

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 15 мая 2018 г. N АПЛ18-151

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Манохиной Г.В.,

членов коллегии Корчашкиной Т.Е., Попова В.В.,

при секретаре Г.,

с участием прокурора Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью "Преферент" о признании недействующими пункта 72.3 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. N 390, пункта 9.1 Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 г. N 417,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью "Преферент" (далее также - ООО "Преферент") на решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2018 г., которым в удовлетворении заявленного требования отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя ООО "Преферент" К.Д., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения против доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации П., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

пункт 72.3 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. N 390 (далее также - Правила противопожарного режима), и пункт 9.1 Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 г. N 417 (далее также - Правила пожарной безопасности в лесах), предусматривают, что в период со дня схода снежного покрова до установления устойчивой дождливой осенней погоды или образования снежного покрова органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения, организации, иные юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, крестьянские (фермерские) хозяйства, общественные объединения, индивидуальные предприниматели, должностные лица, граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, владеющие, пользующиеся и (или) распоряжающиеся территорией, прилегающей к лесу, обеспечивают ее очистку от сухой травянистой растительности, пожнивных остатков, валежника, порубочных остатков, мусора и других горючих материалов на полосе шириной не менее 10 метров от леса либо отделяют лес противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5 метра или иным противопожарным барьером.

Данные пункты внесены в названные нормативные правовые акты постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2016 г. N 807 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу обеспечения пожарной безопасности территорий", которое размещено на "Официальном интернет-портале правовой информации" (<http://www.pravo.gov.ru>) 22 августа 2016 г., опубликовано в "Собрании законодательства Российской Федерации" 29 августа 2016 г., N 35.

Административный истец ООО "Преферент" обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими приведенных выше

правовых норм, ссылаясь на то, что оспоренные положения не отвечают критериям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, не обеспечивают единообразного понимания и толкования, что приводит к нарушению конституционных принципов равенства всех перед законом и верховенства закона; устанавливают для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределенность условий или оснований для принятия решений.

В обоснование заявленного требования, ООО "Преферент" указало на то, что в федеральном законодательстве отсутствует нормативная конкретизация относительно того, каким образом и кем определяется период "со дня схода снежного покрова до установления устойчивой дождливой погоды или образования снежного покрова", в связи с чем применение на практике оспоренных положений допускает неоднозначное толкование содержащегося в них предписания и тем самым создает основу для его произвольного применения и злоупотреблений при привлечении к ответственности за нарушение указанного предписания.

Нарушение своих прав ООО "Преферент" усматривает в том, что являясь собственником земельных участков, прилегающих к лесу, общество дважды привлекалось к административной ответственности на основании части 1 статьи 8.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение пункта 9.1 Правил пожарной безопасности в лесах в виде штрафов (постановления были обжалованы в судебном порядке и оставлены без изменения).

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО "Преферент" отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит отменить решение суда первой инстанции, ссылаясь на его незаконность и ошибочность вывода суда об отсутствии неопределенности и неясности оспоренных правовых положений.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения не находит.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции пришел к правильному выводу об отсутствии такого основания для признания недействующими пункта 72.3 Правил противопожарного режима и пункта 9.1 Правил пожарной безопасности в лесах.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" (далее - Закон о пожарной безопасности) определяет общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, регулирует в этой области отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, юридическими лицами, должностными лицами и гражданами (физическими лицами), в том числе индивидуальными предпринимателями. В преамбуле названного закона подчеркивается, что обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства.

В статье 1 приведенного закона раскрываются основные понятия, применяемые в целях этого закона, а именно:

"пожарная безопасность" - состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров;

"противопожарный режим" - совокупность установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами по пожарной безопасности требований пожарной безопасности, определяющих правила поведения людей, порядок организации производства и (или) содержания территорий, земельных участков, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов защиты в целях обеспечения пожарной безопасности;

"меры пожарной безопасности" - действия по обеспечению пожарной безопасности, в том числе по выполнению требований пожарной безопасности;

"нормативные документы по пожарной безопасности" - национальные стандарты Российской Федерации, своды правил, содержащие требования пожарной безопасности, а также иные документы, содержащие требования пожарной безопасности;

"профилактика пожаров" - совокупность превентивных мер, направленных на исключение возможности возникновения пожаров и ограничение их последствий;

"первичные меры пожарной безопасности" - реализация принятых в установленном порядке норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров.

Законодательство Российской Федерации о пожарной безопасности основывается на Конституции Российской Федерации и включает названный федеральный закон, принимаемые в соответствии с ним федеральные законы и иные нормативные правовые акты, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы пожарной безопасности (статья 2 Закона о пожарной безопасности).

Правительство Российской Федерации утверждает нормативный правовой акт, устанавливающий противопожарный режим (статья 16 Закона о пожарной безопасности).

В силу части 3 статьи 53 Лесного кодекса Российской Федерации правила пожарной безопасности в лесах и требования к мерам пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения земель и целевого назначения лесов устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Реализуя предоставленные законом полномочия, Правительство Российской Федерации постановлением от 25 апреля 2012 г. N 390 утвердило Правила противопожарного режима (опубликовано в "Собрании законодательства Российской Федерации" 7 мая 2012 г., N 19), а постановлением от 30 июня 2007 г. N 417 - Правила пожарной безопасности в лесах (опубликовано в "Собрании законодательства Российской Федерации" 9 июля 2007 г., N 28, "Российской газете" 11 июля 2007 г.).

Согласно заключению Министерства юстиции Российской Федерации от 19 июля 2016 г. N 07/82306-ДА на проект постановления Правительства Российской Федерации, которым внесены изменения в Правила противопожарного режима, дополненные пунктом 72.3, и в Правила пожарной безопасности в лесах, дополненные пунктом 9.1, коррупциогенные факторы при проведении антикоррупционной экспертизы не выявлены.

С учетом изложенного выше суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспоренные в части нормативные правовые акты приняты Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных законом полномочий с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия, опубликования и введения его в действие.

На основании пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие оспариваемого правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно учел, что пожароопасный сезон в лесу - это часть календарного года, в течение которой возможно возникновение лесного пожара (ГОСТ 17.6.1.01-83 Государственный стандарт Союза ССР. Охрана природы. Охрана и защита лесов. Термины и определения, утвержденный и введенный в действие постановлением Госстандарта СССР от 19 декабря 1983 г. N 6263). С учетом природно-климатических факторов Правительство Российской Федерации определило пожароопасный сезон как период, начинающийся со дня схода снежного покрова до установления устойчивой дождливой осенней погоды или образования снежного покрова. Начало пожароопасного сезона в соответствии с пунктом 490 Правил противопожарного режима ежегодно устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации исходя из природно-климатических особенностей, связанных со сходом снежного покрова в лесах.

Закрепленное в оспоренных положениях определение периода пожароопасного сезона полностью согласуется с приведенными выше положениями Закона о пожарной безопасности;

каким-либо иным нормативным правовым актам большей юридической силы не противоречит, следовательно, прав административного истца не нарушает.

Учитывая изложенное, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу, что нормы материального права, регулирующие рассматриваемые в данном деле правоотношения, применены и истолкованы судом первой инстанции правильно в соответствии с их содержанием, выводы суда о законности оспоренных положений мотивированны.

Доводы административного истца относительно правовой неопределенности, а также объективной невозможности своевременного выполнения требований, вытекающих из этих правовых норм, судом первой инстанции проверялись и правильно признаны несостоятельными, поскольку положения оспариваемых предписаний не допускают какой-либо двусмысленности, отвечают общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом. Обязанности лиц, владеющих, пользующихся и (или) распоряжающихся территорией, прилегающей к лесу, в этих правовых нормах четко и ясно сформулированы; каких-либо неясностей, приводящих к неоднозначному толкованию, в них не содержится.

Ссылки ООО "Преферент" в апелляционной жалобе на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные в его постановлениях от 6 июня 1995 г. N 7-П и от 3 ноября 1998 г. N 25-П, согласно которым суд при разрешении соответствующего спора не должен ограничиваться формальным установлением фактов, поскольку это умаляло бы право на судебную защиту и противоречило бы требованиям реального обеспечения прав и свобод граждан правосудием, не могут свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, поскольку при рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Указания в апелляционной жалобе на то, что установление пожароопасного сезона не связано с предметом настоящего спора, поскольку оспоренные правовые положения не содержат о нем упоминания, ошибочны, поскольку нормативные документы, содержащие требования пожарной безопасности, подлежат применению в их совокупности исходя из целей их издания - обеспечения пожарной безопасности. Кроме того, из имеющихся в деле копий документов о привлечении к административной ответственности ООО "Преферент" на основании части 1 статьи 8.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение пункта 9.1 Правил пожарной безопасности в лесах следует, что факт неисполнения обществом данных требований был выявлен после установления в Московской области пожароопасного сезона, на что в этих материалах имеются соответствующие ссылки (л.д. 123 - 142).

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью "Преферент" - без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В.МАНОХИНА

Члены коллегии

Т.Е.КОРЧАШКИНА

В.В.ПОПОВ