Дело № 5 – г02 – 126

Определение

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда России
в составе председательствующего Кнышева
судей В. И. Нечаева и А. В. Харланова
с участием прокурора Т. А. Власовой

рассмотрела в судебном заседании 20 сентября 2002г. кассационный протест прокуратуры г. Москвы на решение Московского городского суда от 1 июля 2002 г., которым отказано прокурору г. Москвы в заявлении о признании несоответствующим федеральному закону распоряжения Мэра г. Москвы «Об управлении по делам наружной рекламы, информации и оформления города» от 15 мая 1998 г. № 483-РМ, в редакциях распоряжения Мэра г. Москвы от 3 февраля 1999 г. №. 70-РМ и от 15 февраля 2002 г. № 79-РМ.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нечаева В. И., объяснения представителей управления Правительства г. Москвы по делам наружной рекламы, информации и оформления города Нечуй – Ветра В. Л. и Зейдина И. Л., заключение прокурора управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т. А. поддержавшей протест, исследовав материалы дела, коллегия

установила.

Прокурор города Москвы обратился в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству распоряжения Мэра г. Москвы «Об управлении по делам наружной рекламы, информации и оформления города» от 15 мая 1998 г. № 483-РМ, в редакциях распоряжения Мэра г. Москвы от 3 февраля 1999 г. №. 70-РМ и от 15 февраля 2002 г. № 79-РМ, ссылаясь на то, что этот нормативный правовой акт принят с превышением полномочий, не соответствует федеральному закону «О рекламе», регулирует правоотношения в области рекламы, которые могут регулироваться только правовыми актами Российской Федерации, нарушает права местного самоуправления.

Рассмотрев дело, суд вынес приведенное выше решение. В кассационном протесте прокуратуры г. Москвы ставится вопрос об отмене решения суда и вынесении нового решения. Кассационный протест обоснован тем, что статья 3 Федерального закона «О рекламе» не предусматривает возможность издания субъектами Российской Федерации нормативных актов по вопросам производства, размещения и распространения рекламы. Создание органа исполнительной власти в целях координации деятельности городских и терри-

ториальных органов исполнительной власти по вопросам наружной рекламы противоречит федеральному законодательству. Обсудив доводы кассационного протеста, коллегия не находит оснований для его удовлетворения.

Действительно, законодательство о рекламе, а также подзаконные нормативные акты, регулирующие гражданско – правовые отношения в сфере рекламной деятельности, и, устанавливающие такие нормы, которые в силу их характера и значения для формирования свободных рыночных отношений относятся к правовым основам единого рынка, находятся в исключительном ведении Российской Федерации.

Однако, оспариваемый нормативный акт, как правильно признал суд, содержит иные, не гражданско – правовые нормы. Эти вопросы хотя и связаны с рекламой, но выходят за рамки гражданско - правовых отношений и не относятся к основам единого рынка. При этом суд сослался в решении также на указание Конституционного Суда Российской Федерации в постановлении от 4 марта 1997 г. № 4-П по делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона «О рекламе» о том, что «рекламная деятельность является объектом комплексного нормативного правового регулирования. Если те или иные вопросы рекламы выходят за рамки гражданско - правовых отношений, не относятся к основам единого рынка, т. е. не являются предметом ведения Российской Федерации, субъекты Российской Федерации могут осуществлять их законодательное регулирование в рамках, определенных Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 72, 73, 76 (части 2, 4, 5 и 6)».

Город Москва, как субъект Российской Федерации, является субъектом гражданского права и вправе осуществлять полномочия в отношении объектов, находящихся в собственности города, а также в пользовании и владении (статьи 2 и 124 ГК РФ). К собственности г. Москвы относится значительное количество объектов: земли общего пользования, земли транспортных магистралей, улицы, площади, проезды, дороги, земли особо охраняемых территорий, здания, инженерные сооружения, набережные, транспортные средства и другое имущество (статьи 20 и 21 Устава г. Москвы). Поэтому Мэр г. Москвы, как высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе был решать в пределах своей компетенции вопросы, связанные с рекламной деятельностью. При этом суд обоснованно признал, что Мэр г. Москвы, издавая оспариваемое распоряжение, не вышел за пределы своей компетенции.

Согласно подп. «е» пункта 7 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) осуществляет полномочия в соответствии, в частности, с уставом субъекта Российской Федерации.

Уставом города Москвы, п. «а» ст. 52, Мэру г. Москвы предоставлено право устанавливать и изменять структуру городской администрации, определять компетенцию органов городской администрации.

Из содержания распоряжения Мэра г. Москвы «Об управлении по делам наружной рекламы, информации и оформления города» от 15 мая 1998 г. № 483-РМ, в редакциях распоряжения Мэра г. Москвы от 3 февраля 1999 г. № 70-РМ и от 15 февраля 2002 г. № 79-РМ, видно, что оно касается создания отраслевого органа городской администрации - управления Правительства г. Москвы по делам наружной рекламы, информации и оформления города, установлении фонда оплаты труда (пункт 1), назначении начальника этого управления (пункт 2), указания подчиненным органам по поводу структуры и штатного расписания управления, механизма взаимодействия управления с территориальными органами исполнительной власти и другим вопросам управленческого характера (пункты 3, 4, 6 – 18, пункт 5 распоряжения утратил силу).

В пункте 10 оспариваемого распоряжения предусмотрено, что управление осуществляет контроль за соблюдением в г. Москве требований законодательства Российской Федерации о рекламе в средствах массовой информации, в том числе электронных, разработку рекомендаций по совершенствованию качества, нравственных аспектов содержания наружной рекламы, ее влияния на внешний облик города (абз. 2); координацию деятельности городских структур по формированию единой городской политики в области наружной рекламы, визуальной информации и художественного оформления города (абз. 3); участие в разработке нормативных актов по вопросам рекламы, городской информации и оформления города (абз. 4).

Судом обоснованно отвергнут, как основание для признания оспариваемого акта незаконным, довод о том, что приведенный пункт распоряжения противоречит статьям 3 и 26 Федерального закона «О рекламе». Он не затрагивает гражданско - правовых отношений и не нарушает чьих – либо прав и интересов (в том числе федерального антимонопольного комитета и его территориального органа). Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обязано само соблюдать федеральное законодательство и следить, в том числе через отраслевые структуры городской администрации, за соблюдением требований федерального законодательства подчиненными ему органами власти. Нет запрещения в федеральном законодательстве и на участие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в разработке каких – либо нормативных актов.

Руководствуясь ст. ст. 304, 305, 311 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, коллегия

определила

оставить решение Московского городского суда от 1 июля 2002 г. без изменения, кассационный протест прокуратуры г. Москвы без удовлетворения.

Председательствующий:
Судьи: