



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 41-Г12-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

14 марта 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Анишиной В.И. и Борисовой Л.В.
при секретаре Васильченко А.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению заместителя прокурора Ростовской области о признании недействующими чч.2 и 3 ст. 5 Областного закона Ростовской области от 3 августа 2007 г. № 747-ЗС «Об охране зелёных насаждений в населённых пунктах Ростовской области», п. 2 постановления администрации Ростовской области от 25 января 2008 г. № 18 «Об утверждении Порядка охраны зелёных насаждений в населённых пунктах Ростовской области и Методики исчисления размера вреда окружающей среде в результате повреждений и (или) уничтожения зелёных насаждений в населённых пунктах Ростовской области» и приложения № 2 к нему по кассационному представлению прокурора Ростовской области на решение Ростовского областного суда от 14 декабря 2011 г., которым в удовлетворении заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителей Законодательного Собрания Ростовской области Сухаревского И.А., правительства Ростовской области – Огарёва М.И. и Ковальчук Н.Н., возражавших против отмены судебного акта, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., поддержавшей доводы кассационного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Ростовской области обратился в суд с указанным выше заявлением, ссылаясь на то, что в оспариваемой части нормативные правовые акты противоречат Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», п. 5.2.44 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404.

Ростовским областным судом постановлено приведённое выше решение, об отмене которого и принятии нового судебного акта об удовлетворении заявления просит в кассационном представлении прокурор Ростовской области, ссылаясь на нарушение судом норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что имеются основания для отмены судебного постановления.

Установлено, что 3 августа 2007 г. принят Областной закон Ростовской области № 747-ЗС «Об охране зелёных насаждений в населённых пунктах Ростовской области» (далее – Областной закон Ростовской области от 3 августа 2007 г. № 747-ЗС), опубликованный в печатном издании «Наше время» 15 августа 2007 г., № 268-272.

Частью 2 ст. 5 названного акта предусмотрено, что вред окружающей среде, причинённый субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утверждёнными администрацией Ростовской области, а при их отсутствии - исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учётом понесённых убытков, в том числе упущенной выгоды.

Частью 3 этой же статьи установлено, что Методики исчисления размера вреда окружающей среде могут учитывать:

- 1) фактические затраты на восстановление нарушенного состояния окружающей среды;
- 2) понесённые убытки, в том числе упущенную выгоду;
- 3) коэффициент приживаемости зелёных насаждений;
- 4) коэффициент обеспеченности зелёными насаждениями;
- 5) иные факторы, влияющие на размер вреда окружающей среде.

Во исполнение вышеприведённого документа администрацией Ростовской области принято постановление от 25 января 2008 г. № 18 «Об утверждении Порядка охраны зелёных насаждений в населённых пунктах Ростовской области и Методики исчисления размера вреда окружающей среде в результате повреждения зелёных насаждений в населённых пунктах Ростовской области» (далее – постановление администрации Ростовской области от 25 января 2008 г. № 18), опубликованное в печатном издании «Наше время» 14 мая 2008 г., № 158.

Пунктом 2 постановления администрации Ростовской области от 25 января 2008 г. № 18 утверждена Методика исчисления размера вреда окружающей среде в результате повреждения и (или) уничтожения зелёных насаждений в населённых пунктах Ростовской области согласно приложению № 2 (далее – Методика).

Согласно разделу 1 «Общие положения» данная Методика предназначена для исчисления размера вреда окружающей среде в результате повреждения и (или) уничтожения зелёных насаждений на основании решения уполномоченного органа (должностного лица) местного самоуправления городского округа, городского или сельского поселения в случаях, предусмотренных Областным законом от 3 марта 2007 г. № 747-ЗС, исчисления размера вреда окружающей среде в результате повреждения и (или) уничтожения зелёных насаждений, причинённого субъектом хозяйственной и иной деятельности в результате нарушения требований названного Областного закона.

Суд, отказывая в признании недействующими приведённых положений нормативных актов, пришёл к выводу, что они приняты в пределах полномочий субъекта Российской Федерации и не противоречат федеральному законодательству.

С таким выводом суда согласиться нельзя, поскольку он основан на неправильном истолковании и применении норм материального права.

Правоотношения в указанной выше сфере на федеральном уровне регламентированы Конституцией 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), Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404, иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации природопользование и охрана окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «д» ч. 1 ст. 72). 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. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (чч. 2 и 5 ст. 76).

Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, разграничены Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ.

В соответствии со ст. 5 названного закона к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации отнесены в том числе разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением.

Статьёй 6 этого же акта органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено полномочие на принятие законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством.

Согласно ст. 8 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, определяются субъектами Российской Федерации.

В ст. 9 указанного акта закреплено положение о том, что разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Статьёй 77 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ предусмотрена обязанность полного возмещения вреда окружающей среде, причинённого субъектами хозяйственной и иной деятельности, в соответствии с утверждёнными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учётом понесённых убытков, в том числе упущенной выгоды. Определение размера вреда окружающей среде, причинённого нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учётом понесённых убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утверждёнными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды (ст.78).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 утверждено Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Положение).

На основании п. 1 Положения Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в том числе в сфере охраны природных ресурсов. Минприроды самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, утверждает таксы и методики исчисления размера вреда, причинённого окружающей среде.

Из изложенного следует, что органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральным законодательством не предоставлено полномочий на принятие нормативных правовых актов по вопросам определения такс и методик исчисления размера вреда, причинённого окружающей среде.

Таким образом, оспариваемые положения Областного закона Ростовской области от 3 августа 2007 г. № 747-ЗС и постановления администрации Ростовской области от 25 января 2008 г. № 18 приняты названным публично-правовым образованием с превышением нормотворческой компетенции, предоставленной субъекту Российской Федерации в вышеуказанной сфере.

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

Суд, принимая решение об отказе в удовлетворении заявления прокурора, неправильно истолковал и применил нормы материального права.

Ошибочным является утверждение в решении суда о том, что органы государственной власти Ростовской области вправе были в опережающем порядке осуществить оспариваемое регулирование, поскольку таксы и методики исчисления размера вреда до настоящего времени не утверждены Минприроды России, что не позволяет решать вопросы возмещения вреда. В действительности данный вопрос регламентирован действующим законодательством. Определение размера вреда окружающей среде, причинённого нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, при отсутствии принятых на федеральном уровне такс и методик производится в соответствии с требованиями ст. 78 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ.

Нарушение норм материального права является основанием для отмены судебного акта в кассационном порядке (п. 4 ч. 1 ст. 362 ГПК РФ).

С учётом изложенного решение суда подлежит отмене с вынесением нового судебного постановления об удовлетворении заявленных требований.

Руководствуясь ст. 360, п. 3 ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ростовского областного суда от 14 декабря 2011 г. отменить.
Принять новое решение.

Признать недействующими с момента вступления решения суда в законную силу чч.2 и 3 ст. 5 Областного закона Ростовской области от 3 августа 2007 г. № 747-ЗС «Об охране зелёных насаждений в населённых пунктах Ростовской области», п. 2 постановления администрации Ростовской области от 25 января 2008 г. № 18 «Об утверждении Порядка охраны зелёных насаждений в населённых пунктах Ростовской области и Методики исчисления размера вреда окружающей среде в результате повреждений и (или) уничтожения зелёных насаждений в населённых пунктах Ростовской области» (с последующими изменениями) и приложения № 2 к этому нормативному правовому акту.

Председательствующий

Судьи