

ОСОБЕННОСТИ АРБИТРАЖНОЙ ПРАКТИКИ ПО НЕКОТОРЫМ ВОПРОСАМ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Проведено обобщение решений арбитражных судов Российской Федерации по вопросам применения законодательства о муниципальной собственности.

Ключевые слова: муниципальная собственность, арбитражная практика, решения о понуждении, решения об обязывании, передача имущества, получение финансовой компенсации, споры о бесхозяйном имуществе, ссылки на нормы конституции

Анализ арбитражной практики, связанной с вопросами формирования муниципальной собственности, позволяет выделить некоторые проблемы и пробелы современного законодательства, что значимо для судебной практики.

Ниже приводятся примеры, составленные из решений в основном арбитражных судов разных округов, принятых за последние два года.

1. Арбитражные суды выносят решения о понуждении органов местного самоуправления к принятию объектов социально-бытового назначения в муниципальную собственность, указывая на неправомерность выдвижения дополнительных требований для их принятия в муниципальную собственность. Как правило, это не только неодолимые, но и финансово емкие объекты.

Например, городскому округу Ухта (Республика Коми) было передано имущество Сосногорского отделения Северной железной дороги. В числе принятых объектов – здания насосной станции в п. Тобысь, построенные в 1940 г. Кроме этого, на баланс коммунального хозяйства Ухты передаются спецсооружения, котельные, скважины и колодцы, теплофикационные, водопроводные и канализационные сети, производственные здания, построенные в 50–80-х гг. Многие объекты находятся в аварийном состоянии и требуют капитальных вложений, что тяжелым бременем ложится на муниципальный бюджет.

Но далеко не всегда органы местного самоуправления соглашаются с такими условиями. Достаточно часто они отказываются принимать на свой баланс ветхое жилье, требующее значительных финансовых вложений на восстановление и содержание. Сложившаяся арбитражная практика предлагает два взаимоисключающих подхода к решению этой проблемы.

В большинстве случаев арбитражные суды указывают на императивность норм, обязывающих принять в муниципальную собственность «порочное имущество», и невозможность выдвижения муниципальными образованиями каких-то особых требований в качестве условий его принятия. Приведем несколько примеров такого рода.

Отсутствие надлежащего оформления передачи спорных объектов в муниципальную собственность не может служить основанием для отказа от приобретения собственником вещных прав на объекты муниципального имущества. Из содержания постановления Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 235

* Кандидат юридических наук, доцент Московской государственной юридической академии (Москва).

«О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов РФ и муниципальную собственность» (далее – постановление Правительства РФ № 235) следует, что обязанность по передаче и принятию объектов определена императивно и не обусловлена возложением на передающую сторону дополнительных обязанностей в виде предоставления технической документации. (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 2 мая 2007 г. по делу № А78-4528/06-С2-28/211 – Читинская область.)

Ссылки администрации на отсутствие надлежащего оформления передачи спорных объектов в муниципальную собственность, соответствующей технической документации, возможность передачи в муниципальную собственность только технически исправных объектов, принятие части жилого фонда правомерно не признаны судом апелляционной инстанции в качестве обстоятельств, свидетельствующих о законности оспариваемого бездействия. (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 26 июля 2007 г. по делу № А19-14240/06-28 – Иркутская область.)

Необходимость восстановления изоляции подземного газопровода к жилому дому, изготовления технической документации на выполнение выноса кабельной линии из зоны строительства пристройки не является основанием для отказа в принятии имущества в муниципальную собственность, поскольку передача и принятие не обусловлены возложением на передающую сторону дополнительных обязанностей. (Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 27 сентября 2007 г. по делу № А25-1964/2006-11 – Карачаево-Черкесская Республика.)

Ссылка заявителя на то, что истцом нарушены установленные сроки передачи объектов в муниципальную собственность и не представлены расчеты по приведению этих объектов в технически исправное состояние, обоснованно отклонена судом области, поскольку в соответствии с нормами современного законодательства указанные обстоятельства не могут препятствовать передаче объектов и являться основанием для отказа в удовлетворении исковых требований. (Постановление ФАС Центрального округа от 23 августа 2006 г. по делу № А09-15604/05-10 – Брянская область.)

В судебном заседании представитель администрации указал на то, что передаваемые в муниципальную собственность жилые дома находятся в непригодном для эксплуатации состоянии, а также отсутствует надлежащая техническая документация на них. Данный довод отклоняется, так как из содержания постановления Правительства РФ № 235 следует, что обязанность по передаче и принятию объектов определена императивно и не обусловлена возложением на передающую сторону дополнительных обязанностей в виде производства ремонта жилого фонда или предоставления технической документации. (Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 29 мая 2006 г. по делу № А39-7680/2005-275/8 – Республика Мордовия.)

Доводы заявителя относительно ненадлежащего состояния спорных объектов отклоняются в силу их несостоятельности. Из содержания постановления Правительства РФ № 235 следует, что обязанность по передаче и принятию объектов определена императивно и не обусловлена возложением на передающую сторону дополнительных обязанностей в виде производства ремонта жилого фонда. Разрабатываемые в порядке реализации постановления Правительства локальные нормативные акты субъектов федерации не должны противоречить законодательству Российской Федерации. (Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 10 марта 2006 г. по делу № А31-216/2005-8 – Костромская область.)

Имеются и иные решения, в которых анализируется реальная возможность муниципального образования нести бремя содержания данного имущества.

Так, рассматривая спор о передаче находящихся в федеральной собственности объектов социальной инфраструктуры Вооруженных сил РФ, других войск и воинских формирований в муниципальную собственность, окружной арбитражный суд отметил, что акты приема-передачи спорного имущества утверждены ТУ ФАУФИ в январе и марте 2007 г., когда бюджет городского округа закрытого административно-территориального образования п. Горный на 2007 г. уже был утвержден. Кроме того, судами не исследован вопрос о достаточности бюджетных средств городского округа закрытого административно-территориального образования п. Горный, необходимых для проведения мероприятий, связанных с принятием передаваемых объектов в его собственность, и средств, необходимых для содержания данных объектов; не выяснено, принимались ли органами государственной власти Российской Федерации и Читинской области меры в целях сбалансированности бюджета п. Горный при передаче в его собственность спорных объектов. Дело по заявлению о понуждении принять в муниципальную собственность недвижимое имущество и инженерные коммуникации передано на новое рассмотрение, поскольку не исследован вопрос о достаточности средств закрытого административно-территориального образования, необходимых для проведения мероприятий, связанных с принятием передаваемых объектов в его собственность, и средств, необходимых для содержания данных объектов. (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 12 февраля 2008 г. по делу № А78-3854/07 – Читинская область).

Достаточно противоречива арбитражная практика по вопросу о наличии (отсутствии) надлежащей документации на имущество, которое передается в муниципальную собственность. Ранее уже приводились примеры решений, в которых указывалось, что отсутствие надлежаще оформленной документации не является препятствием для принятия имущества в муниципальную собственность. Но есть прямо противоположные примеры.

Заявление о признании недействительным распоряжения госоргана о безвозмездной передаче имущества, находящегося в федеральной собственности, в собственность муниципального образования удовлетворено, поскольку данное распоряжение не соответствует закону и нарушает права и законные интересы заявителя, так как незаконно возлагает на него обязанности по принятию и содержанию имущества, не индивидуализированного необходимым пакетом документов. (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 13 декабря 2007 г. по делу № А19-7310/07-23 – Иркутская область.)

Однако если стороной ставится вопрос о нарушении процедуры принятия, то это учитывается судами при вынесении решения.

Федеральное государственное учреждение «Буревестник» Управления по Приволжскому федеральному округу Федерального агентства по государственным резервам обратилось в Арбитражный суд Чувашской Республики с иском к администрации г. Чебоксары об обязанности принять в муниципальную собственность в двухмесячный срок с даты вынесения решения подстанцию, высоковольтную кабельную линию и линии электропередач, обеспечивающие энергоснабжение жилых домов, детского сада и иных объектов инфраструктуры города и внесенные в реестр федеральной собственности. Истец счел, что у администрации в силу современного законодательства возникла обязанность по принятию указанных объектов в муниципальную собственность. Неисполнение данной обязанности ответчиком послужило основанием для обращения ФГУ «Буревестник» в Арбитражный суд Чувашской Республики с настоящим иском. Перечень документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта РФ или муниципальную собственность, установлен постановлением Правительства РФ от 13 июня 2006 г. № 374. Истец не выполнил требования закона по представ-

лению необходимого пакета документов и получению решения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия собственника имущества, что повлекло правомерный отказ в удовлетворении заявленного иска. (Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 29 ноября 2007 г. по делу № А79-11478/2006 – Чувашская Республика.)

В ситуациях с понуждением органов местного самоуправления принять в муниципальную собственность «порочное» или «проблемное» имущество для таких органов возникает еще одна проблема. Если они подписывают акты о принятии такого имущества, то тем самым лишают себя весомых аргументов в случае будущего судебного разбирательства, но если они отказываются подписывать их, то это фактически не влияет на возникновение права собственности.

В случае если в установленный срок передаточный акт не подписан и (или) не представлен органу государственной власти, осуществляющему передачу имущества, передаточный акт утверждается уполномоченным органом в одностороннем порядке. Право собственности на имущество, передаваемое в порядке, установленном законом, возникает с даты, устанавливаемой решением указанного органа. (Постановления ФАС Московского округа от 28 мая 2007 г., 31 мая 2007 г. по делу № А41-К2-24720/06.)

Указанные решения являются основаниями возникновения права собственности на имущество, включенное в утвержденные перечни. В случае если в установленный срок передаточный акт не подписан и (или) не представлен органу государственной власти или органу местного самоуправления, осуществляющему передачу имущества, передаточный акт утверждается уполномоченным органом в одностороннем порядке. (Постановление ФАС Уральского округа от 24 декабря 2007 г. по делу № А76-4974/2007 – Челябинская область.)

Аналогичная позиция прослеживается и в решениях Верховного Суда РФ.

Право собственности на имущество, передаваемое в муниципальную либо областную собственность, возникает с даты, устанавливаемой решениями органа исполнительной власти области. Регистрации права государственной или муниципальной собственности на их имущественные комплексы как объекты недвижимости при передаче имущества не требуется. (Определение Верховного Суда РФ от 16 мая 2007 г. по делу № 59-Г07-7.)

2. Арбитражные суды выносят решения об обяыывании органов местного самоуправления принять в муниципальную собственность любой жилищный фонд, независимо от его состояния, наличия технической документации и целевого назначения.

Причем не имеет значения, кто обращается в суд – орган государственной власти, государственное учреждение или коммерческая организация, не важно, в чьей собственности находился ранее жилищный фонд – частной или государственной. Определяющими для судов являются нормы постановления Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (далее – постановление от 27 декабря 1991 г. № 3020-1), в соответствии с которым жилищный фонд считается объектом муниципальной собственности.

Так, ОАО «Базис» обратилось в Арбитражный суд Кировской области с иском о признании недействительным решения администрации Слободского района Кировской области осуществить фактический прием в муниципальную собственность жилого дома путем оформления необходимой технической документации

и акта приема-передачи. Причинами отказа в принятии жилого дома послужили его ненадлежащее состояние и необходимость проведения капитального ремонта. В постановлении арбитражного суда указано, что из содержания постановления Правительства РФ № 235 следует, что обязанность по передаче и принятию объектов определена императивно и не обусловлена возложением на передающую сторону дополнительных обязанностей в виде производства капитального ремонта жилищного фонда. Поэтому кассационная инстанция считает решение суда об удовлетворении заявленных требований общества о понуждении администрации исполнить обязательства по приему в муниципальную собственность жилого дома № 24 путем оформления необходимой технической документации и акта приема-передачи законным и обоснованным. (Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 6 марта 2006 г. по делу № А28-5064/2005-181/17 – Кировская область.)

ОАО «Дальсвязь» обратилось в Арбитражный суд Сахалинской области с иском к администрации муниципального образования Холмского района о понуждении к принятию в муниципальную собственность жилых домов. Отказывая в принятии объектов в муниципальную собственность, администрация сослалась на ненадлежащее техническое состояние жилищного фонда, отсутствие у администрации денежных средств на его восстановление и содержание, а также на необходимость предоставления ряда документов, в том числе выписки из реестра государственной собственности, актов приема-передачи жилищного фонда, кадастровых номеров земельных участков под передаваемыми объектами недвижимости. Удовлетворяя требования ОАО «Дальсвязь» об обязанности Комитета по управлению имуществом муниципального образования Холмского района принять в муниципальную собственность объекты недвижимости, не подлежащие приватизации, арбитражный суд исходил из следующего. В соответствии с п. 2 постановления от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 объекты государственной собственности, указанные в приложении 3 к настоящему постановлению, независимо от того, на чьем балансе они находятся, передаются в муниципальную собственность городов (кроме городов районного подчинения) и районов (кроме районов в городах). Объекты жилищного фонда, указанные в приложении 3, являются объектами муниципальной собственности непосредственно в силу прямого указания закона. Порядок передачи объектов в муниципальную собственность определен постановлением Правительства РФ № 235, в силу п. 5 которого органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, в государственную (муниципальную) собственность которых передаются объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности, совместно с администрациями предприятий в месячный срок с момента принятия соответствующего решения о передаче указанных объектов оформляют необходимую техническую документацию и акты приема-передачи. Апелляционный суд подтвердил правильность названной позиции и выводов суда первой инстанции. (Постановление ФАС Дальневосточного округа от 21 февраля 2006 г. по делу № Ф03-А59/05-1/5088 – Сахалинская область.)

Решением Арбитражного суда г. Москвы от 1 ноября 2005 г. по делу № А41-К2-12173/05 удовлетворено заявление ОАО «Российские железные дороги» о признании незаконным бездействия администрации Домодедовского района Московской области, выразившегося в непринятии в муниципальную собственность объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, перечисленных в приложении 1 к совместному распоряжению Минимущества РФ, Минфина РФ и МПС РФ от 8 апреля 2004 г. № 1499-р/110а/Т-92р. На администрацию Домодедовского района Московской области возложена обязанность принять в муниципальную собственность жилые дома. Суд на

основании постановления Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 «О создании ОАО „Российские железные дороги”», распоряжения Минимущества РФ, Минфина РФ и МПС РФ от 8 апреля 2004 г. № 1499-р/110а/Т-92а, утвердившего перечень объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, подлежащих передаче в собственность субъектов РФ и муниципальную собственность, постановления Правительства РФ № 235 пришел к выводу о том, что администрация Домодедовского района Московской области не выполнила возложенную на нее данными актами обязанность принять в муниципальную собственность указанные заявителем объекты недвижимости. Законность такого вывода подтверждена судом вышестоящей инстанции. (Постановление ФАС Московского округа от 15 мая 2006 г. по делу № А41-К212173/05 – Москва.)

Аналогичная позиция была выражена и в постановлении тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 апреля 2006 г. по делу № А56-17497/2005. Суд посчитал, что требование об обязывании администрации муниципального образования принять объекты жилищного фонда и коммунально-бытового назначения по актам приема-передачи и осуществить действия по включению их в реестр муниципальной собственности правомерно удовлетворено, поскольку в соответствии с законодательством органы местного самоуправления обязаны принять в муниципальную собственность объекты, которые не вошли в уставный капитал железной дороги. Решением суда вышестоящей инстанции данное постановление оставлено без изменения. (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 4 августа 2006 г. по делу № А56-17497/2005 – Ленинградская область.)

Важно, что арбитражные суды, удовлетворяя иски о признании недействительными постановлений от 27 декабря 1991 г. № 3020-1, постановления Правительства РФ № 235, отдельные ведомственные документы. При этом суды однозначно указывают на неправомерность выдвижения дополнительных требований для принятия объектов в муниципальную собственность, поскольку это не предусмотрено законодательством. Единственное требование, которое анализируется судами, – это нарушение процедуры передачи.

Как следует из материалов дела, 1 марта 2007 г. ТУ ФАУФИ по Республике Бурятия распоряжением № 077-р «О безвозмездной передаче имущества, находящегося в федеральной собственности и закрепленного на праве оперативного управления за федеральным государственным учреждением „Улан-Удэнская воспитательная колония” Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Республике Бурятия» передала в собственность муниципального образования г. Улан-Удэ жилой дом по ул. Пристанская, 4 «а». Из абз. 2, 3, 4 ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ следует, что передаваемое оспариваемым распоряжением имущество (жилой дом по ул. Пристанская, 4 «а», г. Улан-Удэ) не может находиться в федеральной собственности. В силу приложения 3 к постановлению от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 жилищный фонд является объектом муниципальной собственности. Из п. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ не следует, что для принятия федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника имущества, решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность муниципальную требуется согласие органа местного самоуправления. Администрация г. Улан-Удэ не заявляла доводов о нарушении порядка (процедуры) принятия оспариваемого по делу ненормативного правового акта. (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 18 декабря 2007 г. по делу № А10-1420/07 – Республика Бурятия.)

Дело по заявлению о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, выразившегося в уклонении от принятия в муниципальную

собственность жилого дома, направлено на новое рассмотрение в связи с тем, что суд не исследовал вопрос о том, был ли соблюден порядок передачи имущества из федеральной собственности в муниципальную, судом не разрешен вопрос о составе лиц, участвующих в деле. (Постановления ФАС Московского округа от 10 сентября 2007 г., 21 сентября 2007 г. по делу № А41-К2-22545-06 – Московская область.)

Жилые дома, ранее переданные органами местного самоуправления в ведение (на баланс) юридическим лицам, являются муниципальной собственностью в силу прямого указания закона. (Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 28 февраля 2007 г. по делу № А75-6192/2006 – Ханты-Мансийский автономный округ.)

Фактически муниципальное образование получает весь жилищный фонд, а потом уже вынуждено пытаться от него «избавиться», используя разные механизмы отчуждения.

ОАО г. Новосибирска в лице регионального филиала «Электросвязь» Омской области (далее – ОАО «Сибирьтелеком») обратилось в Арбитражный суд Омской области с заявлением о признании незаконным бездействия должностных лиц администрации г. Омска по вопросу принятия в собственность и на баланс жилых домов. Заявитель письмом от 28 апреля 2005 г. № 19/1079 обратился в администрацию города по вопросу передачи жилых домов, расположенных в г. Омске, по улице 1-я Береговая, 51 («А», «Б», «В», «Д», «Е», «Ж»), в муниципальную собственность. В связи с тем что администрация города уклоняется от принятия в муниципальную собственность указанных объектов недвижимого имущества, заявитель обратился в арбитражный суд. Удовлетворяя заявленные требования, арбитражный суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что согласно постановлению от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 названные истцом объекты, указанные в приложении 3 к настоящему постановлению, являются муниципальной собственностью в силу прямого указания закона и подлежат передаче собственнику независимо от того, на чьем балансе находятся. (Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 22 октября 2007 г. по делу № 10-1119/2005 – Омская область.)

Доводы заявителя кассационной жалобы со ссылкой на нормы жилищного законодательства о том, что перечень передаваемого жилищного фонда должен быть составлен поквартирно, и о нарушении прав собственников приватизированных квартир также обоснованно не приняты судом первой инстанции, поскольку в муниципальную собственность передается жилищный фонд, и после передачи в муниципальную собственность собственники жилых помещений вправе определить форму управления в соответствии с законодательством. (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 26 октября 2007 г. по делу № А78-1617/07 – Читинская область.)

Большое количество проблем возникает при рассмотрении споров о передаче жилищного фонда «не тому типу муниципальных образований».

Как следует из материалов дела, ТУ ФАУФИ по Хабаровскому краю издано распоряжение от 24 января 2007 г. № 96 «О безвозмездной передаче имущества, находящегося в федеральной собственности и закрепленного на праве оперативного управления за государственным учреждением „Чернореченская квартирно-эксплуатационная часть” в собственность муниципального образования „Хабаровский муниципальный район” Хабаровского края». Администрация муниципального района, полагая, что спорные жилые дома могут передаваться из федеральной собственности исключительно в собственность поселений, в данном случае в собственность Восточного сельского поселения, на территории которого они находятся, обратилась в арбитражный суд. Отменяя решение суда от 21 мая 2007 г. и признавая недействительными

пп. 2–6 оспариваемого распоряжения, касающиеся передачи спорного имущества в собственность муниципального образования «Хабаровский муниципальный район», апелляционная инстанция арбитражного суда исходила из того, что в соответствии со ст. 14, 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ вопросы владения, пользования и распоряжения имуществом (жилищным фондом), находящимся в муниципальной собственности поселения, относятся к вопросам местного значения этого поселения, а к компетенции муниципального района не относятся. Вместе с тем данный вывод арбитражного суда апелляционной инстанции сделан без учета положений п. 11.1 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, согласно которым Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ касается безвозмездной передачи в процессе разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами в соответствии с установленным указанным Федеральным законом разграничением вопросов местного значения и со ст. 50 данного Закона. Таким образом, его положения не распространяются на имущество, передаваемое из федеральной собственности. (Постановление ФАС Дальневосточного округа от 27 ноября 2007 г. по делу № А73-1760/2007-19 – Хабаровский край.)

Кроме того, серьезной проблемой стало отсутствие в судебных решениях указания на целевое назначение жилищного фонда. Даже если в судебном заседании приводятся ссылки на ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в соответствии с которой в муниципальной собственности может быть только так называемое социальное жилье, арбитражный суд указывает, что право муниципальной собственности на жилые помещения возникло уже в силу постановления от 27 декабря 1991 г. № 3020-1, поскольку оно было принято раньше. В концентрированном виде такая позиция была выражена в следующем решении Московского окружного арбитражного суда при рассмотрении спорного имущества, находящегося на территории г. Омска.

Довод о том, что согласно ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться ограниченный перечень имущества (только жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда), в связи с чем указанные в приложении к распоряжению жилые дома, квартиры, не используемые муниципальным образованием г. Омска и в силу прямого указания закона не относящиеся к муниципальной собственности, не могут быть переданы на условиях социального найма иным нуждающимся гражданам и, соответственно, не подлежат передаче в муниципальную собственность, отклоняется как неосновательный. Подлежат передаче в муниципальную собственность как свободные жилые помещения, так и жилые помещения, используемые гражданами по договору социального найма. (Постановления ФАС Московского округа от 28 мая 2007 г., 1 июня 2007 г. по делу № А40-49913/06-145-285 – Омская область.)

3. По мнению арбитражного суда передача имущества, находящегося в федеральной собственности, в собственность муниципальных образований в порядке, предусмотренном ч. 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ, не является передачей государственных полномочий по содержанию указанного имущества.

Администрация Прионежского муниципального района обратилась в Арбитражный суд Республики Карелия с заявлением к Территориальному управлению Федерального агентства по управлению федеральным имуществом

по Республике Карелия о признании незаконным распоряжения от 30 января 2007 г. № 56-р о безвозмездной передаче имущества, находящегося в федеральной собственности, в собственность МО «Прионежский муниципальный район». Заявитель считает, что в силу ст. 4 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» орган, принявший решение о передаче имущества, должен был решить вопрос о компенсации расходов местного бюджета. В решении Арбитражного суда Республики Карелия от 27 апреля 2007 г. по делу № А26-699/2007 указывается, что заявителем не принято во внимание то обстоятельство, что указанным Законом устанавливаются принцип и порядок компенсации органам местного самоуправления расходов местных бюджетов, связанных с осуществлением переданных отдельных государственных полномочий. Передача имущества, находящегося в федеральной собственности, в собственность муниципальных образований в порядке, предусмотренном ч. 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ, не является передачей государственных полномочий по содержанию указанного имущества. Более того, в соответствии с абз. 28 ч. 11 ст. 154 Закона № 122-ФЗ муниципальное образование, в собственность которого передано имущество, несет бремя содержания данного имущества с даты возникновения права собственности. Законность решения суда первой инстанции была подтверждена судом вышестоящей инстанции. (Постановление тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 июля 2007 г. по делу № А26-699/2007 – Республика Карелия.)

