



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 9-Г11-17

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

06 апреля 2011 года

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

председательствующего
судей

А.Н. Пирожкова

Т.И. Ерёменко и Е.В. Горчаковой

при секретаре **Д.М. Птицыной**

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению прокурора Нижегородской области о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим в части Закона Нижегородской области от 2 августа 2007 года № 88-З «О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области» и об оспаривании в части Положения об инспекции административно-технического надзора Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 8 июля 2009 года № 474 по кассационному представлению прокурора Нижегородской области на решение Нижегородского областного суда от 24 января 2011 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Т.И. Ерёменко, объяснения представителя правительства Нижегородской области по доверенности П.С. Бисиной, возражавшей против удовлетворения кассационного представления прокурора заключение прокурора Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Н.Ю.Гончаровой, полагавшей решение суда по существу отменить, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

Установила:

Законодательным Собранием Нижегородской области 26 июля 2007 года принят Закон № 88-З «О государственном надзоре в сфере

благоустройства на территории Нижегородской области», который 2 августа 2007 года подписан Губернатором Нижегородской области и официально опубликован в издании «Правовая среда» 11 августа 2007 года. Данным законом регулируются отношения, связанные с осуществлением государственного надзора в сфере благоустройства на территории Нижегородской области. В соответствии со ст. 6 Закона государственный надзор в сфере благоустройства возложен на орган исполнительной власти Нижегородской области, которым, согласно постановлению Правительства Нижегородской области от 8 июля 2009 года № 474, является инспекция административно-технического надзора Нижегородской области. Названным постановлением утверждено Положение об инспекции административно-технического надзора Нижегородской области, которым определены задачи, функции, полномочия инспекции.

Прокурор Нижегородской области обратился в Нижегородский областной суд с заявлением об оспаривании пункта 8 части 1 статьи 5 в части слов «а также кладбищ» и подпункта «и» пункта 1 статьи 6.1 Закона Нижегородской области от 2 августа 2007 года № 88-З «О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области», а также подпункта «ж» пункта 3.1.1 «Положения об инспекции административно-технического надзора Нижегородской области», в обосновании своих требований ссылаясь на то, что оспариваемые нормы приняты в нарушение требований Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального Закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 322 и необоснованно расширяют компетенцию инспекции административно-технического надзора Нижегородской области, наделяя ее функциями, отнесенными к полномочиям органов федерального и муниципального контроля.

В судебном заседании прокурор поддержал заявленные суду требования.

Законодательное Собрание Нижегородской области, Правительство Нижегородской области просили суд в удовлетворении заявленных требований отказать.

Решением Нижегородского областного суда от 24 января 2011 года в удовлетворении заявленных требований отказано.

В кассационном представлении прокурор Нижегородской области просит указанное решение суда отменить ввиду нарушения норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований к отмене обжалуемого решения суда.

В силу ст.ст. 14, 15, 16 Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения отнесены вопросы содержания мест захоронения, установление порядка организации уборки территорий кладбищ, благоустройства территорий кладбищ.

Оспариваемыми в настоящем деле пунктом 8 части 1 статьи 5 Закона Нижегородской области от 2 августа 2007 года № 88-З «О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области» предусмотрено, что к объектам, подлежащим государственному надзору в сфере благоустройства отнесены кладбища, подпункта «и» пункта 1 статьи 6.1 этого же установлено, что к функциям уполномоченного органа отнесен государственный надзор за соблюдением территорий кладбищ.

Кроме того, в оспариваемом прокурором подпункте «ж» пункта 3.1.1 «Положения об инспекции административно-технического надзора Нижегородской области» инспекции административно-технического надзора Нижегородской области предоставлены функции по государственному надзору за территориями, прилегающими к местам погребения.

Исходя из системного анализа оспариваемых прокурором норм, областной суд правильно определил, что инспекция административно-технического надзора Нижегородской области наделена функциями государственного надзора в сфере благоустройства за соблюдением правил содержания территорий, в том числе территорий кладбищ.

Однако, отказывая в удовлетворении заявленных прокурором требований, суд первой инстанции исходил из того, что согласно положениям ст. 26.3 Федерального Закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлен перечень возможных видов муниципального контроля, при этом функциями за соблюдением правил содержания мест погребения (кладбищ) органы местного самоуправления не наделены.

Таким образом, согласно ст. 26.3 Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не урегулированных федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться не указанные в пункте 26.3 названного Закона

полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, если это не противоречит федеральному законодательству.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит такой вывод суда основанным на ошибочном толковании и применении норм материального права.

В соответствии с положениями Федерального Закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» деятельность в местах погребения осуществляется в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения, устанавливаемыми органами местного самоуправления. Санитарно-эпидемиологический надзор и экологический контроль состояния мест погребения осуществляются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. В силу ст. 17 названного закона уполномоченным органом является Роспотребнадзор.

Таким образом, федеральным законодательством определен орган, осуществляющий государственный надзор по благоустройству и содержанию мест погребения (кладбищ). В связи с этим законодательный орган субъекта Российской Федерации не компетентен передавать уполномоченному органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации функции федерального органа и муниципального органа.

Ссылка суда на положения ст. 26.3 Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» несостоятельна, поскольку перечень полномочий по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации является исчерпывающим и в этот перечень вопрос контроля за соблюдением правил содержания и благоустройства муниципальных кладбищ не входит.

В то же время в силу Закона Нижегородской области от 8 августа 2008 года № 97-З «О погребении и похоронном деле в Нижегородской области» места погребения, расположенные на территории области, в соответствии с законодательством Российской Федерации по принадлежности могут быть государственными или муниципальными. Вопросы содержания и благоустройства кладбищ регулируются в зависимости от их принадлежности актами органов местного самоуправления.

Поскольку данный вопрос отнесен к вопросам местного значения, благоустройство муниципальных кладбищ регулируется актами органов местного самоуправления, контроль за их исполнением отнесен к муниципальному контролю.

В силу изложенного, Судебная коллегия полагает согласиться с доводами кассационного представления.

Кроме того, постановлением Правительства Нижегородской области от 27 января 2011 года № 31 внесены изменения в Положение об инспекции административно-технического надзора Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 8 июля 2009 года № 474. Оспариваемый прокурором подпункт «ж» пункта 3.1.1 «Положения об инспекции административно-технического надзора Нижегородской области» утратил силу.

Поскольку правовые акты, действие которых прекращено, не устанавливают гражданских прав и обязанностей, следовательно, они не могут быть предметом рассмотрения в суде, в силу ст. 220 ГПК в данной части производство по делу надлежит прекратить.

Руководствуясь ст. 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

Решение Нижегородского областного суда от 24 января 2011 года - отменить.

Производство по делу в части заявления прокурора об оспаривании подпункта «ж» пункта 3.1.1 «Положения об инспекции административно-технического надзора Нижегородской области», утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 8 июля 2009 года № 474 – прекратить.

По делу вынести новое решение, которым заявление прокурора Нижегородской области – удовлетворить.

Признать недействующими с момента вступления в силу решения суда пункт 8 части 1 статьи 5 в части слов «а также кладбищ» и подпункт «и» пункта 1 статьи 6.1 Закона Нижегородской области от 2 августа 2007 года № 88-3 «О государственном надзоре в сфере благоустройства на территории Нижегородской области».

Председательствующий

Судьи