



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 45-КАД24-10-К7

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

28 августа 2024 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Горчаковой Е.В. и Кузьмичева С.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Департамента ветеринарии Свердловской области на решение Верх-Исетского районного суда города Екатеринбурга от 1 февраля 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 30 июня 2023 года и определение судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 1 ноября 2023 года по гражданскому делу № 2-932/2023 по исковому заявлению Свердловского межрайонного природоохранного прокурора в интересах неопределенного круга лиц к Правительству Свердловской области, Департаменту ветеринарии Свердловской области о возложении обязанности ликвидировать захоронения животных, провести рекультивацию земельного участка.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Департамента ветеринарии Свердловской области Скороход В.Л., поддержавшей доводы кассационной жалобы, мнение представителя Правительства Свердловской области Кострицкого С.И. и возражения представителя Свердловского межрайонного природоохранного прокурора Клевцовой Е.А., полагавшей, что судебные акты подлежат оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

по результатам надзорных мероприятий, проведенных Свердловской межрайонной природоохранной прокуратурой с участием специалиста Управления Россельхознадзора по Свердловской области по вопросу размещения кладбища животных в поселке Рудный города Екатеринбурга в границах особо охраняемой природной территории областного значения «Нижне-Исетский лесной парк», выявлено 8 захоронений домашних животных в границах земельного участка с кадастровым номером 66:41:0507047 на территории квартала 115 лесопаркового участкового лесничества (далее – спорный земельный участок).

Свердловский межрайонный природоохранный прокурор (далее – прокурор) обратился в суд в интересах неопределенного круга лиц с иском о возложении на Правительство Свердловской области и Департамент ветеринарии Свердловской области (далее – Департамент ветеринарии) обязанности ликвидировать выявленные захоронения домашних животных в течение года после вступления решения суда в законную силу, а также провести рекультивацию спорного земельного участка. В обоснование заявленных требований прокурор сослался на недопустимость захоронения биологических отходов в земле, необходимость их уничтожения предусмотренными ветеринарными правилами способами, а также указал на то, что решение задач по ликвидации несанкционированных захоронений биологических отходов, в том числе финансирование, возложено на указанные органы.

Решением Верх-Исетского районного суда города Екатеринбурга от 1 февраля 2023 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 30 июня 2023 года и определением судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 1 ноября 2023 года, требования прокурора к Департаменту ветеринарии удовлетворены, к Правительству Свердловской области в удовлетворении требований отказано.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Департамент ветеринарии просит отменить судебные акты и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе суда.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 2 июля 2024 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения

норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять 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.

Проверив административное дело, обсудив доводы кассационной жалобы, объяснения представителей Департамента ветеринарии и Правительства Свердловской области, возражения представителя прокурора, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости удовлетворения жалобы и отмены обжалуемых судебных актов по следующим основаниям.

Согласно части 1 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в порядке, предусмотренном данным кодексом, рассматриваются административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также другие административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Статьей 42 Конституции Российской Федерации гарантировано право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» закреплено, что обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения – одно из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду (преамбула).

В соответствии с частью 1 статьи 51 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» отходы производства и потребления, радиоактивные отходы подлежат сбору, накоплению, утилизации, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации.

Общие правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду определены Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон «Об отходах производства и потребления»).

Пунктом 2 статьи 2 Закона «Об отходах производства и потребления» установлено, что отношения в области обращения с биологическими отходами регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации.

Пунктом 1 статьи 2¹ Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон «О ветеринарии») и пунктом 2 Ветеринарных правил перемещения, хранения, переработки и утилизации биологических отходов, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 26 октября 2020 года № 626 (далее – Ветеринарные правила), определены биологические отходы как трупы животных и птиц, абортированные и мертворожденные плоды, ветеринарные конфискаты, другие отходы, непригодные в пищу людям и на корм животным.

Пунктом 1 статьи 2¹ Закона «О ветеринарии» установлено, что ветеринарные правила (правила в области ветеринарии) являются нормативными правовыми актами, устанавливающими обязательные для исполнения физическими лицами и юридическими лицами требования при осуществлении мероприятий, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных, в том числе при перемещении, хранении, переработке, утилизации биологических отходов, а также определяют права и обязанности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, подведомственных им организаций в указанной в этой статье сфере деятельности.

Ветеринарные правила устанавливают обязательные для исполнения физическими и юридическими лицами требования при перемещении, хранении, переработке и утилизации биологических отходов (пункт 1).

При этом захоронение предусматривается как один из способов утилизации биологических отходов в скотомогильниках или отдельно стоящих биотермических ямах, строительство и ввод в эксплуатацию которых осуществлены до 31 декабря 2020 года включительно (пункты 24, 29–31 Ветеринарных правил).

В пункте 33 Ветеринарных правил содержится запрет на захоронение биологических отходов в землю, вывоз их на свалки, сброс в бытовые мусорные контейнеры, в поля, леса, овраги, водные объекты, если иное не установлено правилами рыболовства, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства в соответствии со статьей 43¹ Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Удовлетворяя заявленные прокурором требования, суды установили, что обнаруженное в результате проверки стихийное захоронение домашних животных представляет собой биологические отходы, свободный доступ к которым нарушает права граждан на безопасную окружающую среду. Также суды сослались на пункты 1.2 и 1.6 недействующих Ветеринарно-санитарных правил сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов, утвержденных Министерством сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации от 4 декабря 1995 года № 13-7-2/469, и указали, что для захоронения биологических отходов должны быть организованы специально отведенные места (скотомогильники).

Учитывая, что ликвидация биологических отходов отнесена к ведению субъекта Российской Федерации, а исполнительным органом субъекта Российской Федерации, в полномочия которого входит принятие решений по ликвидации неиспользуемых скотомогильников в Свердловской области является Департамент ветеринарии, суды сделали заключение, что надлежащим ответчиком является названный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, возложив на него обязанности по устранению выявленных нарушений санитарно-эпидемиологического законодательства.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации такие выводы судов считает не соответствующими материалам дела и основанными на неправильном применении норм материального и процессуального права.

Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в пункте 2 статьи 2 установлено, что осуществление мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения является расходным обязательством Российской Федерации. Осуществление мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий, а также по охране окружающей среды является расходным обязательством субъектов Российской Федерации. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, организации всех форм собственности, индивидуальные предприниматели, граждане обеспечивают соблюдение требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения за счет собственных средств.

Согласно подпункту 49 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (действовавшего на момент проведения природоохранной прокуратурой надзорных мероприятий) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится организация проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации.

Аналогичные положения содержатся в пункте 92 части 1 статьи 44 действующего в настоящее время Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Постановлением Правительства Свердловской области от 7 декабря 2015 года № 1101-ПП утверждено Положение о Департаменте ветеринарии

Свердловской области (далее – Положение о Департаменте), согласно пункту 1 которого Департамент ветеринарии является исполнительным органом Свердловской области, реализующим отдельные направления государственной политики в сферах ветеринарии и обращения с животными, а также полномочия Российской Федерации в области ветеринарии, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

В пункте 11 данного акта определен круг полномочий Департамента ветеринарии, включая осуществление контроля за реализацией органами местного самоуправления переданного им государственного полномочия Свердловской области по организации проведения на территории Свердловской области мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных в части организации перемещения, хранения и утилизации биологических отходов, которые не имеют владельца или владелец которых неизвестен (подпункт 8).

В целях реализации названного полномочия Департамент ветеринарии организует и осуществляет проверки: сведений, необходимых для расчета субвенций из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, на осуществление переданного органам местного самоуправления государственного полномочия по организации перемещения, хранения и утилизации биологических отходов, а также соблюдения ими законодательства при осуществлении этого переданного государственного полномочия; данных, отраженных в отчетах о деятельности по организации и осуществлению перемещения, хранения и утилизации биологических отходов, которые не имеют владельца или владелец которых неизвестен, отчетах о расходовании переданных субвенции; запрашивает от органов местного самоуправления сведения, необходимые для расчета объема субвенций из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, и оказывает им содействие, в том числе консультирует и предоставляет информацию по вопросам осуществления государственного полномочия по организации перемещения, хранения и утилизации биологических отходов; рассматривает предложения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с осуществлением названного полномочия, устанавливает нормативы затрат на перемещение, хранение и утилизацию биологических отходов (подпункт 8 пункта 14 Положения о Департаменте).

Следовательно, названный акт не возлагает на Департамент ветеринарии обязанность совершать действия по ликвидации несанкционированных захоронений домашних животных.

Непосредственные функции по организации проведения на территории Свердловской области мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных в части организации перемещения, хранения и утилизации биологических отходов, которые не имеют владельца или владелец которых неизвестен, переданы органам местного самоуправления на основании Закона Свердловской области от 17 ноября 2021 года № 86-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных

образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по организации проведения на территории Свердловской области мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных» (далее – Закон Свердловской области № 86-ОЗ).

Исходя из приведенных норм законодательства, у Департамента ветеринарии отсутствует обязанность выявлять и утилизировать биологические отходы, не имеющие собственника или собственник которых не установлен, обнаруженные на территории муниципального образования, а также устранять последствия неправомерной утилизации биологических отходов, выявленных на земельном участке, находящемся на особо охраняемой природной территории областного значения.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, предоставляя право прокурору обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами, наделяет его процессуальными правами и обязанностями административного истца (статья 39).

В соответствии с частью 1 статьи 62 названного кодекса лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 24 постановления от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» подчеркнул, что доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда, то есть суд обязан принимать предусмотренные процессуальным кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу.

По смыслу положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд вправе обязать орган, организацию, лицо, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, совершить конкретные действия только в том случае, если будет установлено, что нормативными правовыми актами, регулируемыми спорные отношения, такая обязанность предусмотрена.

Приведенные законоположения и разъяснения при рассмотрении данного административного дела судами не учтены.

Обращаясь в суд с административным иском, прокурор не представил доказательства и не привел нормы, подтверждающие, что в полномочия Департамента ветеринарии входит решение вопросов по ликвидации несанкционированных захоронений биологических отходов и осуществление мероприятий по рекультивации земель, где они были утилизированы.

Прокурор не направил сведения о том, что на спорном земельном участке произведены захоронения именно биологических отходов, посчитав, что таковыми являются фотографии 8 невысоких ограждений, внутри которых цветы, надписи. Также прокурор сообщил об отсутствии объективных данных о надлежащем оборудовании на спорном земельном участке скотомогильника.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176).

Такое правовое регулирование, обеспечивающее реализацию задач по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административных дел (пункт 3 статьи 3 названного кодекса), не позволяет принимать произвольные и немотивированные судебные акты без учета всех доводов, приведенных сторонами судебного разбирательства.

Поскольку судами не применены нормы материального права, подлежащие применению к возникшим правоотношениям, что повлекло неполное установление юридически значимых обстоятельств, вывод о возложении на Департамент ветеринарии обязанности ликвидировать захоронения животных и провести рекультивацию земельного участка является преждевременным.

С учетом характера допущенных судами существенных нарушений норм материального и процессуального права принятые ими судебные акты подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Верх-Исетского районного суда города Екатеринбурга от 1 февраля 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 30 июня 2023 года и определение судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 1 ноября 2023 года отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Верх-Исетский районный суд города Екатеринбурга.

Председательствующий

Судьи