4. В отдельных решениях арбитражных судов анализируется возможность получения финансовой компенсации на содержание объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

Как видно из имеющейся в деле переписки по поводу передачи объектов, отказ принять имущество обосновывался ветхостью спорных строений, истечением сроков эксплуатации, непригодностью данных объектов к эксплуатации без капитального ремонта, требующего значительных затрат. По этим же причинам не оформлены необходимые комплекты технической документации. В силу ст. 210 ГК РФ бремя содержания имущества несет его собственник, если иное не предусмотрено законом или договором. Пунктом 2 распоряжения от 8 апреля 2004 г. № 1499-р/110а/Т-92р установлено, что ОАО «Российские железные дороги» осуществляет содержание подлежащих передаче объектов до их передачи в собственность субъектов РФ либо муниципальную собственность. Таким образом, ни из нормы закона, ни из решения собственника федерального имущества не следует, что на принимающую сторону в лице муниципального образования возлагаются расходы по восстановлению имущества, приведению его в состояние, пригодное для использования по назначению, притом что ухудшение состояния имущества произошло до принятия объектов в муниципальную собственность и в период, когда они не находились во владении и пользовании муниципального образования. (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 22 февраля 2007 г. по делу № А13-2006/2006-09 – Вологодская область.)

В соответствии с п. 5 постановления Правительства РФ № 235 Министерство финансов РФ осуществляет финансирование объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения в пределах средств, предусмотренных федеральным бюджетом, а также за счет выделенных на эти цели средств иных источников путем передачи их в бюджеты соответствующих субъектов РФ. В соответствии с п. 2 ст. 38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» увеличение расходов органов самоуправления, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной

власти субъектов РФ, компенсируется органами, принявшими решение. (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 23 октября 2006 г. по делу № А78-961/06-С1-3/35 – Читинская область.)

Однако и в этом случае возникают проблемы для органов местного самоуправления. Дело в том, что межбюджетные отношения могут рассматриваться не арбитражными судами, а судами общей юрисдикции.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 6 октября 1999 г. № 1131 «О передаче находящихся в федеральной собственности объектов социальной инфраструктуры Вооруженных сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований в государственную собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность» Министерству финансов РФ при определении взаимоотношений между федеральным бюджетом (в части смет расходов федеральных органов исполнительной власти) и бюджетами субъектов РФ предписано учитывать расходы на содержание объектов социальной инфраструктуры, переданных из федеральной собственности в государственную собственность субъектов РФ и в муниципальную собственность, на основании актов приема-передачи объектов и прилагаемых к ним финансово-экономических обоснований (п. 5). Таким образом, финансирование расходов на содержание переданного имущества осуществляется Министерством финансов РФ после фактической передачи объектов. Вопрос о компенсации расходов АГО «Город Чита» на содержание и ремонт объектов жилого фонда относится к сфере бюджетных отношений и не подлежит разрешению в рамках настоящего дела. (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 21 марта 2006 г. по делу № А78-2260/05-С1-29/27 – Читинская область.)

5. При рассмотрении споров о бесхозяйном имуществе выносятся взаимоисключающие решения.

Довольно часто выносятся решения не только об обяызывании органов местного самоуправления обратиться в регистрирующий орган для регистрации определенного бесхозяйного имущества, но и в последующем о принятии такого имущества на свой баланс. Проблема регулирования бесхозяйного имущества требует пристального внимания, поскольку зачастую связана с реальной угрозой для жизни и здоровья людей. В данном случае возникает определенная противоречивость: с одной стороны, к функциям государства в лице соответствующих органов власти относятся соблюдение и защита прав человека (ст. 71–72 Конституции РФ), с другой – на органы местного самоуправления возложена функция по оказанию услуг по электро-, тепло-, газо- и водоснабжению населения. Такая противоречивость довольно отчетливо видна и в решениях судов.

Как установил суд, на территории городского поселения «Город Завитинск» находится однострансформаторная подстанция (ПС) 35/6кВ «Дальняя» (далее – подстанция), собственник которой не установлен. В соответствии с письмом ОАО «ДЭК» – филиала Амурэнергосбыт – от 5 апреля 2007 г. № 06-10/1088, направленным в адрес прокурора Амурской области, электрооборудование подстанции находится в аварийном состоянии, его дальнейшая эксплуатация представляет реальную угрозу для жизни и здоровья людей, ставит под угрозу электроснабжение населения, проживающего в с. Червоная Армия (74 человека), объектов социально-бытового назначения Екатеринбургской КЭЧ ФГУ «Управление ДВО» (воинских объектов, жилого сектора военного городка, котельной, скважин, очистных сооружений). При таких обстоятельствах арбитражный суд, установив, что спорная подстанция является бесхозяйной вещью, что не оспаривается лицами, участвующими в деле, пришел к обоснованному выводу о признании бездействия администрации незаконным и обязанности

ее обратиться в регистрационную службу с заявлением о постановке подстанции на учет как безхозной вещи, что предусмотрено положениями п. 3 ст. 225 ГК РФ. (Постановление ФАС Дальневосточного округа от 11 декабря 2007 г. по делу № А04-2604/07-1/310 – Амурская область.)

Следует отметить, что имеются и решения, в которых говорится, что отказ кого-либо от права собственности не означает автоматического возникновения последнего у муниципального образования.

ОАО «Ц.» обратилось в Арбитражный суд Кировской области с иском к муниципальной администрации «Город К.» в лице городской администрации с привлечением третьего лица, Территориального управления Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, о понуждении принять в муниципальную собственность объект инженерной инфраструктуры «Автодорога» (инв. № 4007) на основании постановления от 27 декабря 1991 г. № 3020-1. Требования истца мотивированы тем, что в уставный капитал акционерного общества при приватизации вошел объект инженерной инфраструктуры «Автодорога», который независимо от того, на чем балансе он находится, должен быть передан в муниципальную собственность. Объект – дорога общегородского назначения, находящаяся вне пределов заводской территории. Однако ответчик уклоняется от принятия объекта в муниципальную собственность путем бездействия, на письма истца отвечает немотивированными отказами. В связи с этим истец обратился с иском в суд. Фактически истец обосновывает свои исковые требования как отказ от права собственности на объект «Автодорога», приобретенного по ничтожной сделке, но это не означает, что одновременно с этим у ответчика автоматически возникает обязанность принять в муниципальную собственность спорный объект, так как правовые основания для возникновения у ответчика права собственности на данный объект отсутствуют. (Постановления второго арбитражного апелляционного суда от 25 января 2007 г., 23 января 2007 г. по делу № А28-6997/06-366/25 – Кировская область.)

Любопытно, что Верховный Суд РФ, рассматривая довольно болезненный для муниципальных образований вопрос о скотомогильниках, указал, что современное законодательство не предусматривает передачу бесхозных объектов недвижимости в муниципальную собственность помимо воли муниципальных образований и без решения суда. Данная проблема высвечивает еще один вопрос – соотношение объектов муниципальной собственности, муниципального имущества и вопросов местного значения. Дело в том, что вопросы безопасности, чрезвычайных ситуаций больше связаны с функциями государства, чем муниципальных образований.

При рассмотрении данного дела в суде отмечалось, что, с одной стороны, ответственность за устройство, санитарное состояние и оборудование скотомогильников (биотермических ям) с учетом их назначения является важной составляющей мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций, в частности биолого-социальных чрезвычайных ситуаций; обязанность по осуществлению таких мер возложена на местную администрацию. С другой стороны, положение п. 6.1 Ветеринарно-санитарных правил сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов, утвержденных приказом Минсельхозом РФ от 4 декабря 1995 г. № 13-7-2/469, предусматривающее одномоментную без каких-либо условий и предварительных процедур передачу в муниципальную собственность всех скотомогильников и биотермических ям, не принадлежащих организациям, прямо противоречит ст. 225 ГК РФ, в которой не предусматривается передача бесхозных объектов недвижимости в муниципальную собственность помимо воли муниципальных образований и без решения суда, как это предусмотрено п. 6.1 Правил. Кассационная коллегия Верховного Суда РФ признала п. 6.1 Правил недействующим. (Определение Верховного Суда РФ от 13 июня

2006 г. по делу № КАС06-193 – Красноярский край; Определение Свердловского областного суда от 15 августа 2006 г. по делу № 33-5955/2006.)

6. Несмотря на значительное количество решений Конституционного Суда РФ по вопросам муниципальной собственности очень редко в решениях арбитражных судов приводятся ссылки на нормы Конституции РФ, решения Конституционного Суда РФ.

Определенной кульминацией является позиция, занятая Высшим Арбитражным Судом РФ¹ в споре с органами местного самоуправления г. Екатеринбурга и связанная с фактическим игнорированием определений Конституционного Суда РФ, в том числе тех, где заявителем выступают органы местного самоуправления г. Екатеринбурга².

Ниже представлено обобщенное изложение позиций Конституционного Суда РФ, сформулированных в определении Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П.

Исходя из того, что право собственности публичных образований, в том числе муниципальных, может быть ограничено федеральным законом только в том случае, если такое ограничение необходимо для защиты конституционных ценностей и соразмерно, т. е. его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится (постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 г. № 14-П), в качестве общего правила предполагается необходимость учета и согласования интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при передаче имущественных объектов от одного публичного собственника другому. Федеральный законодатель во всяком случае не вправе принимать решения, которые ставили бы под сомнение реальную возможность публично-правовых территориальных субъектов самостоятельно решать вопросы, отнесенные к их ведению Конституцией РФ, и которые, таким образом, умаляли бы право населения субъектов РФ и (или) муниципальных образований на стремление к экономическому благополучию и созданию условий достойной жизни. (Определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 142-О.)

В постановлении от 30 июня 2006 г. № 8-П Конституционный Суд РФ подчеркнул, что порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, предполагает достижение договоренностей между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и не допускает принудительного отчуждения имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, а потому не может рассматриваться как нарушающий конституционные полномочия субъектов РФ и гарантии государственной собственности субъектов РФ.

Распространяя приведенные правовые позиции на порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность и собственность субъектов РФ имущества, находящегося в муниципальной собственности, Конституционный Суд РФ в определении от 7 декабря 2006 г. № 542-О исходил из того, что установленное современным законодательством правовое регулирование отношений по безвозмездной передаче имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность и собственность субъектов РФ в связи с разграничением полномочий между уровнями публичной власти аналогично регулированию порядка передачи имущества из собственности субъекта РФ в федеральную собственность. Конституционный Суд указал, что положения ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в системе правового регулирования предполагают необходимость волеизъявления органа местного самоуправления на передачу имущества из муниципальной собственности

в федеральную собственность или собственность субъектов РФ, согласованных действий органов местного самоуправления и соответствующих органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ и не могут рассматриваться как позволяющие исполнительному органу государственной власти Российской Федерации или субъекта РФ, осуществляющему полномочия собственника имущества, принимать решения о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность субъекта РФ или в собственность Российской Федерации в одностороннем порядке, без учета волеизъявления органов местного самоуправления на такую передачу.

Необходимость выявления в этом случае позиции органов местного самоуправления определяется конституционной природой муниципальной власти, призванной обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, прежде всего за счет собственных материально-финансовых ресурсов муниципального образования, а при наличии объективной необходимости – и за счет финансовой поддержки, оказываемой в рамках межбюджетных отношений Российской Федерации и ее субъектов. Безоговорочное принятие таких имущественных объектов могло бы повлечь для муниципальных образований дополнительные расходы на их содержание и существенно препятствовать реализации конституционных функций местного самоуправления. При этом сами местные сообщества оказывались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом, гарантируемым, в частности, правом на судебную защиту и запретом на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ).

Вместе с тем, как указано в определении Конституционного Суда от 2 ноября 2006 г. № 540-О, при осуществлении правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления должен быть соблюден принцип соразмерности финансово-экономических ресурсов местного самоуправления предоставленным ему полномочиям. Это определяется тем, что местный бюджет не существует изолированно, он является составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет за собой обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе РФ.

По смыслу данной позиции процесс безвозмездной передачи в муниципальную собственность имущества, находящегося в федеральной собственности, предполагает необходимость учета финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в соответствующем объекте государственной собственности для решения вопросов местного значения, включая возможность финансовой поддержки местного бюджета в случае недостаточности в нем средств на содержание передаваемого имущества.

Даже простое сопоставление вышеприведенных решений арбитражных судов и позиций Конституционного Суда РФ показывает, что арбитражные суды довольно часто не анализируют вопрос о волеизъявлении органов местного самоуправления, необходимости компенсации органам местного самоуправления необходимых расходов.

На этом фоне приятным исключением стало следующее решение арбитражного суда, в котором проведен определенный анализ позиций Конституционного Суда РФ. Право собственности на нежилые помещения, на необходимость передачи которых в федеральную собственность указывают заявители, зарегистрировано за г. Хабаровском (помещения по адресу: г. Хабаровск, ул. Шмидта, 29) и в долевой собственности за г. Хабаровском и ОАО «ЦИТ» (помещения по адресу: г. Хабаровск, ул. Джамбула, 12). В указанных помещениях располагаются службы УФСИН по Хабаровскому краю. В соответствии с ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ находящееся в муниципальной собственности имущество, которое может находиться в федеральной собственности, подлежит безвозмездной передаче в федеральную собственность, если нахождение указанного имущества в муниципальной собственности не допускается и если указанное имущество используется федеральными органами государственной власти, государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями, созданными Российской Федерацией. При этом исходя из правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 30 июня 2006 г. № 8-П и определении от 7 декабря 2006 г. № 542-О, положения ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, устанавливающие порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность и собственность субъектов РФ имущества, находящегося в муниципальной собственности, в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в системе действующего правового регулирования предполагают необходимость волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу, согласованных действий органов местного самоуправления и соответствующих органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ и не могут рассматриваться как позволяющие исполнителю органу государственной власти Российской Федерации или субъекта РФ, осуществляющему полномочия собственника имущества, принимать решения о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность субъекта РФ или в собственность РФ в одностороннем порядке, без учета волеизъявления органов местного самоуправления на такую передачу. (Постановление ФАС Дальневосточного округа от 29 декабря 2007 г. по делу № А73-16/2007-1/63 – Хабаровский край.)

Выше были приведены лишь некоторые примеры судебной практики. Представляется достаточно важным своевременное внесение изменений в законодательство, связанных, например, с отменой устаревших актов, уточнением действующих механизмов передачи имущества в муниципальную собственность в части компенсирования затрат по ее восстановлению. Нужно внести изменения в федеральное законодательство, отражающее решения Конституционного Суда РФ. Очевидно, что назрела необходимость принятия постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам муниципальной собственности, в котором была бы выражена единая позиция Суда. Это позволит устранить имеющуюся противоречивость судебных решений.

¹ Определения Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 февраля 2008 г. № 1295/08; от 11 марта 2008 г. № 13587/06.

² Определения Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2006 г. № 542-О; от 1 ноября 2007 г. № 827-О-П.