



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 41-АПГ12-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«25» апреля 2012 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.,
Ерёменко Т.И. и Горчаковой Е.В.

при секретаре

Завражнове М.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционному представлению участвующего в деле прокурора на решение Ростовского областного суда от 20 января 2012 года, которым отказано в удовлетворении заявления заместителя прокурора Ростовской области о признании недействующими отдельных положений Областного закона Ростовской области от 27 сентября 2004 года № 146-ЗС «О некоторых вопросах, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Ростовской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., возражения представителей Законодательного собрания Ростовской области Дерезе Н.В. и Ищенко А.В., представителя правительства Ростовской области Ковальчук Н.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Селяниной Н.Я., полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменений, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

губернатором Ростовской области 27 сентября 2004 года принят Областной закон № 146-ЗС «О некоторых вопросах, связанных с проведением

публичных мероприятий на территории Ростовской области», который в первоначальной редакции был опубликован в официальном издании «Наше время» № 242-243 от 6 октября 2004 года.

Частью 1.1 статьи 3 названного закона предусмотрено, что под информацией об использовании транспортных средств в целях данного Областного закона понимается общее количество и категории транспортных средств, которые предполагается использовать при проведении публичного мероприятия, маршрут их движения, включая протяженность, место начала и окончания маршрута, среднюю скорость движения транспортных средств.

Согласно части 6 статьи 4.1 закона № 146-ЗС ответственное лицо органа местного самоуправления, указанное в части 3 статьи 4 указанного Областного закона, в день поступления уведомления, а при поступлении уведомления после 16 часов - в первой половине дня, следующего после дня получения уведомления, направляет копии уведомления в орган исполнительной власти Ростовской области, уполномоченный в сфере дорожного хозяйства и транспорта, а также в орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения (если публичное мероприятие предполагается проводить на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для наземного транспорта), в орган исполнительной власти, осуществляющий надзор за безопасностью судоходства (если публичное мероприятие предполагается проводить на внутренних водных путях). При подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения копии уведомления направляются в указанные органы исполнительной власти в день получения уведомления.

Орган исполнительной власти Ростовской области, уполномоченный в сфере дорожного хозяйства и транспорта, обязан не позднее следующего дня после получения копии уведомления (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения - в день его получения) направить мотивированное заключение о возможности или невозможности соблюдения требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, при проведении публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры.

Частью 7 этой же статьи определено, что в целях недопущения создания угрозы для жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, а также соблюдения интересов граждан, которые не участвуют в публичном мероприятии, орган местного самоуправления направляет организатору публичного мероприятия, подавшему уведомление о проведении публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия в случаях:

1) если проведение публичного мероприятия будет создавать угрозу причинения вреда объектам транспортной инфраструктуры, а также транспортным средствам и гражданам;

2) если проведение публичного мероприятия будет создавать препятствия для движения транспорта общего пользования, нормального функционирования объектов транспортной инфраструктуры;

3) если время проведения публичного мероприятия приходится на время максимальной нагрузки на объект транспортной инфраструктуры;

5) в случае невозможности соблюдения требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (в том числе, если невозможность соблюдения требований установлена в поступивших заключениях органов исполнительной власти, указанных в части 6 данной статьи);

6) если во время проведения публичного мероприятия на объекте транспортной инфраструктуры будут вестись ремонтные работы, требующие соблюдения специальных правил техники безопасности;

7) если на объекте транспортной инфраструктуры ранее запланировано проведение иного публичного либо культурно-массового мероприятия и одновременное проведение этих мероприятий и публичного мероприятия превысит норму предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

8) если в уведомлении указано количество участников публичного мероприятия, превышающее норму предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

9) в иных случаях, предусмотренных федеральными и областными законами.

