



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 65-Г07-2

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

30 мая 2007 г.

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

председательствующего

Пирожкова В.Н.

судей

Соловьева В.Н. и Меркулова В.П.

рассмотрела в судебном заседании дело по заявлению прокурора Еврейской автономной области о признании отдельных положений Закона Еврейской автономной области от 20.07.2005 г. № 522-03 «Об особо охраняемых природных территориях» противоречащими закону по кассационной жалобе представителя Законодательного Собрания Еврейской автономной области на решение суда Еврейской автономной области от 13 марта 2007 г., которым заявленные требования удовлетворены.

Заслушав доклад по делу судьи Верховного Суда Российской Федерации Соловьева В.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

20 июля 2005 г. Законодательным Собранием Еврейской автономной области принят закон № 522-03 «Об особо охраняемых природных территориях», который 2 августа 2005 г. был опубликован в газете «Биробиджанер штерн», являющейся источником официального опубликования законов области.

В данный Закон вносились изменения законом области № 711-03 от 30.06.2006 г. и законом области № 71-03 от 31.01.2007 г.

Прокурор Еврейской автономной области (далее ЕАО) обратился в суд с заявлением о признании отдельных положений закона ЕАО № 522-03 «Об особо охраняемых природных территориях» (далее Закон области № 522-03), принятого Законодательным собранием ЕАО и опубликованного в газете «Биробиджанер штерн» от 02.08.2005 г. с изменениями, внесенными в него Законом ЕАО № 711-ОЗ от 30.06.2006 г. «О внесении изменений в статью 11 Закона ЕАО «Об особо охраняемых природных территориях», опубликованным в газете «Биробиджанер штерн» от 11.07.2006 г., противоречащими федеральному законодательству и в силу этого недействующими.

С учетом положений статьи 76, подпункта «д» пункта 1 статьи 72 Конституции РФ, подпункта «б» п. 1 статьи 5, пункта 2 статьи 26.1 Федерального Закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» разграничение полномочий по указанным в них предметам совместного ведения осуществляется в соответствии с федеральными Законами, которым не могут противоречить законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Приведя положения подпункта 8 пункта 2 ст. 26.3 ФЗ от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти», п. 3 ст. 4, 58, 59, 64, 65 ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей природной среды», статьи 35 ФЗ от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», прокурор указал, что анализ данных Законов свидетельствует о том, что охрана особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения может осуществляться только должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе через специально созданные для этой цели структурные подразделения данных органов, но не через созданные данными органами учреждения.

В связи с этим, прокурор полагал, что пункт 1 части 3 статьи 10 Закона области № 522-03, устанавливающий, что охрана особо охраняемых природных территорий областного и местного значения может осуществляться специальными службами охраны (инспекциями), входящими в состав дирекций (административных) и иных природоохранных учреждений, специально создаваемых для управления отдельными категориями особо охраняемых природных территорий и их охраны, принят в нарушение статей 64, 65 ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ и статьи 35 ФЗ от 14.03.1995 года № 33-ФЗ.

В соответствии с приведенной нормой закона области № 522-03 постановлением правительства ЕАО от 30.06.2005 года № 154 - пп создано Областное государственное учреждение «Дирекция по особо охраняемым природным территориям Еврейской Автономной области» и таким образом функции по охране особо охраняемых природных территорий регионального значения незаконно возложены на специально созданное учреждение.

Кроме того, как указал прокурор, законом области № 522-ОЗ подпунктами 3, 5, 6, 7, 8 ч.1 ст. 11 специальные службы охраны (инспекции) незаконно

наделены полномочиями по применению мер обеспечения по делам об административных правонарушениях.

С учетом положений статей 8.39, 23.29, 23.31, 27.1, 27.2, 27.3, 27.10, 28.3 КоАП РФ должностные лица специальных служб охраны (инспекции), на которых возложена охрана особо охраняемых природных территорий областного и местного значения полномочиями по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях за нарушение правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях не наделены, и не вправе применять меры обеспечения по делам об административных правонарушениях.

По эти основаниям прокурор ЕАО просил суд признать закон Еврейской Автономной области от 20.07.2005 г. № 522-03 «Об особо охраняемых природных территориях» в части пункта 1 части 3 статьи 10, пунктов 3, 5, 6, 7, 8 части 1 статьи 11 противоречащим федеральному законодательству.

В судебном заседании прокурор изменил предмет требований и попросил суд по вышеуказанным основаниям признать пункт 1 части 3 статьи 10; абзац 1, пункты 3, 5, 6, 7, 9 части 1 ст. 11 (в части предоставления должностным лицам специальных служб охраны (инспекций), входящих в состав органов местного самоуправления, в ведение которых переданы особо охраняемые природные территории, прав: составлять протоколы об административных правонарушениях, задерживать на особо охраняемых природных территориях областного и местного значения лиц, нарушивших федеральное законодательство и законодательство области об особо охраняемых природных территориях, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы, изымать у нарушителей федерального законодательства и законодательства области об особо охраняемых природных территориях продукцию и орудия незаконного природопользования, а также соответствующие документы, производить на особо охраняемых природных территориях досмотр личных вещей, транспортных средств, пользоваться всеми правами государственных инспекторов области по охране природы); пункт 3 части 1 статьи 11 в части слов «в соответствии с законодательством области»; пункт 5 части 1 статьи 11 (в части слов «задерживать на особо охраняемых природных территориях областного и местного значения лиц, на рушивших федеральное законодательство и законодательство области об особо охраняемых природных территориях»); пункт 8 части 1 статьи 11 (в части слов «резиновые палки, слезоточивый газ») закона ЕАО от 20.07.2005 г. № 522-03 «Об особо охраняемых природных территориях» противоречащими федеральному законодательству.

В судебном заседании прокурор поддержал заявленные требования и пояснил, что из содержания абзаца 1 части 1 статьи 11 и с учетом содержания пункта 1 и 2 части 3 статьи 10 оспариваемого закона области следует, что под должностными лицами специальных служб охраны, указанными в абзаце 1 части 1 статьи 11 Закона области следует понимать как должностных лиц специальных служб охраны особо охраняемых природных территорий субъектов Федерации, так и должностных лиц специальных служб охраны органов местного

самоуправления. На эти службы возложена охрана особо охраняемых природных территорий, как областного, так и местного значения.

Федеральными Законами № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и № 131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в РФ» полномочия по охране особо охраняемых природных территорий местного значения отнесены к ведению органов местного самоуправления, что также подтверждает, по мнению прокурора, что к должностным лицам служб охраны относятся и должностные лица органов местного самоуправления.

Пунктами 3,5,6,7 части 1 статьи 11 оспариваемого Закона на должностных лиц специальных служб охраны, в том числе и на должностных лиц, входящих в состав органов местного самоуправления, возложены определенные полномочия, в частности, право: составлять протоколы об административных правонарушениях за нарушение законодательства об особо охраняемых природных территориях, право задерживать, доставлять нарушителей в правоохранительные органы, право изымать у нарушителей федерального законодательства и законодательства области об особо охраняемых природных территориях продукцию и орудия незаконного природопользования, а также соответствующие документы, производить на особо охраняемых природных территориях досмотр личных вещей, транспортных средств.

По мнению прокурора, с учетом положений статей 1.3, 8.39, 23.29, 23.31, 23.25, 28.3, главы 27 КоАП РФ наделение указанными полномочиями должностных лиц специальных служб охраны (инспекций), входящих в состав органов местного самоуправления, противоречит федеральному законодательству.

Как утверждает прокурор, полномочия по составлению протоколов об административном правонарушении, по задержанию, доставлению, досмотру, изъятию являются государственно-властными, и наделение ими органы местного самоуправления противоречит самой сути данных полномочий, так как органы местного самоуправления решают вопросы местного значения, и они не должны реализовывать государственные властные полномочия.

Из формулировок абзаца 1 части 1 статьи 11 и пункта 9 части 1 статьи 11 оспариваемого закона следует, что должностные лица органов местного самоуправления наделены правами государственных инспекторов по охране природы.

Ссылаясь на положения статей 65, 66 Федерального Закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и статьи 1.3 КоАП РФ, прокурор утверждал, что субъект Федерации своим законом не вправе наделять должностных лиц органов местного самоуправления полномочиями, которыми обладают органы государственной власти, и приравнивать должностных лиц органов местного самоуправления к государственным инспекторам в области охраны природных территорий.

Статьей 8.39 КоАП РФ установлена ответственность за нарушение законодательства об особо охраняемых природных территориях. Диспозиция дан-

ной статьи охватывает все возможные нарушения законодательства об особо охраняемых природных территориях, поэтому субъект Федерации не вправе устанавливать ответственность за нарушение правил охраны и использования окружающей природной среды, природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях, либо в их охранных зонах, округах, как регионального, так и местного значения.

В связи с чем, по мнению прокурора, субъект Российской Федерации, предоставив в пункте 3 части 1 статьи 11 оспариваемого закона области право должностным лицам специальных служб охраны составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с законодательством области, превысил свои полномочия, урегулировав вопросы, подлежащие федеральному регулированию.

Пунктом 5 части 1 статьи 11 оспариваемого закона должностным лицам специальных служб охраны, как областного, так и местного значения предоставлено право: задерживать на особо охраняемых природных территориях областного и местного значения лиц, нарушивших федеральное законодательство и законодательство области об особо охраняемых природных территориях. Данная норма противоречит статье 27.3 КоАП РФ, которой ни должностные лица органов исполнительной власти субъектов Федерации, ни должностные лица органов местного самоуправления не определены в качестве лиц, имеющих право производить задержание в соответствии с федеральным законодательством. В соответствии со статьями 1.3, 27.3 КоАП РФ законодательные органы субъектов Федерации не вправе наделять должностных лиц указанными полномочиями по осуществлению задержания, поэтому указанная норма оспариваемого закона противоречит федеральному законодательству.

С учетом положений ст. 71 Конституции РФ, статей 1, 10 ФЗ «Об оружии» пункт 8 части 1 статьи 11 оспариваемого закона, предоставивший право должностным лицам специальных служб охраны (инспекций) при исполнении служебных обязанностей применять в установленном порядке специальные средства, а именно резиновые палки и слезоточивый газ, противоречит федеральному законодательству, и принята с превышением полномочий органа власти субъекта Федерации.

С учетом пункта 1 статьи 1 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» прокурор полагал, что данный закон является специальным законом в сравнении с Федеральным законом № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который регулирует общие вопросы реализации субъектом своих полномочий.

Именно в статье 35 Федерального закона № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» определен порядок осуществления охраны таких территорий органами государственной власти, органами исполнительной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления через создаваемые ими структурные подразделения.

Представитель Законодательного Собрания ЕАО не признал требования прокурора ЕАО, за исключением пункта 8 части 1 статьи 11 оспариваемого закона, касающегося слов «резиновые палки, слезоточивый газ». Утверждение прокуратуры ЕАО о том, что в соответствии с федеральным законодательством охрана особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения может осуществляться только должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе через специально созданные для этой цели структурные подразделения данных органов, полагал необоснованными.

В обоснование своих возражений представитель сослался на положения статьи 35 Федерального Закона от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», положения п. 2 статьи 26.3 и ч. 3 ст. 26.11 ФЗ № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которыми установлено, что в целях создания и обеспечения охраны государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов регионального значения, органы государственной власти субъекта РФ могут создавать государственные унитарные предприятия, учреждения и другие организации. Органы государственной власти определяют предмет и цели деятельности указанных предприятий, учреждений и организаций, утверждают их уставы, заслушивают отчет об их деятельности, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций в порядке, установленном законом субъекта РФ.

В связи с этим представитель Законодательного Собрания полагал, что п.1 ч.3 ст.10 закона области не противоречит нормам федерального законодательства, а довод прокуратуры о том, что указанные нормы Федерального Закона № 184-ФЗ являются общими относительно статьи 35 Федерального Закона № 33-ФЗ, и должны применяться нормы Федерального Закона № 33-ФЗ не обоснованны, так как нормы данных законов не имеют общего предмета регулирования.

При разрешении возникшей коллизии федерального законодательства необходимо исходить из времени принятия нормативного акта. Федеральный Закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» принят позднее Федерального Закона № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», и следует применять более поздний нормативный акт.

Федеральным законодательством не определены права органов и должностных лиц по охране особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, статьей 1 Федерального Закона № 33-ФЗ предусмотрено, что законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях основывается, в том числе на законах субъекта Федерации, принятых в соответствии с федеральными законами. Во исполнение полномочий, предоставленных субъекту Федерации пунктом статьи 2, пунк-

том 3 статьи 35 Федерального Закона № 33-ФЗ, подпунктом 8 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ была принята статья 11 закона области № 522-ОЗ.

Кроме того, в абзаце первом данной статьи 11 закона определено, что должностные лица специальных служб охраны (инспекций), на которых возложена охрана особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, осуществляют свои полномочия в соответствии с федеральным законодательством. Полномочия по установлению прав инспекторов по контролю на особо охраняемых территориях регионального значения не нуждаются в дополнительном регулировании на уровне федерального законодательства.

По мнению представителя Законодательного Собрания, действительно, установление мер обеспечения по делам об административных правонарушениях относится к ведению Российской Федерации, но в оспариваемом законе области какие-то дополнительные меры обеспечения не установлены, а лишь продублированы те, которые установлены статьей 34 ФЗ № 33-ФЗ для работников государственных природных заповедников и национальных парков, являющихся государственными инспекторами по охране особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Несмотря на то, что ответственность за нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях установлена статьей 8.39 КоАП РФ, к должностным лицам, уполномоченным составлять протоколы по данной статье, отнесены органы охраны территорий государственных природных заповедников и национальных парков (ч.1 ст.23.39 КоАП РФ).

Органы, осуществляющие государственный экологический контроль на уровне субъекта - это главные государственные инспектора субъектов РФ по охране природы, их заместители, старшие государственные инспектора субъектов РФ по охране природы, государственные инспектора субъектов РФ по охране природы.

Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, рассмотрение дел о которых настоящим Кодексом отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ, устанавливается уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 4 ст. 28.3).

Частью 5 статьи 65 Федерального Закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определено, что перечень должностных лиц органов государственной власти субъектов Федерации, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации), определяется законодательством субъектов РФ.

Постановлением правительства ЕАО от 13 сентября 2006 г. № 199-пп утвержден перечень должностных лиц, осуществляющих охрану особо охраняемых природных территорий областного значения, в котором перечислены

должностные лица учреждения, находящегося в ведении управления природных ресурсов правительства ЕАО.

В соответствии с частью 4 статьи 28.3 КОАП РФ перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, рассмотрение дел о которых отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ, устанавливается уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ, то есть устанавливается перечень должностных лиц, а не только должностных лиц органов исполнительной власти.

С учетом части 3 статьи 28.3 КоАП РФ и понятия «должностное лицо», приведенного в КоАП РФ, к должностным лицам можно отнести и должностных лиц Дирекции по особо охраняемым природным территориям.

Закон ЕАО «Об особо охраняемых природных территориях» предполагает возможность создания муниципальным образованием учреждений по охране особо охраняемых природных территорий.

Представителем Законодательного Собрания ЕАО также отмечено, что в соответствии со статьями 14, 15, 16 Федерального Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления наделены полномочиями по охране особо охраняемых природных территорий местного значения, но им не предоставлено право регулировать своими нормативными актами осуществление этих полномочий, исходя из этого субъект РФ принял решение своим законом определить порядок осуществления органами местного самоуправления их полномочий по охране особо охраняемых природных территорий местного значения, руководствуясь при этом статьей 1, пунктом 7 статьи 2, пунктом 3 статьи 35 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях».

По его мнению, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях определил федеральный законодатель, но круг должностных лиц, которые вправе применять данные меры, областной законодатель вправе установить самостоятельно.

Решением Суда Еврейской автономной области от 13 марта 2007 г. заявление прокурора о признании отдельных положений оспариваемого закона автономной области недействующими удовлетворено.

Пункт 1 части 3 статьи 10;

абзац 1 и пункты 3, 5, 6, 7, 9 части 1 статьи 11 в части предоставления должностным лицам специальных служб охраны (инспекций), входящих в состав органов местного самоуправления, в ведение которых переданы особо охраняемые природные территории, следующих прав:

составлять протоколы об административном правонарушении,

задерживать на особо охраняемых природных территориях областного и местного значения лиц, нарушивших федеральное законодательство и законодательство области об особо охраняемых природных территориях, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы;

изымать у нарушителей федерального законодательства и законодательства области об особо охраняемых природных территориях продукцию и орудия незаконного природопользования, а также соответствующие документы;

производить на особо охраняемых природных территориях досмотр личных вещей, транспортных средств;

пользоваться всеми правами государственных инспекторов области по охране природы;

пункт 3 части 1 статьи 11 в части слов «в соответствии с законодательством области»;

пункт 5 части 1 статьи 11 в части слов «задерживать на особо охраняемых природных территориях областного и местного значения лиц, нарушивших федеральное законодательство области и законодательство об особо охраняемых природных территориях»;

пункт 8 части 1 статьи 11 в части слов «резиновые палки, слезоточивый газ»

- Закона Еврейской автономной области от 20 июля 2005 г. № 522-03 «Об особо охраняемых природных территориях» (в редакции закона ЕАО от 30.06.2006 г. № 711-ОЗ и закона ЕАО от 31.01.2007 г. № 71-03) признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу.

В кассационной жалобе представитель Законодательного Собрания ЕАО, не соглашаясь с решением суда, просит его отменить, направив заявление прокурора на новое рассмотрение в тот же суд, ссылаясь по существу на те же доводы, что и высказанные в судебном заседании.

Проверив материалы дела, изучив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда ЕАО подлежащим оставлению без изменения по следующим основаниям.

Согласно подпункту «д» пункта 1 статьи 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры.

В соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации 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 частями первой и второй настоящей статьи.

Отношения в области организации, охраны, и использования особо охраняемых природных территорий регулирует Федеральный Закон «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ от 14 марта 1995 г. (далее Федеральный Закон № 33-ФЗ).

Статьей 1 Федерального Закона № 33-ФЗ предусмотрено, что законодательство об особо охраняемых природных территориях основывается на соответствующих положениях Конституции РФ и состоит из настоящего Федераль-

ного Закона, принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ.

В соответствии с п. 6 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ особо охраняемые природные территории регионального значения являются собственностью субъектов РФ и находятся в ведении органов государственной власти субъектов РФ, а особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 7 статьи 2 указанного закона к особо охраняемым природным территориям регионального значения могут быть отнесены территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также природные парки. Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут объявляться особо охраняемыми природными территориями местного значения.

В соответствии с п.2 статьи 3 Федерального Закона № 33-ФЗ государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования территорий государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального значения осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

В соответствии с частями 1 и 3 статьи 35 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» охрана территорий природных парков, государственных природных заказников и других, особо охраняемых природных территорий осуществляется государственными органами, в ведении которых они находятся, в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять охрану особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения через специально созданные для этого структурные подразделения, наделенные соответствующими полномочиями.

Пункт 3 части 1 статьи 10 закона области № 522-ОЗ, который оспаривает прокурор, предусматривает возможность охраны особо охраняемых природных территорий областного и местного значения специальными службами охраны (инспекциями), входящими в состав дирекций (администратций) и иных природоохранных учреждений, специально создаваемыми для управления отдельными категориями особо охраняемых природных территорий и их охраны.

Принимая во внимание, что федеральным законодательством определены категории особо охраняемых территорий регионального и местного зна-

чения, суд посчитал, что п.1 части 3 статьи 10 закона области № 522-03 носит неопределенный характер, поскольку не указывает: кем создаются данные учреждения. создаются ли они для управления и охраны особо охраняемой природной территории в отдельности, или комплекса однородных категорий особо охраняемых природных территорий, либо для охраны всех особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

С указанным суждением суда кассационная инстанция полагает возможным согласиться.

В связи с этим обоснованным может быть расценен и вывод суда о том, что положения данной нормы не соответствуют общеправовым требованиям непротиворечивости, ясности и определенности правового регулирования, что уже само по себе противоречит принципам правового регулирования общественных отношений.

Судом правильно указано, что положение статьи 1 Федерального Закона «Об особо охраняемых природных территориях» позволяет признать обоснованными доводы прокурора ЕАО относительно пункта 1 части 3 статьи 10 закона ЕАО, допускающего возложение функций охраны особо охраняемых природных территорий на специально созданные учреждения, противоречащим данному федеральному закону.

Доводы представителя Законодательного Собрания ЕАО о том, что правовым основанием для принятия нормы закона области в оспариваемой редакции послужили положения статей 26.3 и 26.11 Федерального Закона № 184-ФЗ, как более позднего закона, суд обоснованно счел несостоятельными.

Статья 26.3 Федерального Закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ от 6.10.1999 г. устанавливает принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В пункте 2 данной статьи приведены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

В частности, подпунктом 8 предусмотрен вопрос создания и обеспечения охраны государственных природных заказников, памятников природы, природных парков, дендрологических парков и ботанических садов регионального значения: ведения Красной книги субъекта Российской Федерации.

Статья 26.11 Федерального Закона № 184-ФЗ регулирует вопросы собственности субъекта Российской Федерации. Пунктом 3 данной статьи предусмотрено, что в целях осуществления полномочий, указанных в статье 26.2 и в пункте 2 статьи 26.3 настоящего Федерального закона, органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут создавать государственные уни-

тарные предприятия, государственные учреждения и другие организации. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации определяют предмет и цели деятельности указанных предприятий, учреждений и организаций, утверждают их уставы, заслушивают отчеты об их деятельности, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Судом сделан правильный вывод о том, что Федеральный Закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ принят позднее Федерального Закона «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ, но вопросы организации охраны особо охраняемых природных территорий он непосредственно не регулирует.

Более того, подпункт 8 пункта 2 статьи 26.3 Федерального Закона № 184-ФЗ от 6.10.1999 г. действует в редакции Федерального Закона от 29.12.2004 г. № 199-ФЗ, которым также вносились изменения в Федеральный Закон № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», однако часть 3 статьи 35 этого закона (№ 33-ФЗ) изменена не была.

Следует согласиться с суждением суда о том, что последние изменения в Федеральный Закон № 33-ФЗ вносились Федеральным Законом от 4.12.2006 г. № 201-ФЗ, не изменили редакции статьи 35, в связи с чем Федеральный Закон № 184-ФЗ не обладает приоритетом перед таким же Федеральным Законом № 33-ФЗ, содержащим специальные нормы права в области охраны особо охраняемых природных территорий.

В силу статьи 1 Федерального Закона «Об особо охраняемых природных территориях» законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях основывается на соответствующих положениях Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Соответственно, другие законы и нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации в области законодательства об особо охраняемых природных территориях должны ему соответствовать.

Это же следует из норм Федерального Закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. (принятого позднее ФЗ № 184-ФЗ), которыми мотивировал свои требования прокурор ЕАО.

Согласно п.3 статьи 4 Федерального Закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» особой охране подлежат государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 58 Федерального Закона № 7-ФЗ природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-

культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной. Для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории. Порядок создания и функционирования особо охраняемых природных территорий регулируется законодательством об особо охраняемых природных территориях.

В соответствии с частью 1 статьи 59 Федерального Закона № 7-ФЗ правовой режим охраны природных объектов устанавливается законодательством в области охраны окружающей среды, законодательством о природном и культурном наследии, а также иным законодательством.

В соответствии со статьями 64, 65 вышеуказанного Федерального Закона контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) проводится в целях обеспечения органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности.

Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, судом правильно обращено внимание на то, что неопределенное содержание п.1 части 3 статьи 10 закона ЕАО № 522-ОЗ, в частности, отсутствие указания на то, кем создаются учреждения для охраны особо охраняемых природных территорий, не исключает создание органами местного самоуправления учреждений для управления данными территориями и их охраны.

Однако, по мнению суда, доводы, которыми это было обосновано представителем Законодательного Собрания ЕАО, не могут быть признаны состоятельными.

Положения статей 14, 15, 16 Федерального Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в РФ», а также нормы ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», на которые сослался представитель, не наделяют субъект Федерации правом предоставлять органу местного самоуправления возможность осуществления охраны особо охраняемых природных территорий через создаваемые учреждения, и входящими в них специальные службы (инспекции).

Следует согласиться и с тем, что судом правильно указано на отсутствие у субъекта РФ права наделять такие учреждения и их должностных лиц соответствующими полномочиями для охраны, поскольку специальный Федеральный Закон № 33-ФЗ регулирует эти вопросы иначе (ст.35).

На основании правового анализа действующего федерального законодательства и учитывая специальное законодательство в области охраны особо охраняемых природных территорий, а также принимая во внимание несоответствие общеправовым требованиям непротиворечивости, ясности и определенности правового регулирования оспариваемой нормы, суд обоснованно признал пункт 1 части 3 статьи 10 закона ЕАО № 522-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях» противоречащим федеральному законодательству.

Пунктом 2 части 3 статьи 10 закона области № 522-ОЗ предусмотрено создание специальных служб охраны (инспекций), входящих в состав исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, в ведение которых переданы особо охраняемые природные территории, что соответствует части 3 статьи 35 Федерального Закона № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

В статье 11 закона ЕАО № 522-ОЗ законодательный орган ЕАО определил права должностных лиц специальных служб охраны (инспекций), осуществляющих охрану особо охраняемых природных территорий.

В абзаце 1 части 1 статьи 11 закона области законодатель не делает разграничения в правах должностных лиц специальных служб охраны (инспекций), создаваемых органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъекта Федерации.

В связи с этим прокурор оспаривает законность абзаца 1 и пункты 3, 6, 7, 9 части 1 статьи 11 закона области в той мере, в какой указанные положения закона наделяют должностных лиц специальных служб охраны (инспекций), входящих в состав органов местного самоуправления, в ведение которых переданы особо охраняемые природные территории, следующих прав: составлять протоколы об административных правонарушениях, задерживать на особо охраняемых природных территориях областного и местного значения лиц, нарушивших федеральное законодательство и законодательство области об особо охраняемых природных территориях, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы, изымать у нарушителей федерального законодательства и законодательства области об особо охраняемых природных территориях продукцию и орудия незаконного природопользования, а также соответствующие документы, производить на особо охраняемых природных территориях досмотр личных вещей, транспортных средств, пользоваться всеми правами государственных инспекторов области по охране природы;

Как правильно указано судом, оспариваемые прокурором права, содержащиеся в пунктах 3, 5, 6, 7 ч.1 ст.11 закона ЕАО № 522-ОЗ являются мерами обеспечения и возбуждения производств по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В соответствии с подпунктом «к» пункта 1 статьи 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

В соответствии со статьей 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 1.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. Применение уполномоченными на то органом, или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом.

Следует согласиться с выводом суда о том, что производство по делам об административных правонарушениях и применение мер административного принуждения является выполнением государственных полномочий.

Пунктом 2 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Эти полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускаются в случае непротиворечия федеральным законам.

Из положений оспариваемого закона № 552-ОЗ не следует, что органам местного самоуправления в установленном порядке передаются государственные полномочия в части производства по делам об административных правонарушениях и применения мер административного принуждения, связанным с охраной особо охраняемых природных территорий.

Из положений частей 4, 5 статьи 11, ч. 4 статьи 15 закона ЕАО № 522-ОЗ видно, что перечень должностных лиц органов власти и природоохранных учреждений, на которых распространяются права, предусмотренные настоящей статьей (11), утверждаются соответственно правительством области и органами местного самоуправления, органами местного самоуправления устанавливают-

ся нормы и порядок обеспечения государственных инспекторов области по охране особо охраняемых территорий местного значения, а также определяется порядок финансирования в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения.

В связи с этим ссылка представителя Законодательного Собрания ЕАО на ч.4 статьи 28.3 КоАП РФ как предоставляющую право наделять должностных лиц структурных подразделений и учреждений органов местного самоуправления, осуществляющих охрану особо охраняемых природных территорий, правом составлять протоколы об административном правонарушении за нарушение законодательства об особо охраняемых природных территориях, предусмотренном КоАП РФ, судом обоснованно признана несостоятельной.

В соответствии с пунктом 3 части 1 ст.1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В настоящее время ответственность за нарушение таких правил охраны использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях установлена статьей 8.39. КоАП РФ.

В соответствии со статьей 22.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом, рассматриваются в пределах компетенции, установленной главой 23 настоящего Кодекса судьями (мировыми судьями); комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; федеральными органами исполнительной власти, их учреждениями, структурными подразделениями и территориальными органами, а также иными государственными органами, уполномоченными на то исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

В соответствии со статьями 28.3 (ч.1), 23.25, 23.29, 23.31 КоАП РФ право составлять протоколы за нарушения, указанные в статье 8.39 КоАП РФ, предоставлено должностным лицам органов охраны территорий государственных природных заповедников, органов, осуществляющих государственный экологический контроль, органов государственного экологического контроля, органов государственного горного и промышленного надзора, то есть тех органов, которые и вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.39 КоАП РФ.

Следовательно, судом правильно обращено внимание на то, что в этой связи именно должностные лица данных органов, а не учреждений органов исполнительной власти или местного самоуправления, созданных для охраны особо охраняемых природных территорий, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.39.

В соответствии с частью 6 статьи 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской

Федерации, а также протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 14.1 и частями 2 и 3 статьи 19.20 в отношении видов деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами, уполномоченными соответствующими субъектами Российской Федерации.

Из пояснений представителя Законодательного Собрания ЕАО в судебном заседании следует, что в настоящее время законодательством области не установлена какая-либо ответственность за нарушение законодательства области об особо охраняемых природных территориях. В этой связи судом правильно указано, что предоставление права должностным лицам, органов местного самоуправления, осуществляющим охрану таких территорий местного значения, составлять протоколы об административном правонарушении, противоречит требованиям федерального законодательства.

Таким образом, и пункт 3 части 1 статьи 11 в части слов «в соответствии с законодательством области» противоречит федеральному законодательству.

Из абзаца 1 и пунктов 5, 6, 7 части 1 статьи 11 закона области № 522-03 видно, что должностным лицам специальных служб охраны (инспекций), создаваемых органами местного самоуправления, предоставлено право осуществлять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении: задерживать на особо охраняемых природных территориях областного и местного значения лиц, нарушивших федеральное законодательство и законодательство области об особо охраняемых природных территориях, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы, изымать у нарушителей федерального законодательства и законодательства области об особо охраняемых природных территориях продукцию и орудия незаконного природопользования, а также соответствующие документы, производить на особо охраняемых природных территориях досмотр личных вещей, транспортных средств.

Поскольку главой 27 КоАП РФ, регулирующей применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применение таких мер должностными лицами органов местного самоуправления не предусмотрено, не переданы им такие полномочия в установленном порядке и иным федеральным законом, то предоставление этих прав должностным лицам специальных служб охраны (инспекций), входящих в состав органов местного самоуправления, применять меры обеспечения по делам об административных правонарушениях противоречит федеральному законодательству.

Обоснован судом и вывод о незаконном наделении должностных лиц специальных служб охраны (инспекций), входящих в состав органов местного самоуправления, всеми правами государственных инспекторов по охране природы в п. 9 части 1 статьи 11 закона области № 522-ОЗ.

В соответствии с пунктом 1 статьи 65 Федерального Закона «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10.01.2002 г. государственный контроль в об-

ласти охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В соответствии с п.5 статьи 65 указанного закона перечень должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъектов РФ), определяется в соответствии с законодательством субъектов РФ.

В силу чего суд правильно указал, что возложение на орган местного самоуправления соответствующих государственных полномочий в области государственного экологического контроля противоречит федеральному законодательству.

Судом также обоснованным признан и довод прокурора о незаконности пункта 5 части 2 статьи 11 оспариваемого закона ЕАО в части слов «задерживать на особо охраняемых природных территориях областного и местного значения лиц, нарушивших федеральное законодательство и законодательство области об особо охраняемых природных территориях».

Правильно обращено внимание суда и на то обстоятельство, что понятие и перечень лиц, которым предоставлено право административного задержания, установлен статьей 27.3 КоАП РФ. Должностные лица органов исполнительной власти, включая и тех, которые осуществляют контроль и надзор за охраной окружающей природной среды, в этом перечне не указаны.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ полагает согласиться с выводом суда о том, что субъект Российской Федерации не вправе самостоятельно предоставить такие полномочия должностным лицам, осуществляющим функции охраны особо охраняемых природных территорий, если они не предусмотрены федеральным законом.

Относится это и к пункту 5 части 1 статьи 11 закона ЕАО в части слов «задерживать на особо охраняемых природных территориях областного и местного значения лиц, нарушивших федеральное законодательство области и законодательство об особо охраняемых природных территориях».

Обоснованным, по мнению суда, является и довод прокурора о невозможности для субъекта Российской Федерации самостоятельно предоставлять должностным лицам специальных служб охраны (инспекций), входящим, как в состав органов местного самоуправления, так и в состав исполнительных органов государственной власти, право применения резиновых палок и слезоточивого газа.

С учетом установленных обстоятельств Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит выводы суда соответствующими нормам действующего законодательства, в связи с чем решение Суда Еврейской автономной области от 13 марта 2007 г. является законным и обоснованным.

Доводы кассационной жалобы не могут быть признаны состоятельными, так как они не опровергают по существу выводы суда, а направлены на переоценку установленных судом обстоятельств, что недопустимо.

Руководствуясь ст.ст.360, 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

Решение Суда Еврейской автономной области от 13 марта 2007 г. оставить без изменения, кассационную жалобу представителя Законодательного Собрания Еврейской автономной области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи