ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 9-Г08-24

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва «28» января 2009 г.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.

судей Борисовой Л.В. и Еременко Т.И.

рассмотрела в судебном заседании кассационное представление Волжского межрегионального природоохранного прокурора на решение Нижегородского областного суда от 29 сентября 2008 года, которым постановлено:

Признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента вступления решения суда в законную силу части 2 и 3 пункта 3.3. Порядка установления объема древесины на очередной год для заготовки гражданами для собственных нужд, рассмотрения обращений граждан о выделении им древесины и заключения договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 11 февраля 2008 года № 29. Отказать Волжскому межрегиональному природоохранному прокурору в удовлетворении заявления о признании недействующими подпунктов «в» и «г» пункта 3.4. вышеуказанного Порядка и Приложения №1 к нему.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры – Павлова Д.С., поддержавшего доводы кассационного представления, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации

установила:

11 февраля 2008 года Правительством Нижегородской области принято постановление № 29 «Об утверждении Порядка установления объема древесины на очередной год для заготовки гражданами для собственных

нужд, рассмотрения обращений граждан о выделении им древесины и заключения договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан» (далее – Порядок). Постановление опубликовано в газетах «Нижегородские новости», № 61(3953), 03.04.2008 г. и «Правовая среда», № 25(908), 03.04.2008 г.

Согласно пункту 3.3. Порядка граждане, нуждающиеся в древесине для собственных нужд, обращаются с соответствующим заявлением в Лесничество (приложение 2), в котором указываются следующие сведения:

а) фамилия, имя, отчество заявителя, место жительства, данные документа, удостоверяющего личность;

б) наименование лесничества, в границах которого предполагается осуществить покупку лесных насаждений;

в) цели использования, требуемый объем древесины и ее качественные показатели (деловая или дровяная древесина).

К заявлению прилагаются документы, подтверждающие цели использования древесины (справка о наличии участка для строительства, разрешение на строительство, проект строительства с обоснованием потребности в древесине, справка о печном отоплении).

Лесничество вправе запрашивать у граждан любые материалы, необходимые для принятия решения о выделении древесины.

В соответствии с пунктом 3.4. Порядка лесничество по результатам рассмотрения заявлений граждан, выносит решение о подготовке проекта Договора, о чем заявители информируются в течение 10 календарных дней с даты получения их заявлений, либо возвращает заявление заявителю по следующим основаниям:

а) несоответствие заявленных целей использования древесины или превышение заявленных к заготовке объемов древесины по отношению к нормативам заготовки гражданами древесины для собственных нужд, установленных Законом Нижегородской области от 1 ноября 2007 года № 143-3 «О порядке и нормативах заготовки древесины, порядке заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, порядке заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений гражданами для собственных нужд на территории Нижегородской области»;

б) отсутствие в указанных заявителями лесничествах лесных насаждений, достаточных для заготовки заявленных объемов древесины с требуемыми качественными показателями;

в) наличие установленных в соответствии со статьей 27 Лесного кодекса Российской Федерации ограничений использования лесов;

г) несоответствие заявленного использования лесов лесохозяйственному регламенту лесничества.

В Приложении № 1 к Порядку предусмотрена форма договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан.

Волжский межрегиональный природоохранный прокурор обратился в суд с заявлением о признании недействующими частей 2 и 3 пункта 3.3.,

подпунктов «в» и «г» пункта 3.4. и Приложения № 1 к названному Порядку, сославшись на то, что приведенные правовые нормы противоречат положениям Лесного кодекса РФ и Постановления Правительства РФ от 26 июня 2007 г. № 406, имеющим более высокую юридическую силу.

Решением Нижегородского областного суда от 29 сентября 2008 года заявление удовлетворено частично. Отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими подпунктов «в» и «г» пункта 3.4. Порядка и Приложения №1 к нему.

В кассационном представлении прокурор просит об отмене решения суда об отказе в признании недействующим Приложения № 1 к Порядку и принятии нового решения об удовлетворении заявления в указанной части, ссылаясь на нарушение судом норм материального права.

В соответствии с частью 2 статьи 347 ГПК РФ, исходя из интересов законности, Судебная коллегия считает необходимым выйти за пределы кассационного представления и проверить в полном объеме решение суда первой инстанции об отказе в удовлетворении заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы представления, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации находит доводы представления обоснованными, а решение суда – подлежащим отмене в части отказа в удовлетворении вышеуказанного заявления.

Согласно статье 253 ГПК РФ, суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления (часть 1). Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени (часть 2).

Отказывая в удовлетворении заявления в части, суд пришел к выводу о том, что не имеется предусмотренных законом оснований для признания недействующими подпунктов «в» и «г» пункта 3.4. Порядка установления объема древесины на очередной год для заготовки гражданами для собственных нужд, рассмотрения обращений граждан о выделении им древесины и заключения договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан, и Приложения № 1 к нему, утвержденных постановлением Правительства Нижегородской области от 11 февраля 2008 года № 29.

Свой вывод суд мотивировал тем, что названные областные нормы не противоречат Лесному кодексу РФ и Постановлению Правительства РФ от 26 июня 2007 г. № 406. В каждом из субъектов Российской Федерации возможности предоставления лесных насаждений не одинаковы. В этой связи органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать собственное правовое регулирование и, в том числе, определять основания

для возвращения заявлений и форму договора купли-продажи лесных насаждений, приобретаемых для собственных нужд гражданами.

Вывод суда, изложенный в решении, основан на неправильном применении норм материального права, в этой связи с ним нельзя согласиться.

На уровне Российской Федерации правовое регулирование лесных отношений осуществляется на основании Конституции РФ, Лесного кодекса РФ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ 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 принимаемые 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. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции РФ).

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области лесных отношений, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъектов РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), установлены подпунктом 60 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», а также статьей 82 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ. В их числе предусмотрено решение вопросов утверждения порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд.

Частью 3 статьи 77 того же Кодекса РФ предусмотрено, что граждане заключают договоры купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд в порядке, установленном органами государственной власти субъектов РФ.

При этом частью 5 той же статьи того же Кодекса РФ закреплено положение о том, что порядок подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и форма примерного договора купли-продажи лесных насаждений утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

26 июня 2007 года Правительством РФ принято Постановление № 406, которым утверждены как Правила подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности (далее – Правила), так и форма примерного договора купли-продажи лесных насаждений.

В соответствии с пунктом 14 названных Правил, по результатам рассмотрения поданного гражданином заявления о заключении договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд выносится решение о подготовке проекта договора либо заявление возвращается гражданину на следующих основаниях:

а) превышение заявленных к заготовке объемов древесины по отношению к нормативам заготовки гражданами древесины для собственных нужд, устанавливаемым законом субъекта Российской Федерации, в границах территории которого расположено лесничество (лесопарк);

б) отсутствие в указанном заявителем лесничестве (лесопарке) лесных насаждений, достаточных для заготовки заявленных объемов древесины с требуемыми качественными показателями.

Приведенный перечень оснований возвращения заявления является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. В связи с этим областной законодатель не вправе был в указанной сфере устанавливать иное правовое регулирование.

Утверждение в решении суда о том, что подпункты «в» и «г» пункта 3.4. оспариваемого Порядка соответствует пункту 10 Правил, является ошибочным. Пункт 10 Правил подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, устанавливает основания возвращения заявления юридическим лицам либо индивидуальным предпринимателям, заинтересованным в заключении договора по результатам аукциона по продаже права на заключение договора. Однако эти правоотношения не являются предметом спора по настоящему делу. Правоотношения по возвращению заявления гражданам, для собственных нужд приобретающим лесные насаждения, регулируется, как указано выше, пунктом 14 этих Правил.

Таким образом, законодатель Нижегородской области осуществил иное правовое регулирование при принятии норм, предусмотренных подпунктами «в» и «г» пункта 3.4. Порядка установления объема древесины на очередной год для заготовки гражданами для собственных нужд, рассмотрения обращений граждан о выделении им древесины и заключения договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан.

С учетом этого у суда первой инстанции не имелось оснований для признания оспариваемого нормативного правового акта (в указанной части) соответствующим федеральному законодательству.

Что касается решения суда в части, связанной с оспариванием Приложения № 1 к Порядку, то при его принятии суд применил статью 427 Гражданского кодекса РФ, согласно которой в договоре может быть предусмотрено, что его отдельные условия определяются примерными условиями, разработанными для договоров соответствующего вида и опубликованными в печати. При этом суд указал, что примерные условия договора носят для участников гражданского оборота рекомендательный

характер. Обязательными для сторон они становятся лишь в случае, если об этом есть указание в самом договоре. Из этого судом сделан вывод о правомочии органа государственной власти субъекта РФ с учетом местных условий установить форму договора, отличающуюся от примерной формы, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.06.2007 г. № 406.

Суд применил закон, не подлежащий применению к спорному правоотношению. Настоящий спор вытекает не из имущественных, а из публичных правоотношений, поскольку орган государственной власти субъекта РФ в данном случае выступает не как сторона по договору купли-продажи лесных насаждений, а как орган публичной власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование.

С учетом этого, полномочия органа государственной власти субъекта РФ определяются не нормами гражданского законодательства об условиях договора, а основанным на положениях Конституции РФ о разграничении предметов ведения и установленным федеральным законодательством разграничением полномочий.

Поскольку, в силу статьи 72 Конституции РФ лесное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а часть 5 статьи 77 Лесного кодекса РФ утверждение формы примерного договора купли-продажи лесных насаждений относит к полномочиям Правительства Российской Федерации, Правительство Нижегородской области, установив в оспариваемом нормативном правовом акте форму договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан, вышло за пределы предоставленных ему полномочий.

В этой связи указание в решении суда на отсутствие в утвержденной Правительством РФ форме примерного договора купли-продажи лесных насаждений императивных норм по ее безусловному использованию не имеет правового значения для данного дела.

Вывод в решении суда о том, что Постановлением Правительства РФ утверждена форма Примерного договора купли-продажи лесных насаждений, заключаемого только по результатам проведения аукциона, ничем не обоснован. Из содержания пункта 1 формы Примерного договора купли-продажи лесных насаждений, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.06.2007 г. № 406, следует, что она применяется также в случае заключения договора без проведения аукциона – на основании решения органа государственной власти или органа местного самоуправления. В свою очередь решение о подготовке проекта договора принимается по результатам рассмотрения заявления гражданина о заключении договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд (пункт 14 Правил подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26.06.2007 г. № 406).

Поскольку решение об отказе прокурору в удовлетворении заявленных требований постановлено судом с нарушением норм материального права,

оно является незаконным и подлежит отмене в соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 362 ГПК РФ.

Учитывая, что обстоятельства, имеющие значение для дела, определены на основании имеющихся материалов, Судебная коллегия считает возможным, не передавая дело на рассмотрение в суд первой инстанции, принять новое решение, которым признать недействующими подпункты «в» и «г» пункта 3.4. Порядка установления объема древесины на очередной год для заготовки гражданами для собственных нужд, рассмотрения обращений граждан о выделении им древесины и заключения договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 11.02.2008 года № 29, а также Приложение № 1 к названному Порядку, с момента вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьей 360, пунктом 3 статьи 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Нижегородского областного суда от 29 сентября 2008 года об отказе в удовлетворении заявления Волжского межрегионального природоохранного прокурора отменить и принять в этой части новое решение.

Признать недействующими подпункты «в» и «г» пункта 3.4. Порядка установления объема древесины на очередной год для заготовки гражданами для собственных нужд, рассмотрения обращений граждан о выделении им древесины и заключения договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 11.02.2008 года №29, а также Приложение № 1 к названному Порядку, с момента вступления решения суда в законную силу.

В остальной части решение оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи