



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 34-КГ24-8-КЗ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

26 ноября 2024 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Асташова С.В.,
судей Горшкова В.В., Марьина А.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по иску Мурманского транспортного прокурора, действующего в защиту прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц, к 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 ФГКУ Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» на решение Октябрьского районного суда г. Мурманска от 21 декабря 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Мурманского областного суда от 1 июня 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 27 ноября 2023 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горшкова В.В., выслушав представителей ФГКУ Росгранстрой Исакову Д.Д. и Худину Т.П., поддержавших доводы кассационной жалобы, прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Санину О.В., возражавшую против отмены судебных постановлений и удовлетворения кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Мурманский транспортный прокурор обратился в суд с названным иском к ФГКУ «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» (далее – ФГКУ Росгранстрой), указывая, что техническое оснащение морского пункта пропуска «Мурманск» не соответствует требованиям законодательства Российской Федерации, для устранения данного нарушения необходимо возложить на ответчика обязанность в течение одного года с момента вступления решения суда в законную силу обеспечить функционирование системы бесперебойного гарантированного электроснабжения.

Решением Октябрьского районного суда г. Мурманска от 21 декабря 2022 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Мурманского областного суда от 1 июня 2023 г., исковые требования удовлетворены в полном объёме.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 27 ноября 2023 г. решение суда и апелляционное определение оставлены без изменения.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2024 г. отказано в передаче кассационной жалобы ФГКУ Росгранстрой для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2024 г. ФГКУ Росгранстрой восстановлен срок подачи кассационной жалобы.

В кассационной жалобе поставлен вопрос об отмене определения судьи Верховного Суда Российской Федерации, а также решения суда первой инстанции, апелляционного определения и определения кассационного суда общей юрисдикции.

Определением заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации Глазова Ю.В. от 17 октября 2024 г. определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2024 г. отменено, кассационная жалоба ФГКУ Росгранстрой с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в кассационной жалобе, возражения на кассационную жалобу, Судебная коллегия находит, что имеются основания для отмены состоявшихся по делу судебных актов.

В соответствии со ст. 390¹⁴ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм

материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Такие нарушения допущены при рассмотрении настоящего дела.

Разрешая настоящий спор, суд исходил из того, что Мурманской транспортной прокуратурой проведена проверка исполнения Мурманским филиалом ФГКУ Росгранстрой законодательства в сфере обустройства Государственной границы Российской Федерации.

По результатам проверки выявлено, что техническое оснащение морского пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации «Мурманск» не соответствует требованиям законодательства Российской Федерации, а именно: пункт не оснащён системой бесперебойного гарантированного электроснабжения, включающей в себя источник бесперебойного питания и резервную дизельную электростанцию.

В адрес Мурманского филиала ФГКУ Росгранстрой Мурманским транспортным прокурором 21 марта 2022 г. внесено представление об устранении нарушений законодательства в сфере обустройства Государственной границы Российской Федерации.

22 апреля 2022 г. Мурманским филиалом ФГКУ Росгранстрой направлен ответ, согласно которому в пункте пропуска «Мурманск» запроектирована и эксплуатируется система бесперебойного гарантированного электроснабжения. Энергопитание информационно-технических средств выполнено по 1 категории надёжности электроснабжения.

Удовлетворяя требования прокурора, суд первой инстанции пришёл к выводу о том, что морской пункт пропуска «Мурманск» не соответствует требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации к обустройству пунктов пропуска, что свидетельствует о ненадлежащем обеспечении деятельности государственных контролирующих органов и нарушает права неопределённого круга лиц и интересы Российской Федерации. При этом суд исходил из наличия у ответчика обязанности по материально-техническому оснащению пункта пропуска.

Суд апелляционной инстанции также отметил, что ввиду отсутствия источника бесперебойного питания с требуемыми характеристиками при переходе с основного на резервное энергоснабжение не обеспечивается непрерывность подачи электроэнергии, переход осуществляется с недопустимой для работы в режиме on-line задержкой. Перебои в электроэнергии таможенного поста зафиксированы соответствующими актами.

С такими выводами согласился кассационный суд общей юрисдикции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что решение суда, апелляционное

определение и определение суда кассационной инстанции приняты с нарушением норм действующего законодательства, и согласиться с ними нельзя по следующим основаниям.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1308-р в целях обеспечения выполнения функций, связанных с проектированием, строительством, реконструкцией, эксплуатацией и техническим оснащением зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, обустройства мест пересечения государственной границы Российской Федерации, а также осуществления федеральными органами исполнительной власти полномочий в сфере защиты и охраны государственной границы Российской Федерации создано ФГКУ Росгранстрой.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 г. № 159-р ФГКУ Росгранстрой отнесено к ведению Минтранса России.

Распоряжением Минтранса России от 23 июня 2016 г. № СА-78-р утверждён Устав ФГКУ Росгранстрой, согласно пп. 1.3 и 1.5 которого собственником имущества ФГКУ Росгранстрой является Российская Федерация. ФГКУ Росгранстрой является учреждением, обеспечивающим выполнение функций, связанных с оборудованием, эксплуатацией и техническим оснащением зданий, помещений, сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемого в пункте пропуска через госграницу.

Одной из основных целей деятельности ФГКУ Росгранстрой является обеспечение выполнения функций по эксплуатации объектов государственной границы, для достижения которой ФГКУ Росгранстрой за счёт средств федерального бюджета выполняет функции госзаказчика в соответствии с федеральными целевыми программами, государственным оборонным заказом, международными договорами, в том числе организацию проведения работ по проектированию и строительству (реконструкции) техническому оснащению объектов государственной границы, в том числе на закупку и на поставку материально-технических ресурсов; организацию осуществления эксплуатации и технического оснащения зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации контроля в пунктах пропуска, организацию эксплуатации имущества, принадлежащего ФГКУ Росгранстрой на праве оперативного управления, прочую деятельность по техническому контролю, испытанию и анализу.

В соответствии с ч. 1 ст. 11 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» пропуск через Государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных производится в установленных и открытых в соответствии со ст. 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 ч. 2 ст. 12 указанного закона 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).

В ч. 4 ст. 12 данного закона 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.

Постановлением Правительства Российской Федерации 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 п. 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 п. 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).

Значится ли в указанных программах морской пункт пропуска через Государственную границу Российской Федерации «Мурманск» и выделялись ли денежные средства федерального бюджета Российской Федерации на переоборудование пункта пропуска в установленном порядке суд при рассмотрении настоящего дела не устанавливал.

При таких обстоятельствах возложение на ФГКУ Росгранстрой обязанности в течение года с момента вступления решения в законную силу выполнить действия по оснащению пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации является вмешательством в административно-хозяйственную деятельность государственного органа. Программа финансирования корректируется Правительством Российской Федерации, что также может повлиять на сроки осуществления мероприятий.

Возражая против требований прокурора, ответчик указывал, что здание Мурманского морского вокзала, в котором располагается морской пункт пропуска «Мурманск», было реконструировано в соответствии с проектом, разработанным в 2014 году.

Актом межведомственной комиссии от 6 июня 2018 г. морской пункт пропуска «Мурманск» признан соответствующим требованиям законодательства Российской Федерации в сфере обустройства Государственной границы Российской Федерации.

Данный акт межведомственной комиссии суд в нарушение требований ст. 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации во внимание не принял и не оценил, не опровергнув содержащиеся в нём выводы специалистов о соответствии пункта пропуска всем техническим требованиям, включая систему бесперебойного гарантированного электроснабжения.

В том числе, судом не дано оценки доводам ФГКУ Росгранстрой о том, что на данном пункте пропуска в установленном порядке согласована и реализована более эффективная и надёжная система бесперебойного питания, чем та, которую требует прокурор.

Таким образом, суд, не являясь специалистом в области технического обеспечения пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации, фактически подменил созданную в установленном законом порядке межведомственную комиссию специалистов, а принятое судом решение влечёт перераспределение выделенных бюджетных средств и изменение утверждённой Правительством Российской Федерации федеральной целевой программы.

Между тем, 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.

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.

Судебная коллегия отмечает, что иск по настоящему делу заявлен прокурором в защиту прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц (т. 1, л.д. 5).

По тексту искового заявления прокурор также указывает на право в соответствии с ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации обратиться в суд с иском в защиту интересов Российской Федерации (т. 1, л.д. 6).

В интересах кого именно действовал прокурор: неопределённого круга лиц или Российской Федерации, суд при принятии искового заявления не установил, хотя от этого зависело, должен ли привлекаться к участию в деле в качестве истца соответствующий государственный орган, уполномоченный выступать от имени Российской Федерации в сложившихся правоотношениях.

В любом случае, согласно ч. 3 ст. 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в исковом заявлении, предъявляемом прокурором в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц, должно быть указано, в чём конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов.

Данное требование закона прокурором при обращении с настоящим иском не выполнено. В тексте искового заявления отсутствует указание на то, какие права, свободы и законные интересы неопределённого круга лиц или Российской Федерации нарушаются ответчиком, отсутствует ссылка на предусмотренный законом способ их защиты.

Указанное нарушение суд на стадии принятия искового заявления к своему производству проигнорировал и впоследствии в нарушение требований ст. 148 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не устранил при подготовке дела к судебному разбирательству.

Разрешая спор, суд также не учёл, что, исходя из заявленных прокурором требований, возложенная на ответчика резолютивной частью решения обязанность совершить действия должна привести к восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц.

Между тем без установления, какие именно права неопределённого круга лиц нарушены ответчиком, невозможно определить способ защиты данных прав, уместный в сложившейся правовой ситуации.

Резолютивная часть обжалуемого решения суда возлагает на юридическое лицо обязанность исполнить требование закона, которая существует у него объективно вне зависимости от признания её судом.

К восстановлению каких именно прав неопределённого круга лиц приведёт возложение на ответчика обязанности исполнить требования закона, и те ли это права, на защиту которых направлено исковое заявление прокурора, при постановлении решения установлено не было.

В настоящем случае судом первой инстанции при постановлении решения не были соблюдены требования о законности и обоснованности судебного акта, а потому допущенные нарушения, не исправленные судом апелляционной инстанции и кассационным судом общей юрисдикции, являются существенными и непреодолимыми, в связи с чем могут быть исправлены только посредством отмены судебных постановлений.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что принятые по делу решение суда первой инстанции, апелляционное определение и определение кассационного суда общей юрисдикции нельзя признать законными, они подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 390¹⁴–390¹⁶ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Октябрьского районного суда г. Мурманска от 21 декабря 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Мурманского областного суда от 1 июня 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 27 ноября 2023 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи