



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 86-КАД24-5-К2

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

11 декабря 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 администрации муниципального образования Новоалександровское Суздальского района Владимирской области на решение Суздальского районного суда Владимирской области от 1 августа 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Владимирского областного суда от 23 ноября 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 8 февраля 2024 года по административному делу № 2а-1019/2023 по административному исковому заявлению Суздальского межрайонного прокурора Владимирской области в интересах неопределённого круга лиц к администрации муниципального образования Новоалександровское Суздальского района Владимирской области о признании бездействия незаконным, возложении обязанности принять меры по признанию права муниципальной собственности на гидротехническое сооружение.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., возражения относительно доводов кассационной жалобы представителя административного истца Хрипунова А.М., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила

Суздальской межрайонной прокуратурой Владимирской области проведена проверка соблюдения администрацией муниципального образования

Новоалександровское Суздальского района Владимирской области (далее - администрация МО Новоалександровское) законодательства о безопасности гидротехнического сооружения, в ходе которой установлено, что на территории названного муниципального образования находится гидротехническое сооружение - гидроузел Воронцовский (земляная плотина, водосбросное сооружение).

Согласно выписке из Единого государственного реестра прав строительство названного гидротехнического сооружения на реке Колочка завершено в 1970 году, его площадь составляет 1 785,1 кв. м, 20 февраля 2019 года сооружение принято на учёт как бесхозный объект недвижимости.

Поскольку по истечении года со дня постановки гидроузла на учёт как бесхозного объекта уполномоченный управлять муниципальным имуществом орган не обратился в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на этот объект, Суздальский межрайонный прокурор обратился в суд с административным иском о признании бездействия администрации МО Новоалександровское незаконным, о возложении обязанности принять меры по признанию права муниципальной собственности на гидротехническое сооружение.

По мнению прокурора, отсутствие собственника, ответственного за содержание гидротехнического сооружения, не обеспечивает безопасную эксплуатацию гидроузла, что ведёт к угрозе возникновения чрезвычайной ситуации.

Решением Суздальского районного суда Владимирской области от 1 августа 2023 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Владимирского областного суда от 23 ноября 2023 года, административный иск удовлетворён.

На администрацию МО Новоалександровское возложена обязанность в течение месяца с момента вступления решения суда в законную силу принять меры по признанию права муниципальной собственности на гидротехническое сооружение - гидроузел Воронцовский на реке Колочка в деревне Воронцово муниципального образования Александровское Суздальского района Владимирской области с кадастровым номером 33:05:150401:147 (далее также - гидроузел Воронцовский).

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 8 февраля 2024 года судебные акты нижестоящих судов признаны законными.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, администрация МО Новоалександровское просит указанные судебные акты отменить, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 8 июля 2024 года дело истребовано, определением от 11 октября 2024 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда 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 (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее – КАС РФ).

Такие нарушения судами допущены.

Предупреждение чрезвычайных ситуаций, как это определено в части 2 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», - это комплекс мероприятий, направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения.

Согласно частям 2 и 6 статьи 3, части 2 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (далее – Федеральный закон о безопасности гидротехнических сооружений) гидротехнические сооружения - это плотины, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, ответственность за безопасность которых несёт их собственник и (или) эксплуатирующая организация.

Признавая незаконным бездействие административного ответчика и возлагая на него обязанность принять меры по признанию права муниципальной собственности на гидроузел Воронцовский, суд первой инстанции исходил из того, что надлежащий контроль за эксплуатацией и техническим обслуживанием гидротехнического сооружения отсутствует, что может повлечь возникновение чрезвычайной ситуации, в то время как на администрации МО Новоалександровское как органе местного самоуправления лежит обязанность, по принятию мер, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций.

Суд указал, что администрация МО Новоалександровское не доказала необходимость передачи гидротехнического сооружения, предназначенного для решения вопросов местного значения, в федеральную или региональную собственность.

Позиция суда первой инстанции признана правильной судебной коллегией по административным делам Владимирского областного суда и кассационным судом.

Между тем изложенные в обжалуемых судебных актах выводы нельзя признать правильными по следующим основаниям.

Статьёй 1 Водного кодекса Российской Федерации установлено, что водный объект - это природный или искусственный водоём, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима (пункт 4); водохозяйственная система - комплекс водных объектов и предназначенных для обеспечения рационального использования и охраны водных ресурсов гидротехнических сооружений (пункт 11).

Водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением пруда, обводнённого карьера, расположенных в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, и находящихся в собственности у данных субъектов и лиц (части 1 и 2 статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации).

Федеральным законом о безопасности гидротехнических сооружений определено, что безопасность гидротехнических сооружений - это свойство гидротехнических сооружений, позволяющее обеспечивать защиту жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и хозяйственных объектов (абзац шестой статьи 3).

Собственником гидротехнического сооружения могут быть Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование, физическое лицо или юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, имеющие права владения, пользования и распоряжения гидротехническим сооружением (абзац четвёртый статьи 3 поименованного закона).

В силу пункта 139 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов участия в обеспечении безопасности гидротехнических сооружений на территории субъекта Российской Федерации, обеспечения капитального ремонта, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые

собственник отказался и которые находятся на территории субъекта Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 октября 2020 года № 1606 утверждено Положение об эксплуатации гидротехнического сооружения и обеспечении безопасности гидротехнического сооружения, в отношении которого отсутствует декларация безопасности, гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался (далее - Положение).

В пункте 4 Положения указано, что при выявлении органом местного самоуправления гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался, данные о нём в 5-дневный срок со дня выявления направляются в орган государственного надзора и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено гидротехническое сооружение, для решения вопроса об обеспечении безопасности этого гидротехнического сооружения.

Орган государственного надзора на основании полученных данных формирует и ведёт перечень гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника, а также осуществляет мониторинг выполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений планов мероприятий по обеспечению их безопасности (пункт 6 Положения).

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), регулируя в статье 14 вопросы местного значения городских, сельских поселений, в части 1 к таковым для городского поселения отнёс наряду с другими участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения (пункт 8); организацию и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (пункт 23).

Частью 3 названной статьи установлено, что законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также вопросы из числа предусмотренных частью 1 данной статьи вопросов местного значения городских поселений, в частности, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения (за исключением вопроса местного значения, предусмотренного пунктом 23 части 1 указанной статьи).

Законом Владимирской области от 14 ноября 2014 года № 121-03 «О закреплении за сельскими поселениями Владимирской области отдельных

вопросов местного значения» за сельскими поселениями из числа предусмотренных частью 1 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросов местного значения городских поселений закреплён вопрос участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения.

Суды, возложив на административного ответчика обязанность принять меры по признанию права муниципальной собственности на гидроузел Воронцовский, положения приведённых норм не учли.

Вопреки выводам судов безопасность гидроузла Воронцовский обеспечивается в том числе при непосредственном участии администрации поселения.

Так, по заявлению администрации МО Новоалександровское гидроузел Воронцовский 20 февраля 2019 года принят на учёт как бесхозный объект недвижимости, о чём 28 февраля 2019 года администрация сообщила департаменту природопользования и охраны окружающей среды Владимирской области.

В июле 2021 года названным департаментом осуществлено обследование технического состояния гидроузла, по результатам которого 28 июля 2021 года составлен акт с указанием обнаруженных дефектов и повреждений; 27 июня 2022 года заключён государственный контракт по капитальному ремонту гидроузла Воронцовский, работы по которому завершены 5 сентября 2022 года.

Возлагая на администрацию сельского поселения обязанность принять меры по признанию права муниципальной собственности на гидроузел Воронцовский, суд первой инстанции исходил из предписаний пункта 3 статьи 225 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которым по истечении года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учёт орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь.

Между тем к возникшим правоотношениям подлежали применению положения части 1 статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения установленных данным федеральным законом вопросов местного значения (пункт 1); предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 этого федерального закона (пункт 2); предназначенное для обеспечения

деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (пункт 3); необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения (пункт 4); предназначенное для решения вопросов местного значения в соответствии с частями 3 и 4 статьи 14, частями 1 и 1.1 статьи 17 данного федерального закона (пункт 5).

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на иное имущество, оно подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению (часть 5 статьи 50 названного выше закона).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что решение вопроса о допустимости нахождения в муниципальной собственности конкретного имущества, а именно отдельных берегоукрепительных дамб, расположенных на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, в которой в силу положений части 1 статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации по общему правилу водные объекты и находятся, также должно приниматься с учётом целевого назначения муниципальной собственности и, соответственно, не должно включать имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения, содержание которого для муниципального образования является нецелесообразным и обременительным (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 года № 8-П и от 20 декабря 2010 года № 22-П, определение от 11 апреля 2019 года № 864-О).

Не исключая возможности отнесения к муниципальной собственности конкретного гидротехнического объекта, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что исходя из конституционной природы муниципальной власти, призванной обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, прежде всего за счёт собственных материально-финансовых ресурсов муниципального образования и имущества, суд при решении вопроса о возможности нахождения определенного вида имущества в муниципальной собственности должен не только установить факт недопустимости нахождения конкретного вида имущества в муниципальной собственности и необходимости обеспечения принципа соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям, но и должен учитывать возможность передачи этого имущества на основании правового акта.

При рассмотрении административного дела суды положения приведённых норм и позицию Конституционного Суда Российской Федерации не учли, что повлекло неправильное установление имеющих значение для дела обстоятельств.

Принимая во внимание предмет заявленных требований суду первой инстанции надлежало выяснить целевое назначение гидроузла Воронцовский, предназначено ли данное сооружение для решения вопросов местного значения и какова целесообразность (обременительность) его содержания для муниципального образования - сельского поселения.

Процессуальным законом установлены нормативные требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176 КАС РФ).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении» разъяснил, что судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению.

Судебное решение, апелляционное и кассационное определения требованиям закона не соответствуют, в силу чего не могут быть признаны законными, подлежат отмене, административное дело – направлению в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Суздальского районного суда Владимирской области от 1 августа 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Владимирского областного суда от 23 ноября 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 8 февраля 2024 года отменить, административное дело направить на новое рассмотрение в Суздальский районный суд Владимирской области.

Председательствующий

Судьи