ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №12-Г09-8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 20 января 2010 года

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

председательствующего Пирожкова В.Н.

судей Анишиной В.И.,
Еременко Т.И.

при секретаре Царевой Н.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе Правительства Республики Марий Эл на решение Верховного суда Республики Марий Эл от 27 октября 2009 года, которым удовлетворено заявление заместителя прокурора Республики Марий Эл о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими подпунктов 1, 3-5, 7, 10, 11 пункта 10 раздела II Положения о комитете гражданской защиты Республики Марий Эл, утвержденного постановлением Правительства Республики Марий Эл от 2 февраля 2005 года N 29.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Правительства Республики Марий Эл Горчаковой И. Н., представителя Комитета гражданской защиты Республики Марий Эл Иваковой Н.М., поддержавших доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

2 февраля 2005 года Правительством Республики Марий Эл издано постановление № 29 «Вопросы комитета гражданской защиты Республики Марий Эл», которым утверждено Положение о комитете гражданской защиты Республики Марий Эл (далее – Положение).

Пунктом 10 раздела II Положения установлено, что основными задачами Комитета в пределах его полномочий, в частности, являются:

реализация полномочий Республики Марий Эл в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах (подпункт 1);

организация проведения мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров (подпункт 3);

осуществление управления, координации и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, обеспечения пожарной безопасности; координация деятельности органов исполнительной власти Республики Марий Эл, органов местного самоуправления и организаций в этих областях (подпункт 4);

организация работ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, а также работ по предупреждению и тушению пожаров и связанных с ними первоочередных аварийно-спасательных работ (подпункт 5);

организация обучения населения республики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий, пожарной безопасности (подпункт 7);

организация и осуществление на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории Республики Марий Эл, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию системы оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств (подпункт 10);

осуществление поиска и спасения людей во внутренних водах Российской Федерации (подпункт 11).

Заместитель прокурора Республики Марий Эл обратился в Верховный суд Республики Марий Эл с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений пункта 10 раздела II Положения о Комитете гражданской защиты Республики Марий Эл, утвержденного Постановлением Правительства Республики Марий Эл от 2 февраля 2005 года № 29 «Вопросы Комитета гражданской защиты Республики Марий Эл» (в редакции от 29 июня 2009 года), а именно: подпунктов 1, 3 в части организации проведения мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, подпунктов 4, 5, пункт 7 в части организации обучения населения республики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий, а также подпунктов 10 и 11.

В обоснование заявленных требований прокурор указал, что оспариваемые им положения противоречат подпункту 1 пункта 11 Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации, утвержденного Приказом МЧС России от 6 августа 2004 года №372, подпунктам 1.1-1.4 пункта 1 статьи 2 Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Правительством Республики Марий Эл о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами государственной противопожарной службы, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществления поиска и спасания людей на водных объектах, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2007 года № 881.

Решением Верховного суда Республики Марий Эл от 27 октября 2009 года признаны не соответствующими федеральному законодательству: подпункт 1 пункта 10 раздела II Положения, подпункт 3 статьи 10 раздела II Положения в части организации проведения мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, подпункты 4, 5 пункта 10 раздела II Положения, подпункт 7 пункта 10 раздела II Положения в части организации обучения населения республики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий, подпункт 10 пункта 10 раздела II Положения в части организации и осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории Республики Марий Эл, подпункт 11 пункта 10 раздела II Положения; указанные правовые нормы признаны недействующими и не подлежащими применению с момента вступления в законную силу решения суда.

Правительство Республики Марий Эл в кассационной жалобе просит решение суда отменить как незаконное и необоснованное.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, не находит оснований к отмене решения суда по следующим основаниям.

Согласно подпункту «з» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий.

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 (часть 2 статьи 76 Конституции 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. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям 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), относится в том числе решение вопросов:

предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий (подпункт 5);

предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидации их последствий (подпункт 5.1);

организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы (за исключением лесных пожаров, пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, на объектах, входящих в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектов, особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей) (подпункт 31);

организации и осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории субъекта Российской Федерации, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств (подпункт 45);

осуществления поиска и спасания людей во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации (подпункт 50);

создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований (подпункт 51);

организации и осуществления на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма,

минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации (подпункт 51.1).

Пунктом 1 статьи 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам. Соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, передавшие путем заключения соглашений осуществление части своих полномочий соответствующим исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации, контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.

15 декабря 2007 года Постановлением Правительства Российской Федерации № 881 утверждено Соглашение между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Правительством Республики Марий Эл о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществления поиска и спасания людей на водных объектах (далее – Соглашение).

Статьей 2 указанного Соглашения установлено, что Правительство Республики Марий Эл передает, а МЧС России принимает следующие полномочия, реализуемые за счет средств республиканского бюджета Республики Марий Эл по решению вопросов:

1.1. Организации мероприятий по защите населения и территории Республики Марий Эл от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера и ликвидации указанных чрезвычайных ситуаций, включая:

осуществление подготовки и содержания в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территории Республики Марий Эл от

чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, обучения населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях;

участие в обеспечении проведения эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

осуществление в установленном порядке сбора и обмена информацией в области защиты населения и территории Республики Марий Эл от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

обеспечение своевременного оповещения и информирования населения Республики Марий Эл об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

осуществление финансирования мероприятий в области защиты населения и территории Республики Марий Эл от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

участие в организации создания резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

содействие устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

организацию и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

1.2. Организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы на территории Республики Марий Эл (за исключением лесных пожаров, пожаров на объектах, входящих в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектов, особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей);

1.3. Осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории Республики Марий Эл, организации обучения населения в области гражданской обороны в соответствии с законодательством;

1.4. Осуществления поиска и спасания людей на водных объектах, расположенных на территории Республики Марий Эл.

В соответствии с частью 2 статьи 253 ГПК РФ установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит 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.

Удовлетворяя требования прокурора о признании недействующими следующих подпунктов пункта 10 раздела II Положения о Комитете гражданской защиты Республики Марий Эл, а именно: подпункта 3 в части организации проведения мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, подпунктов 5 и 11, подпункта 7 в части

организации обучения населения республики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий, подпункта 10 в части организации и осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории Республики Марий Эл, суд обоснованно пришел к выводу о том, что полномочия, закрепленные в оспариваемых положениях на основании Соглашения, были переданы МЧС России и осуществляются на территории Республики Марий Эл Главным управлением МЧС России по Республике Марий Эл (пункт 2 статьи 2 Соглашения), в связи с чем переданные в соответствии с Соглашением полномочия Комитетом гражданской защиты Республики Марий Эл больше не могут осуществляться.

Доводы кассационной жалобы о том, что Комитетом гражданской защиты Республики Марий Эл в соответствии с действующим законодательством и названным выше Соглашением в определенной части реализуются полномочия в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах не могут повлечь отмену решения суда, поскольку оспариваемые прокурором нормы не содержат указания на конкретные полномочия Комитета, не содержат отсылки к Соглашению, которое определяет объем переданных и не переданных полномочий в рассматриваемой сфере, а, соответственно, данные нормы являются по своему содержанию неопределенными, порождают их неоднозначное понимание при определении объема полномочий Комитета гражданской защиты Республики Марий Эл и МЧС РФ в данной сфере на территории Республики Марий Эл.

Признавая правильным вывод суда о признании недействующими подпунктов 1 и 4 пункта 10 раздела II Положения о Комитете гражданской защиты Республики Марий Эл, Судебная коллегия исходит из того, что данные положения противоречат федеральному законодательству и не отвечают принципу определенности содержания нормативного правового акта, в соответствии с которым, он не должен вызывать неоднозначного толкования.

Таким образом, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации соглашается также с выводами суда о признании недействующими подпунктов 1 и 4 пункта 10 раздела II Положения о Комитете гражданской защиты Республики Марий Эл, поскольку они не позволяют сделать однозначный вывод о том, какие именно полномочия были переданы, а какие сохранены за Комитетом гражданской защиты Республики Марий Эл.

Другие доводы кассационной жалобы направлены к иному толкованию норм материального и процессуального права, примененных судом при разрешении дела, ошибочны и не могут служить поводом для его отмены.

При таких обстоятельствах обжалуемое решение является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в кассационной жалобе, не имеется.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного суда Республики Марий Эл от 27 октября 2009 года оставить без изменения, кассационную жалобу Правительства Республики Марий Эл - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

