



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-51

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

13 марта 2025 г.

г. Москва

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Горчаковой Е.В.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Иванове В.Н.

рассмотрела 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

по апелляционной жалобе Правительства Сахалинской области на решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 января 2025 г. по делу № АКПИ24-1009, которым административное исковое заявление было удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя Правительства Сахалинской области Ю Н.Д., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства

Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Порхунова А.В., представителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом Аликиной С.В., Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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

Обязательства, которые возложены на стороны, установлены статьями 2 и 3 Соглашения.

Согласно пункту «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 г. 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 исковым заявлением об обязании Правительства Сахалинской области исполнить пункт «б» статьи 2 Соглашения, ссылаясь на возможность применения к рассматриваемым правоотношениям положений пункта 1 статьи 308³, пункта 1 статьи 309, пункта 1 статьи 310, пункта 1 статьи 314, статьи 396 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) 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 МЧС России указало, что в ноябре 2017 г. исполнило в полном объёме обязательства, предусмотренные статьёй 3 Соглашения, 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 свою очередь, обязательства, предусмотренные пунктом «б» статьи 2 Соглашения, Правительство Сахалинской области не исполнило, какие-либо мероприятия по реализации названного 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 имущественных интересов МЧС России; намерение административного истца по развитию и улучшению материальной базы реагирующих подразделений МЧС России, которое являлось целью передачи земельных участков в безвозмездное пользование Сахалинской области, ставится под сомнение.

В письменных возражениях на административное исковое заявление административный ответчик Правительство Сахалинской области возражало против удовлетворения заявленного требования, полагая, что оно предъявлено без учёта принципа разграничения расходных обязательств бюджетов разных уровней; 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 счёт средств федерального бюджета, иное повлечёт 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. В условиях отсутствия федерального финансирования административный иск подлежит отклонению.

Правительство Сахалинской области также ссылается на то, что со дня подписания Соглашения обстоятельства, при которых оно готовилось и заключалось, изменились существенным образом, что привело к сокращению доходов областного бюджета и росту расходов Сахалинской области в условиях новой геополитической обстановки. Названный объект недвижимости не может быть построен в отсутствие финансирования из федерального бюджета. При этом необходимо учесть, что сроки строительства объекта недвижимости составят не менее 4 лет 6 месяцев с момента поступления средств из федерального бюджета.

К участию в деле в качестве заинтересованных лиц привлечены Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (далее – Росимущество) и территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Сахалинской области (далее – ТУ Росимущества в Сахалинской области).

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 суда первой инстанции представитель Правительства Сахалинской области возражал против удовлетворения заявленного требования по доводам, приведённым в письменных возражениях; представитель Росимущества заявил об оставлении решения на усмотрение суда; представитель ТУ Росимущества в Сахалинской области полагал, что административное исковое заявление подлежит удовлетворению.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 9 января 2025 г. административное исковое заявление МЧС России удовлетворено.

В апелляционной жалобе Правительство Сахалинской области, не согласившись с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении требования МЧС России в связи с неправильным применением судом первой инстанции норм материального и процессуального права. Из жалобы следует, что строительство для названного министерства объекта недвижимости является исключительной компетенцией МЧС России и не может быть возложено в судебном порядке на иное лицо, в том числе на орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации; обязательство Правительства Сахалинской области, определённое пунктом «б» статьи 2 Соглашения, предусматривающее строительство объекта недвижимости с последующей передачей в федеральную собственность и оперативное управление МЧС России, в силу абзаца второго статьи 31¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации является ничтожным, как не соответствующее названному кодексу; отсутствие соглашения о передаче федеральным органом исполнительной власти полномочий субъекту Российской Федерации, содержащего условие о порядке федерального финансирования строительства объекта недвижимости, препятствует строительству такого объекта недвижимости.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу МЧС России, ТУ Росимущества в Сахалинской области просят в её удовлетворении отказать. Считают, что суд первой инстанции правильно определил обстоятельства, имеющие значение для дела, изложенные в решении суда выводы соответствуют этим обстоятельствам, суд верно применил нормы материального и процессуального права, в связи с чем оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены решения суда первой инстанции не находит.

Материалами дела подтверждается, 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, которое является действующим и сторонами не оспаривается.

20 ноября 2017 г. 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, издало распоряжение № 177-р «О безвозмездной передаче недвижимого имущества, находящегося в собственности Российской Федерации и закреплённого на праве оперативного управления за ФГКУ «ДВРПСО МЧС России», в государственную собственность Сахалинской области» и распоряжение от 21 ноября 2017 г. № 178-р «О безвозмездной передаче земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и закреплённых на праве постоянного (бессрочного) пользования за ФГКУ «ДВРПСО МЧС России», в государственную собственность Сахалинской области.

В соответствии с названными распоряжениями 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 (№ АПЛ22-266) проверены и подтверждены 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.

Удовлетворяя иск, суд первой инстанции верно исходил из того, что предусмотренные Соглашением условия передачи имущества на безвозмездной основе из федеральной собственности в собственность Сахалинской области

МЧС России соблюдены, что предполагает взаимное исполнение Соглашения со стороны Правительства Сахалинской области, которое в пункте «б» статьи 2 Соглашения обязалось осуществить строительство и дальнейшую передачу МЧС России объекта недвижимости.

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

Утверждения в апелляционной жалобе о том, что при вынесении решения судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права и процессуального права несостоятельны и лишены правовых оснований.

В обжалуемом решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле.

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 (с 1 января 2023 г. утратил силу), а также действующим в настоящее время 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.

Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил 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», что

по смыслу положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ во взаимосвязи с другими её положениями безвозмездная передача государственной собственности предполагает необходимость согласованных действий соответствующих органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что исполнение пункта «б» статьи 2 Соглашения явилось бы нарушением бюджетного законодательства, судом первой инстанции проверялась и правомерно признана несостоятельной.

Соглашение, как следует из его содержания, 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 разрешение в судебном порядке спора между федеральным органом государственной власти и органом государственной власти субъекта Российской Федерации, вытекающего из публично-правовых отношений.

Суд первой инстанции также правомерно учёл, что Соглашение не содержит условия о федеральном финансировании строительства указанного объекта недвижимости, а механизм передачи имущества между различными уровнями публично-правовых образований предусмотрен действующим законодательством и не противоречит бюджетному законодательству.

Согласно абзацу первому статьи 309 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов. Односторонний отказ от исполнения обязательства, одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных законом (пункт 1 статьи 310 ГК РФ).

Соглашение не предусматривает права на односторонний отказ от исполнения обязательства или на одностороннее изменение условий такого обязательства.

Доводы Правительства Сахалинской области, повторённые в апелляционной жалобе, о том, что строительство и последующая передача объекта недвижимости в целях его использования для обеспечения реализации полномочий МЧС России (в части организации деятельности и финансирования подразделений федеральной противопожарной службы), являются обязанностью данного федерального органа исполнительной власти, которая не подлежит передаче иному органу, не свидетельствуют о незаконности обжалованного решения, так как в рамках Соглашения какие-либо обязанности, отнесённые к ведению федеральных органов исполнительной власти, на Правительство Сахалинской области не возлагаются.

Рассматриваемые по данному делу обязательства Правительства Сахалинской области выражаются исключительно в осуществлении строительства и последующей передаче МЧС России 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 её публичные интересы.

Гражданское законодательство указывает на обязанность участников правоотношений действовать добросовестно (пункт 3 статьи 1 ГК РФ). В силу пункта 4 статьи 1 ГК РФ никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что строительство объекта недвижимости является длительным процессом, требующим существенных финансовых и временных затрат, однако суд первой инстанции не установил срок исполнения обязательства, не свидетельствует о незаконности обжалованного решения суда, поскольку Соглашение действует до выполнения сторонами своих обязательств (пункт 1). Кроме того, в ходе судебного разбирательства стороны не заявляли требования об установлении срока исполнения рассматриваемого обязательства. В свою очередь, Правительство Сахалинской области при наличии обстоятельств, затрудняющих исполнение судебного акта, не лишено возможности обратиться с соответствующим заявлением об отсрочке исполнения решения суда на основании статей 189, 358 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Учитывая изложенное, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что решение суда первой инстанции вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 января 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Правительства Сахалинской области – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко