



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 47-Г07-5

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«23» мая 2007 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Хаменкова В.Б.

судей Харланова А.В., Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе Правительства Оренбургской области на решение Оренбургского областного суда от 28 февраля 2007 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., объяснения Фролова В.И., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей решение суда законным, Судебная коллегия

**установила:**

Фролов В.И. обратился в суд с заявлением о признании недействующим и не подлежащим применению с момента вступления решения суда в законную силу пункта 13 Приложения к постановлению Правительства Оренбургской области от 1 февраля 2006 г. № 29-п «О порядке проведения в Оренбургской области публичных мероприятий на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры», указывая, что 25 декабря 2006 г. организаторам пикетирования было вручено постановление Главы г.Оренбурга № 4973-п «Об отказе в принятии уведомления», которое противоречит пункту 1 ст.12 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее Федеральный закон № 54-ФЗ), а также нарушает конституционные права граждан, закрепленные в ст.31 и части 3 ст.55 Конституции РФ.

В обоснование своих требований заявитель указал, что проведение публичных мероприятий организуется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом № 54-ФЗ и носит уведомительный характер, т.е. не требует получения разрешений от государственных или муниципальных органов власти на их проведение. Все ограничения по проведению собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований определены в ст.8 Федерального закона № 54-ФЗ и установление дополнительных ограничений и запретов, не предусмотренных федеральным законодательством, не допускается.

В постановлении Главы г.Оренбурга «Об отказе в принятии уведомления» сделана ссылка на пункт 13 Приложения к постановлению Правительства Оренбургской области от 1 февраля 2006 г. № 29-п «О порядке проведения в Оренбургской области публичных мероприятий на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры», в соответствии с которым запрещается проведение публичных мероприятий на проезжей части улиц и в скверах, прилегающих к Дому Советов и к площади Ленина, на территории которой расположен памятник В.И.Ленину. Однако, несмотря на данный запрет в течение года Правительство Оренбургской области и Администрация г.Оренбурга на указанных территориях проводили и проводят различные публичные мероприятия, что противоречит федеральному законодательству и является нарушением его конституционных прав на проведение публичных мероприятий в виде собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

В судебном заседании Фролов В.И. свое заявление поддержал в полном объеме, представитель Правительства Оренбургской области с требованиями заявителя не согласилась, указывая, что ограничения для проведения публичных мероприятий на проезжей части улиц и в скверах, прилегающих к Дому Советов и к площади Ленина, установлены для обеспечения безопасности участников публичных мероприятий, нормального функционирования транспорта и работы учреждений, расположенных в местах, прилегающих к Дому Советов и к площади Ленина. В обоснование своих возражений представитель Правительства Оренбургской области сослалась на часть 3 ст.8 Федерального закона № 54-ФЗ, в соответствии с которой порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, определяется органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом особенностей таких объектов и требований настоящего Федерального закона.

Решением Оренбургского областного суда от 28 февраля 2007 г. заявление удовлетворено.

В кассационной жалобе Правительства Оренбургской области поставлен вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия оснований для отмены решения суда не находит.

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

В соответствии с частью 3 ст.55 Конституции РФ установленные права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом и 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.

По смыслу ст.19 Конституции РФ равенство прав и свобод граждан Российской Федерации гарантируется без какой-либо дискриминации.

Согласно пункта «б» части 1 ст.72 Конституции РФ вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с положениями частей 2, 5 ст.76 Конституции РФ 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, принятым в соответствии с полномочиями Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Как видно из материалов дела, 1 февраля 2006 г. принято постановление Правительства Оренбургской области № 29-п «О порядке проведения в Оренбургской области публичных мероприятий на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры», пунктом 1 которого утвержден «Порядок проведения в Оренбургской области публичных мероприятий на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры» (далее - Порядок).

Указанные нормативные правовые акты опубликованы для всеобщего сведения в областной газете «Оренбуржье» за №№ 18, 21 соответственно 4 и 21 февраля 2006 г.

Согласно пункта 13 Порядка в целях исключения причинения вреда здоровью граждан, приглашенных для участия в публичном мероприятии его организаторами, а также недопущения создания препятствий для нормального функционирования транспорта и работы учреждений не допускается проведение публичных мероприятий на проезжей части улиц, в скверах, прилегающих к Дому Советов, являющемуся памятником регионального значения, и к площади Ленина, на территории которой расположен памятник В.И.Ленину.

15 и 20 декабря 2006 г. Оренбургское региональное отделение Политической партии «Патриоты России» и граждане Фролов В.И., Аббасова Р.М., Абдрашитов Х.Р. направили в адрес Главы г.Оренбурга уведомление, что 27 декабря 2006 г. с 9.00 до 16.00 час. возле здания Правительства и Законодательного Собрания Оренбургской области (Дом Советов) проводится пикетирование под лозунгом «Губернатор и депутаты Законодательного Собрания области! Откажитесь от предоставления льгот нефтяной компании «ТНК-ВР» и нанесения ущерба экономике и интересам населения Оренбургской области», на что со ссылкой на пункт 3 части 2 ст.8 Федерального закона № 54-ФЗ и пункт 13 постановления Правительства Оренбургской области от 1 февраля 2006 г. № 29-п

«О порядке проведения в Оренбургской области публичных мероприятий на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры» (в документе ссылка сделана неправильно, т.к. пункт 13 содержится не в самом постановлении, а в утвержденном им Порядке) они получили постановление Главы г.Оренбурга «Об отказе в принятии уведомления».

Согласно преамбуле Федерального закона № 54-ФЗ данный Закон направлен на обеспечение реализации установленного Конституцией РФ права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования.

В соответствии со ст.1 данного Федерального закона законодательство Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях основывается на положениях Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и включает в себя настоящий Федеральный закон, законы и иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, нормативные правовые акты, касающиеся условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, издают Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, принимают и издают органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно части 3 ст.8 Федерального закона № 54-ФЗ порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, определяется органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом особенностей таких объектов и требований настоящего Федерального закона.

Таким образом, суд правильно указал в решении, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать свои нормативные правовые акты, касающиеся вопросов проведения публичных мероприятий, но только в целях обеспечения условий и порядка проведения таких мероприятий и только в случаях, предусмотренных вышеназванным Федеральным законом.

Согласно ст.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.

К местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, относятся:

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.

Проезжие части улиц, прилегающие к Дому Советов и к площади Ленина, на территории которой установлен памятник В.И.Ленину, а также сквер перед Домом Советов, как правильно указал суд, к таким местам не относятся.

Других запретов или ограничений для проведения публичных мероприятий данный Федеральный закон или другие нормативные правовые акты Российской Федерации не содержат.

Согласно ст.12 Федерального закона № 54-ФЗ орган государственной власти или орган местного самоуправления после получения уведомления о проведении публичного мероприятия вправе лишь довести до сведения его организатора обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, могут предложить устранить имеющиеся несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям настоящего Кодекса, и при необходимости могут предупредить организатора или других участников публичного мероприятия о возможности привлечения их к ответственности в случае нарушения установленного порядка проведения публичного мероприятия.

В соответствии с данным законом субъектам Российской Федерации не предоставлено право самостоятельно устанавливать дополнительные запреты для проведения публичных мероприятий, в том числе на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры. На таких территориях, с учетом особенностей объектов истории и культуры, субъекты Российской Федерации, как обоснованно указал суд, могут только определять порядок проведения публичных мероприятий, а не запрещать их проведение.

Таким образом, суд пришел к правильному выводу о том, что, установив дополнительные запреты на проведение публичных мероприятий на территориях, где проведение таких мероприятий не запрещено федеральным законодательством, Правительство Оренбургской области нарушило положения ст.8 Федерального закона № 54-ФЗ, в связи с чем заявление Фролова В.И. обоснованно удовлетворено.

Суд также обоснованно исходил из того, что оспариваемый пункт 13 Порядка принят Правительством Оренбургской области с превышением своих полномочий, поскольку в соответствии с частью 1 ст.1, частями 1, 3 ст.8 Федерального закона № 54-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать нормативные правовые акты только в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, и лишь по тем вопросам, которые касаются обеспечения условий проведения публичных мероприятий; условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в

отдельных местах могут быть конкретизированы лишь федеральными законами; орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяет только порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры. Все эти полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации связаны лишь с правом на определение порядка и условий проведения публичных мероприятий на отдельных местах, а не с правом запрещать их проведение.

При этом суд правильно признал необоснованными ссылки представителя Правительства Оренбургской области на часть 3 ст.8 Федерального закона № 54-ФЗ, поскольку, как указывалось выше, согласно данной норме органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации предоставлено право устанавливать лишь порядок проведения публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а не предоставлено право устанавливать запреты на проведение таких мероприятий на территориях указанных объектов.

В судебном заседании представитель Правительства Оренбургской области со ссылкой на пункт 1 части 2 ст.8 Федерального закона № 54-ФЗ пояснила, что запрет на проведение публичных мероприятий в сквере напротив здания Дома Советов и на проезжей части улиц, прилегающих к Дому Советов и к площади Ленина (улицы Володарского, Фадеева, пер.Матросский) вызван необходимостью обеспечения безопасности самих участников публичных мероприятий.

Суд с такими доводами обоснованно не согласился, т.к. вышеуказанные территории не являются опасными производственными объектами и не относятся к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности. Общеизвестно, что эти территории являются местами проведения других общегородских мероприятий и являются общественными местами, где организовано обычное движение транспорта и пешеходов.

Опровержением таких доводов, как правильно указал суд, служит и то, что в соответствии с пунктом 15 «Порядка проведения в Оренбургской области публичных мероприятий на территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры» проведение публичных мероприятий, связанных с объектом религиозного почитания на территории сквера перед Домом Советов разрешается, а согласно пункта 13 Порядка проведение в этом же сквере собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования запрещено.

Кроме того, суд обоснованно исходил из того, что разрешение проведения на указанных территориях мероприятий религиозного характера, и одновременный запрет на проведение собраний, митингов, демонстраций граждан, шествий и пикетирований, нарушает конституционный принцип равенства прав и свобод граждан без какой-либо дискриминации.

Пункт 13 Порядка, как правильно указал суд, также не согласуется с пунктом 1, в соответствии с которым настоящий Порядок определяет процедуру проведения в Оренбургской области публичных мероприятий на территории

объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а не устанавливает запреты на их проведение.

Вывод суда основан на анализе действующего законодательства, мотивирован, соответствует требованиям закона и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.

Доводы кассационной жалобы по существу сводятся к нарушению и неправильному применению норм материального права, с чем нельзя согласиться по изложенным в решении суда основаниям.

Нарушений норм материального права, которые бы привели или могли привести к неправильному рассмотрению дела, в том числе и тех, на которые имеется ссылка в кассационной жалобе, судом не допущено.

Руководствуясь ст.ст.361, 362, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия

**определила:**

решение Оренбургского областного суда от 28 февраля 2007 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Правительства Оренбургской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи