



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 44-АПА19-26

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«11» сентября 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Зинченко И.Н.,
Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А.

при секретаре

Луговой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционным жалобам Пермской городской Думы и администрации города Перми на решение Пермского краевого суда от 18 апреля 2019 года, которым удовлетворен административный иск Пермской региональной общественной организации по содействию и реализации прав граждан на защиту семьи, материнства и детства «Территория семьи» об оспаривании абзаца второго пункта 3 решения Пермской городской Думы от 21 ноября 2017 года № 245 «О некоторых вопросах в сфере распоряжения муниципальным имуществом города Перми».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснение представителя Пермской городской Думы Казанцевой Н.В., а также заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Пермской городской Думы от 21 ноября 2017 года № 245 «О некоторых вопросах в сфере распоряжения муниципальным имуществом города Перми»: утвержден Порядок и условия предоставления социально

ориентированным некоммерческим организациям в безвозмездное пользование муниципального имущества, включенного в перечень муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций), которое может быть предоставлено социально ориентированным некоммерческим организациям (пункт 1); внесены изменения в Положение о порядке передачи муниципального имущества города Перми в безвозмездное пользование, утвержденное решением Пермской городской Думы от 23 декабря 2008 года № 425 (пункт 2); разрешено администрации города Перми продлить после окончания срока действия договоры безвозмездного пользования муниципальным имуществом, действующие на дату вступления в силу настоящего решения, на неопределенный срок: с субъектами, указанными в подпунктах 2.2.4 и 2.2.7 названного Положения о порядке передачи муниципального имущества города Перми в безвозмездное пользование в редакции, действовавшей до дня вступления в силу настоящего решения (абзац второй пункта 3); заключенные на основании судебных решений и (или) с учетом решений органов государственной власти (абзац третий пункта 3).

Пермская региональная общественная организация по содействию и реализации прав граждан на защиту семьи, материнства и детства «Территория семьи» обратилась в суд с административным иском о признании недействующим абзаца второго пункта 3 решения Пермской городской Думы «О некоторых вопросах в сфере распоряжения муниципальным имуществом города Перми».

В обоснование требований указано, что ПРОО «Территория семьи» является социально ориентированной некоммерческой организацией, осуществляет на территории города Перми и Пермского края в соответствии с уставом профилактику социального сиротства, отказов от детей, разводов, проводит социальную реабилитацию в области решения проблем у детей, подростков, женщин и семей, оказывает нуждающимся семьям помощь в преодолении трудных жизненных ситуаций. Оспариваемая норма позволяет продлить на неопределенный срок ранее заключенные договоры с субъектами, указанными в пунктах 2.2.4 и 2.2.7 названного выше Положения о порядке передачи муниципального имущества города Перми в безвозмездное пользование, без соблюдения Порядка, утвержденного решением Пермской городской Думы от 21 ноября 2017 года № 245. Таким образом, как утверждал заявитель, ссудополучателям, которые имели муниципальную имущественную поддержку до вступления оспариваемого нормативного правового акта в законную силу, было предоставлено неконкурентное преимущество, тем самым ограничены права других организаций, претендующих на получение имущественной поддержки, в том числе и ПРОО «Территория семьи», чем нарушены положения статьи 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и статьи 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Решением Пермского краевого суда от 18 апреля 2019 года административный иск удовлетворен.

В апелляционной жалобе Пермская городская Дума просит решение суда отменить и принять по административному делу новое решение об отказе в удовлетворении административного иска или прекратить производство по административному делу.

В апелляционной жалобе администрация города Перми просит решение суда отменить и принять по административному делу новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Относительно доводов апелляционных жалоб прокурором, участвующим в административном деле, представлены письменные возражения.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений на них, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации оснований для отмены решения суда не установила и считает его правильным.

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемая норма ставит в неравные условия тех, кому муниципальное имущество было предоставлено ранее, и претендентов, которые только обращаются с заявкой на получение муниципального имущества в безвозмездное пользование. При этом административный истец вправе претендовать на получение в безвозмездное пользование муниципального имущества в порядке, установленном решением Пермской городской Думы «О некоторых вопросах в сфере распоряжения муниципальным имуществом города Перми», в связи с чем, был вправе обратиться с настоящим административным иском в суд.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от любых проявлений дискриминации, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении (постановления от 3 июня 2004 года № 11-П, от 15 июня 2006 года № 6-П; определения от 27 июня 2005 года № 231-О, от 4 декабря 2007 года № 965-О-П, от 1 октября 2009 года № 1128-О-О и др.).

Согласно пункту 6 статьи 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» оказание имущественной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления путем передачи во владение и (или) в пользование таким некоммерческим организациям государственного или муниципального имущества. Указанное имущество должно использоваться только по целевому назначению.

Некоммерческим организациям - исполнителям общественно полезных услуг меры имущественной поддержки предоставляются на срок не менее двух лет.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местные администрации вправе утверждать перечни государственного и муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций). Государственное и муниципальное имущество, включенное в указанные перечни, может быть использовано только в целях предоставления его во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе (в том числе по льготным ставкам арендной платы) социально ориентированным некоммерческим организациям. Эти перечни подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации, а также размещению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах утвердивших их федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций (пункт 7 статьи 31.1 указанного федерального закона).

В силу пункта 8 статьи 31.1 этого же федерального закона порядок формирования, ведения, обязательного опубликования перечней, предусмотренных пунктом 7 настоящей статьи, а также порядок и условия предоставления во владение и (или) в пользование включенного в них государственного и муниципального имущества устанавливаются соответственно нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

В ходе судебного разбирательства было установлено, что решением Пермской городской Думы от 23 декабря 2008 года № 425 утверждено Положение о порядке передачи муниципального имущества города Перми в безвозмездное пользование, в которое неоднократно вносились изменения и дополнения.

Раздел второй данного Положения в действующей редакции регулирует основания и условия передачи муниципального имущества в безвозмездное пользование, предусматривая в пункте 2.2 возможность передачи такого имущества без проведения торгов некоммерческим организациям, не признаваемым в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции» хозяйствующими субъектами (пункт 2.2.4), и в случаях, предусмотренных пунктами 1-7, 9-16 части 1 и частями 3-3.2 статьи 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции», не указанных в подпунктах 2.2.1-2.2.5 и 2.2.7-2.2.8 настоящего пункта, в порядке, предусмотренном разделом 3 настоящего Положения (абзац первый пункта 2.2.6).

При этом срок договора безвозмездного пользования, заключаемого без проведения торгов, устанавливается заявителем в заявке, но не более чем на 5 лет (абзац второй пункта 2.4 названного выше Положения).

Решением Пермской городской «О некоторых вопросах в сфере распоряжения муниципальным имуществом города Перми» внесены изменения в Положение о порядке передачи муниципального имущества города Перми в безвозмездное пользование, а также утвержден Порядок и условия предоставления социально ориентированным некоммерческим организациям в безвозмездное пользование муниципального имущества, включенного в перечень муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав некоммерческих организаций), которое может быть предоставлено социально ориентированным некоммерческим организациям. Данный Порядок предусматривает предоставление некоммерческой организации в безвозмездное пользование муниципального имущества на срок не более 5 лет (пункт 2.2.1 этого Порядка).

Пунктом 3 решения Пермской городской «О некоторых вопросах в сфере распоряжения муниципальным имуществом города Перми» разрешено администрации города Перми продлить после окончания срока действия договоры безвозмездного пользования муниципальным имуществом, действующие на дату вступления в силу настоящего решения, на неопределенный срок с субъектами, указанными в подпунктах 2.2.4 и 2.2.7 Положения о порядке передачи муниципального имущества города Перми в безвозмездное пользование в редакции, действовавшей до дня вступления в силу настоящего решения (абзац второй пункта 3), а также заключенные на основании судебных решений и (или) с учетом решений органов государственной власти (абзац третий пункта 3).

Как следует из названного Положения в редакции, действовавшей до внесения изменений решением Пермской городской «О некоторых вопросах в сфере распоряжения муниципальным имуществом города Перми», раздел второй указанного Положения предусматривал возможность передачи муниципального имущества в безвозмездное пользование без проведения торгов на срок не более 5 лет (пункт 2.4 Положения) некоммерческим организациям, не признаваемым в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции» хозяйствующими субъектами (пункт 2.2.4), и иным лицам в случаях, предусмотренных законодательством в сфере защиты конкуренции (пункт 2.2.7).

Проанализировав приведенные правовые нормы, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что пункт 3 решения Пермской городской «О некоторых вопросах в сфере распоряжения муниципальным имуществом города Перми» допускает передачу муниципального имущества в безвозмездное пользование без проведения торгов на неопределенный срок тем некоммерческим организациям, с которыми соответствующие договоры были заключены до вступления в силу данного нормативного правового акта. При этом некоммерческие организации, которые обратятся с заявкой на предоставление муниципального имущества в соответствии с вновь утвержденным Порядком, будут вправе претендовать на предоставление муниципального имущества исключительно сроком до 5 лет.

Подобный подход в отсутствие объективных причин ставит субъектов данных правоотношений в различное положение, тем самым свидетельствует о нарушении принципа равенства.

Частью 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусмотрено, что коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Пунктом 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, к коррупциогенным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, отнесены широта дискреционных полномочий, то есть отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц) (подпункт «а») и выборочное изменение объема прав, то есть возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) (подпункт «в»).

Принимая во внимание приведенные нормы федерального законодательства, следует признать обоснованным также вывод суда первой инстанции о том, что пункт 3 решения Пермской городской «О некоторых вопросах в сфере распоряжения муниципальным имуществом города Перми» не имеет объективных критериев применения и допускает возможность произвольного выбора некоммерческих организаций, с которыми ранее заключенные договоры могут быть продлены на неопределенный срок. Данное обстоятельство свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора.

Позиция суда первой инстанции основана на правильном применении норм материального права, соответствует материалам административного дела и фактическим обстоятельствам, доводами заявителей жалоб не опровергается.

Поскольку административный истец вправе претендовать на получение в безвозмездное пользование муниципального имущества в порядке, установленном решением Пермской городской «О некоторых вопросах в сфере распоряжения муниципальным имуществом города Перми», и

оспариваемая норма по существу лишает его такой возможности, он был вправе обратиться в с настоящим административным иском в суд.

Таким образом, обжалуемое решение Пермского краевого суда является законным и обоснованным.

Доводы, приведенные в апелляционных жалобах Пермской городской Думы и администрации города Перми на указанное решение суда, полностью повторяют их правовую позицию, изложенную в суде первой инстанции. Оснований не согласиться с выводами суда, основанными на правильном применении законодательства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не установила.

На основании изложенного, руководствуясь положениями статьи 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Пермского краевого суда от 18 апреля 2019 года оставить без изменения, апелляционные жалобы Пермской городской Думы и администрации города Перми – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи