74RS0039-01-2023-000002-71

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 48-КГ23-23-К7

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 16 апреля 2024 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Асташова С.В.,
судей Киселёва А.П. и Кротова М.В.

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 по исполнению законодательства о концессионных соглашениях в отношении объектов теплоснабжения,

по кассационной жалобе администрации муниципального образования «Ключевское сельское поселение» Троицкого района Челябинской области на решение Троицкого районного суда Челябинской области от 30 января 2023 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 18 апреля 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 июля 2023 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.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 иском к администрации муниципального образования «Ключевское сельское поселение» Троицкого района Челябинской области, указав, что ответчиком не исполняется требование законодательства о концессионных соглашениях в отношении объектов теплоснабжения, являющихся муниципальным имуществом. Данные объекты теплоснабжения, расположенные на территории Ключевского сельского поселения Троицкого муниципального района Челябинской области, необоснованно переданы по договору аренды обществу с ограниченной ответственностью «Новые коммунальные системы – Троицк» (далее – ООО «Новые коммунальные системы – Троицк»).

Прокурор также полагал, что бездействие администрации муниципального образования «Ключевское сельское поселение» по не проведению конкурса и заключению концессионного соглашения создают угрозу жизни и здоровью неопределённого круга лиц.

Решением Троицкого районного суда Челябинской области от 30 января 2023 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 18 апреля 2023 г., требования прокурора удовлетворены частично, на ответчика возложена обязанность в течение 18 месяцев со дня вступления решения суда в законную силу провести открытый конкурс на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов теплоснабжения, являющихся муниципальным имуществом администрации Ключевского сельского поселения, и заключить по результатам конкурса концессионное соглашение в отношении данных объектов.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 июля 2023 г. решение суда первой инстанции и апелляционное определение оставлены без изменения.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В. от 4 марта 2024 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 кассационной жалобы и возражения на неё, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит жалобу подлежащей удовлетворению.

В соответствии со статьёй 390^{14} 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.

Как установлено судом, в результате проведения проверки исполнения органами местного самоуправления законодательства о концессионных соглашениях в отношении объектов теплоснабжения прокуратурой Троицкого района выявлено, что администрацией муниципального образования «Ключевское сельское поселение» Троицкого района Челябинской области объекты теплоснабжения, 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 23 ноября 2022 г. о возможности заключении концессионного соглашения после проведения оценки объектов теплоснабжения, а также после проведения открытого конкурса на право заключения указанного соглашения.

Удовлетворяя требования прокурора, суд первой инстанции исходил из того, что с 8 мая 2013 г. передача органом местного самоуправления прав владения и пользования объектами теплоснабжения, 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 теплоснабжения переданы юридическому лицу по договору аренды, заключённому без проведения конкурса, суд пришёл к выводу об удовлетворении требований прокурора о возложении на администрацию обязанности по проведению открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов теплоснабжения, являющихся муниципальным имуществом, а также обязанности по заключению по результатам проведения конкурса концессионного соглашения в отношении данных объектов.

С такими выводами суда первой инстанции согласились суды апелляционной и кассационной инстанций.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что с обжалуемыми судебными постановлениями нельзя согласиться по следующим основаниям.

В соответствии с частью 1 статьи 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 (пункт 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении»).

Как разъяснено в пункте 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.

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 теплоснабжения, по результатам его проведения заключить соответствующее концессионное соглашение.

Согласно части 1 статьи 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 статьях 14–16^2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении).

Пунктом 4 части 1 статьи 16 Закона о местном самоуправлении установлено, что организация в границах муниципального округа теплоснабжения населения относится к вопросам местного значения муниципального, городского округа в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 4^2 части 1 статьи 17 названного 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 полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении).

Полномочия органов местного самоуправления в сфере теплоснабжения определены в статье 6 Закона о теплоснабжении.

В части 1 статьи 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 части 3 статьи 14 Закона о местном самоуправлении закреплён минимальный гарантированный перечень вопросов местного значения сельского поселения. В указанный перечень включены вопросы, предусмотренные подпунктами 1–3, 9, 10, 12, 14, 17, 19 (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 21, 28, 30, 33 части 1 статьи 14 Закона о местном самоуправлении.

Законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных частью 1 названной статьи вопросов местного значения городских поселений (за исключением вопроса местного значения, предусмотренного пункт 23 части 1 указанной статьи).

В силу части 4 статьи 14 этого же закона только в случае отсутствия указания об отнесении иных вопросов местного значения, предусмотренных частью 1 данной статьи для городских поселений, к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с частью 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 теплоснабжения 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.

То обстоятельство, что муниципальное образование является собственником имущества, в настоящем случае существенного значения не имеет, поскольку правомочия собственника по пользованию, владению и распоряжение имущества, гарантированные статьёй 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 теплоснабжения между администрацией муниципального образования «Ключевское сельское поселение» и администрацией Троицкого муниципального района не заключалось, оценки со стороны суда также не получили.

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 (часть 1 статьи 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», далее – Закон о концессионных соглашениях).

Как предусмотрено частью 1 статьи 3 и пунктом 11 части 1 статьи 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 главой 4 данного закона.

В соответствии с частью 1 статьи 39 указанного 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» обязанность заключить концессионное соглашение, суд приведённые выше 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 пункту 1 статьи 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 (часть 2 статьи 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 теплоснабжения, в отношении которых заявлены исковые требования, 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 оценки не дал и ООО «Новые коммунальные системы – Троицк» к участию в деле не привлёк.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что допущенные судебными инстанциями нарушения норм права являются существенным, они повлияли на

результат рассмотрения дела и не могут быть устранены без отмены судебных постановлений и нового рассмотрения дела.

Исходя из изложенного, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит нужным отменить решение решение Троицкого районного суда Челябинской области от 30 января 2023 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 18 апреля 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 июля 2023 г., а дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Руководствуясь статьями 390^{14}, 390^{15}, 390^{16} Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Троицкого районного суда Челябинской области от 30 января 2023 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 18 апреля 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 июля 2023 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд первой ~~инстанции.~~

Председательствующий

Судьи