27RS0017-01-2023-000297-36

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 58-КГ24-8-К9

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 5 ноября 2024 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Марьина А.Н.,
судей Горшкова В.В. и Кротова М.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по иску прокурора Нанайского района Хабаровского края к КГБУ «Иннокентьевский дом-интернат для престарелых и инвалидов», министерству социальной защиты Хабаровского края о возложении обязанности устранить нарушения пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологического законодательства,

по кассационной жалобе министерства социальной защиты Хабаровского края на решение Нанайского районного суда Хабаровского края от 31 августа 2023 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 28 ноября 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 февраля 2024 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В., выслушав прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., возражавшего против удовлетворения жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Нанайского района Хабаровского края обратился в суд с иском о возложении обязанности, указав, что в ходе проведения проверочных мероприятий в КГБУ «Иннокентьевский дом-интернат для престарелых и инвалидов» (далее – КГБУ «Иннокентьевский ДПИ») установлен ряд нарушений требований пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологического законодательства. В целях устранения выявленных нарушений директору учреждения внесено представление. До настоящего времени нарушения устранены не в полном объёме.

Решением Нанайского районного суда Хабаровского края от 31 августа 2023 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 28 ноября 2023 г., исковые требования прокурора удовлетворены частично. На Министерство социальной защиты Хабаровского края возложена обязанность в течение шести месяцев со дня вступления решения суда в законную силу выделить денежные средства для приведения КГБУ «Иннокентьевский ДПИ» в соответствие с требованиями пожарной безопасности. На КГБУ «Иннокентьевский ДПИ» возложена обязанность в течение четырёх месяцев после доведения лимитов бюджетных обязательств: обеспечить соответствие требованиям пожарной безопасности ширину пандуса из коридора непосредственно наружу в жилом корпусе 1; обеспечить соответствие требованиям ширину эвакуационных выходов из веранды и холла; обеспечить использование сертифицированного не горючего кабеля, провода СОУЭ.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 февраля 2024 г. судебные постановления оставлены без изменения.

В кассационной жалобе Министерства социальной защиты Хабаровского края ставится вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных постановлений, как незаконных.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В. от 1 октября 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 статьей 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 данного дела.

Как установлено судами, прокуратурой Нанайского района Хабаровского края при осуществлении надзора за соблюдением законодательства о соблюдении требований пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологических норм 23 января 2023 г. проведена проверка в КГБУ «Иннокентьевский ДПИ». В результате проверки был выявлен ряд нарушений требований пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологического законодательства.

14 марта 2023 г. в ответ на представление прокурора и.о. директора КГБУ «Иннокентьевский ДПИ» Актанко А.Ю. сообщено о мерах, принятых для устранения выявленных нарушений, при этом нарушения фактически устранены не были.

30 марта 2023 г. направлено требование о повторном рассмотрении представления от 7 февраля 2023 г. 4 апреля 2023 г. КГБУ «Иннокентьевский ДПИ» дан ответ на представление прокурора района, исходя из которого нарушения в части санитарно-эпидемиологического законодательства устранены не в полном объёме.

Поскольку выявленные нарушения устранены не были, прокурор, уточнив исковые требования, просил возложить обязанность на Министерство социальной защиты Хабаровского края в течение трёх месяцев со дня вступления решения суда в законную силу профинансировать расходы, связанные с приведением КГБУ «Иннокентьевский ДПИ» в соответствие требованиям пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологического законодательства. Также возложить обязанность на КГБУ «Иннокентьевский ДПИ» после доведения лимитов бюджетных обязательств в течение четырёх месяцев организовать изолятор в соответствии с пунктами 9.8, 9.15 СП 2.1.3678-20, организовать расположение электрической проводки и электромонтажных устройств (распределительные коробки, электрические розетки и пр.) в помещениях веранды, корпусов 1 и 2 и в холе корпуса 2 по негорючему основанию (пункт 35а Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 г. № 1479), привести в соответствие с действительностью план эвакуации помещения жилого корпуса 1 (пункт 31 Правил противопожарного режима в Российской Федерации), ГОСТ Р 12.2.143-2009 ССБТ «Система стандартов безопасности труда (ССБТ). Пожарная техника для защиты объектов. Основные виды. Размещение и обслуживание»); привести в соответствие требованиям пожарной безопасности ширину пандуса с коридора непосредственно наружу в жилом корпусе 1. Обеспечить использование сертифицированного не горючего кабеля, провода СОУЭ, завести журнал учёта огнетушителей, журнал технического обслуживания огнетушителей, соответствующего требованиям (ст.5; п.9 ст. 52, ст. 60 ФЗ-123 «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» от 22 июля 2008 г.; п. 60 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства от 16 сентября 2020 г. № 1479; Приложение Г, таблица 1, 2, 3, раздел 4.3 СП 9.13130.2009 Техника пожарная. Огнетушители. Требования к эксплуатации).

Разрешая исковые требования, суд первой инстанции, исходил из того, что КГБУ «Иннокентьевский ДПИ» не соблюдаются требования действующего

законодательства, представление прокурора от 7 февраля 2023 г. не было выполнено ответчиком в установленные сроки в полном объёме, в части: 1) несоответствия требованиям пожарной безопасности ширины пандуса с коридора непосредственно наружу в жилом корпусе № 1 с коридора ширина пандуса, 2) несоответствия требованиям ширины эвакуационных выходов с веранд и холла (центральный вход непосредственно наружу из зданий жилых корпусов № 1, № 2), 3) не обеспечения использования сертифицированного не горючего кабеля, провода СОУЭ, что не позволяет обеспечить пожарную безопасность проживающих в учреждении лиц.

Учитывая, что принятие решения о капитальном ремонте КГБУ «Иннокентьевский ДПИ» относится к компетенции министерства края, однако эта обязанность им не исполняется, что нарушает право неопределённого круга лиц на безопасные условия проживания и предоставления социальных услуг, суд пришёл к выводу о возложении обязанности на министерство профинансировать расходы, связанные с приведением КГБУ «Иннокентьевский ДПИ» в соответствии с требованиями пожарной безопасности, установив шестимесячный срок исполнения решения суда.

С выводами судов первой и апелляционной инстанций согласился кассационный суд общей юрисдикции.

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

Статьёй 63 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» регулируются требования прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия.

Согласно части 2 указанной статьи порядок направления прокурором требования о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям устанавливается Законом Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре).

В соответствии со статьёй 1 названного закона прокуратура Российской Федерации наделена полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на её территории законов.

В силу статьи 21 Закона о прокуратуре предметом надзора органов прокуратуры являются: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного

содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в этом пункте (пункт 1).

При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы (пункт 2).

При реализации возложенных функций прокурор вправе проверять исполнение законов органами и должностными лицами, перечисленными в пункте 1 статьи 21 Закона о прокуратуре, а также вносить представления об устранении выявленных нарушений закона (абзац четвертый пункта 3 статьи 22 этого же закона).

В силу пункта 1 статьи 24 Закона о прокуратуре представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 24 февраля 2005 г. № 84-0, при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, при этом само по себе представление прокурора не имеет абсолютного характера и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить указанные в пункте 1 статьи 21 Закона о прокуратуре органы и должностные лица устранить допущенные нарушения закона прежде всего в добровольном порядке. Требование о безусловном исполнении представления прокурора реализуется путём специальных процедур – вынесения самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо путём обращения в суд. При рассмотрении в судебном порядке дела об оспаривании представления прокурора прокурор должен доказать факт нарушения закона органом или должностным лицом, которому внесено представление, и правомерность своих требований.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации под главным распорядителем бюджетных средств (главным распорядителем средств соответствующего бюджета) понимается, в частности, орган государственной власти (государственный орган), имеющий право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено данным кодексом (абзац тридцать шестой статьи 6).

Получателем бюджетных средств (получателем средств соответствующего бюджета) является в том числе находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казённое учреждение, имеющее право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публичноправового образования за счёт средств соответствующего бюджета, если иное не установлено этим кодексом (абзац тридцать восьмой статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся (статья 381

Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В законе (решении) о бюджете могут устанавливаться условия предоставления средств из бюджета, в соответствии с которыми предоставление таких средств осуществляется в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Порядок доведения указанных бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей бюджетных средств устанавливается финансовым органом.

До утверждения указанного в абзаце первом пункта 1 статьи 74 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядка доведение соответствующих бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей (распорядителей) или получателей бюджетных средств не допускается (абзац третий пункта 1).

Органы исполнительной власти (органы местной администрации), являющиеся главными распорядителями (распорядителями) и (или) получателями бюджетных средств, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета, осуществляют соответствующие бюджетные полномочия, установленные данным кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами (пункт 4 статьи 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Обеспечение результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств в соответствии с утверждёнными бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств, осуществление планирования расходов бюджета, составление обоснования бюджетных ассигнований, распределение этих денежных средств, их лимитов по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств, исполнение соответствующей части бюджета, а также определение порядка утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казёнными учреждениями, отнесены к полномочиям главного распорядителя бюджетных средств (статья 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, только главный распорядитель бюджетных средств имеет право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты и социального обслуживания населения является министерство социальной защиты Российской Федерации. На региональном уровне данные функции осуществляет министерство социальной

защиты Хабаровского края, которое является исполнительным органом Хабаровского края, осуществляющим государственные полномочия, отнесённые нормативными правовыми актами Российской Федерации и края к компетенции исполнительных органов Хабаровского края в сфере социальной защиты и социального обслуживания населения, организаций и осуществления деятельности по опеке и попечительству.

Министерство осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные краевые государственные учреждения: казённые, бюджетные, автономные (далее – подведомственные учреждения).

В соответствии с предоставленными полномочиями министерство координирует и осуществляет методическое руководство деятельности подведомственных учреждений, организует защищённость объектов социальной защиты, разрабатывает, финансово обеспечивает и реализует государственные программы края в установленной сфере деятельности. Является главным распорядителем и получателем средств краевого бюджета, предусмотренных на реализацию возложенных на министерство функций, главным администратором доходов краевого бюджета в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством края (пункты 3.6.1 Постановления Правительства Хабаровского края от 5 августа 2016 г. № 259-пр (ред. от 14 апреля 2023 г.) «Об утверждении Положения о министерстве социальной защиты Хабаровского края»).

При этом министерство вправе осуществлять функции государственного заказчика при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе функции государственного заказчика по капитальному строительству, реконструкции, текущему и капитальному ремонту подведомственных учреждений (пункты 3.13, 5.4.24 указанного Постановления Правительства Хабаровского края).

В целях реализации своих полномочий министерство вправе организовывать капитальное строительство, реконструкцию, эксплуатацию, текущий и капитальный ремонт объектов подчинённых органов и организаций.

Согласно пункту 1.3 Устава КГБУ «Иннокентьевский ДПИ» является бюджетным учреждением, финансируемым из краевого бюджета. Учредителем учреждения является Хабаровский край. Органом исполнительной власти Хабаровского края, осуществляющим функции и полномочия Учредителя, является министерство социальной защиты края. Учреждение подведомственно министерству.

Возложение на министерство социальной защиты Хабаровского края обязанности в течение 6 месяцев с момента вступления решения в законную силу выделить денежные средства для приведения КГБУ «Иннокентьевский ДПИ» в соответствии с требованиями пожарной безопасности, является вмешательством в административно-хозяйственную деятельность государственного органа. Установленный срок выделения финансирования не отвечает критериям разумности, поскольку не учитывает, что для выделения денежных средств из краевого бюджета необходимо правовое и экономическое обоснование, а также

разработка проектной документации, проведение экспертизы проектной документации, что также может повлиять на сроки осуществления мероприятий.

Таким образом, указание суда на то, что министерством социальной защиты Хабаровского края не выполняются возложенные на него законом обязанности по капитальному строительству, реконструкции, эксплуатации, текущему и капитальному ремонту подчинённого ему КГБУ «Иннокентьевский ДПИ», что нарушает право неопределенного круга лиц на безопасные условия проживания и предоставления социальных услуг, без учёта указанных обстоятельств о порядке распределения бюджетных средств, не может являться основанием для определения в решении суда порядка исполнения министерством его полномочий и обязанностей.

Понуждение федерального органа исполнительной власти к выделению финансирования является ограничением права главного распорядителя средств федерального бюджета на самостоятельное решение вопросов, отнесённых к компетенции данного органа, вмешательством в административно-хозяйственную деятельность государственного органа и нарушает установленный статьёй 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения властей.

Названные обстоятельства в нарушение положений статей 67 и пункта 2 части 4 статьи 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации оценки суда первой инстанции не получили, равно как и не были учтены судом апелляционной инстанции и кассационным судом общей юрисдикции.

Исходя из изложенного, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что при рассмотрении настоящего дела судами существенно нарушены нормы права, данные нарушения являются непреодолимыми и могут быть устранены только путём отмены состоявшихся по делу судебных постановлений и направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции. При новом рассмотрении дела суду следует учесть изложенное и разрешить спор в соответствии с требованиями закона.

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

определила:

решение Нанайского районного суда Хабаровского края от 31 августа 2023 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 28 ноября 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 февраля 2024 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи