



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 48-КГ23-24-К7

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

30 января 2024 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Киселёва А.П.,
Горшкова В.В., Марьина А.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по иску прокурора Троицкого района Челябинской области к администрации муниципального образования «Ключевское сельское поселение» Троицкого района Челябинской области о возложении обязанности провести открытый конкурс на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения и водоотведения, являющихся муниципальным имуществом, о заключении концессионного соглашения по кассационной жалобе администрации муниципального образования «Ключевское сельское поселение» Троицкого района Челябинской области на решение Троицкого районного суда Челябинской области от 7 декабря 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 20 февраля 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 мая 2023 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горшкова В.В., выслушав прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцову Е.А., просившую судебные постановления оставить без изменения, кассационную жалобу – без удовлетворения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Троицкого района Челябинской области обратился в суд с названным иском к администрации муниципального образования

«Ключевское сельское поселение» Троицкого района Челябинской области, указав, что объекты водоснабжения и водоотведения, расположенные на территории Ключевского сельского поселения и являющиеся муниципальным имуществом, переданы по договору аренды ООО «Новые коммунальные системы – Троицк». Поскольку передача прав владения и пользования объектами систем водоснабжения и водоотведения должна осуществляться на основании концессионного соглашения, заключённого по результатам открытого конкурса, на администрацию муниципального образования «Ключевское сельское поселение» должна быть возложена обязанность проведения открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении данных объектов водоснабжения и водоотведения, являющихся муниципальным имуществом, заключения по результатам проведения конкурса концессионного соглашения. Прокурор также полагал, что бездействие администрации муниципального образования «Ключевское сельское поселение» по непроведению конкурса и заключению концессионного соглашения создает угрозу жизни и здоровью неопределённого круга лиц.

Решением Троицкого районного суда Челябинской области от 7 декабря 2022 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 20 февраля 2023 г., требования прокурора удовлетворены частично: на ответчика возложена обязанность в течение года после вступления решения суда в законную силу провести открытый конкурс на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения и водоотведения, являющихся муниципальным имуществом администрации Ключевского сельского поселения и заключить по результатам проведения конкурса концессионное соглашение в отношении данных объектов.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 мая 2023 г. решение суда первой инстанции и апелляционное определение оставлены без изменения.

В кассационной жалобе ставится вопрос об отмене состоявшихся судебных постановлений.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В. от 11 декабря 2023 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 в результате проведения проверки исполнения органами местного самоуправления законодательства о концессионных соглашениях в отношении объектов водоснабжения и водоотведения прокуратурой Троицкого района выявлено, что администрацией муниципального образования «Ключевское сельское поселение» Троицкого района Челябинской области объекты водоснабжения и водоотведения, являющиеся муниципальным имуществом, переданы по договору аренды ООО «Новые коммунальные системы – Троицк».

Конкурс на заключение концессионного соглашения в отношении этих объектов не проведён, концессионное соглашение не заключено.

По результатам рассмотрения представления прокурора об устранении нарушений требований законодательства администрацией муниципального образования «Ключевское сельское поселение» Троицкого района Челябинской области дан ответ от 22 января 2020 г. о заключении концессионного соглашения после проведения оценки объектов водоснабжения, а также после проведения открытого конкурса на право заключения указанного соглашения.

Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции исходил из того, что с 8 мая 2013 г. передача органом местного самоуправления прав владения и пользования объектами водоснабжения и водоотведения, находящимися в муниципальной собственности, возможна только по концессионным соглашениям, заключённым по результатам проведённого открытого конкурса. Поскольку указанная обязанность администрацией муниципального образования «Ключевское сельское поселение» не исполнена, объекты водоснабжения переданы юридическому лицу по договору аренды, заключённому без проведения конкурса, суд пришёл к выводу об удовлетворении требований прокурора о возложении на администрацию, как на собственника данных объектов, обязанности по проведению открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения и водоотведения, являющихся муниципальным имуществом, а также обязанности по заключению по результатам проведения конкурса концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения и водоотведения.

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 суда кассационной инстанции 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.

Обжалуемым решением суда на ответчика возложена обязанность провести открытый конкурс на право заключения концессионного соглашения в отношении принадлежащих ему объектов водоснабжения и водоотведения, по результатам его проведения заключить соответствующее концессионное соглашение.

Согласно ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Полномочия органов местного самоуправления определены в ст. 14-16² Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении).

В п. 4 ч. 1 ст. 16 Закона о местном самоуправлении установлено, что организация в границах муниципального округа водоснабжения населения, водоотведения относится к вопросам местного значения муниципального, городского округа в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 4³ ч. 1 ст. 17 названного Федерального закона в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон о водоснабжении).

В соответствии с пп. 1, 9 ч. 1 ст. 6 Закона о водоснабжении к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных округов, городских округов по организации водоснабжения и водоотведения на соответствующих территориях относится организация водоснабжения населения, в том числе принятие мер по организации водоснабжения населения и (или) водоотведения в случае невозможности исполнения организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, своих обязательств либо в случае отказа указанных организаций от исполнения своих обязательств; заключение соглашений об условиях осуществления регулируемой

деятельности в сфере водоснабжения и водоотведения в случаях, предусмотренных данным законом.

В ч. 1 ст. 37 Закона о местном самоуправлении предусмотрено, что местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В ч. 3 ст. 14 Закона о местном самоуправлении закреплён минимальный гарантированный перечень вопросов местного значения сельского поселения.

В силу ч. 4 ст. 14 этого же закона только в случае отсутствия указания об отнесении иных вопросов местного значения, предусмотренных ч. 1 данной статьи для городских поселений, к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с ч. 3 поименованной статьи они решаются на территориях сельских поселений органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях данные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов.

Исходя из приведённых норм закона владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией и в пределах их полномочий, при этом организация водоснабжения населения и водоотведения не относится к вопросам местного значения сельских поселений.

При рассмотрении дела суд не привёл ссылок на закон Челябинской области о закреплении этих вопросов местного значения за сельскими поселениями, не указал пункты Устава Ключевского сельского поселения, которыми данные полномочия были бы предусмотрены или отнесены к вопросам местного значения муниципальных районов.

Таким образом, при рассмотрении настоящего дела судом не была установлена именно обязанность Ключевского сельского поселения, являющегося муниципальным образованием, но не муниципальным районом, по организации водоснабжения населения и водоотведения, в том числе, путём заключения концессионного соглашения.

То обстоятельство, что муниципальное образование является собственником имущества, в настоящем случае существенного значения не имеет, поскольку полномочия собственника по пользованию, владению и распоряжению имуществом, гарантированные ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, не корреспондируют обязанности совершать с данным имуществом какие-либо действия, если это не предписано законом, чего при рассмотрении дела судом установлено не было.

Доводы ответчика о том, что проведение конкурса на право заключения концессионного соглашения и его заключение относится к полномочиям администрации Троицкого муниципального района, соглашение о передаче полномочий по организации водоснабжения и водоотведения между администрацией муниципального образования «Ключевское сельское поселение» и администрацией Троицкого муниципального района не заключалось, оценки со стороны суда в нарушение требований ст. 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации также не получили.

В силу ч. 1 ст. 41¹ Закона о водоснабжении передача прав владения и пользования отдельными объектами систем водоснабжения и водоотведения, находящимися в муниципальной собственности, осуществляется по договорам аренды таких объектов, которые заключаются в соответствии с требованиями гражданского законодательства, антимонопольного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации с учётом особенностей, установленных данным законом по концессионным соглашениям, заключённым в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Согласно ч. 2 данной статьи осуществление полномочий по организации в границах поселения, муниципального округа, городского округа водоснабжения населения и водоотведения посредством передачи прав владения и (или) пользования централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем, находящимися в муниципальной собственности, реализуется по договорам их аренды или по концессионным соглашениям, за исключением случаев передачи прав владения, пользования, распоряжения такими системами и (или) объектами в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации.

По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счёт создать и (или) реконструировать определённое этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности (ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», далее – Закон о концессионных соглашениях).

Как предусмотрено ч. 1¹ ст. 3 и п. 11 ч. 1 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях, в случае, если объектом концессионного соглашения являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, подготовка, заключение, исполнение, изменение и прекращение концессионных соглашений осуществляются с учётом особенностей, установленных гл. 4 данного закона.

В соответствии с ч. 1 ст. 39 вышеуказанного закона по концессионному соглашению, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем и концедентом по которому выступает муниципальное образование, третьей стороной в обязательном порядке является также субъект Российской Федерации, в границах территории которого находится имущество, передаваемое концессионеру по концессионному соглашению, в случае, если полномочия по государственному регулированию тарифов в сфере теплоснабжения, в сфере водоснабжения и водоотведения не переданы указанному муниципальному образованию в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и если при осуществлении концессионером деятельности, предусмотренной таким концессионным соглашением, реализация концессионером производимых товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учётом установленных надбавок к ценам (тарифам).

Возлагая на муниципальное образование «Ключевское сельское поселение» в резолютивной части решения обязанность заключить концессионное соглашение, суд вышеприведённые нормы закона не учёл и не проверил, необходимо ли участие соответствующего субъекта Российской Федерации, в границах территории которого находится имущество, передаваемое концессионеру по концессионному соглашению, при заключении такого соглашения.

Судом при этом также не учтено, что согласно п. 1 ст. 420 Гражданского кодекса Российской Федерации договором признаётся соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

На заключение концессионного соглашения, которое является гражданско-правовым договором, исходя из положений Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре, необходимо волеизъявление всех участвующих сторон, согласование между ними условий договора.

Возлагая на концедента обязанность заключить концессионное соглашение, суд не определил его иные стороны (концессионера и иных лиц) и условия, на которых такое соглашение должно быть заключено. Кроме

того, абстрактная обязанность заключить концессионное соглашение по результатам проведения конкурса также не сможет быть исполнена в случае отказа участника конкурса от подписания концессионного соглашения или объявлении конкурса несостоявшимся (ч. 2 ст. 36 Закона о концессионных соглашениях).

Следует также учесть, что по общему правилу концессионное соглашение заключается в отношении имущества, свободного от прав третьих лиц, однако объекты водоснабжения и водоотведения, в отношении которых заявлены иски, не являются свободными от прав третьих лиц, так как переданы администрацией сельского поселения по действующему договору аренды ООО «Новые коммунальные системы – Троицк».

Данный договор аренды не прекратил своё действие, не расторгнут и не признан недействительным, однако суд данному обстоятельству не дал никакой оценки.

Суд также не учёл, что способы защиты гражданских прав предусмотрены ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации. Избранный способ защиты нарушенного права должен в случае удовлетворения иска привести к его восстановлению, при этом он не должен допускать нарушение прав других лиц, добросовестность действий которых предполагается.

Возложение обязанности провести конкурс и заключить по его результатам концессионное соглашение приведёт к нарушению прав ООО «Новые коммунальные системы – Троицк» как участника гражданского оборота, который вправе рассчитывать на его стабильность.

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 Троицкого районного суда Челябинской области от 7 декабря 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 20 февраля 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 мая 2023 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий



Судьи

