



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-КГ18-79

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

21 декабря 2018 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Зинченко И.Н.,
Корчашкиной Т.Е. и Горчаковой Е.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании материал по кассационной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Преферент» на определение судьи Московского областного суда от 17 января 2018 года и на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 28 марта 2018 года, которыми отказано в принятии административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Преферент» о признании недействующим пункта 1 приказа Комитета лесного хозяйства Московской области от 10 апреля 2017 года № 27П-413 «О начале пожароопасного сезона 2017».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

общество с ограниченной ответственностью «Преферент» (далее – ООО «Преферент») обратилось в суд с административным иском к Комитету лесного хозяйства Московской области о признании недействующим пункта 1 приказа Комитета лесного хозяйства Московской области от 10 апреля 2017 года № 27П-413 «О начале пожароопасного сезона 2017», согласно которому начало пожароопасного сезона на территории лесного фонда в границах Московской области установлено с 10 апреля 2017 года.

Заявленное требование мотивировано тем, что 10 апреля 2017 года на официальном сайте Комитета лесного хозяйства Московской области был

опубликован приказ Комитета лесного хозяйства Московской области от 10 апреля 2017 года № 27П-413.

Согласно данному приказу в связи с наступлением на территории Московской области устойчивой теплой погоды и сходом снежного покрова с 10 апреля 2017 года на территории лесного фонда в границах Московской области установлено начало пожароопасного сезона (пункт 1).

18 июля 2017 года ООО «Преферент» было привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 8.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение правил пожарной безопасности в лесах).

Вступившим в законную силу решением Шаховского районного суда Московской области от 17 октября 2017 года постановление о привлечении общества к административной ответственности признано законным со ссылкой на пункт 1 приказа Комитета лесного хозяйства Московской области от 10 апреля 2017 года № 27П-413.

ООО «Преферент» просило признать пункт 1 данного приказа недействующим в связи с тем, что приказ издан неуполномоченным органом, в ненадлежащей форме и не был опубликован в установленном порядке.

Определением судьи Московского областного суда от 17 января 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 28 марта 2018 года, ООО «Преферент» в принятии административного искового заявления отказано на основании пункта 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Определением судьи Московского областного суда от 23 мая 2018 года ООО «Преферент» отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2018 года материал истребован в Верховный Суд Российской Федерации.

В кассационной жалобе ООО «Преферент» ставится вопрос об отмене определения судьи Московского областного суда от 17 января 2018 года и апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 28 марта 2018 года.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2018 года кассационная жалоба ООО «Преферент» с материалом передана для рассмотрения по существу в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

ООО «Преферент», надлежащим образом извещенное о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы в кассационном порядке, в судебное заседание Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации представителя не направило. На основании статьи 326 Кодекса административного судопроизводства

Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит возможным рассмотрение кассационной жалобы в отсутствие неявившегося лица.

Проверив материалы, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит кассационную жалобу подлежащей удовлетворению.

Согласно статье 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

При рассмотрении материала по административному исковому заявлению ООО «Преферент» существенные нарушения норм процессуального права такого характера допущены судами первой и апелляционной инстанций.

Отказывая в принятии административного искового заявления, суд исходил из того, что оспариваемый приказ по своему содержанию не является нормативным правовым актом, не содержит рассчитанных на неоднократное применение правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, в том числе и для административного истца. По мнению судьи суда первой инстанции, оспариваемый приказ регулирует работу структурных подразделений Комитета лесного хозяйства Московской области и его отделов, носит индивидуально-распорядительный характер, права, свободы и законные интересы административного истца не затрагивает.

Суд апелляционной инстанции, не изложив своих суждений относительно правильности выводов суда первой инстанции, согласился с законностью оспариваемого определения, сославшись на утрату им силы и положения пункта 3 части 1 статьи 128 и части 2 статьи 194 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Между тем с данными выводами судебных инстанций согласиться нельзя, поскольку они основаны на неправильном применении норм процессуального права.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 года № 390 «О противопожарном режиме» предусмотрено, что перечень населенных пунктов, подверженных угрозе лесных пожаров, и начало пожароопасного сезона устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации исходя из природно-климатических особенностей, связанных со сходом снежного покрова в лесах (пункт 490).

Согласно Положению о Комитете лесного хозяйства Московской области, утвержденному постановлением Правительства Московской области от 26 июня 2012 года № 863/22, (далее – Положение) Комитет

лесного хозяйства Московской области является центральным исполнительным органом государственной власти Московской области специальной компетенции, проводящим государственную политику и осуществляющим межотраслевое управление, координацию, а также функциональное регулирование деятельности в области лесных отношений.

Пунктом 12.1.7 Положения предусмотрено, что к полномочиям Комитета лесного хозяйства Московской области относится организация использования лесов, их охраны (в том числе осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров, за исключением выполнения взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и осуществления мероприятий по искусственному вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесозащитного районирования и государственного лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесосеменного районирования, формирования федерального фонда семян лесных растений и государственного мониторинга воспроизводства лесов) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов (в том числе создание и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов) на указанных землях.

Как усматривается из текста оспариваемого приказа, он был издан Комитетом лесного хозяйства Московской области в целях реализации Комитетом своих полномочий, предусмотренных пунктом 12.1.7 вышеназванного Положения, и во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 года № 390 «О противопожарном режиме».

Пункт 1 данного приказа устанавливает начало пожароопасного сезона на территории лесного фонда в границах Московской области 10 апреля 2017 года. Таким образом, указанный приказ распространяет свое действие на неопределенный круг лиц, в связи с чем оснований полагать, что оспариваемый приказ Комитета лесного хозяйства Московской области о начале пожароопасного сезона не является нормативным правовым актом у суда первой инстанции не имелось.

Приказ был опубликован на официальном сайте Комитета лесного хозяйства Московской области.

В силу пункта 1 части 2 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суды в порядке, предусмотренном данным кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части.

В соответствии с частью 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным иском

заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта не следует, что этим актом нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца.

Из правового анализа приведенных положений следует, что судья вправе отказать в принятии административного искового заявления со ссылкой на пункт 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации только в случае, когда оспариваемый нормативный правовой акт очевидно и бесспорно не затрагивает права, свободы и законные интересы административного истца.

Между тем, при обращении в суд ООО «Преферент» ссылалось на то, что оспариваемый приказ послужил основанием для привлечения общества к административной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности в лесах. Вступившим в законную силу решением Шаховского районного суда Московской области от 17 октября 2017 года постановление о привлечении общества к административной ответственности признано законным. Признавая законным постановление о привлечении общества к административной ответственности, суд исходил из того, что, несмотря на установление оспариваемым в настоящем деле приказом с 10 апреля 2017 пожароопасного сезона, ООО «Преферент» не произвело на земельных участках, принадлежащих обществу на праве собственности, очистку от сухой травянистой растительности и т.д.

Выяснение вопроса о нарушении оспариваемым актом прав заявителя, проверка соответствия обжалуемого положения нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и соблюдения процедуры его принятия осуществляется при рассмотрении дела по существу с учетом мнения лиц, участвующих в деле, прокурора, исследования представленных сторонами доказательств.

При таких обстоятельствах у судьи областного суда отсутствовали предусмотренные законом основания для отказа в принятии административного искового заявления, в связи с чем выводы судов первой и апелляционной инстанций о том, что оспариваемый приказ регулирует лишь работу структурных подразделений Комитета лесного хозяйства Московской области и его отделов, носит индивидуально-распорядительный характер, не затрагивает права, свободы и законные интересы административного истца,

основаны на ошибочном толковании норм процессуального права и являются преждевременными.

При таких обстоятельствах приказ Комитета лесного хозяйства Московской области от 10 апреля 2017 года № 27П-413 «О начале пожароопасного сезона 2017» в оспариваемой части подлежит проверке в порядке, предусмотренном главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В связи с допущенными судами первой и апелляционной инстанций существенными нарушениями норм процессуального права, которые явились препятствием к рассмотрению в установленном законом порядке требования ООО «Преферент», определение судьи Московского областного суда от 17 января 2018 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 28 марта 2018 года подлежат отмене, а материал следует направить в суд первой инстанции для рассмотрения со стадии принятия заявления к производству суда.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327-330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

определение судьи Московского областного суда от 17 января 2018 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 28 марта 2018 года отменить, материал по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Преферент» о признании недействующим пункта 1 приказа Комитета лесного хозяйства Московской области от 10 апреля 2017 года № 27П-413 «О начале пожароопасного сезона 2017» направить в суд первой инстанции для рассмотрения со стадии принятия административного искового заявления к производству суда.

Председательствующий

Судьи