



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-Г-11-161

О ПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 октября 2011 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Пирожкова В.Н., судей Калининой Л.А., Борисовой Л.В. при секретаре Алёшиной П.В.

рассмотрела в судебном заседании дело кассационной жалобе открытого акционерного общества «Асфальтобетон-Медведково» и по кассационному представлению прокурора города Москвы об отмене определения судьи Московского городского суда от 11 августа 2011 г., которым отказано открытому акционерному обществу «Асфальтобетон-Медведково» в удовлетворении заявления об оспаривании отдельных положений постановления Правительства Москвы от 22 февраля 2005 г. №94-ПП «Об утверждении методики определения размера вреда, причинённого окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей открытого акционерного общества «Асфальтобетон-Медведково» Климова С.В., Петровского А.Г., поддержавших доводы кассационной жалобы, представителя Правительства Москвы ведущего специалиста юридического отдела Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы Камышова Д.А., просившего решение оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение незаконным и необоснованным и поэтому подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Москвы от 22 февраля 2005 г. № 94-ПП «Об утверждении методики определения размера вреда, причиненного

окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы», утверждена методика определения размера вреда, причинённого окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы.

Открытое акционерное общество «Асфальтобетон-Медведково» обратилось в суд с заявлением о признании недействующим данного постановления в части пунктов 1.1, 1.2, 4.2.1, 4.2.2 и таблицы 1 методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы (далее – Методика), сославшись на их противоречие Федеральным законам Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с последующими изменениями), от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», пункту 5.2.44 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

В обоснование заявления указано, что Методика принята с нарушением нормотворческой компетенции, предоставленной субъекту Российской Федерации федеральным законом и тем самым нарушает права заявителя, поскольку она не является законной основой для взыскания размера вреда и убытков, причинённых загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения.

Правительство города Москвы возражало против удовлетворения заявления, считая, что Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» не исключает возможности разработки органами государственной власти субъекта Российской Федерации механизма возмещения вреда окружающей среде.

Решением Московского городского суда от 11 августа 2011 г. в удовлетворении заявления отказано.

В кассационной жалобе открытое акционерное общество «Асфальтобетон-Медведково» и в кассационном представлении прокурор города Москвы просят судебное решение отменить, как вынесенное с нарушением норм процессуального и материального права.

Проверив материалы дела, изучив доводы кассационной жалобы, кассационного представления Судебная коллегия находит решение подлежащим отмене.

По смыслу статей 251-253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, гражданин, считающий, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими

нормативными правовыми актами, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Нормативный правовой акт может быть признан судом недействующим полностью или в части, если установлено его противоречие (несоответствие) федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

При рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснить порядок принятия нормативного правового акта, в частности: полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы; форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты; предусмотренные правила их опубликования. Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта (пункт 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»).

Признавая оспариваемое правовое регулирование соответствующим федеральному законодательству, суд исходил из того, что постановление принято субъектом Российской Федерации в пределах его компетенции по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. В частности, суд первой инстанции пришёл к выводу о том, что в федеральном законодательстве об охране окружающей среды определено, что методики исчисления размера вреда окружающей среде утверждаются органами исполнительной власти, однако не установлено исключительного полномочия органов государственной власти Российской Федерации по утверждению такс и методик исчисления размера вреда, причинённого атмосферному воздуху как компоненту окружающей среды.

Между тем анализ Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», регулирующих отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающих при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду, показывает, что федеральный законодатель, возлагая обязанность возмещения вреда на юридических и физических лиц, причинивших вред окружающей среде в результате её загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды,

(часть 1 статьи 77 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»), одновременно предусмотрел организационно-правовой механизм реализации этой обязанности, а также разграничил компетенцию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в этой сфере.

В частности, вред, причинённый окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха, подлежит возмещению в соответствии с утверждёнными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда, утверждёнными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (часть 3 статьи 77, часть 1 статьи 78 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», статья 32 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»).

В соответствии со статьёй 4, 5 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ) «Об охране атмосферного воздуха» формирование единой нормативно-методической базы в области охраны атмосферного воздуха, государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется Правительством Российской Федерации непосредственно или через федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды. А согласно пункту 1, подпункту 5.2.44 пункта 5 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 «О министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» (с последующими изменениями) определение такс и методик исчисления оценки воздействия на окружающую среду - прерогатива Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, реализующего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды.

При таком положении очевидно, что никакой другой орган исполнительной власти, в равной мере как федеральный, так и региональный, не вправе устанавливать по своему усмотрению собственное нормативное регулирование по этому вопросу.

Иное толкование поименованных федеральных норм в их взаимосвязи со статьями 2, 3, 6, 9 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и статьёй 6 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» означает вторжение субъекта Российской Федерации в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Тот факт, что таксы и методики исчисления вреда, причинённого нарушением требований законодательства в области охраны атмосферного воздуха, Министерством природных ресурсов и экологии до настоящего времени не приняты, не может являться препятствием для его возмещения, поскольку статья 32 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» прямо предписывает возмещать вред в полном объёме в соответствии с фактическими затратами на восстановление окружающей среды за счёт средств лиц, виновных в загрязнении атмосферного воздуха. Исполнение данного установления федерального законодателя - безусловная обязанность правоприменителя, не нуждается в подтверждении в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Напротив, отступление от этого правила умаляет принцип имущественной ответственности за нарушение требований законодательства в области охраны окружающей среды, предполагающий возмещение вреда с лиц, причинивших его окружающей среде, на основе единой нормативной правовой базы, действующей на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, выводы суда первой инстанции основаны на неверном толковании норм материального права, регулирующего спорное правоотношение, в связи с чем Судебная коллегия полагает решение Московского городского суда от 11 августа 2011 г. подлежащим отмене в порядке статьи 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Учитывая, что обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены, но судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права, суд кассационной инстанции на основании статьи 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации считает возможным, не передавая дело на новое рассмотрение, принять новое решение об удовлетворении заявления.

Принимая во внимание, что оспариваемый нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, Судебная коллегия считает необходимым признать его недействующим в части со дня вступления решения в законную силу.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 360, 361, 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Московского городского суда от 11 августа 2011 г. отменить, вынести новое решение, которым удовлетворить заявление открытого акционерного общества «Асфальтобетон-Медведково», признать противоречащим и недействующим с момента вступления в силу настоящего решения постановление Правительства Москвы от 22 февраля

2005 г. № 94-ПП «Об утверждении методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы» в части пунктов 1.1, 1.2, 4.2.1, 4.2.2 и таблицы 1 методики определения размера вреда, причинённого окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы.

Председательствующий

Судьи