ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-335

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 20 сентября 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Вавилычевой Т.Ю.,
	Ситникова Ю.В.
при секретаре	Бахановой В.А.
с участием прокурора	Русакова И.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Иркутской региональной природоохранной и правозащитной общественной организации «Сохраним природу вместе» о признании частично недействующим пункта 15 Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 г. № 1614,

по апелляционной жалобе Иркутской региональной природоохранной и правозащитной общественной организации «Сохраним природу вместе» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2022 г. по делу № АКПИ22-283, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца Парфенова О.В., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения представителя Правительства Российской Федерации Новицкой Н.А. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора

Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 г. № 1614, размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 9 октября 2020 г. и опубликованным в Собрании законодательства Российской Федерации 19 октября 2020 г., № 42, утверждены Правила пожарной безопасности в лесах (далее – Правила).

Пунктом 15 Правил закреплено, что меры пожарной безопасности, указанные в пункте 3 Правил, осуществляются в защитных лесах, расположенных на землях лесного фонда и землях иных категорий, и в эксплуатационных и резервных лесах, расположенных на землях лесного фонда, с учетом установленного правового режима лесов и целевого назначения земель, а также требований раздела III Правил.

Иркутская региональная природоохранная и правозащитная общественная организация «Сохраним природу вместе» (далее также – Организация) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим пункта 15 Правил в части, допускающей осуществление мер предупреждения лесных пожаров, связанных со сплошными рубками деревьев, кустарников, лиан, в ценных и городских лесах, полагая его противоречащим положениям статей 10, 12, 21, 111 Лесного кодекса Российской Федерации (далее также – Кодекс).

Как ссылалась Организация в обоснование заявленного требования, предусмотренных законодательством случаев, при которых допускаются в защитных лесах сплошные рубки, при осуществлении мер предупреждения лесных пожаров в оспариваемом пункте Правил не приведено, что нарушает права граждан Российской Федерации на жизнь, здоровье и благоприятную окружающую среду.

Правительство Российской Федерации административное исковое заявление не признало, считая, что Правила изданы в пределах предоставленных Правительству Российской Федерации полномочий, в оспариваемой части соответствуют законодательству Российской Федерации и не нарушают прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2022 г. в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе Организация просит данное решение отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования. По мнению административного истца, решение принято с существенным нарушением норм материального права при несоответствии выводов суда обстоятельствам административного дела. Обращение Организации в суд с названным иском ставит своей целью приведение нормативного регулирования

рубок в защитных лесах в соответствие с нормами Кодекса и заложенным в нем принципом освоения защитных лесов в целях сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов.

Правительство Российской Федерации подало возражения на апелляционную жалобу, указав, что выводы суда первой инстанции, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела, суд всесторонне исследовал обстоятельства дела, верно применил нормы материального и процессуального права.

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

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в пункте 1 части 2 статьи 215 определяет в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказ суда первой инстанции в удовлетворении административного иска Организации правомерен, поскольку по настоящему административному делу такого основания для признания Правил в оспариваемой части не действующими не имеется.

Как правильно указано в обжалуемом судебном решении, полномочиями по утверждению Правил Правительство Российской Федерации наделено федеральным законодателем (часть 3 статьи 2, часть 3 статьи 53 Кодекса, статья 23 действовавшего до 6 ноября 2020 г. Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статья 5 одноименного Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ). Порядок принятия и опубликования оспариваемого нормативного правового акта соблюден.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» под пожарной безопасностью понимает состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров, под пожаром – неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства, под мерами пожарной безопасности – действия по обеспечению пожарной безопасности, в том числе по выполнению требований пожарной безопасности (абзацы второй, третий, седьмой статьи 1). Часть 1 статьи 22^1 данного закона закрепляет, что реализация мер пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров осуществляются в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации и положениями этой статьи.

Согласно статье 51 Кодекса леса подлежат охране от пожаров (часть 1), охрана лесов от пожаров включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах (часть 4).

Статья 53 Кодекса, перечисляя в части 1 меры пожарной безопасности в лесах, относит к ним: 1) предупреждение лесных пожаров; 2) мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров; 3) разработку и утверждение планов тушения лесных пожаров; 4) иные меры пожарной безопасности в лесах.

В предупреждение лесных пожаров входит противопожарное обустройство лесов и обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров (часть 1 статьи 53^1 Кодекса).

В силу части 3 статьи 53 Кодекса 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.

Правила, исходя из их пункта 1, устанавливают единые требования к мерам пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения земель и лесов и обеспечению пожарной безопасности в лесах при использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов, осуществлении иной деятельности в лесах и при пребывании граждан в лесах.

Согласно пункту 3 Правил меры пожарной безопасности в лесах включают в себя: а) предупреждение лесных пожаров (противопожарное обустройство лесов и обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров); б) мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров; в) разработку и утверждение планов тушения лесных пожаров; г) иные меры пожарной безопасности в лесах.

Раздел III «Требования к мерам пожарной безопасности в лесах в зависимости от целевого назначения земель и целевого назначения лесов» Правил наряду с пунктами 16–25 содержит оспариваемый Организацией пункт 15, предусматривающий осуществление мер пожарной безопасности, указанных в пункте 3 Правил, в защитных лесах, расположенных на землях лесного фонда и землях иных категорий, и в эксплуатационных и резервных лесах, расположенных на землях лесного фонда, с учетом установленного правового режима лесов и целевого назначения земель, а также требований данного раздела.

Мерами противопожарного обустройства лесов являются строительство, реконструкция и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров; строительство, реконструкция и эксплуатация посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов; прокладка просек, противопожарных разрывов, устройство противопожарных минерализованных полос; строительство, реконструкция и эксплуатация пожарных наблюдательных пунктов (вышек, мачт, павильонов и других наблюдательных пунктов), пунктов сосредоточения противопожарного инвентаря; устройство пожарных водоемов и подъездов к источникам противопожарного водоснабжения; проведение работ по гидромелиорации; снижение природной пожарной опасности лесов путем регулирования породного состава лесных

насаждений; проведение профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов (пункты 1–8 части 2 статьи 53^1 Кодекса).

Кроме того, к мерам противопожарного обустройства лесов Правительством Российской Федерации во исполнение пункта 9 части 2 статьи 53^1 Кодекса отнесены: прочистка просек, прочистка противопожарных минерализованных полос и их обновление; эксплуатация пожарных водоемов и подъездов к источникам водоснабжения; благоустройство зон отдыха граждан, пребывающих в лесах в соответствии со статьей 11 Кодекса; установка и эксплуатация шлагбаумов, устройство преград, обеспечивающих ограничение пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности; создание и содержание противопожарных заслонов и устройство лиственных опушек; установка и размещение стендов и других знаков и указателей, содержащих информацию о мерах пожарной безопасности в лесах (постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2011 г. № 281 «О мерах противопожарного обустройства лесов»).

Проверив доводы административного истца о противоречии оспариваемой нормы статьям 10 «Деление лесов, расположенных на землях лесного фонда, по их целевому назначению», 12 «Освоение лесов», 21 «Строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ввод в эксплуатацию и вывод из эксплуатации, снос, ликвидация и консервация объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструктуры», 111 «Защитные леса» Кодекса, суд первой инстанции верно указал, что такого противоречия не имеется, как и отсутствует иной нормативный правовой акт большей юридической силы, которому бы не соответствовал пункт 15 Правил.

Вывод суда о том, что оспариваемая норма направлена на осуществление мер пожарной безопасности в лесах исходя из их правового режима и целевого назначения земель, носит общий характер, подлежит применению во взаимосвязи с положениями лесного законодательства и не может рассматриваться как нарушающая права граждан Российской Федерации на жизнь, здоровье и благоприятную окружающую среду, следует признать соответствующим ее содержанию и приведенным в обжалуемом судебном решении нормам Кодекса.

Правомерен и вывод суда первой инстанции о том, что действующее законодательство не содержит безусловного запрета на осуществление сплошных рубок лесных насаждений в ценных и городских лесах для целей проведения противопожарных мероприятий.

Оснований считать, что пункт 15 Правил не отвечает требованиям сохранения защитных лесов как лесов, имеющих особо ценное значение, о чем указано в апелляционной жалобе, не имеется.

Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 2022 г. № 382 «О мерах по сокращению площади лесных пожаров в Российской Федерации» в целях существенного сокращения площади лесных пожаров Правительству

Российской Федерации совместно с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации поручено обеспечить сокращение площади лесных пожаров на землях лесного фонда в 2022–2030 гг. не менее чем на 50 процентов относительно уровня 2021 г.; высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации – обеспечить поэтапное достижение к 2030 г. уровня, при котором доля лесных пожаров на землях лесного фонда, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения, в общем количестве лесных пожаров на землях лесного фонда будет составлять 100 процентов (пункт 1, подпункт «б» пункта 3).

Установив, что оспариваемое положение, принятое правомочным государственным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие, каким-либо правовым нормам большей юридической силы не противоречит, суд правильно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал административному истцу в удовлетворении заявленного требования.

Предусмотренные статьей 310 названного кодекса основания для отмены решения суда в апелляционном порядке отсутствуют.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Иркутской региональной природоохранной и правозащитной общественной организации «Сохраним природу вместе» – без удовлетворения.

Председательствующий [redacted] В.Ю. Зайцев

Члены коллегии [redacted] Т.Ю. Вавилычева

[redacted] Ю.В. Ситников