение Председателя Законодательного собрания Северной области В.А. Изюмова о публикации депутатом Законодательного собрания Северной области В.В. Пассер в системе мгновенного обмена сообщениями Telegram (телеграм-канале) «По сути дела: публичник о публичном праве» видеоматериала, в котором депутат дала оценку деятельности депутатов — членов фракции «Народной солидарности», характеризуя её как «низкопоклонство и угодливость перед варягами» и «трусостью, обусловленную менталитетом», а также с учётом подтверждённого государственными органами факта привлечения В.В. Пассер к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 5.61 КоАП, Постоянная комиссия по депутатской этике (далее — комиссия) на основании пунктов 4 и 7 статьи 29 Регламента Законодательного собрания Северной области решила:

1. Признать факт нарушения депутатом Законодательного собрания Северной области В.В. Пассер правил депутатской этики.
2. Внести на рассмотрение очередного заседания Законодательного собрания Северной области вопрос о нарушении депутатом В.В. Пассер правил депутатской этики и рекомендовать Законодательному собранию Северной области лишить депутата Законодательного собрания Северной области В.В. Пассер права выступления на трёх ближайших заседаниях законодательного органа.

Председатель комиссии**А.И. Афанасьев**

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ**СЕВЕРНОЙ ОБЛАСТИ****г. Красноморск**

27 апреля 2022 года

IX-6/17

ПОСТАНОВЛЕНИЕ**о рассмотрении вопроса, связанного с нарушением депутатом
Законодательного собрания Северной области В.В. Пассер
правил депутатской этики**

Законодательное собрание Северной области, рассмотрев решение Постоянной комиссии по депутатской этике от 26 апреля 2022 года № 10-ЗС, связанное с нарушением депутатом В.В. Пассер правил депутатской этики, руководствуясь частью 7 статьи 29 Регламента Законодательного собрания Северной области, постановляет:

1. Лишить депутата Законодательного собрания Северной области В.В. Пассер права выступления на трёх ближайших заседаниях Законодательного собрания Северной области.
2. Настоящее постановление вступает в силу с момента его принятия.

Председатель**В.А. Изюмов**

г. Красноморск
27 апреля 2022 года
IX-6/17

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
СЕВЕРНОЙ ОБЛАСТИ**

КОМИТЕТ ПО РЕГЛАМЕНТУ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

г. Красноморск

22 декабря 2022 года

18-3С

РЕШЕНИЕ
о результатах рассмотрения предложения
Председателя Законодательного собрания Северной области В.А. Изюмова,
поступившего в Комитет по регламенту и законодательству Законодательного
Собрания Северной области

Рассмотрев обращение Председателя Законодательного собрания Северной области В.А. Изюмова в связи с использованием депутатом В.В. Пассер статуса депутата Законодательного собрания Северной области для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий, учитывая факт привлечения В.В. Пассера к административной ответственности, руководствуясь частью 1, пунктом 2 части 22, частью 23 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Комитет по регламенту и законодательству решил:

1. Внести на рассмотрение очередного заседания Законодательного собрания Северной области вопрос об освобождении депутата Законодательного собрания Северной области В. В. Пассера от должности Председателя Комитета по делам семьи, детей и молодёжи до прекращения срока её полномочий.

Председатель комитета

Г.В. Мельник

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
СЕВЕРНОЙ ОБЛАСТИ
г. Красноморск**

24 декабря 2022 года

XIV-8/19

Законодательное собрание Северной области, рассмотрев решение Комитета по регламенту и законодательству от 22 декабря 2022 года № 18-ЗС, постановляет:

1. Лишить депутата Законодательного собрания Северной области В.В. Пассер права занимать должности в Законодательном собрании Северной области без прекращения депутатских полномочий и освободить от должности Председателя Комитета по делам семьи, детей и молодежи.
2. Настоящее постановление вступает в силу с момента его принятия.

Председатель

В.А. Изюмов

г. Красноморск
24 декабря 2022 года
XIV-8/19