

2



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 47-Г10-11

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 противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не подлежащим применению Перечня должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль в Оренбургской области, утвержденного постановлением администрации Оренбургской области от 20 мая 2003 г. № 91-п (в редакции постановления правительства Оренбургской области от 15 июня 2006 г. № 194-п), по кассационной жалобе правительства Оренбургской области на решение Оренбургского областного суда от 24 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 государственный экологический контроль в Оренбургской области, утвержденного постановлением администрации Оренбургской области от 20 мая 2003 г.

№ 91-п (в редакции постановления правительства Оренбургской области от 15 июня 2006 г. № 194-п), сославшись на то, что оспариваемый акт противоречит федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу. Сотрудники государственного учреждения «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» не могут быть наделены статусом государственных инспекторов по охране природы, поскольку указанное учреждение не является органом исполнительной власти области.

Решением Оренбургского областного суда от 24 декабря 2009 г. заявление удовлетворено. Признан недействующим и не подлежащим применению Перечень должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль в Оренбургской области, утвержденный постановлением администрации Оренбургской области от 20 мая 2003 г. № 91-п (в редакции постановления от 15 июня 2006 г. № 194-п).

В кассационной жалобе правительство Оренбургской области просит об отмене данного решения, 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 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 и не подлежащим применению Перечень должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль в Оренбургской области, утвержденный постановлением администрации области от 20 мая 2003 г. № 91-п, суд исходил из вывода о том, что данный акт противоречит ст. 6 и 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и ст. 35 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» в части, допускающей возможность уполномочивать должностных лиц учреждений, не входящих в систему органов исполнительной власти Оренбургской области, на осуществление регионального государственного экологического контроля.

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

Установлено, что 20 мая 2003 г. главой администрации Оренбургской области издано постановление № 91-п «О перечне должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль в Оренбургской области» (с последующими изменениями).

Пунктом 1 данного постановления утвержден Перечень должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль в Оренбургской области (далее Перечень).

В Перечень включены: 1) начальник государственного учреждения «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» - главный государственный инспектор Оренбургской области по охране природы; 2) заместители начальника государственного учреждения «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» - заместители главного государственного инспектора Оренбургской области по охране природы; 3) начальник областного отдела экологического контроля, заместитель начальника областного отдела экологического контроля, начальник Оренбургского отдела экологического контроля, начальник Орского отдела экологического контроля государственного учреждения «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» - старшие государственные инспекторы Оренбургской области по охране природы; 4) главные специалисты, ведущие специалисты отделов экологического контроля государственного учреждения «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» - государственные инспекторы Оренбургской области по охране природы; 5) директора государственных учреждений, создаваемых с целью осуществления мероприятий, необходимых для обеспечения функционирования особо охраняемых природных территорий областного значения, - главные государственные инспекторы Оренбургской области по охране природы; 6) заместители директоров государственных учреждений, создаваемых с целью осуществления мероприятий, необходимых для обеспечения функционирования особо охраняемых природных территорий областного значения, - заместители главных государственных инспекторов Оренбургской области по охране природы; 7) старшие егеря государственных учреждений, создаваемых с целью осуществления мероприятий, необходимых для обеспечения функционирования особо охраняемых природных территорий областного значения, - старшие государственные инспекторы Оренбургской области по охране природы; 8) егеря государственных учреждений, создаваемых с целью осуществления мероприятий, необходимых для обеспечения функционирования особо охраняемых природных территорий областного значения, - государственные инспекторы Оренбургской области по охране природы.

Правовое регулирование отношений в области государственного экологического контроля осуществляется на уровне Российской Федерации Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ), Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ), 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), определяются в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации (ч.5 ст.65).

Статьей 6 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ в числе полномочий органов государственной власти субъектов РФ закреплены:

- осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности, независимо от форм собственности, находящихся на территории субъекта РФ;

- утверждение перечня должностных лиц органов государственной власти субъекта РФ, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта РФ).

Аналогичные нормы содержатся в Правилах осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 53 (с последующими изменениями), принятым в целях реализации Федерального закона «Об охране окружающей среды».

С приведенными федеральными нормами согласуются положения ст.3 и 35 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, предусматривающие, что государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий регионального значения осуществляется органами государственной власти субъектов РФ (ч.2 ст.3). Органы исполнительной власти субъектов РФ могут осуществлять охрану

особо охраняемых территорий регионального значения через специально созданные для этой цели структурные подразделения, наделенные соответствующими полномочиями.

Статья 2 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» определяет государственный контроль (надзор) как деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов государственной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений (п.1). Региональный государственный контроль (надзор) представляет собой деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации. 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 Российской Федерации (п.3 ст.2).

На основании ст.66 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ государственным инспекторам в области охраны окружающей среды предоставлено право привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

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 законодательством закреплено, что полномочиями на осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области охраны окружающей среды (государственного

экологического контроля) наделяются должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

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.

Установлено, что должностные лица, которые оспариваемым Перечнем (пп.1-4) наделены полномочиями на осуществление государственного экологического контроля в Оренбургской области, являются работниками указанной Государственной инспекции.

Что касается статуса должностных лиц учреждений, создаваемых с целью осуществления мероприятий, необходимых для обеспечения функционирования особо охраняемых природных территорий областного значения (пп.5-8 Перечня), то он до настоящего времени не определен, как не определен статус самих этих учреждений.

Сравнительный анализ оспариваемого Перечня с федеральными нормами приводит к выводу о том, что оспариваемое нормативное правовое регулирование противоречит действующему законодательству Российской Федерации, 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.

Нельзя согласиться с доводом жалобы о том, что правительство Оренбургской области вправе было утвердить оспариваемый Перечень на том основании, что определение органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного

контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка деятельности, относятся к полномочиям субъекта РФ в силу ст.6 и 35 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ и ч.1 ст.5 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. Конституционное право субъекта Российской Федерации осуществлять собственное нормотворчество неразрывно связано с его обязанностью соблюдать конституционные требования. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ст.76 Конституции Российской Федерации).

Основаны на неправильном истолковании норм процессуального права ссылки в кассационной жалобе на то, 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.

Как указано 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», 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 24 декабря 2009 г. оставить без изменения, кассационную жалобу правительства Оренбургской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

