



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 14-АПГ12-6

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

7 ноября 2012 года.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Калининой Л.А. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционному представлению участвовавшего в деле прокурора прокуратуры Московской межрегиональной транспортной прокуратуры и апелляционной жалобе Правительства Воронежской области на решение Воронежского областного суда от 30 июля 2012 года, которым частично удовлетворено заявление Московского межрегионального транспортного прокурора: признаны недействующими пункт 3.18 в части, устанавливающей требование фиксировать в журнале учета выхода (прихода) судов количество людей на борту; пункт 3.20 в части, устанавливающей обязанность сообщать в подразделение ГИМС ГУ МЧС России по Воронежской области о судах, прибывших на базу, на которых произошла гибель людей, а также в части, возлагающей обязанность вносить в журнал учета выхода (прихода) судов запись о судах, на которых произошла гибель людей, Правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Воронежской области, утвержденных постановлением администрации Воронежской области от 23 августа 2007 года № 778.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения прокуроров Московской межрегиональной транспортной прокуратуры Ковальского В.П. и Гориной Л.А., представителя Правительства Воронежской области Пигунова В.В., поддержавших доводы апелляционного представления и апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением администрации Воронежской области от 23 августа 2007 года № 778 утверждены Правила пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Воронежской области, отдельные положения которого (пункты 3.17, 3.18, 3.20) оспариваются Московским межрегиональным транспортным прокурором.

Пунктом 3.17. Правил предусмотрено, что на базе должен быть установлен выпускной режим, предусматривающий контроль за выходом и возвращением с плавания маломерных судов, их транспортировкой за пределы базы, а также за исправным состоянием судов, наличием у судоводителей действительных судовых и судоводительских документов, за соблюдением норм по пассажироместимости и грузоподъемности, установленной скорости движения на акватории базы.

Пункт 3.17 Правил оспаривается прокурором в части установления контроля за транспортировкой маломерных судов за пределы базы и соблюдением установленной скорости движения на акватории базы. Прокурор ссылается на противоречие пункта 3.17 Правил пунктам 1 и 12 Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации, утвержденных приказом МЧС России от 29 июня 2005 года № 502, указывая, что субъект Российской Федерации вторгся в компетенцию Российской Федерации и установил обязательные для исполнения правила поведения, связанные не с использованием водных объектов, а с использованием маломерных судов; кроме того, в силу подпункта 3 пункта 5 Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 года № 835, подпункта «в» пункта 8 Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации, утвержденных приказом МЧС России от 29 июня 2005 года № 502, контроль за скоростью движения маломерных судов полномочна осуществлять Государственная инспекция по маломерным судам, а не владелец базы.

Согласно пункту 3.18. Правил при выходе с базы судна в плавание (транспортировке за пределы базы) в журнале учета выхода (прихода) судов должна быть произведена порядковая запись: бортовой номер судна, фамилия, имя, отчество судоводителя, количество людей на борту, дата и время выхода (вывоза), маршрут. При возвращении судна на базу в журнале фиксируется фактическое время и дата прибытия.

Пункт 3.18 Правил оспаривается прокурором в части установления требования производить запись о количестве людей на борту как противоречащий пункту 13 Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации, не предусматривающему обязательное указание таких сведений.

В соответствии с пунктом 3.20 Правил о судах, прибывших на базу в аварийном состоянии или на которых произошла гибель людей, сообщается в

подразделение ГИМС ГУ МЧС России по Воронежской области с внесением соответствующих записей в журнал учета выхода (прихода) судов.

Пункт 3.20 Правил оспаривается прокурором в части установления обязанности сообщать в подразделение ГИМС ГУ МЧС России по Воронежской области и вносить запись в журнал учета выхода (прихода) судов о судах, на которых произошла гибель людей, в связи с возложением на владельца базы дополнительных, не предусмотренных федеральным законодательством, обязанностей.

Решением Воронежского областного суда от 30 июля 2012 года требования Московского межрегионального транспортного прокурора удовлетворены в части: признаны недействующими пункты 3.18 и 3.20 Правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Воронежской области в оспариваемой части; в признании недействующим пункта 3.17 Правил отказано.

В апелляционном представлении участвовавшего в деле прокурора Московской межрегиональной транспортной прокуратуры ставится вопрос об отмене решения суда в части отказа в удовлетворении заявления Московского межрегионального транспортного прокурора по пункту 3.17 Правил как постановленного с нарушением норм материального права и принятии нового решения об удовлетворении заявления прокурора в названной части.

В апелляционной жалобе Правительства Воронежской области ставится вопрос об отмене решения суда в части удовлетворения заявления прокурора по пунктам 3.18 и 3.20 Правил как незаконного и необоснованного и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявления прокурора.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления и апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене в части отказа в удовлетворении заявления прокурора о признании недействующим пункта 3.17 Правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Воронежской области.

В соответствии с пунктами «д» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, водное законодательство, 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, последние не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно пункту 59 части 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 к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения,

осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, относится решение вопросов осуществления государственного мониторинга водных объектов, резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в сфере водных отношений, полномочий собственника водных объектов в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 2 Водного кодекса РФ водное законодательство состоит из Водного кодекса РФ, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. Нормы, регулирующие отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения) и содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать Водному кодексу РФ. На основании и во исполнение Водного кодекса РФ, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения.

Статьями 24 и 25 Водного кодекса РФ определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области водных отношений.

Согласно пункту 7 статьи 25 Водного кодекса РФ утверждение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В пределах указанных полномочий постановлением администрации Воронежской области от 23 августа 2007 года № 778 утверждены Правила пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Воронежской области.

Разделом 3 Правил установлены требования по обеспечению безопасности на базах (сооружениях) для стоянок маломерных судов и порядок пользования базами, пункты 3.17, 3.18 и 3.20 которого оспариваются прокурором.

Разрешая заявление прокурора по пункту 3.17 Правил, суд исходил из того, что осуществление контроля за транспортировкой маломерных судов за пределы базы и соблюдением установленной скорости движения на акватории базы находится в пределах полномочий субъекта Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора) за использованием и охраной водных объектов.

Согласиться с таким выводом суда не представляется возможным, поскольку он сделан без учета специального законодательства, регулирующего вопросы организации выпуска маломерных судов с баз для их стоянок.

Как следует из Правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Воронежской области, они разработаны в соответствии с Водным кодексом РФ, Положением о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства РФ по делам гражданской обороны,

чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 года № 835, Правилами пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации, утвержденными приказом МЧС России от 29 июня 2005 года № 502.

Правила пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации устанавливают единый порядок пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации (пункт 1) и содержат нормы, касающиеся организации выпуска маломерных судов с баз (сооружений) для их стоянок, в частности, нормы, предполагающие установление на базе (сооружении) для стоянок маломерных судов режима, предусматривающего контроль на выходе в плавание и возвращением на базу маломерных судов, их исправностью, наличием у судоводителей обязательных судовых и судоводительских документов, за соблюдением норм пассажировместимости и грузоподъемности, оповещение судоводителей о прогнозе погоды (пункт 12).

В числе мероприятий, осуществляемых в рамках установления на базе режима выпуска маломерных судов, не предусмотрен контроль за транспортировкой маломерных судов за пределы базы, в связи с чем следует согласиться с доводом прокурора о противоречии нормы пункта 3.17 оспариваемых Правил пунктам 1 и 12 Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации, утвержденных приказом МЧС России от 29 июня 2005 года № 502, поскольку правовое регулирование, осуществленное субъектом Российской Федерации по вопросу, урегулированному федеральным законодательством, не может противоречить федеральному регулированию.

Вопросы пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации и вопросы пользования водными объектами для плавания на маломерных судах являются смежными, поэтому не представляется возможным согласиться с доводом прокурора об осуществлении субъектом Российской Федерации правового регулирования с превышением полномочий и установлении обязательных для исполнения правил поведения не в области пользования водными объектами, а в области пользования маломерными судами.

Что касается установления выпускного режима, предусматривающего контроль за соблюдением установленной скорости движения на акватории базы, то в данном случае субъектом Российской Федерации превышены полномочия, поскольку безопасная скорость движения маломерных судов на акваториях в границах населенных пунктов и баз (сооружений) для стоянок маломерных судов устанавливается Главным государственным инспектором по маломерным судам субъекта Российской Федерации (пункт 7 Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации).

Согласно подпункту 3 пункта 5 Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

контроль за соблюдением правовых актов, регламентирующих порядок пользования маломерными судами, базами (сооружениями) для их стоянок осуществляется Государственной инспекцией по маломерным судам.

Таким образом, в силу приведенных правовых норм контроль за соблюдением установленной скорости движения на акватории базы осуществляется Государственной инспекцией по маломерным судам.

При таких обстоятельствах не представляется возможным согласиться с содержащимся в решении выводом суда об отсутствии в правовом регулировании, осуществленном субъектом Российской Федерации и предусматривающем контроль за соблюдением установленной скорости движения на акватории базы, нарушения компетенции субъекта Российской Федерации.

Учитывая изложенное, решение суда по пункту 3.17 оспариваемых Правил не может быть признано законным и обоснованным и подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявления прокурора.

Указание суда на наличие у субъекта Российской Федерации полномочий по осуществлению государственного контроля (надзора) за использованием и охраной водных объектов, в рамках которого предусмотрен контроль за транспортировкой маломерных судов за пределы базы и соблюдением установленной скорости движения на акватории базы, как уже отмечалось, не может быть признано правильным, поскольку сделано без учета специального законодательства: Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации и Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Удовлетворяя заявление прокурора о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим пункта 3.18 в части, предусматривающей обязательное указание количества людей на борту в порядковой записи, производимой в журнале учета выхода (прихода) судов при выходе судна с базы в плавание, суд исходил из того, что Правила пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации, утвержденные приказом МЧС России от 29 июня 2005 года № 502, не предусматривают обязательного указания сведений о количестве людей на борту, а правовое регулирование субъекта Российской Федерации по вопросу, урегулированному федеральным законодательством, не может противоречить федеральному регулированию.

Суд обоснованно не согласился с доводами представителя Правительства Воронежской области о том, что внесение в журнал учета выхода (прихода) судов сведений о количестве людей на борту обусловлено целями поиска и спасения людей в случаях, если судно потерпело крушение и не возвратилось на базу, правильно указав, что вопросы поиска и спасения людей, порядок их осуществления подлежат самостоятельному регулированию. Сведения, в обязательном порядке вносимые в журнал учета выхода (прихода) судов при выходе маломерного судна в плавание и при его возвращении на базу, определены Правилами пользования маломерными судами на водных объектах

Российской Федерации, утвержденными приказом МЧС России от 29 июня 2005 года № 502, и включают в себя бортовой номер судна, фамилию и инициалы судоводителя, время выхода судна, цель и маршрут плавания, пункт назначения, фактическое время возвращения на базу. В случае прибытия на базу маломерного судна в неисправном или аварийном состоянии в журнал выхода (прихода) судов вносится краткая запись о их техническом состоянии. К числу этих сведений не относятся сведения о количестве людей на борту.

Приведенное суждение суда по вопросу внесения записей в журнал учета выхода (прихода) судов относится и к пункту 3.20 оспариваемых Правил, который признан судом противоречащим федеральному законодательству и недействующим в части, устанавливающей обязанность сообщать о прибывших на базу судах, на которых произошла гибель людей, в подразделение ГИМС ГУ МЧС России по Воронежской области и вносить соответствующую запись в журнал учета выхода (прихода) судов.

Разрешая заявление прокурора, касающееся обязанности владельцев баз сообщать о прибывших на базу судах, на которых произошла гибель людей, в подразделение ГИМС ГУ МЧС России, суд пришел к правильному выводу о противоречии пункта 3.20 Правил в части, предусмотревшей названную обязанность, федеральному законодательству, возлагающему такую обязанность на судоводителей маломерных судов, что следует из подпункта «е» пункта 11 Правил пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации, утвержденными приказом МЧС России от 29 июня 2005 года № 502.

Доводы апелляционной жалобы Правительства Воронежской области о том, что признанные судом недействующими нормы направлены на защиту прав и свобод граждан, осуществление поиска и спасения людей на воде и введены в Правила пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в Воронежской области в рамках компетенции субъекта Российской Федерации в соответствии с подпунктом «а» пункта 2 статьи 21, подпунктом 50 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», статьями 25, 39 Водного кодекса РФ, основаниями к отмене решения суда явиться не могут, поскольку не опровергают выводов суда об осуществлении Воронежской областью правового регулирования, противоречащего федеральному регулированию.

Учитывая изложенное, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Воронежского областного суда от 30 июля 2012 года отменить в части отказа в удовлетворении заявления Московского межрегионального транспортного прокурора о признании частично недействующим пункта 3.17 Правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах в

Воронежской области, утвержденных постановлением администрации Воронежской области от 23 августа 2007 года № 778, и принять новое решение, которым признать недействующим пункта 3.17 названных Правил в части установления контроля за транспортировкой маломерных судов за пределы базы и за соблюдением установленной скорости движения на акватории базы со дня вступления решения суда в законную силу; в остальной части решение Воронежского областного суда от 30 июля 2012 года оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи