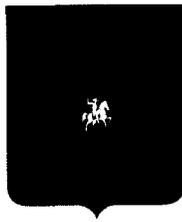


24



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 47-Г10-8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

31 марта 2010 г.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Борисовой Л.В. и Калининой Л.А.,
при секретаре Царевой Н.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению первого заместителя прокурора Оренбургской области о признании недействующим и не подлежащим применению «Перечня должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов в Оренбургской области», утвержденного постановлением правительства Оренбургской области от 7 апреля 2008 г. № 131-п, по кассационной жалобе правительства Оренбургской области на решение Оренбургского областного суда от 25 декабря 2009 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителей правительства Оренбургской области – Плотникова А.И. и Антонова С.В., поддержавших доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

первый заместитель прокурора Оренбургской области обратился в суд с заявлением о признании недействующим и не подлежащим применению «Перечня должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов в Оренбургской области», утвержденного постановлением правительства Оренбургской области от 7 апреля 2008 г. № 131-п,

сославшись на то, что данный акт противоречит чч.2 и 4 ст.36 Водного кодекса Российской Федерации, пп.3, 4, 7 «Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов», утвержденного постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801, п.3 ст.2, ч.1 ст.5 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ. ГУ «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» не является органом исполнительной власти Оренбургской области, и его сотрудники не могут наделяться статусом государственных инспекторов, осуществляющих государственный контроль и надзор за использованием водных объектов на территории области.

Решением Оренбургского областного суда от 25 декабря 2009 г. заявление прокурора удовлетворено.

В кассационной жалобе правительство Оренбургской области просит об отмене решения суда, ссылаясь на неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела, недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела, несоответствие выводов суда, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела, нарушение норм материального и процессуального права, и о прекращении производства по делу.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу, что не имеется оснований для отмены решения суда.

Признавая недействующим оспариваемый нормативный правовой акт, суд исходил из вывода, что он противоречит федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу, а именно ст.65 ФЗ «Об охране окружающей среды», ст.36 Водного кодекса Российской Федерации, п.3 ст.2 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно которым региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ. Поскольку государственное учреждение «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» не входит в систему органов исполнительной власти области, то сотрудники данного учреждения не могут наделяться статусом государственных инспекторов, осуществляющих государственный контроль и надзор за использованием водных объектов на территории области.

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

Установлено, что правительством Оренбургской области принято постановление от 7 апреля 2008 г. № 131-п, которым утвержден «Перечень должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов в Оренбургской области» (далее Перечень).

В Перечень включены должностные лица государственного учреждения «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области»: директор, начальник и заместитель начальника отдела контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, государственные инспекторы по контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов.

На уровне Российской Федерации регулирование водных отношений осуществляется Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ), Водным кодексом Российской Федерации (далее ВК РФ), а также иными федеральными законами и нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии со ст.1 Федерального закона от 10 января 2002г. №7-ФЗ контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) представляет собой систему мер, направленную на предотвращение, выявление, пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

Упомянутым Федеральным законом установлены три вида экологического контроля: государственный (ст.65), производственный (ст.67) и общественный (ст.68).

Что касается государственного контроля в области охраны окружающей среды, то он осуществляется от имени государства федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что нашло свое отражение в ст.65 вышеуказанного Федерального закона. Перечень должностных лиц федерального органа исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных государственных инспекторов в области охраны окружающей среды), определяется Правительством Российской Федерации (ч.4 ст.65). Перечень должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации), определяется в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации (ч.5 ст.65).

Составной частью государственного экологического контроля является государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.

В п. 13 ст. 25 ВК РФ установлено, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений относится установление перечня должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.

В соответствии со ст.36 ВК РФ государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов осуществляются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов) и органами исполнительной власти субъектов РФ (региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов) (ч.2). Перечень должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов (государственных инспекторов по контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов), устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч.4). Решения органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, являются обязательными для исполнения всеми участниками водных отношений (ч.7).

Во исполнение требований ст.36 ВК РФ Правительством РФ принято постановление от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов» (в ред. постановления Правительства РФ от 04.03.2009. № 192), которым установлено, что

государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов осуществляется в том числе органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный контроль и надзор) (п.3);

органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов на подлежащих региональному государственному контролю и надзору объектах по перечню, утверждаемому указанными органами (абз.2 п.4);

перечень должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, устанавливается указанными органами (п.7);

мероприятия по государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводятся в соответствии с требованиями Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (п.14).

Статья 2 упомянутого Федерального закона определяет региональный государственный контроль (надзор) как деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта РФ. Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Правительством РФ (п.3 ст.2).

Статьей 68 ВК РФ установлена административная ответственность за нарушение водного законодательства.

В соответствии с действующим административным законодательством производство по делам об административных правонарушениях и применение мер административного принуждения является выполнением государственных полномочий.

Согласно чч.1 и 2 ст. 1.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 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.

Таким образом, федеральным законодателем прямо и непосредственно урегулировано, что органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов. Перечень должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, устанавливается указанными органами.

Согласно ч.4 ст.1 Закона Оренбургской области от 16 ноября 2005 г. № 2706/470-III-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Оренбургской области» в систему исполнительных органов государственной власти области входят министерства, департаменты,

главные управления, комитеты, инспекции и иные органы исполнительной власти Оренбургской области.

В ст.3 того же Закона и в приложении к Указу губернатора Оренбургской области от 20 апреля 2009г. № 58-ук «О структуре органов исполнительной власти Оренбургской области» приведен перечень исполнительных органов государственной власти области.

Судом установлено, что государственное учреждение «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» органом исполнительной власти Оренбургской области не является и к иным органам государственной власти, образуемым в соответствии с Конституцией (Уставом) Оренбургской области, не относится. Указанные в Перечне должностные лица ГУ «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» не являются должностными лицами органа государственной власти Оренбургской области.

Сравнительный анализ оспариваемого Перечня с федеральными нормами приводит к выводу о том, что правительство Оренбургской области осуществило нормативное правовое регулирование в противоречие федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Согласно ч.2 ст.253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

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

Является несостоятельным довод кассационной жалобы о праве правительства Оренбургской области на осуществление оспариваемого нормативного правового регулирования на основании ч.5 ст. 65 ФЗ «Об охране окружающей среды», п.13 ст.25, ч.4 ст.36 ВК РФ, ч.1 ст.5 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Право субъекта РФ на собственное нормотворчество влечет за собой обязанность субъекта соблюдать конституционные требования о согласованности правовых норм в системе действующего законодательства. Статьей 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлен принцип верховенства федерального законодательства, согласно которому законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом,

изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч.2 ст.3). При принятии оспариваемого Перечня (по предмету совместного ведения) правительством Оренбургской области не учтено требование федерального законодателя о том, чтобы полномочиями на осуществление государственного контроля по охране и использованию водных объектов были наделены должностные лица органов исполнительной власти субъекта РФ.

Не влечет отмену решения суда и довод жалобы о том, что прокурором не доказан факт нарушения прав граждан (в связи с принятием оспариваемого акта) и что в заявлении о признании нормативного акта недействующим о нарушении прав граждан вообще не упоминается. В п.7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. N 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснено, что при обращении прокурора с заявлением об оспаривании нормативного правового акта от него не требуется указания данных, конкретизирующих, чьи и какие права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами, нарушаются оспариваемым актом, поскольку ст.251 ГПК РФ не возлагает на него такую обязанность.

Иные доводы правительства Оренбургской области, изложенные в его кассационной жалобе, являлись предметом проверки суда и обоснованно по мотивам, приведенным в решении, были отвергнуты. Оснований не согласиться с правовой оценкой суда Судебная коллегия не имеет.

На основании изложенного и руководствуясь ст.360, п.1 ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Оренбургского областного суда от 25 декабря 2009 г. оставить без изменения, кассационную жалобу правительства Оренбургской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

