



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 16-КГ24-7-К4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

18 июня 2024 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Киселёва А.П.,
судей Горшкова В.В. и Кротова М.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по иску Ульяновского транспортного прокурора к ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» в лице Волгоградского филиала ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» о возложении обязанности устранить нарушения законодательства, регламентирующего оснащение, оборудование и обустройство пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации,

по кассационной жалобе Волгоградского филиала ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» на решение Краснооктябрьского районного суда г. Волгограда от 15 марта 2023 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда от 28 июня 2023 г., определение судебной коллегии по гражданским делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 26 октября 2023 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В., выслушав представителя ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» Худину Т.П., поддержавшую доводы жалобы,

прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., возражавшего против удовлетворения жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Ульяновский транспортный прокурор обратился в суд с иском к ответчику, в обоснование своих требований указав, что Ульяновской транспортной прокуратурой проведена проверка исполнения требований законодательства при функционировании воздушного пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации в аэропорту Ульяновск (Баратаевка). В ходе прокурорской проверки установлено, что филиалом ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» не в полной мере соблюдаются требования действующего законодательства. Установлено, что зоной ответственности Волгоградского филиала ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» является, в том числе, Ульяновская область, в пределах которой находится ВПП Ульяновск (Баратаевка). ВПП Ульяновск (Баратаевка) расположен в помещениях АО «Аэропорт Ульяновск». ВПП Ульяновск (Баратаевка) функционирует как пассажирский, работающий на нерегулярной основе, многосторонний, круглосуточный, воздушный пункт пропуска через границу с 2018 года. Вместе с тем, оснащение зданий, помещений, сооружений, необходимых для организации санитарно-карантинного контроля ветеринарного и карантинного фитосанитарного контроля, осуществляемых в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации не соответствует Типовым требованиям. В связи с выявленными нарушениями законодательства 12 октября 2022 г. Ульяновской транспортной прокуратурой ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» внесено представление об устранении вышеуказанных нарушений закона. Однако выявленные Ульяновской транспортной прокуратурой нарушения требований законодательства при функционировании воздушного пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации Ульяновск (Баратаевка) не устранены.

Решением Краснооктябрьского районного суда г. Волгограда от 15 марта 2023 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда от 28 июня 2023 г., требования прокурора удовлетворены.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 26 октября 2023 г. решение суда первой инстанции и апелляционное определение оставлены без изменения.

В кассационной жалобе Волгоградским филиалом ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» ставится вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных постановлений, как незаконных.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В. от 13 мая 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, возражения на неё, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит жалобу подлежащей удовлетворению.

В соответствии со статьёй 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 данного дела.

Как установлено судами и следует из материалов дела на основании договора от 8 февраля 2019 г. № 19-03-04/1 безвозмездной передачи имущества АО «Аэропорт Ульяновск» передало ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» во временное безвозмездное пользование воздушный пассажирский пункт Ульяновск (Баратаевка).

ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» приняло в безвозмездное пользование недвижимое и движимое имущество, согласно акту приёма-передачи от 8 февраля 2019 г.

Согласно сообщению Волгоградского филиала ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» срок действия указанного договора от 8 февраля 2019 г. пролонгирован на 2023 год.

На основании приказа Минтранса России от 18 сентября 2018 г. № 336 «Об открытии воздушного пассажирского работающего на нерегулярной основе многостороннего пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации в международном аэропорту Ульяновск (Баратаевка)» был открыт воздушный пассажирский работающий на нерегулярной основе многосторонний пункт пропуска через государственную границу Российской Федерации в международном аэропорту Ульяновск (Баратаевка).

Зоной ответственности Волгоградского филиала ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» является в том числе Ульяновская область, в пределах которой находятся ВПП Ульяновск (Баратаевка), Ульяновск (Восточный).

В соответствии со статьёй 22 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 963 в целях установления порядка обеспечения режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации приказом Министерства транспорта РФ от 31 марта 2022 г. № 107 утверждены Правила режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Ульяновской транспортной прокуратурой проведена проверка исполнения требований законодательства, в результате которой установлено, что в нарушение пункта 14 Правил режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации администрацией пункта пропуска совместно с администрациями аэропортов по согласованию с подразделениями государственных контрольных органов не разработаны и не утверждены графические схемы ВПП Ульяновск (Баратаевка) и Ульяновск (Восточный).

Как следует из паспортов ВПП, в вышеуказанных пунктах пропуска осуществляются пограничный, таможенный, санитарно-карантинный, ветеринарный и карантинный фитосанитарный контроли.

Вместе с тем оснащение зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации санитарно-карантинного контроля, ветеринарного и карантинного фитосанитарного контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации не соответствуют Типовым требованиям, утверждённым приказами Минсельхоза России от 23 июня 2008 г. №№ 270, 271, а также Типовым требованиям, утвержденным приказами Минздравсоцразвития России от 9 декабря 2008 г. № 701н.

12 октября 2022 г. Ульяновской транспортной прокуратурой в адрес ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» направлено представление об устранении нарушений закона.

7 ноября 2022 г. Волгоградским филиалом ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» направлено сообщение о том, что оборудование и техническое оснащение зданий, помещений и сооружений действующих пунктов пропуска осуществляется в рамках реконструкции. В редакцию федеральной целевой программы «Государственная граница Российской Федерации (2012–2024 годы)», а также в государственную программу Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утверждённую постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596 не включены мероприятия по реконструкции ВПП Ульяновск (Баратаевка). Лимиты бюджетных обязательств на осуществление мероприятий по оборудованию и оснащению ВПП Ульяновск (Баратаевка) ФЗ от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» не предусмотрены.

Поскольку нарушения устранены не были, прокурор обратился в суд.

Удовлетворяя требования прокурора, суд первой инстанции, с которым согласился суд апелляционной инстанции, исходил из того, что невыполнение ответчиком законодательства об оснащении, оборудовании, обустройстве пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации создаёт реальную угрозу причинения вреда жизни и здоровью неопределённого круга лиц.

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 четвёртый 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-О, 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.

В соответствии с частью 1 статьи 11 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (далее – Закон № 4730-1) пропуск через Государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных производится в установленных и открытых в соответствии со статьей 12 данного закона пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации и заключается в признании законности пересечения Государственной границы Российской Федерации лицами, транспортными средствами, прибывшими на территорию Российской Федерации, перемещения через Государственную границу Российской Федерации грузов, товаров, животных на территорию Российской Федерации либо в разрешении на пересечение Государственной границы Российской Федерации лицами, транспортными средствами, убывающими из пределов Российской Федерации, перемещение через Государственную границу грузов, товаров, животных за пределы Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 12 Закона № 4730-1 открытие пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации осуществляется после строительства (реконструкции), оборудования и принятия в эксплуатацию заинтересованным федеральным органом исполнительной власти соответствующих зданий, помещений, сооружений по проектам, согласованным с пограничными органами, а также таможенными и другими органами, участвующими в контроле в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации. При разработке указанных проектов должны предусматриваться помещения и сооружения, необходимые для организации пограничного и иных видов контроля.

Проектирование, строительство (реконструкция) и оборудование помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации, осуществляются за счёт средств федерального бюджета и иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации (при условии передачи на безвозмездной основе помещений и сооружений для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации).

Частью 4 статьи 12 Закона № 4730-1 предусмотрено, что порядок установления, открытия, функционирования (эксплуатации), реконструкции и закрытия пунктов пропуска через Государственную границу Российской

Федерации, а также общие требования к строительству, реконструкции, оборудованию и техническому оснащению соответствующих зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемых в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации постановлением от 25 декабря 2007 г. № 930 утверждены общие требования к строительству, реконструкции, оборудованию и техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а постановлением от 26 июня 2008 г. № 482 – правила установления, открытия, функционирования (эксплуатации), реконструкции и закрытия пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации (далее – Правила № 482).

В соответствии с пунктом 3(1) Правил № 482 проектирование, строительство (реконструкция) и оборудование зданий, помещений, сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля в пункте пропуска, осуществляются за счёт средств федерального бюджета и иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации (при условии передачи на безвозмездной основе зданий, помещений и сооружений для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля в пункте пропуска).

Оборудование пунктов пропуска и их техническое оснащение осуществляются в соответствии с проектной документацией до момента их открытия после строительства либо реконструкции, по окончании которых осуществляется проверка соответствия пункта пропуска как единого объекта установленным требованиям (разделы 4 и 7 названных правил).

Согласно пункту 29 Правил № 482 под реконструкцией пункта пропуска, в том числе его участка (терминала), понимается реконструкция имеющихся, строительство новых зданий, помещений и сооружений, установка модульных (мобильных) комплексов, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля в пункте пропуска, а также проведение иных работ, направленных на изменение классификации, специализации, пропускной способности и (или) пределов пункта пропуска.

Таким образом, приведённые в названных правилах требования к пунктам пропуска через Государственную границу Российской Федерации и к их техническому оснащению установлены для использования при подготовке технических заданий и проектно-сметной документации при проектировании новых и реконструкции действующих пунктов пропуска.

При этом осуществлению мероприятий по строительству или реконструкции пунктов пропуска через Государственную границу предшествуют процедуры по внесению предложения о строительстве или реконструкции, признанию

целесообразности данного предложения и принятию нормативно-правового акта о строительстве или реконструкции пункта пропуска, предусмотренного указанными правилами, а также по выделению соответствующих бюджетных средств в рамках федеральной программы, что не было учтено судом первой инстанции.

Реконструкция и строительство пунктов пропуска осуществляются в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596, и федеральной целевой программы «Государственная граница Российской Федерации (2012–2024 годы)».

Как усматривается из материалов дела, воздушный пропускной пункт Ульяновск (Баратаевка) реконструировался в 2017-2018 г за счёт средств собственника (АО «Аэропорт Ульяновск»).

В федеральную целевую программу «Государственная граница Российской Федерации (2012–2024 годы)» мероприятия по реконструкции пункта пропуска «Ульяновск (Баратаевка)» не включены.

ФГКУ «Росгранстрой» осуществляет свою деятельность исключительно в рамках бюджетных обязательств, которые распределяются на обеспечение функционирования (эксплуатацию) пунктов пропуска, на содержание, ремонт зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пунктов пропуска всех видов контроля, иных источников финансирования ФГКУ «Росгранстрой» не имеет.

При этом возложение на ФГКУ «Росгранстрой» обязанности в течении двух месяцев с момента вступления решения в законную силу выполнить указанные прокурором требования является вмешательством в административно-хозяйственную деятельность государственного органа. Кроме того, программа финансирования корректируется Правительством Российской Федерации, что также может повлиять на сроки осуществления мероприятий.

Невыяснение указанных обстоятельств привело к ошибке в определении требований, предъявляемых к пунктам пропуска через Государственную границу Российской Федерации, что, в свою очередь, привело к неправильному применению судом первой инстанции норм материального права.

Допущенные судом первой инстанции нарушения норм права судами апелляционной и кассационной инстанций не исправлены.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что судами при рассмотрении настоящего дела допущены нарушения норм права, которые являются существенными и не могут быть устранены без отмены судебных постановлений и нового рассмотрения дела.

Согласно части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд апелляционной инстанции повторно рассматривает

дело в судебном заседании по правилам производства в суде первой инстанции с учётом особенностей, предусмотренных главой 39 данного кодекса.

Повторное рассмотрение дела в суде апелляционной инстанции предполагает проверку и оценку фактических обстоятельств дела и их юридическую квалификацию (пункт 37 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2021 г. № 16 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции»).

Приведённые выше требования закона и разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации судом апелляционной инстанции при рассмотрении настоящего дела выполнены не были.

Исходя из изложенного, а также принимая во внимание необходимость соблюдения разумных сроков судопроизводства (статья 6¹ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации), Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит нужным отменить апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда от 28 июня 2023 г., определение судебной коллегии по гражданским делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 26 октября 2023 г., а дело направить на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

Руководствуясь статьями 390¹⁴, 390¹⁵, 390¹⁶ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда от 28 июня 2023 г., определение судебной коллегии по гражданским делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 26 октября 2023 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

Председательствующий

Судьи