



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 60-КАД24-6-К9

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

2 апреля 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Нефедова О.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Переверзевой И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу федерального государственного бюджетного учреждения «Центральное жилищно-коммунальное управление» Министерства обороны Российской Федерации (далее также – ЦЖКУ) на решение Петропавловск-Камчатского городского суда Камчатского края от 12 октября 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Камчатского краевого суда от 21 марта 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 26 июня 2024 года по административному делу № 2а-4152/2023 по административному исковому заявлению заместителя военного прокурора Петропавловск-Камчатского гарнизона к Министерству обороны Российской Федерации, федеральному казенному учреждению «Объединенное стратегическое командование Восточного военного округа», ЦЖКУ, федеральному казенному учреждению «Войсковая часть [REDACTED]» о признании незаконным бездействия и о возложении обязанности устранить допущенные нарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Переверзевой И.Н., объяснения представителей ЦЖКУ Цесельской Н.И., Бигильдина Р.Р., поддержавших доводы кассационной жалобы, мнение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей судебные акты подлежащими отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

заместитель военного прокурора Петропавловск-Камчатского гарнизона, действующий в интересах неопределенного круга лиц, обратился в суд с административным иском (с учетом уточнения требований) к Министерству обороны Российской Федерации (далее – Министерство обороны, Министерство), федеральному казенному учреждению «Объединенное стратегическое командование Восточного военного округа», ЦЖКУ, федеральному казенному учреждению «Войсковая часть [REDACTED]» о возложении обязанности в течение шести месяцев со дня вступления решения суда в законную силу устранить нарушения требований пожарной безопасности, выявленные в войсковой части [REDACTED] оборудовав здания и сооружения исправной системой автоматической пожарной сигнализации и системой оповещения о пожаре и управления эвакуацией.

В обоснование заявленных требований прокурор указал, что военной прокуратурой Петропавловск-Камчатского гарнизона проведена проверка исполнения должностными лицами войсковой части [REDACTED] требований законодательства о противопожарной безопасности, в ходе которой выявлены нарушения норм Федерального закона от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и изданных в его развитие нормативных актов. В адрес командира войсковой части [REDACTED] 5 военным прокурором Петропавловск-Камчатского гарнизона неоднократно вносились представления об устранении нарушений требований пожарной безопасности, а отделом по городу Петропавловску-Камчатскому инспекции государственного пожарного надзора по Восточному военному округу – соответствующие предписания. В ходе проведения контрольной проверки в марте 2020 года установлено, что нарушения пожарной безопасности в войсковой части не устранены.

Решением Петропавловск-Камчатского городского суда Камчатского края от 12 октября 2023 года требования прокурора удовлетворены частично: признано незаконным бездействие ЦЖКУ по необорудованию зданий и сооружений войсковой части [REDACTED] системой пожарной сигнализации и системой оповещения о пожаре и управления эвакуацией. На ЦЖКУ возложена

обязанность в течение шести месяцев со дня вступления решения суда в законную силу устранить нарушения требований пожарной безопасности, выявленные в войсковой части [REDACTED], оборудовать: здание управления (инв. № 519), склады (инв. № 521, 538), здание контрольно-пропускного пункта (инв. № 537) военного городка № [REDACTED], склады (инв. № 586–590) военного городка № [REDACTED], склады (инв. № 35, 278, 279, 263), здание контрольно-пропускного пункта (инв. № 66), административное здание (инв. № 36) военного городка № [REDACTED], здание управления (инв. № 11), склады (инв. № 1–6, 12, 13, 19, 25), казарму-столовую (инв. № 24) военного городка № [REDACTED] административное здание управления (инв. № 34) военного городка № [REDACTED] склады и хранилища (инв. № 23, 37, 50, 51, 54, 55), караульное помещение (инв. № 52), здание контрольно-пропускного пункта (инв. № 43), здание штаба (инв. № 49), здание бензозаправочной (инв. № 40) военного городка № [REDACTED] системой автоматической пожарной сигнализации и системой оповещения о пожаре и управления эвакуацией. В удовлетворении требований к Министерству обороны, федеральному казенному учреждению «Объединенное стратегическое командование Восточного военного округа», федеральному казенному учреждению «Войсковая часть [REDACTED]» отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Камчатского краевого суда от 21 марта 2024 года и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 26 июня 2024 года решение оставлено без изменения.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, ЦЖКУ просит отменить судебные акты и принять новое решение об отказе в удовлетворении предъявленных к нему требований.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано и определением передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами при рассмотрении данного административного дела допущены такого рода нарушения.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Из приведенных норм следует, что собственник по своему усмотрению владеет и пользуется принадлежащим ему имуществом и определяет расходы, необходимые для его содержания или ремонта. Возложение на собственника обязанностей по содержанию или ремонту (капитальному, текущему) его имущества возможно, если это предусмотрено законом либо если ненадлежащее содержание собственником своего имущества нарушает права и законные интересы других лиц.

Статьей 123²² Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным. Государственные и муниципальные учреждения не отвечают по обязательствам собственников своего имущества.

Согласно положениям пункта 1 статьи 296 Гражданского кодекса Российской Федерации учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжается этим имуществом с согласия собственника этого имущества.

Таким образом, нахождение у учреждения имущества, закрепленного на праве оперативного управления, не исключает наличия обязанности по содержанию этого объекта у иного лица, наделенного таковой действующим законодательством Российской Федерации.

Судами установлено и видно из материалов дела, что согласно актам проверок Отдела пожарного надзора от 31 октября 2019 года № 31 и от 27

ноября 2020 года № 32 установлены нарушения требований пожарной безопасности в виде отсутствия исправных систем автоматической пожарной сигнализации и систем оповещения о пожаре и управления эвакуацией на объектах войсковой части [REDACTED]. Аналогичные выводы усматриваются из актов общего осмотра объектов недвижимости, проведенного ЖКС № [REDACTED] в марте 2023 года.

По поручению военной прокуратуры Петропавловск-Камчатского гарнизона Отделом пожарного надзора в августе 2023 года проведено обследование зданий войсковой части [REDACTED] на предмет монтажа систем противопожарной защиты (автоматической пожарной сигнализацией, системой оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре), в ходе которого установлено, что с 2019 года монтаж систем противопожарной защиты не проводился, 15% имеющихся систем выработали свой ресурс в 2017–2018 годах и являются технически устаревшими.

Указанные в перечне объекты недвижимости находятся в собственности Министерства обороны, распорядителем является Департамент военного имущества названного министерства. Спорные объекты закреплены на праве оперативного управления за правообладателями (балансодержателями) – федеральное государственное казенное учреждение «[REDACTED] Отделение морской инженерной службы» Министерства и федеральное государственное казенное учреждение «Дальневосточное территориальное управление имущественных отношений» данного министерства. Пользователем зданий и сооружений является войсковая часть [REDACTED], а ЖКС № [REDACTED] (филиал ЦЖКУ по Тихоокеанскому флоту) осуществляет их эксплуатационно-техническое обслуживание.

Разрешая заявленные требования, суд установил, что объекты недвижимости не оборудованы системой автоматической пожарной сигнализации и системой оповещения о пожаре и управления эвакуацией, что свидетельствует о наличии угрозы жизни и здоровью неопределенного круга лиц. Возлагая на ЦЖКУ обязанность по оборудованию зданий и сооружений войсковой части указанными системами, суд исходил из организационной структуры Министерства обороны, наделяющей специальными полномочиями свои структурные подразделения, в том числе ЦЖКУ, созданное в целях обеспечения реализации полномочий Министерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Суды апелляционной и кассационной инстанций согласились с такими выводами суда первой инстанции.

Однако выводы судебных инстанций нельзя признать верными ввиду следующего.

В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 9² Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов), органов публичной власти федеральной территории или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, проводится с учетом расходов на содержание недвижимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество (пункт 6 статьи 9² указанного выше закона).

На основании приказа Министра обороны Российской Федерации от 2 марта 2017 года № 155 образовано ЦЖКУ. Согласно Уставу ЦЖКУ учреждение создано для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий Министерства обороны в сфере жилищно-коммунального хозяйства (пункт 12); основными целями деятельности учреждения является осуществление содержания (эксплуатации) объектов военной и социальной инфраструктуры и предоставление коммунальных услуг в интересах Вооруженных Сил Российской Федерации (пункт 13).

Пунктами 21 и 25 Устава ЦЖКУ определено, что учреждение в отношении закрепленного за ним на праве оперативного управления имущества владеет, пользуется этим имуществом в пределах, установленных законодательством Российской Федерации, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества, а также осуществляет материально-техническое обеспечение и деятельность по эксплуатации закрепленных на праве оперативного управления (предоставленных в

безвозмездное пользование) объектов материально-технической базы.

Приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 860 утверждено Руководство по коммунально-эксплуатационному обеспечению Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – Руководство).

В силу положений пункта 2 Руководства (в редакции, действовавшей до 25 декабря 2023 года) коммунально-эксплуатационное обеспечение – вид материально-технического обеспечения (в пределах доведенных лимитов на эти цели), включающий в себя в том числе: техническое обслуживание, текущий ремонт материально-технической базы Вооруженных Сил Российской Федерации, а также закупку оборудования, необходимого в процессе эксплуатации материально-технической базы Вооруженных Сил, работ по монтажу объектов в целях ухода и обслуживания иных мест, находящихся на праве оперативного управления Вооруженных Сил России.

К органам (организациям), отвечающим за коммунально-эксплуатационное обеспечение, относятся в том числе: Департамент эксплуатационного содержания и обеспечения коммунальными услугами воинских частей и организаций Министерства обороны Российской Федерации (далее – Департамент эксплуатационного содержания), Эксплуатационное управление Министерства обороны; отделы эксплуатации, ЦЖКУ (пункт 6 Руководства). Общее руководство коммунально-эксплуатационным обеспечением возложено на Департамент эксплуатационного содержания (пункт 7 Руководства).

Пунктом 13 Руководства установлено, что ЦЖКУ предназначено для исполнения и контроля за исполнением контрактов, а также организации и исполнения поставки коммунально-эксплуатационного обеспечения на материально-техническую базу Вооруженных Сил Российской Федерации за счет и в пределах субсидий из федерального бюджета, выделяемых на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, на оказание государственных услуг (выполнение работ) и на иные цели. Филиалы ЦЖКУ несут ответственность, в частности, за обеспечение технической эксплуатации материально-технической базы, осуществляют контроль за исполнением контрактов по закрепленной номенклатуре (пункт 14 Руководства).

Согласно перечню органов военного управления, ответственных за формирование и утверждение государственных заданий федеральным бюджетным (автономным) учреждениям (приложение № 2 к приказу Министра обороны Российской Федерации от 23 августа 2016 года № 520), в отношении ЦЖКУ таким органом является Департамент эксплуатационного содержания (пункт 76 названного перечня).

Жилищно-коммунальная служба ЦЖКУ несет ответственность в том числе за правильную эксплуатацию систем противопожарной защиты и

осуществляет устранение аварийных ситуаций (пункты 15 и 16 Руководства).

Сведений о том, что указанные здания и сооружения, в отношении которых допущено нарушение требований пожарной безопасности, находятся у ЦЖКУ в оперативном управлении и переданы ему в безвозмездное пользование материалы дела не содержат. При этом деятельность по обеспечению пожарной безопасности объектов военной и социальной инфраструктуры не предусмотрена Уставом ЦЖКУ. Учреждение не несет ответственности за организацию мероприятий, связанных с обеспечением системами противопожарной защиты зданий и сооружений, переданных ему на техническое обслуживание.

В связи с этим выводы судов о допущенном со стороны ЦЖКУ бездействии и возможности возложения на него обязанности по оборудованию зданий и сооружений войсковой части системой автоматической пожарной сигнализации и системой оповещения о пожаре и управления эвакуацией являются необоснованными.

В соответствии с подпунктом 71 пункта 7 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 года № 1082 (далее – Положение), названный орган осуществляет в пределах своей компетенции правомочия собственника имущества Вооруженных Сил Российской Федерации, имущества, которое составляет государственную казну Российской Федерации и управление которым он осуществляет.

К полномочиям Министерства в числе прочего отнесены организация эксплуатации, модернизации, ремонта имущества в Вооруженных Силах Российской Федерации, организация развития системы обеспечения пожарной безопасности в Вооруженных Силах России и проведения мероприятий в области пожарной безопасности; организация выполнения работ по капитальному ремонту и техническому перевооружению объектов военной и социальной инфраструктур в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также эксплуатации таких объектов (подпункты 52, 66 и 68 пункта 7 Положения).

При этом в силу пункта 5 Положения Министерство осуществляет свою деятельность непосредственно и через органы управления военных округов, иные органы военного управления, территориальные органы (военные комиссариаты), подведомственные Министерству организации.

Согласно письму заместителя Министра обороны Российской Федерации от 3 мая 2018 года № 106/1697 полномочия по проведению капитального ремонта на объектах недвижимости, находящихся в федеральной собственности и предоставленных органам военного управления, войсковым частям и организациям Министерства обороны, возложены на Департамент

строительства Министерства обороны Российской Федерации (далее – Департамент строительства). Полномочия по коммунальному обслуживанию таких объектов возложены на Департамент эксплуатационного содержания, ЦЖКУ и управления эксплуатационного содержания и обеспечения коммунальными услугами воинских частей и организаций военных округов. Указанные органы военного управления и организации получают лимиты бюджетных обязательств и субсидии на выполнение государственного задания по соответствующим статьям расходов. По требованиям о возложении обязанности установить системы пожаротушения и сигнализации Министерство обороны самостоятельно определяет органы военного управления для принятия мер реагирования в части, их касающейся.

В письме от 23 мая 2019 года заместители Министра обороны Российской Федерации полагают, что приобретение, установка, монтаж и наладка систем пожарно-охранной сигнализации и систем пожаротушения в подлежащих капитальному ремонту зданиях и сооружениях целесообразно осуществлять через Департамент строительства, а в эксплуатируемых зданиях и сооружениях – через Департамент эксплуатационного содержания.

Федеральное казенное учреждение «Объединенное стратегическое командование Восточного военного округа» согласно пункту 13 Устава данного учреждения, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 13 августа 2018 года № 454, реализует деятельность по организации и осуществлению всех видов материально-технического обеспечения. Исходя из положений пункта 18 Устава федерального государственного казенного учреждения «[REDACTED] Отделение морской инженерной службы» Министерства обороны учреждение выполняет свою деятельность в целях учета и контроля за использованием объектов недвижимости, переданных учреждению в оперативное управление.

Исходя из приведенных норм законодательства и уставов учреждений, разъяснений должностных лиц Министерства, учитывая длительное (более пяти лет) неисполнение требований, связанных с обеспечением пожарной безопасности, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости возложения на Министерство обороны обязанности по оборудованию зданий и строений системами автоматической пожарной сигнализации, системами оповещения о пожаре и управления эвакуацией путем установления подведомственных ему органов и организаций в соответствии с их компетенцией.

В пункте 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении» разъяснено, что решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами

материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению.

При таких обстоятельствах, ввиду отсутствия у ЦЖКУ полномочий по оборудованию названных выше зданий и сооружений войсковой части [REDACTED] системой автоматической пожарной сигнализации и системой оповещения о пожаре и управления эвакуацией, у судебных инстанций отсутствовали основания для возложения на данное учреждение обязанности оборудовать объекты военной инфраструктуры указанной системой технических средств.

С учетом изложенного судебные акты нельзя признать законными и обоснованными, они подлежат отмене с принятием нового решения о возложении на Министерство обороны Российской Федерации обязанности устранить нарушения требований пожарной безопасности, выявленные в войсковой части [REDACTED], оборудовав здания и сооружения данной войсковой части исправной системой автоматической пожарной сигнализации и системой оповещения о пожаре и управления эвакуацией.

Руководствуясь статьями 327–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Петропавловск-Камчатского городского суда Камчатского края от 12 октября 2023 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Камчатского краевого суда от 21 марта 2024 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 26 июня 2024 года отменить и принять по делу новое решение.

Административное исковое заявление заместителя военного прокурора Петропавловск-Камчатского гарнизона удовлетворить частично.

Признать незаконным бездействие Министерства обороны Российской Федерации, выразившееся в необорудовании зданий и сооружений войсковой части [REDACTED] системой пожарной сигнализации и системой оповещения о пожаре и управления эвакуацией.

Возложить на Министерство обороны Российской Федерации обязанность в течение шести месяцев со дня вступления кассационного определения в законную силу устранить нарушения требований пожарной безопасности, выявленные в войсковой части [REDACTED], оборудовать: здание управления (инв. № 519), склады (инв. № 521, 538), здание контрольно-пропускного пункта (инв. № 537) военного городка № [REDACTED] «Петропавловск», склады (инв. № 586–590) военного городка № [REDACTED], склады (инв. №

35, 278, 279, 263), здание контрольно-пропускного пункта (инв. № 66), административное здание (инв. № 36) военного городка № [] здание управления (инв. № 11), склады (инв. № 1–6, 12, 13, 19, 25), казарму-столовую (инв. № 24) военного городка № [], административное здание управления (инв. № 34) военного городка № [] склады и хранилища (инв. № 23, 37, 50, 51, 54, 55), караульное помещение (инв. № 52), здание контрольно-пропускного пункта (инв. № 43), здание штаба (инв. № 49), здание бензозаправочной (инв. № 40) военного городка № [] системой автоматической пожарной сигнализации и системой оповещения о пожаре и управления эвакуацией.

В удовлетворении требований к федеральному государственному бюджетному учреждению «Центральное жилищно-коммунальное управление» Министерства обороны Российской Федерации, федеральному казенному учреждению «Объединенное стратегическое командование Восточного военного округа», федеральному казенному учреждению «Войсковая часть []» отказать.

Председательствующий

Судьи