Часть 9 предусматривает, что при проведении публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры органы местного самоуправления в целях обеспечения прав граждан обязаны в пределах своей компетенции:

1) обеспечивать проведение публичного мероприятия в соответствии с требованиями Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», а также данного Областного закона;

2) учитывать требования по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;

3) обеспечивать бесперебойное функционирование государственных органов и органов местного самоуправления, медицинских организаций, учреждений образования, социального обеспечения, культуры и искусства, физкультурно-спортивных организаций, а также функционирование объектов, подлежащих государственной охране, коммуникаций, связи и иных объектов обеспечения жизнедеятельности населения;

4) обеспечивать беспрепятственный доступ граждан к зданиям (помещениям), в которых находятся органы, учреждения и организации, указанные в пункте 3 настоящей части.

Непосредственно перед проведением публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры организаторы обязаны провести инструктаж его участников о требованиях по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, и предупредить о недопустимости совершения действий, указанных в части 5 настоящей статьи (часть 12 статьи 4.1).

Заместитель прокурора Ростовской области обратился с заявлением о признании приведённых положений Областного закона Ростовской области от 27 сентября 2004 года № 146-ЗС незаконными, ссылаясь на их противоречие статье 130 Конституции Российской Федерации, статье 5, части 3 статьи 7, части 3.1 статьи 8, статье 12 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», пунктам 3, 4 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», пункту 5 части 1 статьи 14, статьям 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По мнению прокурора, государственные органы и органы местного самоуправления не имеют полномочий на расширение перечня сведений, указываемых в уведомлении о проведении публичного мероприятия. Перечень требований в отношении транспортных средств, используемых организатором публичного мероприятия, законом не определен, что предоставляет должностным лицам возможность отказать в согласовании публичного мероприятия по собственному усмотрению. Требование об указании средней скорости движения транспортных средств, используемых при проведении публичного мероприятия, незаконно, поскольку заранее определить среднюю скорость движения автомобилей при проведении публичного мероприятия невозможно. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не наделены полномочиями по регулированию вопросов порядка рассмотрения уведомлений о проведении публичных мероприятий. Законами субъектов Российской Федерации регулируются вопросы, связанные с порядком проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования, дополнительные обязанности при рассмотрении уведомлений о проведении публичного мероприятия на органы местного самоуправления федеральным законодательством не возлагаются. Регулирование вопросов публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры к полномочиям органов местного самоуправления не относится.

Также прокурор указывал на то, что возложение на организатора публичного мероприятия, проводимого на объектах транспортной инфраструктуры, обязанности по проведению инструктажа участников мероприятия по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения незаконно.

Решением Ростовского областного суда от 20 января 2012 года в удовлетворении заявления отказано.

В апелляционном представлении ставится вопрос об отмене указанного решения суда по мотиву его незаконности и необоснованности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований к отмене решения суда и считает его правильным.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» 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 данный Федеральный закон и иные законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к обеспечению права на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований. В случаях, предусмотренных названным Федеральным законом, нормативные правовые акты, касающиеся обеспечения условий проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, принимают и издают органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 7 Федерального закона № 54-ФЗ порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

Частью 3.1 статьи 8 этого же Федерального закона определено также, что порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещено в соответствии с частью 2 данной статьи, определяется законом субъекта Российской Федерации с учетом требований настоящего Федерального закона, а также требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Областной закон Ростовской области от 27 сентября 2004 года № 146-ЗС, как следует из его статьи 1, в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» определяет порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Ростовской области, а также порядок проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования.

Реализуя свои полномочия по определению порядка проведения публичных мероприятий на объектах транспортной инфраструктуры, законодатель Ростовской области в этих целях в части 1.1 статьи 3 оспариваемого закона определил, что под информацией об использовании транспортных средств понимается общее количество и категории транспортных

средств, которые предполагается использовать при проведении публичного мероприятия, маршрут их движения, включая протяженность, место начала и окончания маршрута, среднюю скорость движения транспортных средств.

Данное правовое регулирование согласуется с положениями пункта 4 части 1 статьи 12 Федерального закона № 54-ФЗ, устанавливающего обязанность органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления после получения уведомления о проведении публичного мероприятия довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия, в том числе с использованием транспортных средств. В частности, в случае проведения такого мероприятия с использованием транспортных средств, отсутствие информации об их использовании в том виде, как это определено оспариваемым законом, затрудняет исполнение органами государственной власти субъекта и органами местного самоуправления возложенной на них Федеральным законом обязанности. Таким образом, положения части 1.1 статьи 3 закона Ростовской области № 146-ЗС приняты именно в целях определения порядка проведения названного мероприятия, на что прямо указано в его статье 1, и федеральному закону не противоречат.

Помимо прочего, из содержания нормы части 1.1 статьи 3 оспариваемого закона следует, что законодатель Ростовской области, определяя понятие информации об использовании транспортных средств, руководствовался предоставленным ему правом определить порядок проведения массового мероприятия для более эффективного исполнения обязанностей, возложенных федеральным законом на органы государственной власти субъекта и органы местного самоуправления, и не преследовал цели совершенствования правового регулирования, установленного на федеральном уровне.

Признавая соответствующими федеральному закону положения частей 6, 7 статьи 4.1 оспариваемого закона Ростовской области, суд обоснованно указал, что они не устанавливают дополнительных требований ни к содержанию уведомления, ни к срокам его рассмотрения, установленным федеральным законом.

Судом верно отмечено, что направление органом исполнительной власти мотивированного заключения о возможности или невозможности соблюдения требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, при проведении публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры непосредственно на права и свободы организаторов публичного мероприятия не влияет, поскольку эта процедура является элементом административных отношений в рамках взаимодействия органов публичной власти. Указанные действия нельзя рассматривать как возложение дополнительной обязанности на органы государственной власти и органы местного самоуправления, поскольку они являются составной частью порядка проведения массового мероприятия, определение которого является прерогативой субъекта Российской Федерации.

При этом суждение суда о том, что в результате рассмотрения уведомления орган государственной власти субъекта или орган местного самоуправления не может отказать в согласовании места проведения публичного мероприятия, а вправе сделать обоснованное предложение об изменении места его проведения, также является правильным.

Как разъяснил Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 1 июня 2010 года № 705-О-О, орган публичной власти вправе лишь предложить изменить место и (или) время проведения публичного мероприятия, причем такое предложение обязательно должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное для этого время), либо иными подобными причинами.

Проверяя положения части 9 статьи 4.1 Областного закона, суд пришел к обоснованному выводу о их соответствии действующему федеральному законодательству.

Пунктами 3, 4 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» закреплена компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения, к которой относится осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах соответственно регионального, межмуниципального или местного значения при осуществлении дорожной деятельности.

К вопросам местного значения поселения, муниципальных районов и городских округов в силу статей 14,15,16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в частности отнесены: дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации; участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения, района, округа.

Из анализа приведенных нормативных предписаний следует, что поскольку на федеральном уровне на органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления возложена обязанность по обеспечению

безопасности граждан, в том числе и в области дорожного движения, положения части 9 статьи 4.1 оспариваемого закона приняты в развитие указанных положений федерального закона в рамках определения порядка проведения массовых мероприятий, направлены на реализацию обязанности по обеспечению безопасности граждан при проведении публичного мероприятия и не препятствуют свободному осуществлению их прав на проведение такого мероприятия.

Признавая соответствующей федеральному закону часть 12 статьи 4.1 закона Ростовской области, суд обоснованно исходил из того, что требование о проведении организатором мероприятия инструктажа его участников по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения – это необходимый элемент порядка проведения массового мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, направленный на обеспечение общественного порядка и безопасности граждан, что прямо вытекает из положений пункта 5 части 4 статьи 5 Федерального закона № 54-ФЗ, в соответствии с которым организатор публичного мероприятия обязан обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных данным Федеральным законом, выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования.

В этой связи ссылки прокурора на установление оспариваемым законом дополнительных обязанностей для организатора публичного мероприятия по проведению инструктажа необоснованны.

Доводы апелляционного представления направлены на переоценку установленных судом обстоятельств и основаны на неверном толковании норм материального права, а потому не могут служить поводом к отмене законного решения суда.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Ростовского областного суда от 20 января 2012 года оставить без изменения, апелляционное представление участвующего в деле прокурора – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи