

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Сочи

6 октября 2020 г.

Судебная коллегия по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции в составе: председательствующего Колпаковой А.В., судей Сиротиной Е.С., Капориной Е.Е., при ведении протокола секретарем судебного заседания Беляк В.А., в открытом судебном заседании, посредством видеоконференцсвязи, при содействии Ростовского областного суда, рассмотрела административное дело № 3а-215/2019 (УИД 61OS0000-01-2020-000111-76) по административному исковому заявлению Видюкова Сергея Сергеевича о признании недействующим в части подпункта 4.4 пункта 4 Порядка действий по предотвращению выжигания сухой растительности на территории Ростовской области, утвержденного Постановлением Правительства Ростовской области от 30 августа 2012 г. № 810 «О мерах по противодействию выжиганию сухой растительности на территории Ростовской области», по апелляционной жалобе ИП Видюкова С.С. на решение Ростовского областного суда от 19 июня 2020 г., которым отказано в удовлетворении исковых требований.

Заслушав доклад судьи Колпаковой А.В., объяснения представителя заинтересованного лица департамента по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций Ростовской области Волошина В.Г., представителя заинтересованного лица Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области Лосевой Е.Ф., возражавших против удовлетворения апелляционной жалобы, заключение заместителя начальника третьего отдела апелляционно-кассационного управления Главного гражданско-судебного управления Генеральной прокуратуры – Кондрашовой И.В., судебная коллегия

установила:

Постановлением Правительства Ростовской области от 30 августа 2012 г. № 810 «О мерах по противодействию выжиганию сухой растительности на территории Ростовской области» утвержден Порядок действий по предотвращению выжигания сухой растительности на территории Ростовской области» (Приложение № 1) (далее – Порядок № 810).

В соответствии с подпунктом 4.4 пункта 4 Порядка № 810 предусмотрено при использовании земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков проводить предусмотренные действующим законодательством противопожарные мероприятия в соответствии с Правилами противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390, в том числе создавать защитные противопожарные полосы, своевременно уничтожать пожнивные остатки безогневыми способами, обеспечивать наличие достаточного количества первичных средств пожаротушения для локализации и ликвидации горения, обеспечивать охрану земельных участков от поджога, размещать информационные стенды о запрете выжигания сухой растительности.

Содержание приведенного выше подпункта названного нормативного правового акта изложено в редакции Постановления Правительства Ростовской области от 18 мая

2016 г. № 359 «О внесении изменений в постановление Правительства Ростовской области от 30 августа 2012 года № 810».

Административный истец, индивидуальный предприниматель Видюков С.С. (далее - ИП Видюков С.С.), обратился в суд с иском о признании недействующим подпункта 4.4 пункта 4 Порядка № 810 в части указания, что при использовании земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков необходимо создавать защитные противопожарные полосы, размещать информационные стенды о запрете выжигания сухой растительности.

Обосновывая требования, указал, что 11 июля 2019 г. он был привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 4 Областного закона Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 237-ЗС «Об административных правонарушениях», выразившегося в нарушении подпункта 4 пункта 4 Порядка № 810, поскольку он, как собственник земель сельскохозяйственного назначения не создал защитные противопожарные полосы и не разместил информационные стенды о запрете выжигания сухой растительности.

Указал на то, что оспариваемые нормы не отвечают критериям правовой определенности, не содержат в себе порядка исполнения возложенных обязанностей, противоречат Правилам противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390 (далее - Правила противопожарного режима № 390).

Решением Ростовского областного суда от 19 июня 2020 г. в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе ИП Видюков С.С. просит решение суда первой инстанции отменить как незаконное и необоснованное. Просит учесть имеющиеся противоречия подпункта 4.4. пункта 4 Порядка № 810 в части установления обязанностей для собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по созданию защитных противопожарных полос и размещению информационных стендов.

Ссылается на отсутствие в Правилах противопожарного режима № 390 понятия защитной противопожарной полосы для земель сельскохозяйственного назначения, а также на то, что оспариваемый им Порядок не содержит четкого и недвусмысленного указания на конкретные действия образующие состав правонарушения. Не соглашается с выводом суда о том, что устройство информационного стенда относится к числу установленных Правилами противопожарного режима № 390 обязанностей собственников земельных участков.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу прокурор прокуратуры Ростовской области, представитель Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области, представитель Правительства Ростовской области не согласились с доводами апелляционной жалобы, просили решение суда первой инстанции оставить без изменения, апелляционную жалобу - без удовлетворения.

В судебном заседании, проведенном посредством видеоконференц- связи, представитель заинтересованного лица департамента по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций Ростовской области Волошин В.Г., представитель

заинтересованного лица Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области Лосева Е.Ф. против удовлетворения апелляционной жалобы возражали.

Иные лица, явка которых по данному делу не является обязательной, своевременно и надлежащим образом извещенные о времени и месте судебного заседания, не явились, ходатайств об отложении судебного заседания не направили.

С учетом положений статей 150, 306, 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ), судебная коллегия посчитала возможным рассмотреть административное дело в отсутствие неявившихся лиц.

Заслушав заключение прокурора, объяснения лиц, участвующих в деле, исследовав представленные доказательства, проверив оспариваемые положения нормативного правового акта на их соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, проверив порядок принятия оспариваемого нормативного правового акта, проанализировав в соответствии с требованиями пункта 3 части 8 статьи 213 КАС РФ доводы апелляционной жалобы, судебная коллегия приходит к следующим выводам.

Порядок производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами предусмотрен главой 21 КАС РФ, в силу положений части 8 статьи 213 КАС РФ которого, к обстоятельствам, подлежащим обязательному выяснению, при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта относятся: соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу; наличие нарушений прав административного истца; соблюдение требований устанавливающих: форму и вид нормативного акта, полномочия, процедуру их принятия, введения в действие, опубликования и вступления в силу.

Отказывая в удовлетворении исковых требований, суд руководствовался пунктом 2 части 8 статьи 213 КАС РФ, положениями Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федерального закона № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 г. «О животном мире», Правилами противопожарного режима № 390, статьей 13 Областного закона Ростовской области от 1 августа 2011 г. № 635-3С «О Правительстве Ростовской области».

Установив, что проект нормативного правового акта рассматривался на заседаниях Правительства Ростовской области при наличии кворума, решение о принятии принималось по результатам голосования членов правительства большинством голосов, официально опубликовано, Постановление Правительства Ростовской области от 30 августа 2012 г. № 810, а также изменяющие его нормативные правовые акты приняты с соблюдением положений статьи 61 Устава Ростовской области – Областного закона Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-3С с последующими изменениями и дополнениями, пункта 2 статьи 14 Областного закона Ростовской области от 1 августа 2011 г. № 635-3С «О Правительстве Ростовской области», определяющих форму и вид нормативного правового акта, принимаемого Правительством Ростовской области, подписаны уполномоченным на то должностным лицом - Губернатором Ростовской области, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что нарушений процедуры принятия, опубликования и введения в действие постановления, отдельные положения которого оспаривается ИП Видюковым С.С., не допущено.

Судом признано обоснованным правовое регулирование отношений в сфере пожарной безопасности и охраны окружающей среды в виде возложения на пользователей земельных участков сельскохозяйственного назначения обязанностей по размещению информационных стендов о запрете выжигания сухой растительности и созданию защитных противопожарных полос.

Судебная коллегия, не умаляя суждений суда первой инстанции о соблюдении процедуры принятия и опубликования оспариваемого нормативного правового акта, а также суждений об имеющейся у ответчика компетенции по правовому регулированию отношений в сфере пожарной безопасности, вместе с тем не может согласиться с выводами суда, повлиявшими на исход дела и сводящимися к тому, что оспариваемые нормы, устанавливающие для пользователей земельных участков сельскохозяйственного назначения обязанности, неисполнение которых влечет административную ответственность, отвечают требованиям законности и обоснованности.

Согласно пункту 35 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Предметом оспаривания в данном деле являются положения подпункта 4 пункта 4 Порядка № 810, устанавливающие в совокупности с нормами части 2 статьи 4.5 Областного закона Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 237-ЗС «Об административных правонарушениях» (далее - Областной закон № 237-ЗС) административную ответственность за правонарушения, допущенные собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Определяя понятие административного правонарушения, федеральный законодатель наделил его тремя обязательными юридическими признаками - противоправность, виновность, совершение действия (бездействие), за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (часть 1 статьи 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Из приведенных норм в их системном единстве прямо следует, что законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования. При этом материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в норме регионального закона, устанавливающего административную ответственность.

Региональным законом административная ответственность может быть предусмотрена за нарушение требований регионального законодательства или муниципальных правовых актов путем установления в диспозиции статьи конкретных

противоправных действий (бездействия), исключая совпадение признаков объективной стороны административного правонарушения, установленного законом субъекта Российской Федерации, с административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Из материалов дела усматривается, что постановлением административной комиссии при Администрации Чертковского района Ростовской области индивидуальный предприниматель Видюков С.С. (далее ИП Видюков С.С.), как собственник земельного участка был привлечен к административной ответственности по части 2 статьи 4.5 Областного закона № 237-ЗС за нарушение подпункта 4.4 пункта 4 Порядка № 810, выразившегося в несоздании защитных противопожарных полос, неразмещении информационных стендов о запрете выжигания сухой растительности на земельном участке с кадастровым номером №, категория земель - земли сельскохозяйственного назначения, вид разрешенного использования - для сельскохозяйственного производства, площадью 233969 кв. м, образованном из четырех земельных участков, расположенном по адресу: <адрес>

В силу части 2 статьи 4.5 Областного закона № 237-ЗС невыполнение или ненадлежащее выполнение мер по предотвращению выжигания сухой растительности, установленных нормативными правовыми актами Ростовской области, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 3000 рублей; на должностных лиц - от 10000 до 25000 рублей; на юридических лиц - от 20000 до 50000 рублей.

В соответствии с оспариваемым в настоящем деле подпунктом 4.4 пункта 4 Порядка № 810 предусмотрено, что при использовании земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения на собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, возложена обязанность проводить предусмотренные действующим законодательством противопожарные мероприятия в соответствии с Правилами противопожарного режима № 390, в том числе создавать защитные противопожарные полосы, своевременно уничтожать пожнивные остатки безогневыми способами, обеспечивать наличие достаточного количества первичных средств пожаротушения для локализации и ликвидации горения, обеспечивать охрану земельных участков от поджога, размещать информационные стенды о запрете выжигания сухой растительности.

Из обстоятельств дела следует, что примененная в отношении Видюкова С.С. административная ответственность, установленная частью 2 статьи 4.5 Областного закона № 237-ЗС, в виде наложения штрафа за невыполнение или ненадлежащее выполнение мер по предотвращению выжигания сухой растительности, установленных нормативными правовыми актами Ростовской области, основывается на неисполнении подпункта 4.4 пункта 4 Порядка № 810.

Между тем, согласно подпункту 4.4 пункта 4 Порядка № 810, в число мероприятий, за неисполнение которых установлена административная ответственность, входят мероприятия, предусмотренные Правилами противопожарного режима № 390.

То есть фактическое содержание данных обязанностей, конкретизирующее обязанности правообладателей земель сельскохозяйственного назначения по созданию защитных противопожарных полос и размещению информационных стендов должно быть отражено в Правилах противопожарного режима № 390.

Вместе с тем, исходя из содержания Правил противопожарного режима № 390 обязанности, неисполнение которых вменяется в вину административному истцу, а именно, обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков земель сельскохозяйственного назначения по созданию защитных противопожарных полос и размещению информационных стендов о запрете выжигания сухой растительности, данным нормативным актом не предусмотрены.

Суд первой инстанции, признавая действующей оспариваемую норму, ошибочно исходил из того, что, несмотря на отсутствие в ней описания конкретного действия (бездействия), связанного с неисполнением установленных четко определенных предписаний, она отсылает к Правилам противопожарного режима № 390, которые содержат обязательные для исполнения требования для иных субъектов и объектов (не относящихся к числу собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков земель сельскохозяйственного назначения), которые, по мнению суда первой инстанции, можно применить по аналогии права в данном случае.

Между тем, по мнению судебной коллегии, судом первой инстанции неверно истолкованы требования Правил противопожарного режима № 390.

Как следует из пункта 78 вышеназванных Правил на объектах защиты, граничащих с лесничествами (лесопарками), а также расположенных в районах с торфяными почвами, необходимо предусматривать создание защитных противопожарных минерализованных полос, удаление (сбор) в летний период сухой растительности или другие мероприятия, предупреждающие распространение огня при природных пожарах. Противопожарные минерализованные полосы не должны препятствовать проезду к населенным пунктам и водоисточникам в целях пожаротушения.

В соответствии с пунктом 72.3 Правил противопожарного режима № 390 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.

Таким образом, согласно Правилам противопожарного режима № 390, отделение участка противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5 метра или иным противопожарным барьером осуществляется только на прилегающей к лесу территории и только в конкретный период - со дня схода снежного покрова до установления устойчивой дождливой осенней погоды.

Возможности произвольного распространения данных требований на любые иные правоотношения действующее законодательство не предусматривает.

Что касается размещения информационных стендов, то упоминание об информационных стендах, в Правилах противопожарного режима № 390 отражено только в пункте 514, согласно которому на территории детского лагеря палаточного типа устанавливается информационный стенд, на котором размещается информация о соблюдении настоящих Правил.

Никаких иных упоминаний об обязанностях по размещению физическими либо юридическими лицами информационных стендов, Правила противопожарного режима № 390 не содержат.

Кроме того, в соответствии со статьей 25 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее – Закон о пожарной безопасности) осуществление противопожарной пропаганды, в том числе размещение информации на стендах, аншлагах и т.п., относится к исключительным обязанностям органов государственной власти, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, органов местного самоуправления и организаций.

Таким образом, поскольку диспозиция оспариваемого подпункта 4.4 пункта 4 Порядка № 810 не содержит описания конкретных противоправных действий (бездействия), образующих объективную сторону состава административного правонарушения, а отсылает для ее определения к Правилам противопожарного режима № 390, также не содержащим указаний на состав правонарушений, следовательно, оспариваемые законоположения не устанавливают конкретные требования, нарушение или невыполнение которых влечет административную ответственность.

Кроме этого, судебная коллегия отмечает, что о неоднозначности толкования свидетельствует и отличающаяся от терминологии, предусмотренной Правилами противопожарного режима № 390, Законом о пожарной безопасности, применяемая в подпункте 4.4 пункта 4 Порядка № 810 терминология, обозначающая защитные противопожарные полосы и информационные стенды о запрете выжигания сухой растительности.

При указанных условиях, оспариваемые положения, не определяющие конкретных условий, механизма и алгоритма противоправных действий, не отвечают критериям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, не обеспечивают единообразного понимания и толкования правоприменителями, что приводит к нарушению установленного статьей 19 Конституции Российской Федерации принципа равенства всех перед законом и верховенства закона.

Изложенное согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, содержащейся в постановлении от 27 мая 2003 г. № 9-П, о том, что в силу конституционного принципа равенства всех перед законом и судом запреты и иные установления, закрепляемые в законе, должны быть определенными, ясными, недвусмысленными. Неопределенность содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и тем самым – нарушения принципа равенства, а также принципа верховенства закона.

В соответствии с частью 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается одно из следующих решений: 1) об удовлетворении заявленных требований

полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты; 2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Поскольку оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует принципу правовой определенности, он подлежит признанию недействующим в той мере, в какой на собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков при использовании земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения возлагается обязанность, влекущая административную ответственность.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 307, 308, 309, 310 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия

определила:

решение Ростовского областного суда от 19 июня 2020 г. отменить.

Признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу подпункт 4.4 пункта 4 Порядка действий по предотвращению выжигания сухой растительности на территории Ростовской области, утвержденного Постановлением Правительства Ростовской области от 30 августа 2012 г. № 810 «О мерах по противодействию выжиганию сухой растительности на территории Ростовской области», в той части в которой, на собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков при использовании земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения возлагается обязанность, влекущая административную ответственность, предусмотренную областным законодательством об административных правонарушениях проводить предусмотренные действующим законодательством противопожарные мероприятия в соответствии с Правилами противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390, в том числе создавать защитные противопожарные полосы, размещать информационные стенды о запрете выжигания сухой растительности.

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в кассационном порядке в Четвертый кассационный суд общей юрисдикции через суд первой инстанции по правилам, установленным главой 35 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в течение 6 месяцев.

Председательствующий

Судьи