



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 66-Г11-25

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

14 декабря 2011 года.

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

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Ксенофоновой О.А.
при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе ООО «Тамерлан» на решение Иркутского областного суда от 29 августа 2011 года, которым отказано в удовлетворении заявления ООО «Тамерлан» о признании противоречащими законодательству и недействующими закона Иркутской области от 18 октября 2010 года № 93-ОЗ «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Иркутской области» и закона Иркутской области от 24 декабря 2010 года № 136-ОЗ «Об административной ответственности в сфере организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Иркутской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофоновой О.А., объяснения представителей правительства Иркутской области и губернатора Иркутской области Доброхотова А.С., законодательного собрания Иркутской области Родионовой С.И., возражавших против доводов кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением законодательного собрания Иркутской области от 22 сентября 2010 года принят, губернатором Иркутской области 18 октября 2010 года подписан закон Иркутской области № 93-ОЗ «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Иркутской области». Закон опубликован в общественно-политической газете «Областная» от 25 октября 2010 года № 123 (697).

Постановлением законодательного собрания Иркутской области от 15 декабря 2010 года принят, губернатором Иркутской области 24 декабря 2010 года подписан закон Иркутской области № 136-ОЗ «Об административной ответственности в сфере организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Иркутской области». Закон опубликован в общественно-политической газете «Областная» от 29 декабря 2010 года № 151.

ООО «Тамерлан» обратилось в Иркутский областной суд с заявлением о признании названных законов противоречащими пункту 1 статьи 49 Гражданского кодекса РФ, Федеральному закону от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и недействующими, полагая, что этими законами урегулированы гражданские правоотношения в сфере розничной торговли пиломатериалами, введено не предусмотренное федеральным законодательством лицензирование деятельности по торговле пиломатериалами путем выдачи специальных разрешений на указанную деятельность (свидетельств о постановке на учет), установлен параллельный порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий органами исполнительной власти Иркутской области, включающий ежемесячную документарную проверку деклараций и копий всех приемо-сдаточных документов, подлежащих ежемесячному представлению коммерческими организациями в министерство лесного комплекса Иркутской области, введена административная ответственность за осуществление разрешенной федеральным законом деятельности без получения свидетельства о постановке пунктов приема и отгрузки древесины на учет, что выходит за пределы компетенции законодателя субъекта Российской Федерации, создает препятствия обществу в осуществлении предпринимательской деятельности.

Решением Иркутского областного суда от 29 августа 2011 года в удовлетворении заявления ООО «Тамерлан» отказано.

В кассационной жалобе ООО «Тамерлан» ставится вопрос об отмене указанного решения как незаконного.

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

В соответствии с пунктами «б», «в», «д», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка, вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, лесное законодательство и законодательство об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

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 (статья 76 Конституции Российской Федерации).

На момент принятия оспариваемых законов к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с подпунктами 56 и 60 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относилось осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, нормативно-правовое регулирование отдельных вопросов в области лесных отношений.

По вопросам, указанным в пункте 2 настоящей статьи, органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (пункт 3.1 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ).

Согласно статье 6 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, было отнесено осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством.

Изменения, внесенные Федеральными законами от 29 декабря 2010 года № 442-ФЗ и от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ в статью 65 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», подпункт 56 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ и статью 6 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ, во взаимосвязи со статьей 65 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ (в редакции Федерального закона от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ) не затронули полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по принятию законов, иных нормативных правовых актов в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.

Разрешая заявление ООО «Тамерлан», суд установил, что поводом для принятия закона Иркутской области от 18 октября 2010 года № 93-ОЗ «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Иркутской области» послужили многочисленные факты незаконного лесопользования в Иркутской области и причинение в связи с этим существенного вреда окружающей среде.

В целях предотвращения, выявления и пресечения нарушений законодательства в области охраны окружающей среды при обращении с таким природным ресурсом как лес, сохранения и восстановления природной среды, рационального использования природных ресурсов и предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую

среди органов государственной власти Иркутской области осуществили собственное правовое регулирование путем принятия названного выше закона.

Отсутствие в федеральном законодательстве нормативных правовых актов, регулирующих деятельность пунктов приема и отгрузки древесины, не лишало органы государственной власти Иркутской области, как правильно отмечено судом, права осуществить названное правовое регулирование вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих такое право.

Судом принята во внимание характерная особенность Иркутской области, обладающей значительным потенциалом природных ресурсов (62756,7 тыс. гектаров земель лесного фонда), и учтено, что из-за сложной экологической ситуации, сложившейся в результате незаконной заготовки, транспортировки, переработки, реализации и экспорта древесины, проблема борьбы с нарушениями в области охраны окружающей среды приобрела первостепенное значение.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд обоснованно исходил из того, что оспариваемым законом не регулируются гражданские отношения, в данном случае предметом правового регулирования являются публично-административные отношения, в основе которых лежит государственный надзор за обращением древесины в целях сохранения и рационального использования такого природного ресурса как лес.

Вопросы порядка заключения, изменения, расторжения договоров купли-продажи древесины, возникновения и содержания права собственности на нее, заключения договоров хранения древесины и ее перевозки оспариваемый закон не регулирует, в связи с чем ссылки ООО «Тамерлан» на нормы Гражданского кодекса РФ правильно признаны судом необоснованными.

Судом исследован и признан несостоятельным довод заявителя о том, что оспариваемый закон, установив обязанность субъектов предпринимательской деятельности по постановке пунктов приема и отгрузки древесины на учет и разрешительный характер выдачи свидетельств постановки таких пунктов на учет, по существу ввел лицензирование деятельности по оптово-розничной торговле пиломатериалами.

Закон Иркутской области от 18 октября 2010 года № 93-ОЗ «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Иркутской области» предполагает обязательную постановку пунктов приема и отгрузки древесины на учет в исполнительном органе государственной власти Иркутской области, уполномоченном правительством Иркутской области. В случае принятия решения о постановке пункта на учет уполномоченный орган исполнительной власти выдает юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю свидетельство о постановке на учет (часть 1 статьи 2, часть 6 статьи 3).

Согласно Федеральному закону от 4 мая 2001 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензией является специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид

деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом.

Между тем, положения части 1 статьи 2 оспариваемого закона касаются учета объектов хозяйственной деятельности, являющихся источниками воздействия на окружающую среду, а предусмотренное частью 6 статьи 3 закона свидетельство о постановке пункта приема и отгрузки древесины на учет является документом учета такого объекта, что не препятствует осуществлению юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем деятельности по оптово-розничной торговле пиломатериалами.

Суд не согласился с доводом заявителя о том, что закон Иркутской области от 18 октября 2010 года № 93-ОЗ устанавливает параллельный предусмотренному Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий (документарную проверку деятельности по приему, отгрузке древесины) и иные, по сравнению с федеральным законодательством, периоды проверки в сфере осуществления регионального государственного экологического надзора.

Проверкой в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ является совокупность мероприятий, проводимых в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля, с целью оценки соответствия их деятельности обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами (пункт 6 статьи 2).

Судом установлено, что нормы оспариваемого закона не направлены на формирование полной и достоверной информации об экономической деятельности организации, ее имущественном положении, наличии и движении имущества, использовании материальных ресурсов, необходимой органам, осуществляющим государственный контроль (надзор) за предпринимательской деятельностью по приему и отгрузке древесины, поскольку в декларации, представляемой ежемесячно в министерство лесного хозяйства Иркутской области, отсутствуют сведения, необходимые для осуществления государственного контроля (надзора) за предпринимательской деятельностью. Кроме того, эта декларация, больше нигде не используется.

Судебная коллегия находит выводы суда, сделанные по доводам заявителя, правильными, основанными на законе, анализ которого приведен в решении суда, и полагает, что закон Иркутской области от 18 октября 2010 года № 93-ОЗ «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Иркутской области» не противоречит федеральному законодательству, в частности, Гражданскому кодексу РФ и Федеральному закону от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Правильным, по мнению Судебной коллегии, является и вывод суда, касающийся закона Иркутской области от 24 декабря 2010 года № 136-ОЗ «Об

административной ответственности в сфере организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Иркутской области».

На момент рассмотрения дела судом он действовал в первоначальной редакции (изменения в него внесены законами Иркутской области от 17 октября 2011 года и 3 ноября 2011 года) и в этой редакции является предметом рассмотрения суда кассационной инстанции.

Проанализировав положения части 1 статьи 1.3.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях, определяющей компетенцию субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, подпункта 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, суд пришел к правильному выводу о том, что установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законом Иркутской области от 24 декабря 2010 года № 136-ОЗ установлены административная ответственность за нарушение закона Иркутской области от 18 октября 2010 года № 93-ОЗ, органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, перечень должностных лиц, составляющих протоколы об административных правонарушениях, т.е. осуществлено правовое регулирование в пределах ведения субъекта Российской Федерации, установленного частью 1 статьи 1.3.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Учитывая, что законом Иркутской области от 24 декабря 2010 года № 136-ОЗ административная ответственность установлена по вопросу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не урегулированному федеральным законодательством, следует согласиться с выводом суда об отсутствии оснований для признания названного закона противоречащим федеральному законодательству.

Судебная коллегия полагает, что по доводам кассационной жалобы ООО «Тамерлан» решение суда отмене не подлежит, поскольку они аналогичны заявлявшимся при обращении в суд, получили оценку суда и выводов его не опровергают.

Руководствуясь статьями 360 и 361 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Иркутского областного суда от 29 августа 2011 года оставить без изменения, кассационную жалобу ООО «Тамерлан» - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи