# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 47-Г03-5

# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Нечаева В.И.

судей Харланова А.В., Корчашкиной Т.Е.

рассмотрела в судебном заседании 25 апреля 2003 г. гражданское дело по кассационной жалобе Главного управления по делам ГОЧС Оренбургской области на решение Оренбургского областного суда от 21 февраля 2003 г. по заявлению ОФО «Оренбургнефть» о признании недействующими отдельных положений «Требований к разработке, согласованию и утверждению планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов на территории Оренбургской области», утвержденных постановлением Главы администрации Оренбургской области от 11 сентября 2002 г. № 137-п.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., объяснения представителя ОАО «Оренбургнефть» Пастухова В.Г., прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

постановлением главы администрации Оренбургской области от 11 сентября 2002 года № 137-п утверждены «Требования к разработке, согласованию и утверждению планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов на территории Оренбургской области» (далее именуются Требования), которые определяют содержание планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (далее именуются Планы), механизм проведения экспертизы, согласования и утверждения Планов в главном управлении по делам ГОЧС Оренбургской области.

Пунктом 6.2 Требований установлено, что Планы до их согласования и утверждения подлежат экспертной оценке. В пункте 6.3 Требований указано, что экспертная оценка производится на основании договора между главным управлением по делам ГОЧС Оренбургской области и организациями, представляющими Планы на утверждение, а в п.6.4 установлен срок проведения экспертизы, исчисляемый со дня поступления финансовых средств на проведение экспертизы в соответствии с заключенным договором.

ОАО «Оренбургнефть» обратилось в Оренбургский областной суд с требованиями о признании недействительными пунктов 6.2 в части слов «до его согласования и утверждения», пунктов 6.3, 6.4 Требований, ссылаясь на то, что содержащиеся в них положения, не соответствуют требованиям ст.23 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», постановлению Правительства РФ от 21.08.2001 г. № 613, а также п.3 ст.7 Федерального закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности». В обоснование требований сослался также на то, что предусмотренная «Основными требованиями к разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов», утвержденными постановлением Правительства РФ от 21.08.2000 г. № 613 (с изменениями от 15.04.2002 г.) процедура согласования планов в территориальном органе МЧС не предусматривает проведение какой-либо экспертизы. Проверка представленных планов на соответствие задачам предупреждения и эффективной ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов входит в круг публичных обязанностей МЧС и не может быть обусловлена заключением с органами МЧС договоров частноправового характера, финансирование деятельности постоянно действующих органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов, совмещение функций органов власти с функциями хозяйствующих субъектов запрещено Федеральным законом «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности».

Оспариваемыми нормами нарушаются интересы общества, вынужденного нести бремя дополнительных расходов по оплате экспертизы представляемых планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти.

Решением Оренбургского областного суда от 21 февраля 2003 г. признаны недействующими пункты 6.3 и 6.4 Требований. В остальной части в удовлетворении заявления ОАО «Оренбургнефть» отказано.

В кассационной жалобе Главного управления по делам ГОЧС Оренбургской области поставлен вопрос об отмене решения суда в части удовлетворения заявления ОАО «Оренбургнефть» и вынесении нового решения по делу.

Проверив материалы дела в пределах доводов кассационной жалобы, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия находит ее подлежащей удовлетворению по следующим основаниям.

Удовлетворяя заявление ОАО «Оренбургнефть» о признании недействующими пунктов 6.3 и 6.4 оспариваемых требований, суд исходил из того, что они противоречат статьям 23 и 26 Федерального закона «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», поскольку организация и проведение государственной экспертизы планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов является функцией МЧС России и соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, деятельность которых финансируется за счет средств соответствующих бюджетов.

Однако с выводом суда о противоречии данных пунктов Требований федеральному законодательству согласиться нельзя.

Согласно ст.72 Конституции Российской Федерации вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, ликвидация их последствий находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст.76 Конституции 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 (ч.2).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частью второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Общие организационно-правовые нормы в области защиты населения и территорий в том числе окружающей природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, полномочия органов госу-

дарственной власти, местного самоуправления, обязанности органов исполнительной власти и организаций (независимо от их организационно-правовой формы) в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера установлены Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Постановлением Правительства РФ № 613 от 21 августа 2000 г. (с последующими изменениями) утверждены «Основные требования к разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов» (далее Основные требования), которыми определены принципы формирования планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, относящихся к чрезвычайным ситуациям локального, местного, территориального, регионального и федерального значения в зависимости от объема и площади разлива нефти и нефтепродуктов, а также установлен порядок разработки, согласования и утверждения планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов на федеральном и региональном уровнях.

Вопросы, касающиеся экспертизы планов, данным постановлением не регулируются.

Согласно ст.26 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» организация и проведение государственной экспертизы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций возложена на специально уполномоченные федеральные органы и органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Из Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (ст.7 п.32) следует, что организация и проведение государственной экспертизы предпроектной и проектной документации в области предупреждения чрезвычайных ситуаций относится к основным функциям МЧС России.

Законодательством Оренбургской области функции специализированного экспертного органа, уполномоченного на проведение государственной экспертизы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, возложены на отдел государственной экспертизы, созданной в структуре Главного управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Оренбургской области.

В силу ст.23 Федерального закона Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» финансирование деятельности постоянно действующих органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

Таким образом федеральным законодательством определены специально уполномоченные органы по проведению государственной экспертизы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также порядок финансирования этих органов (за счет средств соответствующих бюджетов).

Вместе с тем указанным Федеральным законом не установлено, что оплата экспертизы Планов организаций осуществляется за счет средств, выделяемых на финансирование из бюджета специально уполномоченным органам на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. То есть этот вопрос в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» не урегулирован.

Поскольку указанный вопрос находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и данным Федеральным законом он не урегулирован, субъект Российской Федерации вправе был урегулировать его в своем законодательстве.

Поскольку обязанность по разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов на региональном уровне возложена на организации, осуществляющие разведку месторождений, добычу нефти, а также переработку, транспортировку, хранение нефти и нефтепродуктов, а не на органы управления, с которыми эти планы должны быть лишь согласованы и к полномочиям которых относится их утверждение (п.6 Основных требований), у суда не было оснований для вывода о том, что оплата экспертизы не должна осуществляться за счет средств заявителя.

ОАО «Оренбургнефть» выступает в данном случае в качестве хозяйствующего субъекта, заказчика документации, подлежащей экспертизе.

В связи с вышеуказанными обстоятельствами государственная экспертиза Планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов правильно, в соответствии с пунктами 6.3 и 6.4 оспариваемых требований должна производиться на основании договора между специально уполномоченным на проведение государственной экспертизы (главным управлением по делам ГОЧС Оренбургской области) и организациями, представляющими Планы на утверждение и при условии внесения этими организациями определенной в договоре платы за проведение экспертизы.

Аналогичным образом урегулирован вопрос и в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» (статьи 12, 14, 18, 27, 28).

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст.361, 362, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а :

решение Оренбургского областного суда от 21 февраля 2003 г. в части удовлетворения заявления ОАО «Оренбургнефть» отменить. Вынести в указанной части новое решение, которым ОАО «Оренбургнефть» в удовлетворении требования о признании недействующими пунктов 6.3 и 6.4 «Требований к разработке, согласованию и утверждению планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов на территории Оренбургской области», утвержденных постановлением Главы администрации Оренбургской области от 11 сентября 2002 г. № 137-п – отказать.

Председательствующий

Судьи

ак