



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-1009

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

9 января 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
при секретаре

Нефедова О.Н.  
Елшиной Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий к Правительству Сахалинской области об обязанности исполнить пункт «б» статьи 2 соглашения от 10 ноября 2017 г. между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Правительством Сахалинской области о передаче земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на них, в г. Южно-Сахалинске из федеральной собственности в собственность Сахалинской области,

### установил:

10 ноября 2017 г. между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее также – МЧС России) и Правительством Сахалинской области заключено соглашение о передаче земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на них, в г. Южно-Сахалинске из федеральной собственности в собственность Сахалинской области (далее также – Соглашение).

В соответствии с пунктом «б» статьи 2 Соглашения Правительство Сахалинской области обязалось осуществить строительство и дальнейшую передачу МЧС России современного здания для 5-й пожарно-спасательной части ФГКУ «1 отряд ФПС по Сахалинской области» взамен деревянного 1957 года постройки, расположенного по адресу: Сахалинская область,

г. Южно-Сахалинск, ул. Сахалинская, 145 (далее также – объект недвижимости).

МЧС России обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Правительства Сахалинской области исполнением пункта «б» статьи 2 Соглашения, ссылаясь на возможность применения к рассматриваемым правоотношениям положений пункта 1 статьи 308<sup>3</sup>, пункта 1 статьи 309, пункта 1 статьи 310, пункта 1 статьи 314, статьи 396 Гражданского кодекса Российской Федерации и разъяснений, содержащихся в пункте 22 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств», пункте 23 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2016 г. № 54 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации об обязательствах и их исполнении».

В обоснование заявленного требования указано, что обязательства, предусмотренные статьей 3 Соглашения, МЧС России исполнены в полном объеме в ноябре 2017 г., что подтверждается распоряжениями Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Сахалинской области (далее – ТУ Росимущества в Сахалинской области) от 20 ноября 2017 г. № 177-р и от 21 ноября 2017 г. № 178-р. В то же время Правительством Сахалинской области обязательства, предусмотренные пунктом «б» статьи 2 Соглашения, не исполнены, какие-либо мероприятия по реализации указанного пункта Соглашения не осуществляются. Требование (претензия) МЧС России от 9 сентября 2024 г. № 43-5588-24 о принятии мер для исполнения условий Соглашения Правительством Сахалинской области в добровольном порядке не удовлетворено, что подтверждается письмом Правительства Сахалинской области от 30 сентября 2024 г. № 1.2-5114/24. Неисполнение Правительством Сахалинской области условий Соглашения нарушает принцип добросовестного и разумного осуществления прав и обязанностей, а также баланс интересов сторон Соглашения.

В письменных возражениях на административное исковое заявление административный ответчик Правительство Сахалинской области просило в его удовлетворении отказать, полагая, что оно предъявлено без учета принципа разграничения расходных обязательств бюджетов разных уровней. Считает, что требование о возложении на Правительство Сахалинской области обязанности по осуществлению строительства и передаче в федеральную собственность объекта недвижимости в целях его использования для обеспечения полномочий МЧС России (в части организации деятельности и финансирования подразделений федеральной противопожарной службы) фактически направлено на принуждение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации принять на себя расходные обязательства федерального органа исполнительной власти в целях реализации его полномочий. Такие расходы

бюджетными обязательствами субъектов Российской Федерации не предусмотрены и должны обеспечиваться за счет средств федерального бюджета, иное повлечет нарушение пункта 6 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 10 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». В отсутствие соответствующего действующему законодательству соглашения о передаче федеральным органом исполнительной власти полномочий субъекту Российской Федерации, содержащего условие о порядке федерального финансирования строительства указанного объекта недвижимости, исполнение пункта «б» статьи 2 Соглашения не может быть возложено на Правительство Сахалинской области в судебном порядке. Поскольку бюджет Сахалинской области с 2016 года является дефицитным с постоянно снижающейся доходной частью и формируется с предельным уровнем нагрузки, названный объект недвижимости не может быть построен в отсутствие финансирования из федерального бюджета. Кроме того, необходимо учесть сроки его строительства, которые составят не менее 4 лет 6 месяцев с момента поступления средств из федерального бюджета.

В письменном отзыве на административное исковое заявление заинтересованное лицо ТУ Росимущества в Сахалинской области поддержало заявленные МЧС России требования, полагая, что они подлежат удовлетворению.

В судебном заседании представитель МЧС России Анай-оол В.В. поддержал заявленное требование.

Представитель Правительства Сахалинской области Васильев К.А. возражал против удовлетворения заявленного требования по доводам, приведенным в письменных возражениях.

Представитель Федерального агентства по управлению государственным имуществом (далее – Росимущество) Прибылов К.Е. заявил об оставлении решения на усмотрение суда.

Представитель ТУ Росимущества в Сахалинской области Степанова Е.В. в судебном заседании полагала, что административное исковое заявление подлежит удовлетворению.

Выслушав объяснения представителей сторон и заинтересованных лиц, исследовав материалы дела, заслушав судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации находит административные иски требования подлежащими удовлетворению.

Из материалов дела следует, что в связи с обращением Губернатора Сахалинской области от 24 апреля 2017 г. № П-1/74 о передаче земельных участков МЧС России в собственность субъекта Российской Федерации Председатель Правительства Российской Федерации поручил МЧС России и Росимуществу подготовить согласованные предложения по передаче земли для жилищной застройки (поручение от 24 апреля 2017 г. № ДМ-П4-2594р).

Предложения были согласованы, и 10 ноября 2017 г. Министром Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным

ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Губернатором Сахалинской области заключено Соглашение.

ТУ Росимущества в Сахалинской области, реализуя поручения Росимущества от 7 сентября 2017 г. № АК-06/35132 и от 15 ноября 2017 г. № СА-06/43723, 20 ноября 2017 г. издало распоряжение № 177-р «О безвозмездной передаче недвижимого имущества, находящегося в собственности Российской Федерации и закрепленного на праве оперативного управления за ФГКУ «ДВРПСО МЧС России», в государственную собственность Сахалинской области», 21 ноября 2017 г. – распоряжение № 178-р «О безвозмездной передаче земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и закрепленных на праве постоянного (бессрочного) пользования за ФГКУ «ДВРПСО МЧС России», в государственную собственность Сахалинской области».

Согласно названным распоряжениям прекращено право постоянного (бессрочного) пользования ФГКУ «ДВРПСО МЧС России» тремя земельными участками с соответствующими кадастровыми номерами и право оперативного управления ФГКУ «ДВРПСО МЧС России» 14 объектами недвижимости, расположенными в границах данных земельных участков, указанное недвижимое имущество передано в государственную собственность Сахалинской области.

Вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. по административному делу № АКПИ21-1074 проверены полномочия должностных лиц на заключение Соглашения, а также установлено, что порядок передачи имущества на безвозмездной основе из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации соблюден.

В соответствии с частью 2 статьи 64 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом по ранее рассмотренному гражданскому или административному делу, не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства.

На дату рассмотрения данного административного дела Соглашение является действующим и сторонами не оспаривается.

В статье 2 Соглашения приведены обязательства Правительства Сахалинской области, которое согласно ее пункту «б» в числе прочего обязалось осуществить строительство и дальнейшую передачу МЧС России объекта недвижимости.

Срок выполнения этого обязательства в Соглашении не установлен; при этом из пункта 1 его статьи 5 следует, что Соглашение вступает в силу со дня его подписания и действует до выполнения сторонами обязательств, предусмотренных им.

В Соглашении отсутствует условие, предусматривающее возможность отказа от исполнения обязательств, а также об изменении условий Соглашения в одностороннем порядке.

Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» перераспределены полномочия по осуществлению ряда государственных функций между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрены возможность и порядок безвозмездной передачи имущества из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации, а также из собственности субъектов Российской Федерации в федеральную собственность.

Согласно разъяснениям Конституционного Суда Российской Федерации, приведенным в постановлении от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы», по смыслу положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ во взаимосвязи с другими ее положениями, безвозмездная передача государственной собственности предполагает необходимость согласованных действий соответствующих органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

С учетом того, что условия передачи имущества на безвозмездной основе из федеральной собственности в собственность Сахалинской области МЧС России соблюдены, Верховный Суд Российской Федерации приходит к выводу, что данное обстоятельство предполагает взаимное исполнение Соглашения со стороны Правительства Сахалинской области, которое в пункте «б» статьи 2 Соглашения обязалось осуществить строительство и

дальнейшую передачу МЧС России современного здания для 5-й пожарно-спасательной части ФГКУ «1 отряд ФПС по Сахалинской области» взамен деревянного 1957 года постройки, расположенного по адресу: Сахалинская область, г. Южно-Сахалинск, ул. Сахалинская, 145.

МЧС России как федеральный орган исполнительной власти осуществляет оперативное управление имуществом, находящимся в федеральной собственности, следовательно, указанный пункт «б» статьи 2 Соглашения не может предполагать чего-либо иного, чем осуществление строительства и последующую передачу объекта недвижимости в г. Южно-Сахалинске Сахалинской области в федеральную собственность.

Предусмотренный Соглашением механизм передачи имущества – здания для 5-й пожарно-спасательной части ФГКУ «1 отряд ФПС по Сахалинской области» – между являющимися его сторонами различными уровнями публично-правовых образований действующему законодательству, в частности Федеральному закону от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», не противоречит.

Из содержания Соглашения следует, что оно определяет обязанности сторон в связи с передачей имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации и из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность, что не может рассматриваться как возложение на субъект Российской Федерации обязанностей, которые отнесены к ведению Российской Федерации, и не исключает разрешения в судебном порядке спора между федеральным органом государственной власти и органом государственной власти субъекта Российской Федерации, вытекающего из публично-правовых отношений. Кроме того, Соглашение не содержит условия о федеральном финансировании строительства указанного объекта недвижимости, а передача имущества между различными уровнями публично-правовых образований вопреки доводам Правительства Сахалинской области предусмотрена действующим законодательством и не противоречит бюджетному законодательству.

Доводы административного ответчика о том, что строительство и последующая передача объекта недвижимости в целях его использования для обеспечения реализации полномочий МЧС России (организации деятельности и финансирования подразделений федеральной противопожарной службы), являющихся обязанностью данного федерального органа исполнительной власти, которые не могут быть переданы иному органу, подлежат отклонению, поскольку в рамках Соглашения какие-либо обязанности, отнесенные к ведению федеральных органов исполнительной власти, на Правительство Сахалинской области не возлагаются.

Обязательства Правительства Сахалинской области выражаются исключительно в осуществлении строительства и последующей передаче МЧС России указанного объекта недвижимости, а не в организации деятельности и финансировании подразделений федеральной противопожарной

службы МЧС России, в связи с чем данные обязательства не являются расходными обязательствами Сахалинской области, посягающими на ее публичные интересы.

С учетом изложенного, руководствуясь статьей 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», статьями 175–180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

административное исковое заявление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий удовлетворить.

Обязать Правительство Сахалинской области исполнить пункт «б» статьи 2 соглашения от 10 ноября 2017 г. между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Правительством Сахалинской области о передаче земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на них, в г. Южно-Сахалинске из федеральной собственности в собственность Сахалинской области.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



О.Н. Нефедов