



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 33-Г09-10

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

«29» июля 2009 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Меркулова В.П.

судей Борисовой Л.В. и Ксенофонтовой О.А.

при секретаре Проскуриной Т.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу правительства Ленинградской области на решение Ленинградского областного суда от 12 мая 2009 года, которым заявление Ленинградского межрайонного природоохранного прокурора удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителей губернатора Ленинградской области – Лебединского М.Е. и Советникова И.В., поддержавших доводы жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

6 июня 2008 года правительством Ленинградской области принято постановление № 165 «Об утверждении Положения о Комитете по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области», опубликованное в Вестнике Правительства Ленинградской области № 28 от 16 июля 2008 года.

Пунктом 1 названного постановления утверждено Положение о Комитете по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области согласно приложению № 1 (далее – Положение).

В пункте 1.2 Положения указано, что данный Комитет является органом исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющим в пределах своей компетенции государственное управление и реализацию полномочий

Ленинградской области, в том числе, в сфере отношений государственного лесного контроля и надзора.

Пунктом 2.1 Положения одной из основных задач Комитета названо осуществление государственного лесного контроля и надзора.

Пунктом 2.7 Положения к основным задачам Комитета отнесено обеспечение соблюдения лесного законодательства, осуществление государственного лесного контроля и надзора.

В разделе 3 упомянутого Положения перечислены полномочия и права Комитета.

Так, в пункте 3.1.2 Положения отражено, что Комитет осуществляет полномочия в сфере лесных отношений, в том числе:

государственный лесной контроль и надзор на землях лесного фонда и в лесах, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций (абзац 2);

государственный лесной контроль и надзор (абзац 17);

установление перечня должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор на территории Ленинградской области (абзац 18).

Согласно пункту 3.2.9 Положения Комитет имеет право осуществлять государственный лесной контроль и надзор на территории Ленинградской области за состоянием, защитой, воспроизводством и охраной лесов в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются.

Пунктом 3.2.10 Положения определено, что должностные лица Комитета, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор (государственные лесные инспектора) на территории Ленинградской области, наделены правами, установленными законодательством Российской Федерации и законодательством Ленинградской области, в том числе:

пресекать и предотвращать нарушение лесного законодательства, осуществлять проверки соблюдения лесного законодательства, составлять по результатам проверок акты и предоставлять их для ознакомления гражданам, юридическим лицам, осуществляющим использование лесных участков;

давать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений лесного законодательства и контролировать исполнение указанных предписаний в установленные сроки, осуществлять в установленном порядке досмотр транспортных средств и при необходимости - их задержание;

уведомлять в письменной форме граждан, юридических лиц, осуществляющих использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение, о результатах проверок соблюдения лесного законодательства и о выявленных нарушениях;

предъявлять иски в суд, арбитражный суд в пределах их компетенции;

привлекать в установленном порядке научно-исследовательские, проектно-изыскательские и другие организации для проведения

соответствующих анализов, проб, осмотров и подготовки соответствующих заключений;

осуществлять иные предусмотренные федеральными законами права.

К функциям Комитета в сфере лесных отношений, содержащимся в пункте 4.2 Раздела 4 данного Положения отнесены, в том числе:

утверждение перечня должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор на территории Ленинградской области (абзац 2);

принятие решения о привлечении в установленном порядке к административной ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства в сфере лесных отношений (абзац 21);

принятие решения о приостановлении использования лесов, осуществляемого без наличия соответствующих разрешительных документов, в пределах определенных федеральными законами полномочий (абзац 23).

Ленинградский межрайонный природоохранный прокурор обратился в суд с заявлением о признании недействующим Положения о Комитете по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области в следующей части:

пункт 1.2 в части слов «государственного лесного контроля и надзора»;

пункт 2.1 в части слов «государственного лесного контроля и надзора»;

пункт 2.7 в части слов «осуществление государственного лесного контроля и надзора»;

абзац 1 пункта 3.1.2-«осуществление государственного лесного контроля и надзора на землях лесного фонда и в лесах, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций»;

абзац 16 пункта 3.1.2-«осуществление государственного лесного контроля и надзора»;

абзац 17 пункта 3.1.2-«установление перечня должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор на территории Ленинградской области»;

пункт 3.2.9 «осуществлять государственный лесной контроль и надзор на территории Ленинградской области за состоянием, защитой, воспроизводством и охраной лесов в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса расположены»;

пункт 3.2.10;

пункт 4.2 - в части слов: «утверждает перечень должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор на территории Ленинградской области», «о привлечении в установленном порядке к административной ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства в сфере лесных отношений», «о приостановлении использования лесов, осуществляемого без наличия соответствующих разрешительных документов, в пределах определенных федеральными законами полномочий».

В обоснование заявления прокурор указал, что оспариваемые пункты Положения наделяют должностных лиц Комитета полномочиями по

осуществлению государственного лесного контроля, а пункты 2.1, 2.4, абзацы 2, 3, 12 пункта 3.1.2, абзацы 8, 10, 11 пункта 4.2 данного Положения наделяют этот же Комитет полномочиями по управлению природными ресурсами, по оказанию платных услуг в сфере природопользования. Государственный лесной контроль является частью государственного экологического контроля. Совмещение функций государственного экологического контроля и функций хозяйственного использования природных ресурсов запрещено. Таким образом, оспариваемые нормы, по мнению прокурора, противоречат части 6 статьи 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и пункту 2 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Решением Ленинградского областного суда от 12 мая 2009 года заявление прокурора удовлетворено.

В кассационной жалобе правительство Ленинградской области просит об отмене решения, ссылаясь на нарушение судом норм материального права, и направлении дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда.

Удовлетворяя заявление прокурора о признании недействующим (в части) Положения о Комитете по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области, утвержденного постановлением правительства Ленинградской области от 6 июня 2008 года № 165, суд исходил из вывода о том, что для этого имеются предусмотренные законом основания.

Вывод суда мотивирован тем, что происходит совмещение вышеназванным Комитетом функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля) и функций управления и использования природных ресурсов, что запрещено Федеральным законом «Об охране окружающей среды».

Вывод суда, изложенный в решении, основан на анализе действующего законодательства и материалах дела и оснований для признания его неправильным не имеется.

Частью 6 статьи 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлен запрет на совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

Судом установлено, что одновременно с вышеприведенными к задачам Комитета по природным ресурсам отнесено управление и рациональное использование природных ресурсов (пункты 2.1 и 2.4 Положения).

При этом Комитет наделен следующими полномочиями:

принимать участие в отношениях, регулируемых лесным законодательством на территории Ленинградской области (абзац 3 пункта 3.1.2); обеспечивать право владения, пользования и распоряжения лесными участками, находящимися в собственности Ленинградской области (абзац 4 пункта 3.1.2);

организовывать предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование в пределах земель лесного фонда лесных участков в аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организацию и проведение соответствующих аукционов (абзац 13 пункта 3.1.2);

размещать заказы на выполнение работ, оказание услуг по охране, защите, воспроизводству лесов и лесоустройству (абзац 9 пункта 4.2);

заключать договоры аренды лесных участков, находящихся в федеральной собственности и собственности Ленинградской области (абзац 11 пункта 4.2);

заключать договоры купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в федеральной собственности и собственности Ленинградской области (абзац 12 пункта 4.2).

Таким образом, Комитет, осуществляющий деятельность по управлению природными ресурсами, по оказанию платных услуг в сфере природопользования и хозяйственного использования природных ресурсов Ленинградской области, сам за собой осуществляет контроль и надзор.

В этой связи является правильным вывод в решении суда о том, что в оспариваемой части Положение о Комитете по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области, утвержденное постановлением правительства Ленинградской области от 6 июня 2008 года № 165, противоречит федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Также правильным является вывод суда о том, что в федеральном законодательстве отсутствует полномочие должностных лиц уполномоченных органов (действующих в рамках государственного экологического контроля) по приостановлению использования лесов.

В соответствии с частью 2 статьи 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применен закон, подлежащий применению к спорному правоотношению, решение суда является законным и обоснованным и отмене не подлежит.

Нельзя согласиться с доводами правительства Ленинградской области о неправомерности решения суда в связи с тем, что полномочия по государственному лесному контролю и надзору, предусмотренные оспариваемым (в части) постановлением, переданы Российской Федерацией субъекту Российской Федерации и подлежат исполнению.

Действительно, на основании пункта 6 части 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ Российская Федерация передает органам государственной власти

субъектов Российской Федерации осуществление государственного лесного контроля и надзора.

Однако Лесным кодексом РФ не определено, в какой организационно-правовой форме должен функционировать орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий контрольно-надзорные функции.

Не урегулирован данный вопрос и Положением об осуществлении государственного лесного контроля и надзора, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 года № 394.

В преамбуле Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определено, что образование, формирование, деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основывается на Конституции Российской Федерации и регулируется федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Губернатором Ленинградской области в постановлении № 203-пг от 14 октября 2008 года утверждена структура органов исполнительной власти Ленинградской области.

Данным актом наряду с Комитетом по природным ресурсам и охране окружающей среды образован Комитет государственного контроля природопользования и экологической безопасности Ленинградской области, осуществляющий контрольные и надзорные функции.

Таким образом, доводы правительства Ленинградской области, изложенные в его кассационной жалобе, не содержат правовых оснований для отмены обжалуемого решения суда.

Руководствуясь статьей 360, пунктом 1 статьи 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ленинградского областного суда от 12 мая 2009 года оставить без изменения, кассационную жалобу правительства Ленинградской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи