



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 58-Г09-11

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

9 сентября 2009 г.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.,  
судей Макарова Г.В. и Ксенофонтовой О.А.  
при секретаре Холмеевой О.М.

рассмотрела в судебном заседании кассационную жалобу правительства Хабаровского края на решение Хабаровского краевого суда от 23 июня 2009 года, которым удовлетворено заявление прокурора Хабаровского края о признании недействующими в части пунктов 1.3., 1.6., 1.7., 1.11., 2.2., 3.5., недействующими пунктов 1.9. и 3.6. Мероприятий по подготовке к тушению лесных пожаров на территории Хабаровского края в 2009 году, утвержденных постановлением правительства Хабаровского края от 31 марта 2009 года № 104-пр «О мерах по подготовке и организации борьбы с лесными пожарами на землях лесного фонда Российской Федерации, расположенных на территории Хабаровского края, в 2009 году».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителя правительства Хабаровского края Богомолова А.В., поддержавшего доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что обжалуемое решение подлежит отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**УСТАНОВИЛА:**

Прокурор Хабаровского края обратился в Хабаровский краевой суд с заявлением о признании недействующими в части пунктов 1.3., 1.6., 1.7., 1.11., 2.2., 3.5., недействующими пунктов 1.9. и 3.6. Мероприятий по подготовке к тушению лесных пожаров на территории Хабаровского края в 2009 году, полагая, что они приняты с превышением полномочий, предоставленных

субъекту Российской Федерации, противоречат статьям 1, 26.2. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьям 14, 14.1., 15.1., 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статье 19 Федерального закона «О пожарной безопасности», постановлению Правительства РФ от 29 мая 2008 года № 404, статьям 7,10 Закона Российской Федерации «О милиции», приказу МЧС РФ от 1 октября 2004 года № 458.

Решением Хабаровского краевого суда от 23 июня 2009 года требования прокурора удовлетворены: признаны недействующими пункт 1.3. в части слов «главы муниципальных образований края, отдел по делам гражданской обороны и противопожарной безопасности муниципального образования»; пункты 1.6. и 1.7. в части слов «главы городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений края, Главное управление МЧС России по Хабаровскому краю»; пункт 1.9; пункт 1.11. в части слов «Управление Росприроднадзора по Хабаровскому краю»; пункт 2.2. в части слов «управления (отделы) внутренних дел муниципальных районов края»; пункт 3.5. в части слов «главы муниципальных районов и сельских поселений края»; пункт 3.6. Мероприятий по подготовке к тушению лесных пожаров на территории Хабаровского края в 2009 году, утвержденных постановлением правительства Хабаровского края от 31 марта 2009 года № 104-пр «О мерах по подготовке и организации борьбы с лесными пожарами на землях лесного фонда Российской Федерации, расположенных на территории Хабаровского края, в 2009 году».

В кассационной жалобе правительства Хабаровского края ставится вопрос об отмене решения как вынесенного с нарушением норм материального и процессуального права, принятии нового решения об отказе в удовлетворении требований прокурора.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене.

Постановлением правительства Хабаровского края от 31 марта 2009 года № 104-пр «О мерах по подготовке и организации борьбы с лесными пожарами на землях лесного фонда Российской Федерации, расположенных на территории Хабаровского края, в 2009 году» утверждены Мероприятия по подготовке к тушению лесных пожаров на территории Хабаровского края в 2009 году», пункты 1.3., 1.6., 1.7., 1.9., 1.11., 2.2., 3.5. и 3.6. которых оспариваются прокурором Хабаровского края.

Пункты 1.3., 1.6., 1.7., 1.9., 3.5., 3.6. названных Мероприятий предусматривают разработку и утверждение плана привлечения сил и средств пожаротушения на землях лесного фонда на территории муниципального образования; разработку дополнительных мероприятий по защите населенных пунктов и объектов экономики края от лесных пожаров; принятие мер по обеспечению пожарной безопасности в границах населенных пунктов, поселений и объектов экономики края; разработку и утверждение порядка

организации охраны от пожаров лесов, расположенных на землях запаса муниципальных районов, городских округов и сельских поселений края; обеспечение проведения контролируемых выжиганий сухих горючих материалов по границам земельного и лесного фондов; прокладку минерализованных полос вокруг населенных пунктов по границе с лесными участками и поддержание их в свободном от горючих материалов состоянии. В числе исполнителей названных мероприятий названы главы муниципальных образований края (пункты 1.3., 1.6., 1.7., 1.9., 3.5., 3.6.), отдел по делам гражданской обороны и противопожарной безопасности муниципального образования (пункт 1.3.), Главное управление МЧС России по Хабаровскому краю (пункты 1.6., 1.7.).

В числе исполнителя мероприятий по разработке и представлению в управление лесами планов мероприятий по охране от лесных пожаров особо охраняемых природных территорий федерального значения, расположенных на территории края (пункт 1.11), указано Управление Росприроднадзора по Хабаровскому краю.

Пункт 2.2. Мероприятий предусматривает организацию на период пожароопасного сезона в каждом лесничестве и их филиалах совместно с унитарными предприятиями и их филиалами не менее одной постоянно действующей совместной мобильной группы по контролю за соблюдением правил пожарной безопасности в лесах. В числе исполнителей мероприятия указаны управления (отделы) внутренних дел муниципальных районов края.

Разрешая требования прокурора по пунктам 1.3., 1.6., 1.7., 1.9., 3.5., 3.6. применительно к главам муниципальных образований, суд пришел к выводу о том, что названными пунктами главам муниципальных районов, городских округов, сельских поселений вменено исполнение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в лесах, что не соответствует принципам самостоятельности осуществления полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и противоречит положениям Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (подпункты «ж», «з» части 1 статьи 1), Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 2 статьи 14.1., часть 2 статьи 15.1., часть 2 статьи 16.1.). Приведя положение пункта 4 части 1 статьи 83 Лесного кодекса РФ о том, что осуществление полномочий по охране лесов, в том числе по осуществлению мер пожарной безопасности, передано Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации, суд со ссылкой на часть 7 статьи 26.2. Федерального закона № 184-ФЗ, указал, что федеральным законодательством не предусмотрена передача полномочий в области борьбы с лесными пожарами субъектом Российской Федерации муниципальным образованиям.

Разрешая требования прокурора по пункту 1.3. применительно к отделу по делам гражданской обороны и противопожарной безопасности муниципального образования, по пунктам 1.6. и 1.7. применительно к Главному

управлению МЧС России по Хабаровскому краю, по пункту 1.11. применительно к Управлению Росприроднадзора по Хабаровскому краю, по пункту 2.2. применительно к управлениям (отделам) внутренних дел муниципальных районов края, суд исходил из того, что действующим федеральным законодательством субъектам Российской Федерации не предоставлены полномочия по изданию императивных предписаний органам государственной власти Российской Федерации, в частности территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, каковыми являются Главное управление МЧС России по Хабаровскому краю, Управление Росприроднадзора по Хабаровскому краю, а также органам внутренних дел, подчиняющимся Министерству внутренних дел РФ.

Согласиться с таковыми выводами суда не представляется возможным, поскольку они сделаны без анализа оспариваемого нормативного правового акта и без учета и анализа действующего федерального законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами.

В соответствии с подпунктом д.1 пункта 7 статьи 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) в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Таковым законодательством являются Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 года № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 года № 725.

Согласно пункту 1 Указа Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 года № 773 высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) наделяется полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и территориальных органов Министерства внутренних дел РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство

Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим министерствам.

Взаимодействие территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется, в частности, в форме планирования и реализации совместных мероприятий, в иных формах по соглашению между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (пункт 4 Положения о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2005 года № 725).

Анализ оспариваемых прокурором Мероприятий по подготовке и тушению лесных пожаров на территории Хабаровского края в 2009 году и материалы дела свидетельствуют о том, что названные Мероприятия приняты правительством Хабаровского края в рамках взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. В материалах дела имеется лист согласования проекта оспариваемого постановления правительства Хабаровского края с начальником Управления внутренних дел края, начальником Главного управления МЧС России по Хабаровскому краю, руководителем Управления федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Хабаровскому краю, начальником Управления по делам ГО, ЧС и обеспечения пожарной безопасности Хабаровского края.

Учитывая изложенное, нельзя признать правильным вывод суда о том, что Мероприятия носят характер императивных предписаний, которые не могут быть даны субъектом Российской Федерации территориальным органам федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Нельзя согласиться и с выводом суда о вменении главам муниципальных образований исполнения мероприятий, связанных с обеспечением пожарной безопасности в лесах, исполнение которых не относится к полномочиям органов местного самоуправления.

Таковой вывод суда опровергается содержанием постановления правительства Хабаровского края от 31 марта 2009 года № 104-пр «О мерах по подготовке и организации борьбы с лесными пожарами на землях лесного фонда Российской Федерации, расположенных на территории Хабаровского края, в 2009 году», которое необходимо учитывать при рассмотрении настоящего заявления и рассматривать Мероприятия, утвержденные постановлением правительства, во взаимосвязи с ним самим. В частности, пункт 8 постановления правительства Хабаровского края от 31 марта 2009 года № 104-пр, относящийся к органам местного самоуправления муниципальных районов, городских и сельских поселений края, предлагает органам местного самоуправления осуществить определенные мероприятия, но не предписывает их осуществление.

Наличие у органов местного самоуправления поселений и городских округов полномочий по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения и городского округа следует из статей

14, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 19 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

При таких обстоятельствах следует признать, что правительство Хабаровского края, утверждая оспариваемые Мероприятия по подготовке к тушению лесных пожаров на территории Хабаровского края в 2009 году, реализовало свои полномочия по организации взаимодействия органов исполнительной власти края с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами и органами местного самоуправления, предоставленные подпунктом д.1 пункта 7 статьи 18 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Изложенное свидетельствует о необходимости отмены решения Хабаровского краевого суда от 23 июня 2009 года и принятии по делу нового решения об отказе в удовлетворении требований прокурора.

Руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

#### ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Хабаровского краевого суда от 23 июня 2009 года отменить и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении требований прокурора Хабаровского края.

Председательствующий

Судьи