

7



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 14-Г10-2

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

31 марта 2010 г.

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

председательствующего Меркулова В.П.,
судей Хаменкова В.Б. и Ксенофоновой О.А.
при секретаре Алешиной П.В.

рассмотрела в судебном заседании кассационную жалобу Глущенко В. [REDACTED] Н. [REDACTED], Дегтярева А. [REDACTED] М. [REDACTED], Черкасова А. [REDACTED] Г. [REDACTED] на решение Воронежского областного суда от 25 ноября 2009 года, которым отказано в удовлетворении заявления Глущенко В.Н., Дегтярева А.М., Черкасова А.Г. о признании недействующими статей 1, 2, 3, 5, 6-9, 12, 20, 22 закона Воронежской области от 5 июля 2005 года № 50-ОЗ «Об официальной и иной символике в Воронежской области» с приложениями 1-10 к нему и статей 42, 76 Регламента Воронежской областной Думы.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофоновой О.А., объяснения Черкасова А.Г., Глущенко В.Н., их представителя Бабичева Г.Г., поддержавших доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

5 июля 2005 года принят закон Воронежской области № 50-ОЗ «Об официальной и иной символике в Воронежской области», которым установлены правовые основы и определены общие принципы оформления, воспроизведения и использования официальной символики Воронежской области.

Глущенко В.Н., Дегтярев А.М., Черкасов А.Г. обратились в Воронежский областной суд с заявлением о признании недействующими статей 1, 2, 3, 5, 6-9, 12, 20, 22 указанного закона, полагая, что они противоречат статьям 1, 3, 39

Основ законодательства Российской Федерации о культуре, пункту 2 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьям 32, 33 и части 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации.

Заявители указали, в частности, следующее.

В статье 1 оспариваемого закона, содержащей основные понятия, используемые в законе, не даны юридические или хотя бы общепринятые понятия герба и флага.

В статье 2 закона, предусматривающей, что Воронежская область имеет свои основные официальные символы, выражающие государственно-правовой статус субъекта Российской Федерации и отражающие самобытность и традиции Воронежской области, должен быть указан, по мнению заявителей, конкретный прототип - губернский герб Воронежского наместничества Воронежской губернии 1781-1881 годов.

Статья 3 закона, указывая, что законодательство об официальных символах Воронежской области основывается на Конституции Российской Федерации, Уставе Воронежской области, не содержит ссылок на конкретные статьи Конституции Российской Федерации, в ней отсутствует федеральная законодательная основа.

В статье 5 закона, содержащей описание герба Воронежской области, дано, с точки зрения заявителей, описание неадекватного герба Воронежской области, описание произведено в нарушение исторических и культурных традиций русского языка.

В статьях 6-9 закона (воспроизведение изображения герба Воронежской области, герба Воронежской области на бланках документов, на печатях, иные случаи воспроизведения герба Воронежской области), по мнению заявителей, дано издевательски-красочное воспроизведение герба Воронежской области, с нехарактерным для области обилием желтого цвета, создающее в совокупности число зверя 666 (крупных камней 6, контурных колец у кувшина 6, изливаемых струй воды 6).

В статье 12 закона (описание флага Воронежской области) описание флага Воронежской области дано на основании неадекватного герба Воронежской области.

В статьях 20 (использование официальной символики Воронежской области в геральдической символике общественных организаций и юридических лиц), 22 (вступление в силу закона Воронежской области «Об официальной и иной символике в Воронежской области») и приложениях 1-10 к закону (многоцветное и одноцветное изображение полного герба, среднего герба, малого герба Воронежской области, цветное изображение флага Воронежской области), приведены, с точки зрения заявителей, дискредитирующие адекватные герб и флаг Воронежской области описания и графические изображения.

Кроме того, у заявителей вызывает сомнение подлинность подписи председателя Геральдического совета при Президенте Российской Федерации

Вилинбахова Г.В. на государственных регистрационных свидетельствах герба и флага Воронежской области.

Уточнив свои требования, заявители просили признать недействующими также статьи 42 и 76 Регламента Воронежской областной Думы, утвержденного постановлением Воронежской областной Думы от 22 апреля 2004 года № 824-Ш-ОД, по тем основаниям, что в числе субъектов инициирования парламентских слушаний (статья 42) и субъектов законодательной инициативы (статья 76) не названы органы общественных организаций, что противоречит положениям Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о необходимости обеспечения реализации прав граждан на участие в управление делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Решением Воронежского областного суда от 25 ноября 2010 года заявление Глущенко В.Н., Дегтярева А.М., Черкасова А.Г. оставлено без удовлетворения.

В их кассационной жалобе ставится вопрос об отмене указанного решения суда как постановленного с нарушением норма материального и процессуального права и направлении дела на новое рассмотрение.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения.

Согласно части 1 статьи 70 Конституции Российской Федерации и положениям Федеральных конституционных законов № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации» и № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» к ведению Российской Федерации относятся только установление официальных символов Российской Федерации (Государственного флага и Государственного герба Российской Федерации), их описание и порядок официального использования.

В соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации (пункт 1 статьи 26.1. Федерального закона № 184-ФЗ).

Согласно статье 12 Устава Воронежской области официальные символы Воронежской области - символы, утверждаемые органами государственной власти Воронежской области и служащие знаковому оформлению статуса Воронежской области как субъекта Российской Федерации. Основные официальные символы - герб и флаг Воронежской области. Описание и

порядок использования изображения герба и флага Воронежской области устанавливаются законом Воронежской области.

Принимая во внимание приведенные правовые нормы, суд сделал правильный вывод о том, что оспариваемый закон Воронежской области «Об официальной и иной символике в Воронежской области» принят законодательным (представительным) органом государственной власти Воронежской области в пределах его компетенции.

Из материалов дела следует, что закон принят большинством голосов от установленного числа депутатов в двух чтениях, что соответствует требованиям пункта 2 статьи 7 Федерального закона № 184-ФЗ и положениям пункта 2 статьи 63 Регламента Воронежской областной Думы; подписан главой администрации Воронежской области и опубликован в газете «Коммуна» от 8 июля 2005 года № 102, являвшейся на момент опубликования закона официальным изданием, осуществлявшим публикацию нормативных правовых актов органов государственной власти области.

Изложенное свидетельствует о соблюдении процедуры принятия оспариваемого закона.

Кроме того, судом установлено, что приведенные в статьях 5 и 12 закона описания герба и флага Воронежской области согласованы с Геральдическим советом при Президенте Российской Федерации, который является органом, образованным в целях проведения единой государственной политики в области геральдики (пункт 1 Положения о Геральдическом совете при Президенте Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 1999 года № 856).

После принятия закона герб и флаг Воронежской области в соответствии с Положением о Государственном геральдическом регистре Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21 марта 1996 года № 403, внесены в Государственный геральдический регистр Российской Федерации с выдачей соответствующих свидетельств. Обладатели свидетельств не оспаривали подписи в них и в других документах государственного герольдмейстера Вилинбахова Г.В.

Разрешая требования заявителей, суд обоснованно не согласился с их доводами о противоречии оспариваемых положений статьям 1, 3 и 39 Основ законодательства Российской Федерации о культуре. Суд проанализировал указанные статьи Основ и правильно указал в решении, что Основами регулируются иные правоотношения, нежели являющиеся предметом регулирования закона Воронежской области «Об официальной и иной символике в Воронежской области».

В процессе рассмотрения дела суд проверил доводы заявителей о несоответствии оспариваемых норм пункту 2 статьи 1 Федерального закона № 184-ФЗ, предусматривающему обязанность органов государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечить реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, и пришел к правильному выводу о том, что закон Воронежской области «Об официальной и иной символике в Воронежской

области» не содержит каких-либо ограничений прав заявителей на участие в управлении делами государства.

Сами заявители нарушение своих прав усматривают в том, что до принятия закона не были учтены замечания и предложения жителей Воронежской области, не проведены публичные слушания с полемикой.

В этой связи правильным является вывод суда о том, что доводы заявителей могут свидетельствовать о нарушении их права на гражданскую инициативу, а не права на участие в управлении делами государства.

Право на гражданскую инициативу в форме коллективного обращения в органы государственной власти Воронежской области и органы местного самоуправления предоставлено гражданам Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающим на территории Воронежской области, статьей 10 Устава Воронежской области и осуществляется с целью проведения областного или местного референдума; внесения в органы государственной власти и (или) в органы местного самоуправления предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, относящихся к их полномочиям и затрагивающих интересы жителей Воронежской области; отзыва депутатов Воронежской области и (или) представительного органа муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления, избранных жителями области.

Согласно статье 11 Устава Воронежской области жители Воронежской области вправе: участвовать в парламентских слушаниях, организуемых Воронежской областной Думой в установленном ею порядке; принимать участие в обсуждении проектов законов Воронежской области; письменно обращаться в Воронежскую областную Думу, к депутату Воронежской областной Думы, в исполнительные органы государственной власти Воронежской области, в органы местного самоуправления с предложениями по вопросам, относящимся к полномочиям соответствующего органа и получать мотивированный ответ на свои обращения.

Судом установлено, что заявители воспользовались таким правом: обращались с предложениями о внесении изменений в герб и флаг Воронежской области в областную Думу и администрацию области, в Геральдический совет при Президенте Российской Федерации; заявитель Дегтярев А.М. высказывал свое мнение по проекту оспариваемого закона при его обсуждении в областной Думе.

Что касается указания заявителей на проведение публичных слушаний с полемикой, то суд правильно указал в решении, что действующим федеральным законодательством не предусмотрено обязательное проведение публичных слушаний с полемикой по проектам законов.

Таким образом, разрешая требования заявителей, суд не усмотрел противоречия оспариваемых им норм федеральному законодательству.

Что касается целесообразности принятия закона, то следует признать правильным суждение суда об отсутствии у него соответствующих полномочий.

Согласно подпункту «а» пункта 3 статьи 5 Федерального закона № 184-ФЗ постановлением законодательного (представительного) органа

государственной власти субъекта Российской Федерации принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности. Аналогичные положения содержатся в пункте 1 части 4 статьи 32 Устава Воронежской области.

Постановлением Воронежской областной Думы от 22 апреля 2004 года № 824-III-ОД принят Регламент Воронежской областной Думы.

Согласно статье 42 Регламента парламентские слушания в областной Думе проводятся по инициативе Совета Думы, председателя, комиссий (комитетов) областной Думы в пределах их полномочий, депутатских объединений, а также по инициативе группы депутатов областной Думы численностью не менее 9 человек.

С учетом того, что действующим федеральным законодательством субъекты инициирования парламентских слушаний законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не определены, суд обоснованно не усмотрел оснований для признания статьи 42 Регламента противоречащей федеральному законодательству.

Согласно статье 76 Регламента право внесения проектов законов Воронежской области в областную Думу принадлежит только субъектам законодательной инициативы в областной Думе: депутатам областной Думы, главе администрации области, представительным органам местного самоуправления, прокурору Воронежской области, Воронежскому областному суду, арбитражному суду Воронежской области, уставному суду Воронежской области, контрольно-счетной палате Воронежской области по вопросам своей компетенции, избирательной комиссии Воронежской области по вопросам избирательного законодательства и избирательной системы в Воронежской области. Проекты законов Воронежской области, исходящие от юридических или физических лиц, не являющихся субъектами законодательной инициативы, могут быть внесены в областную Думу только через субъекты законодательной инициативы в областной Думе.

Разрешая требования заявителей по статье 76 Регламента Воронежской областной Думы, суд исходил из того, что наделение общественных организаций и граждан, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, правом законодательной инициативы является в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Федерального закона № 184-ФЗ правом, а не обязанностью законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Таковое право может быть предоставлено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Учитывая изложенное, суд пришел к правильному выводу об отсутствии оснований для признания статьи 76 Регламента Воронежской областной Думы противоречащей федеральному законодательству.

Полагая, что суд, разрешая заявление Глущенко В.Н., Дегтярева А.М., Черкасова А.Г., правильно применил и истолковал нормы материального права, не допустил нарушений норм процессуального права, влекущих отмену решения суда, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения.

Доводы кассационной жалобы о рассмотрении дела в отсутствие председателя Геральдического совета при Президенте Российской Федерации Вилинбахова Г.В., ответственного секретаря Совета Калашникова Г.В., соавторов герба Воронежской области Медведева М.Ю., Коржика Ю.В., Моченова К.Ф. и невыяснении причин их неявки в суд, об игнорировании ходатайств заявителей, о необходимости назначения почерковедческой экспертизы подписей Вилинбахова Г.В. не могут явиться основанием к отмене решения суда. Гражданское процессуальное законодательство допускает возможность рассмотрения дела в отсутствие участвующих в деле лиц (статья 167 Гражданского процессуального кодекса РФ), вопросы рассмотрения дела в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле, разрешения заявленных ходатайств, назначения экспертизы разрешаются в соответствии с требованиями гражданского процессуального законодательства по усмотрению суда. Из протоколов судебных заседаний следует, что судом обсуждался вопрос о возможности рассмотрения дела в отсутствие неявившихся лиц с вынесением соответствующих определений, обсуждались ходатайства заявителей. Ходатайство о назначении почерковедческой экспертизы разрешено судом определением, имеющимся в деле, с изложением мотивов отказа в назначении экспертизы (л.д.314).

Что касается доводов о нарушении судом норм материального права, то они сводятся к изложению позиции заявителей, приведенной при обращении в суд. Доводов, опровергающих выводы суда о соответствии оспариваемых норм требованиям федерального законодательства, о соблюдении процедуры принятия оспариваемого закона, кассационная жалоба не содержит.

Не усматривая оснований к отмене решения суда по доводам кассационной жалобы, руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Воронежского областного суда от 25 ноября 2009 года оставить без изменения, кассационную жалобу Глущенко В.Н., Дегтярева А.М., Черкасова А.Г. - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

