



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 56-АПГ17-26

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

7 февраля 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Корчашкиной Т.Е. и Зинченко И.Н.

при секретаре Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционной жалобе департамента лесного хозяйства Приморского края на решение Приморского краевого суда от 6 октября 2017 года, которым удовлетворён административный иск заместителя прокурора Приморского края о признании недействующим со дня принятия Порядка предоставления департаментом лесного хозяйства Приморского края услуги «Регистрация граждан в публичной электронной очереди в целях дальнейшего заключения договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан», утверждённого приказом департамента лесного хозяйства Приморского края от 21 февраля 2017 года № 196.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Крючковой Ю.А., полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

21 февраля 2017 года департаментом лесного хозяйства Приморского края издан приказ № 196, пунктом 2 которого утверждён Порядок предоставления департаментом лесного хозяйства Приморского края услуги «Регистрация граждан в публичной электронной очереди в целях дальнейшего заключения договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан» (далее – Порядок).

Заместитель прокурора Приморского края обратился в суд с административным иском заявлением о признании недействующим со дня принятия Порядка, ссылаясь на то, что оспариваемый акт является административным регламентом предоставления государственной услуги, то есть нормативным правовым актом, который принят административным ответчиком с превышением своей компетенции.

Решением Приморского краевого суда от 6 октября 2017 года административный иск заместителя прокурора Приморского края удовлетворён. Порядок предоставления департаментом лесного хозяйства Приморского края услуги «Регистрация граждан в публичной электронной очереди в целях дальнейшего заключения договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан» признан недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

В апелляционной жалобе департамент лесного хозяйства Приморского края просит решение отменить, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда и считает его правильным.

Удовлетворяя административный иск, суд пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемый Порядок обладает нормативным характером, принят исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с превышением предоставленной компетенции и установленного порядка.

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации лесное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно подпункту 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» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится нормативно-правовое регулирование отдельных вопросов в области лесных отношений.

Лесной кодекс Российской Федерации определяет права и обязанности участников соответствующих правоотношений (в данном случае – лесных), в том числе полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляя тем самым их разграничение.

В силу частей 1 и 5 статьи 30 Лесного кодекса Российской Федерации граждане вправе заготавливать древесину для целей отопления, возведения строений и иных собственных нужд; порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Частью 5 статьи 5 Закона Приморского края от 23 октября 2007 года № 141-КЗ «Об использовании лесов в Приморском крае» предусмотрено, что граждане, заинтересованные в заготовке древесины для собственных нужд, подают заявления в уполномоченный орган исполнительной власти Приморского края в области лесных отношений.

Порядок подачи и рассмотрения заявлений устанавливается администрацией Приморского края.

Граждане для заготовки древесины для собственных нужд заключают договоры купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд в порядке, установленном администрацией Приморского края (часть 2 статьи 6 Закона Приморского края «Об использовании лесов в Приморском крае»).

Порядок заключения гражданами договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд на территории Приморского края, утвержден постановлением администрации Приморского края от 1 июля 2008 года № 147-па.

Однако порядок подачи гражданами необходимых заявлений, а также порядок их рассмотрения нормативным правовым актом администрации Приморского края не устанавливался.

Как следует из материалов дела, 21 февраля 2017 года департаментом лесного хозяйства Приморского края издан приказ № 196, пунктом 2 которого утверждён оспариваемый Порядок. Текст данного приказа опубликован в печатном издании «Приморская газета», спецвыпуск, 1 марта 2017 года № 22(1360), а также размещен на официальном сайте администрации Приморского края и органов исполнительной власти Приморского края в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Согласно разъяснениям, данным в пункте 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48

«О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке правомочным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нём правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Судом установлено, что оспариваемый Порядок является нормативным правовым актом, поскольку содержит обязательные для неопределённого круга лиц нормы и правила поведения, направленные на урегулирование общественных отношений в сфере лесного хозяйства, рассчитанные на их неоднократное применение.

Вместе с тем департамент лесного хозяйства Приморского края, входя в структуру администрации Приморского края, в силу пунктов 2.1.2 и 2.1.29 Положения о департаменте лесного хозяйства Приморского края, утверждённого постановлением администрации Приморского края от 5 декабря 2012 года № 373-па, полномочиями по принятию нормативных правовых актов не обладает, а лишь разрабатывает проекты таких актов, регулирующих лесные отношения и организацию лесопользования.

Таким образом, как верно указал суд в решении, Порядок является нормативным правовым актом, изданным департаментом лесного хозяйства Приморского края с превышением полномочий.

В этой связи является необоснованным довод апелляционной жалобы о том, что Порядок не является нормативным правовым актом, а регламентирует внутреннюю организацию работы органа исполнительной власти субъекта по порядку принятия и рассмотрения заявлений граждан.

То обстоятельство, что оспариваемый Порядок принят исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с превышением полномочий не опровергает вывод суда о нормативном характере данного акта, а говорит лишь о нарушении процедуры его принятия.

Частью 1 статьи 12 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» установлено, что предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами.

Согласно пункту 4 статьи 2 названного Федерального закона административный регламент – нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

Структура административного регламента должна содержать разделы, устанавливающие: общие положения; стандарт предоставления

государственной или муниципальной услуги; состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме, а также особенности выполнения административных процедур в многофункциональных центрах; формы контроля за исполнением административного регламента; досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих (часть 2 статьи 12 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Судом установлено, что структура оспариваемого Порядка полностью соответствует структуре административного регламента, содержание которой закреплено в части 2 статьи 12 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Результатом рассмотрения заявления является регистрация или отказ в регистрации граждан в публичной электронной очереди в целях дальнейшего заключения с гражданином договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд.

Административный ответчик не оспаривает, и это следует из положений оспариваемого Порядка, что услуга по заключению гражданами договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд является государственной.

Судебная коллегия считает правильным вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемый акт соответствует структуре административного регламента предоставления государственных услуг, указанной в части 2 статьи 12 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», что также свидетельствует о его нормативном характере.

При изложенных обстоятельствах суд пришел к правомерному выводу, о том, что оспариваемый Порядок принят исполнительным органом государственной власти с превышением предоставленной ему компетенции и нарушением установленного порядка.

Утверждения в апелляционной жалобе о том, что услуга по вопросу регистрации в публичной электронной очереди в целях дальнейшего заключения с гражданином договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд не является государственной, противоречат как пункту 1.1. Положения о департаменте лесного хозяйства Приморского края, утверждённого постановлением администрации Приморского края от 5 декабря 2012 года № 373-па, так и пункту 1 статьи 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Другие доводы апелляционной жалобы основаны на неверном толковании норм материального и процессуального права, направлены на

иную оценку доказательств об обстоятельствах, установленных и исследованных судом в полном соответствии с законом.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 307-311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Приморского краевого суда от 6 октября 2017 года оставить без изменения, а апелляционную жалобу департамента лесного хозяйства Приморского края – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи