



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 41-КГ24-11-К4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

11 июня 2024 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Асташова С.В.,
судей Горшкова В.В., Марьина А.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по иску прокурора Заветинского района Ростовской области к правительству Ростовской области, управлению ветеринарии Ростовской области о возложении обязанности принять меры к постановке на учёт бесхозных объектов, выполнить мероприятия по обеспечению их безопасности по кассационной жалобе правительства Ростовской области на решение Ремонтненского районного суда Ростовской области от 13 апреля 2023 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 12 июля 2023 г., определение судебной коллегии по гражданским делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 26 октября 2023 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горшкова В.В., выслушав представителя правительства Ростовской области Пилипееву Н.Л., представителя управления ветеринарии Ростовской области Ситникова И.И., поддержавших доводы кассационной жалобы, прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцову Е.А., полагавшую, что оснований для отмены судебных постановлений по доводам кассационной жалобы не имеется, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Заветинского района Ростовской области обратился в суд с названным иском к ответчикам, указав, что в ходе проведённой прокуратурой проверки на территории области выявлены два сибиреязвенных захоронения, в отношении которых в Едином государственном реестре недвижимости отсутствуют сведения об их собственниках или иных законных владельцах, на учёт в качестве бесхозяйных объектов они не поставлены. Прокурор полагал, что правительство Ростовской области обязано принять меры к постановке на учёт данных захоронений как бесхозяйных объектов, а управление ветеринарии Ростовской области – выполнить мероприятия по обеспечению их безопасности.

Решением Ремонтненского районного суда Ростовской области от 13 апреля 2023 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 12 июля 2023 г., требования прокурора удовлетворены: на правительство Ростовской области возложена обязанность принять меры к постановке на учёт в качестве бесхозяйных объектов два сибиреязвенных захоронения, а на управление ветеринарии Ростовской области – обязанность провести работы по содержанию в надлежащем состоянии данных объектов.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 26 октября 2023 г. решение суда и апелляционное определение оставлены без изменения.

В кассационной жалобе ставится вопрос об отмене названных судебных актов.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В. от 7 мая 2024 г. кассационная жалоба с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в кассационной жалобе, возражения на кассационную жалобу, Судебная коллегия находит, что имеются основания для отмены состоявшихся по делу судебных актов.

В соответствии со ст. 390¹⁴ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Такие нарушения допущены при рассмотрении настоящего дела.

Судом установлено, что прокуратурой Заветинского района проведена проверка исполнения законодательства в области обращения с отходами животноводства.

В результате проверки установлено, что на территории Федосеевского сельского поселения Ростовской области расположены сибиреязвенные захоронения, год захоронения – 2005.

Данные сибиреязвенные захоронения стоят на учёте в ветеринарной службе, на них заведены ветеринарные санитарные карточки, в которых имеется отметка, что это бесхозные объекты.

24 ноября 2022 г. прокурором района в адрес главы администрации Федосеевского сельского поселения внесено представление об устранении нарушений законодательства в области обращения с отходами животноводства, однако данные требования исполнены не были.

Полагая, что данные сибиреязвенные захоронения в силу своих характеристик относятся к объектам недвижимого имущества, однако в Едином государственном реестре недвижимости отсутствуют сведения о собственниках, иных законных владельцах захоронений, на учёт в качестве бесхозных объектов они не поставлены, при этом невыполнение мероприятий по обеспечению безопасности сибиреязвенных захоронений в соответствии с санитарными правилами является нарушением интересов неопределённого круга лиц и гарантированного каждому конституционного права на благоприятную окружающую среду, прокурор обратился в суд с настоящим иском.

Удовлетворяя иск, суд первой инстанции установил факт нарушения действующего законодательства в области обращения с отходами животноводства и, принимая во внимание, что меры прокурорского реагирования явились безрезультатными, пришёл к выводу об удовлетворении заявленных требований.

С данными выводами суда первой инстанции согласились суды апелляционной и кассационной инстанций.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что решение суда, апелляционное определение и определение кассационного суда общей юрисдикции приняты с нарушением норм действующего законодательства и согласиться с ними нельзя по следующим основаниям.

В соответствии с ч. 1 ст. 195 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации решение суда должно быть законным и обоснованным.

Решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права (п. 2 постановления Пленума

Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении»).

Как разъяснено в п. 11 названного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, резолютивная часть решения должна содержать исчерпывающие выводы, вытекающие из установленных в мотивировочной части фактических обстоятельств.

В связи с этим в ней должно быть чётко сформулировано, что именно постановил суд по заявленному иску, кто, какие конкретно действия и в чью пользу должен произвести, за какой из сторон признано оспариваемое право. Судом должны быть разрешены и другие вопросы, указанные в законе, с тем чтобы решение не вызывало затруднений при исполнении. При отказе в заявленных требованиях полностью или частично следует точно указывать, кому, в отношении кого и в чём отказано.

Выполнение процессуальных предписаний к содержанию резолютивного вывода суда и его оформлению призвано обеспечить реальность исполнения судебного решения, то есть осуществление стадии реализации прав и обязанностей в процессе правового регулирования.

Исполнение судебного решения по смыслу ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод, следует рассматривать как элемент судебной защиты; соответственно, защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт или акт иного уполномоченного органа своевременно не исполняется, что обязывает федерального законодателя при выборе в пределах своей конституционной дискреции того или иного механизма исполнительного производства осуществлять непротиворечивое регулирование отношений в этой сфере, создавать для них стабильную правовую основу и не ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного решения (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2019 г. № 61-О).

С учётом изложенного резолютивная часть решения суда должна содержать конкретные предписания ответчику по совершению действий, которые приведут к восстановлению нарушенных прав истца.

В этой связи, постановляя решение, суд должен удостовериться, что данные действия могут быть и должны быть совершены ответчиком и действительно приведут к восстановлению нарушенных прав.

Как предусмотрено п. 3 ст. 225 Гражданского кодекса Российской Федерации, бесхозные недвижимые вещи принимаются на учёт органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся.

По истечении года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учёт, а в случае постановки на учёт линейного объекта по истечении трех месяцев со дня постановки на учёт орган, уполномоченный управлять

муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь.

В городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе бесхозные недвижимые вещи, находящиеся на территориях этих городов, принимаются на учёт органами, осуществляющими государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлениям уполномоченных государственных органов этих городов (п. 4).

Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местным самоуправлением в Российской Федерации является форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций.

Правительство Ростовской области и исполнительные органы государственной власти Ростовской области не являются органами местного самоуправления или органами государственной власти городов федерального значения, в связи с чем вывод суда о том, что именно на правительстве Ростовской области лежит обязанность по постановке на учёт сибиреязвенных захоронений как бесхозных вещей, противоречит закону.

Возложение в резолютивной части решения суда обязанности совершить действия на лицо, которое полномочиями на их осуществление не обладает, свидетельствует о незаконности судебного акта.

Субъективным правом на защиту является юридически закреплённая возможность управомоченного лица использовать меры правоохранительного характера с целью восстановления нарушенного права и пресечения действий, нарушающих право.

Способы защиты гражданских прав перечислены в ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и лицо, полагаящее свои права нарушенными, может избрать любой из приведённых в ней способов защиты либо иной, предусмотренный законом способ, который бы обеспечил восстановление этих прав. Выбор способа защиты должен соответствовать характеру нарушенного права.

Порядок и пределы применения конкретного способа защиты гражданского права зависят как от содержания защищаемого субъективного права, так и от характера его нарушения.

При судебной форме защиты права лица используют своё право на иск, то есть возможность субъекта реализовать своё материально-правовое требование в исковой форме.

Из иска, предъявленного по настоящему делу, не следует, о защите какого права ставится вопрос прокурором, какой способ его защиты из перечисленных в ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации им выбран и соответствует ли он закону.

Исходя из иска, прокурором заявлено требование о возложении на ответчиков обязанности выполнить действия по постановке на учёт и поддержании в надлежащем состоянии сибиреязвенных захоронений.

Не отрицая обязанность по поддержанию захоронений в надлежащем состоянии, ответчики полагали, что регистрация сибиреязвенных захоронений в качестве объектов недвижимости со стороны органов исполнительной власти должна осуществляться без механизма постановки их на учёт в качестве бесхозяйного имущества, поскольку в силу положений ст. 225 Гражданского кодекса Российской Федерации такими полномочиями наделены только органы местного самоуправления.

Как указывалось ответчиками при рассмотрении дела, в целях решения проблемы с бесхозяйными сибиреязвенными захоронениями постановлением правительства Ростовской области от 10 февраля 2020 г. № 70 управление ветеринарии Ростовской области определено органом, ответственным за организацию мер по обеспечению безопасности сибиреязвенных захоронений в соответствии с санитарными правилами.

Подведомственное управлению ветеринарии Ростовской области ГБУ РО «Ростовская областная станция по борьбе с болезнями животных с противозпизоотическим отрядом» в 2020 году путём внесения изменений в устав было наделено обязанностями по содержанию и обустройству в соответствии с санитарными правилами сибиреязвенных захоронений, находящихся в собственности Ростовской области, обеспечению подготовки документов, необходимых для оформления права государственной собственности Ростовской области на не имеющие собственника сибиреязвенные захоронения и (или) земельные участки, на которых они расположены.

Для проведения мероприятий по приведению бесхозяйных сибиреязвенных захоронений, которые расположены на земельных участках, не имеющих собственника, в соответствии с санитарными нормами и правилами управлением ветеринарии Ростовской области совместно с ГБУ РО «Ростовская областная станция по борьбе с болезнями животных с противозпизоотическим отрядом» разработан поэтапный план мероприятий и заключён контракт с ООО «Гарантия», предметом которого является проведение кадастровых работ с последующим изготовлением технических планов 37 сибиреязвенных захоронений, куда включены и объекты, по поводу которых возник спор.

Таким образом, ответчики предпринимали меры к ликвидации бесхозяйных сибиреязвенных захоронений в пределах полномочий, предусмотренных законом.

Решением суда на правительство Ростовской области возложена обязанность принять меры к постановке на учёт в качестве бесхозяйного объекта сибиреязвенное захоронение, то есть совершить только одно действие, между тем дальнейшая судьба данных объектов судом определена не была, обязанность на обращение по истечении года со дня постановки бесхозяйной недвижимой вещи в суд с требованием о признании права собственности на такое имущество решением возложена не была и судом не указан уполномоченный орган публичной власти (орган местного самоуправления, правительство Ростовской области, управление ветеринарии Ростовской области или другой орган публичной власти), который должен обратиться с таким обращением.

Одновременно с этим, учитывая положения п. 3 ст. 225 Гражданского кодекса Российской Федерации, после постановки на учёт сибиреязвенных захоронений в качестве бесхозяйного имущества оно должно будет состоять на таком учёте в течение года до того момента, как обретёт собственника, и в этот период органы исполнительной власти Ростовской области будут лишены возможности совершать какие-либо действия в отношении данного имущества (передавать в безвозмездное пользование, принимать в собственность Ростовской области, принимать меры, направленные на приведение сибиреязвенных захоронений в соответствие с санитарными нормами и правилами, устанавливать санитарно-защитную зону).

Кроме того, судом не учтено, что потребуется время, необходимое для принятия к производству заявления о признании права собственности на бесхозяйную вещь, рассмотрения его по существу, вступления в силу судебного акта, что будет являться препятствием для выполнения мероприятий по приведению сибиреязвенных захоронений в соответствие с санитарными нормами и правилами.

Обосновывая исковое заявление, прокурор исходил из того, что невыполнение мероприятий по обеспечению безопасности сибиреязвенных захоронений в соответствии с санитарными правилами является нарушением интересов неопределённого круга лиц и гарантированного каждому конституционного права на благоприятную окружающую среду.

При этом, каким образом невозможность принимать меры, направленные на приведение сибиреязвенных захоронений в соответствие с санитарными нормами и правилами и затягивание процесса принятия сибиреязвенного захоронения в собственность Ростовской области более чем на год отвечает интересам неопределённого круга лиц, прокурор не указал, и суд также не установил.

Судебная коллегия отмечает, что для вынесения законного и обоснованного судебного акта суду надлежит, в том числе, проверить доводы сторон.

В исковом заявлении прокурор указывал, что сибиреязвенные захоронения, по поводу которых возник спор, являются недвижимым

имуществом, которое должно быть поставлено на соответствующий учёт, однако суд данное утверждение не проверил и не установил, соответствует ли оно действительности.

Между тем положения п. 3 ст. 225 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривают обязанность по постановке на соответствующий учёт только недвижимого бесхозяйного имущества, в отношении сибиреязвенных захоронений, которые, как указывали при рассмотрении дела ответчики, недвижимым имуществом не являются, применяется иной порядок, который в настоящее время реализуется правительством Ростовской области.

Указанные возражения ответчиков оценки со стороны суда в нарушение требований ст. 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации также не получили.

В настоящем случае судом первой инстанции при постановлении решения не были соблюдены требования о законности и обоснованности судебного акта, а потому допущенные нарушения, не исправленные судом апелляционной инстанции и кассационным судом общей юрисдикции, являются существенными и непреодолимыми, в связи с чем могут быть исправлены только посредством отмены судебных постановлений.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что принятые по делу решение суда первой инстанции, апелляционное определение и определение кассационного суда общей юрисдикции нельзя признать законными, они подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 390¹⁴–390¹⁶ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ремонтненского районного суда Ростовской области от 13 апреля 2023 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 12 июля 2023 г., определение судебной коллегии по гражданским делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 26 октября 2023 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи