



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 33-КАД24-1-КЗ

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

5 июня 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 Лодейнопольского муниципального района Ленинградской области (далее - администрация муниципального района) на апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Ленинградского областного суда от 29 марта 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 16 августа 2023 года по делу № 2-408/2022 по исковому заявлению Лодейнопольского городского прокурора Ленинградской области в защиту интересов неопределённого круга лиц к администрации муниципального района, муниципальному казённому общеобразовательному учреждению «Лодейнопольский центр образования «Развитие» (далее - МКОУ «ЛЦО «Развитие»), межрегиональному территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в городе Санкт-Петербурге и Ленинградской области (далее - МТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области) о возложении обязанности обустроить противорадиационное укрытие в соответствии с требованиями Правил эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны», утверждённых приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - МЧС России) от 15 декабря 2002 года № 583 (далее - Правила эксплуатации защитных сооружений).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей администрации

муниципального района Швец А.Л. и Яковлевой Н.С., поддержавших доводы кассационной жалобы, возражения представителя административного истца - прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Филатовой Е.Г., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

на основании постановления администрации муниципального района от 21 мая 2018 года МКОУ «Лодейнопольская начальная общеобразовательная школа» реорганизована путём присоединения к ней МКОУ «Шамокшская школа-сад» и МБУ «Лодейнопольский центр «Развития», переименована в МКОУ «ЛЦО «Развитие».

Распоряжением отдела по управлению муниципальным имуществом администрации муниципального района от 17 октября 2018 года за МКОУ «ЛЦО «Развитие» на праве оперативного управления закреплено имущество - детский сад, расположенный по адресу: Ленинградская область, Лодейнопольский район, деревня Шамокша, дом 58, в подвальном помещении которого находится защитное сооружение гражданской обороны (далее - противорадиационное укрытие).

Во исполнение Перечня поручений Президента Российской Федерации от 11 октября 2022 года № Пр-1918 по вопросам оформления права собственности Российской Федерации субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на защитные сооружения гражданской обороны, приказа Росимущества от 12 октября 2022 года губернатором Ленинградской области совместно с руководителями территориальных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждён и 6 марта 2023 года согласован Перечень защитных сооружений гражданской обороны, введённых в эксплуатацию до 21 января 1992 года, необходимых для осуществления органами исполнительной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочий в сфере защиты населения, которые подлежат передаче в собственность Ленинградской области или муниципальных образований Ленинградской области.

Согласно названному региональному Перечню, в пункте 301 которого указано приведённое выше противорадиационное укрытие, оно подлежит передаче в собственность Лодейнопольского муниципального района.

Лодейнопольской городской прокуратурой проведена проверка исполнения МКОУ «ЛЦО «Развитие» требований законодательства о гражданской обороне, в ходе которой установлено, что противорадиационное укрытие не соответствует требованиям Правил эксплуатации защитных сооружений.

В представлении прокурора, направленном 31 марта 2022 года в адрес директора МКОУ «ЛЦО «Развитие», указано, что в нарушение пунктов 3.2.11, 3.2.13, 3.2.14, 3.2.17, 3.2.20-3.2.24, 3.6 (всего 10 пунктов) Правил

эксплуатации защитных сооружений в противорадиационном укрытии отсутствуют инженерно-техническое оборудование защитного сооружения гражданской обороны, система вентиляции, напорные ёмкости аварийного запаса питьевой воды, аварийные безнапорные ёмкости для питьевой воды, водозаборные скважины, устраиваемые в качестве источника водоснабжения, аварийные резервуары для сбора фекалий, санузлы, а также документация защитного сооружения, за исключением инструкции по обслуживанию дизельной электростанции, инструкции о мерах пожарной безопасности, правил поведения укрываемых в защитном сооружении гражданской обороны, журналов регистрации показателей микроклимата и газового состава воздуха в убежище, учёта обращений укрываемых за медицинской помощью, учёта работы дизельной электростанции.

14 апреля 2022 года по результатам рассмотрения представления заместителю директора по безопасности МКОУ «ЛЦО «Развитие» поручено разработать и подготовить техническую документацию на защитное сооружение, а также принято решение о направлении в отдел образования администрации муниципального района ходатайства об изготовлении сметы на ремонт и оснащение защитного сооружения.

Неустранение изложенных в представлении нарушений послужило поводом для обращения прокурора в суд с исковым заявлением.

Решением Лодейнопольского городского суда Ленинградской области от 20 октября 2022 года (с учётом определения от 27 октября 2022 года) исковые требования прокурора к МТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области удовлетворены частично: возложена обязанность в течение одного года со дня вступления решения суда в законную силу обустроить противорадиационное укрытие в соответствии с требованиями пунктов 3.2.11, 3.2.20-3.2.24 и 3.6 Правил эксплуатации защитных сооружений.

В удовлетворении требований к администрации муниципального района и МКОУ «ЛЦО «Развитие» отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Ленинградского областного суда от 29 марта 2023 года судебный акт в части удовлетворения требований к МТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области и отказа в иске к администрации муниципального района отменён. По делу в указанной части принято новое решение, которым обязанность по обустройству противорадиационного укрытия в соответствии с требованиями Правил эксплуатации защитных сооружений возложена на администрацию муниципального района. В удовлетворении иска к МТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области и МКОУ «ЛЦО «Развитие» отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 16 августа 2023 года апелляционное определение признано законным.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, администрация муниципального района просит апелляционное и кассационное определения отменить, направить дело на новое рассмотрение.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 12 января 2024 года истребовано дело, определением от 27 апреля 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).

Такие нарушения судами апелляционной и кассационной инстанций допущены.

Согласно пункту 21 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района относятся организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В силу статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне» гражданская оборона - система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих в том числе, при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Пунктом 2 статьи 8 названного федерального закона предусмотрено, что органы местного самоуправления самостоятельно в пределах границ муниципальных образований создают и поддерживают в состоянии постоянной готовности защитные сооружения и другие объекты гражданской обороны.

Статьей 6 этого же федерального закона установлено, что порядок создания убежищ и иных объектов гражданской обороны определяет Правительство Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1999 года № 1309 утверждён Порядок создания убежищ и иных объектов гражданской обороны (далее - Порядок), в пункте 2 которого к объектам гражданской обороны отнесено противорадиационное укрытие - защитное сооружение гражданской обороны, предназначенное для защиты укрываемых

от воздействия ионизирующих излучений при радиоактивном заражении (загрязнении) местности и допускающее непрерывное пребывание в нём укрываемых в течение нормативного времени.

Пунктом 9 Порядка органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления на соответствующих территориях предписано в мирное время создавать, сохранять существующие объекты гражданской обороны и поддерживать их в состоянии постоянной готовности к использованию.

Удовлетворяя частично заявленные требования, суд первой инстанции исходил из того, что противорадиационное укрытие относится к федеральной собственности, требует ремонтных работ по приведению в надлежащее состояние. Лицом, ответственным за его содержание, является МТУ Росимущества в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, несмотря на то, что нежилое здание является муниципальной собственностью и основная его часть (2 надземных этажа) используется МКОУ «ЛЦО «Развитие».

Суд апелляционной инстанции, с которым согласился кассационный суд, признал верным вывод суда о несоответствии противорадиационного укрытия требованиям Правил эксплуатации защитных сооружений.

Вместе с тем, установив, что противорадиационное укрытие подлежит передаче в собственность Лодейнопольского муниципального района, отменил решение суда, удовлетворил частично заявленные требования, возложив на администрацию муниципального района обязанность привести противорадиационное укрытие в соответствие с требованиями пунктов 3.2.11, 3.2.20 – 3.2.24 Правил эксплуатации защитных сооружений, а также обеспечить документацией, предусмотренной пунктом 3.6 названного нормативного правового акта.

Однако выводы судов апелляционной и кассационной инстанций в части возложения обязанности установить в противорадиационном укрытии напорные и безнапорные ёмкости аварийного запаса питьевой воды, обустроить водозаборные скважины и аварийные резервуары для сбора стоков нельзя признать правильными по следующим основаниям.

Частично удовлетворяя заявленные прокурором требования, суды исходили из того, что противорадиационное укрытие должно соответствовать предписаниям Правил эксплуатации защитных сооружений.

Как следует из преамбулы приказа МЧС России от 15 декабря 2002 года № 583, поименованные Правила утверждены в целях сохранения имеющегося фонда защитных сооружений гражданской обороны, организации планирования и проведения мероприятий по подготовке и содержанию защитных сооружений гражданской обороны в готовности к приёму укрываемых, их учёту, техническому обслуживанию, текущему и капитальному ремонтам.

Раздел 3.2 Правил эксплуатации защитных сооружений устанавливает требования к содержанию и эксплуатации защитных сооружений в режиме повседневной деятельности, подпункты 3.2.1-3.2.25 названного раздела

касаются содержания инженерно-технического оборудования независимо от видов защитных сооружений.

Названный нормативный правовой акт не раскрывает содержание понятия защитных сооружений гражданской обороны, относит к таковым убежища, противорадиационные укрытия и укрытия, которые являются объектами гражданской обороны (пункт 1.2).

Соответствующие определения даны в пунктах 3.4 и 3.14 свода правил СП 88.13330.2014 «СНиП II-11-77*Защитные сооружения гражданской обороны, утверждённого приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 18 февраля 2014 года № 59/пр, действовавшего на момент предъявления иска прокурора и принятия решения судом первой инстанции (далее - Свод правил СП 88.13330.2014), устанавливающего требования к техническому оснащению противорадиационных укрытий, а именно:

- защитное сооружение гражданской обороны – это специальное сооружение, предназначенное для защиты населения, личного состава сил гражданской обороны, а также техники и имущества гражданской обороны от воздействий средств нападения противника;

- противорадиационное укрытие - это защитное сооружение гражданской обороны, предназначенное для защиты укрываемых от воздействия ионизирующих излучений при радиоактивном заражении (загрязнении) местности и допускающее непрерывное пребывание в нём укрываемых в течение нормативного времени.

Указанный Свод правил судами применён не был.

В соответствии с частью 2 статьи 5 Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» безопасность зданий и сооружений, а также связанных со зданиями и с сооружениями процессов в том числе эксплуатации обеспечивается посредством соблюдения требований данного федерального закона и требований стандартов и сводов правил, включённых в указанные в частях 1 и 7 статьи 6 этого же федерального закона перечни, или требований специальных технических условий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2021 года № 815 утверждён Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», в который включён Свод правил СП 88.13330.2014.

Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 21 июля 2015 года № 951-ст утверждён и введён в действие национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 42.4.03-2015 «Гражданская оборона. Защитные сооружения гражданской обороны. Классификация. Общие технические требования».

Пунктом 7.4 названного национального стандарта, действовавшего до 1 февраля 2023 года, противорадиационные укрытия по продолжительности

функционирования подразделяются на располагаемые в зоне возможных разрушений вокруг АЭС и обеспечивающие функционирование в течение пяти суток, и все остальные, обеспечивающие функционирование в течение двух суток, а также установлено, что функционирование противорадиационных укрытий должно обеспечиваться за счёт санитарно-технических систем (вентиляция и отопление, водоснабжение и водоотведение, электроснабжение, противопожарной системы, связи) в соответствии с требованиями свода правил СП 88.13330.2014.

Таким образом, при рассмотрении настоящего административного дела для правильного разрешения заявленных требований подлежали применению подпункты 10.6.1-10.6.7 пункта 10.6 свода правил СП 88.13330.2014, устанавливающие требования к водоснабжению и канализации противорадиационных укрытий, на соответствие которым судам необходимо было проверять противорадиационное укрытие.

Так, в подпунктах 10.6.2 и 10.6.5 пункта 10.6 свода правил СП 88.13330.2014 указано, что только при отсутствии водопровода в противорадиационных укрытиях следует предусматривать места для размещения переносных баков с питьевой водой из расчёта 2 л/сут на одного укрываемого, а в помещениях без канализации необходимо обеспечивать резервуар-выгреб для сбора стоков с возможностью его опорожнения ассенизационным транспортом.

Поскольку судом апелляционной инстанции не применены нормы материального права, подлежащие применению к возникшим правоотношениям, его выводы являются преждевременными, как основанные на неправильном применении норм материального права, повлёкшем неполное установление обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения заявленных требований.

Кассационный суд допущенные судом апелляционной инстанции нарушения норм материального права не устранил.

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

Из разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащихся в постановлении от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении», следует, 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 (пункт 2).

Однако апелляционное и кассационное определения приведённым положениям не соответствуют, а допущенные судами существенные нарушения норм материального и процессуального права могут повлиять на исход административного дела.

При таких данных обжалуемые судебные акты не могут быть признаны законными, подлежат отмене, а административное дело - направлению в суд

апелляционной инстанции на новое рассмотрение в порядке административного судопроизводства.

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

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Ленинградского областного суда от 29 марта 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 16 августа 2023 года отменить, административное дело направить в Ленинградский областной суд на новое апелляционное рассмотрение в порядке административного судопроизводства.

Председательствующий

Судьи