



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-266

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

18 августа 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Крупнова И.В.,
Ситникова Ю.В.

при секретаре

Бахановой В.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по исковому заявлению Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий к Правительству Сахалинской области об обязанности исполнить пункт «в» 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 25 апреля 2022 г. по делу № АКПИ21-1074, которым исковое заявление было удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Правительства Сахалинской области Васильева К.А., Киреенко А.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны,

чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федерального агентства по управлению государственным имуществом Анай-оола В.В. и Омарова А.И.,

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, Министерство) 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).

Согласно пункту «в» статьи 2 Соглашения Правительство Сахалинской области обязалось осуществить строительство (приобретение) и дальнейшую передачу МЧС России в период с 2017 г. по 2019 г. 30 квартир в г. Южно-Сахалинске Сахалинской области для обеспечения жилыми помещениями сотрудников МЧС России.

МЧС России обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с исковым заявлением об обязании Правительства Сахалинской области исполнить пункт «в» статьи 2 Соглашения, ссылаясь на возможность применения к рассматриваемым правоотношениям положений статей 309, 310, 308³, 314, 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», в 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 Министерство указало, что в ноябре 2017 г. исполнило в полном объёме обязательства, предусмотренные статьёй 3 Соглашения, оказав содействие в передаче из федеральной собственности в собственность Сахалинской области в порядке, установленном законодательством и нормативными документами трёх земельных участков и объектов недвижимости, расположенных в их границах, которые были закреплены на праве постоянного (бессрочного) пользования и оперативного управления за Федеральным государственным казённым учреждением «Дальневосточный региональный поисково-спасательный отряд МЧС России» (далее – ФГКУ «ДВРПСО МЧС России»). В настоящее время на этих земельных участках ведётся строительство многоэтажных домов с прилегающей инфраструктурой. В свою очередь, обязательства, предусмотренные пунктом «в» статьи 2 Соглашения, Правительство Сахалинской области не исполнило, какие-либо мероприятия по реализации названного пункта Соглашения не принимаются. Претензия МЧС России от

2 марта 2021 г. № ИВ-24-11 Правительством Сахалинской области добровольно не удовлетворена, что подтверждается письмом Правительства Сахалинской области от 5 апреля 2021 г. № 1.8-1546/21. Неисполнением условий Соглашения Правительство Сахалинской области нарушает принцип добросовестного и разумного осуществления прав и обязанностей, а также баланс имущественных интересов МЧС России.

Правительство Сахалинской области возражало против удовлетворения заявленного требования, полагая, что оно предъявлено без учёта принципа разграничения расходных обязательств бюджетов разных уровней; пункт «в» статьи 2 Соглашения не содержит указания на вид права и способ передачи, на основании которого жилые помещения подлежат передаче МЧС России. Правительство Сахалинской области намеревалось исполнить свою часть Соглашения путём предоставления сотрудникам МЧС России арендного жилья с возможностью последующего выкупа. Расходы на обеспечение сотрудников МЧС России жилыми помещениями, характер предоставления которых связан с прохождением государственной гражданской службы в федеральном органе исполнительной власти, бюджетными обязательствами субъектов Российской Федерации не предусмотрены и должны обеспечиваться за счёт средств федерального бюджета. Возложение на Правительство Сахалинской области обязательства по обеспечению рассматриваемой категории граждан помещениями явилось бы нарушением пункта 6 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 23 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», статьи 18 Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», статьи 5 Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

К участию в деле в качестве заинтересованных лиц привлекались Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (далее – Росимущество) и территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Сахалинской области, которые полагали, что иск подлежит удовлетворению.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. 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 Министерства в связи с неправильным применением судом первой инстанции норм материального и процессуального права, недоказанностью установленных обстоятельств, имеющих значение для административного дела. В жалобе указано, что финансирование исполнения обязательств МЧС России по предоставлению жилых помещений своим сотрудникам отнесено к ведению этого федерального органа исполнительной власти. Исполнение условий пункта «в» статьи 2 Соглашения, как того требует МЧС России, будет означать реализацию

Правительством Сахалинской области полномочий, отнесённых к компетенции федерального органа исполнительной власти, что вступает в противоречие с положениями статей 71, 72 Конституции Российской Федерации. Судом первой инстанции необоснованно признан доказанным факт достижения согласия сторон по условиям Соглашения, так как в тексте пункта «в» статьи 2 Соглашения не содержится указания на вид права и способ передачи, на основании которого жилые помещения подлежат передаче МЧС России. Факт исполнения МЧС России обязательств по Соглашению не имеет правового значения по данному делу, так как заключённое Соглашение не является возмездной сделкой и не влечёт встречного исполнения обязательств как обязательной составляющей правоотношения сторон. Обязательство по строительству (приобретению) и передаче МЧС России квартир не является в соответствии с федеральным законодательством, регулирующим оборот имущества, находящегося в публичной собственности, встречным предоставлением в оплату переданных в собственность Сахалинской области земельных участков и расположенного на них недвижимого имущества. Возложение в судебном порядке на субъект Российской Федерации обязанности передать имущество в федеральную собственность ущемляет права Сахалинской области как самостоятельного субъекта публично-властных отношений и собственника, распоряжающегося своим имуществом.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу МЧС России и Росимущество 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.

Из материалов дела видно, 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. № [REDACTED]).

Предложения были согласованы и 10 ноября 2017 г. уполномоченными должностными лицами – Министром Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Пучковым В.А., действовавшим на основании Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868, и губернатором Сахалинской области Кожемяко О.Н., действовавшим

на основании Устава Сахалинской области, было заключено Соглашение, которое является действующим и сторонами не оспаривается.

20 ноября 2017 г. территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Сахалинской области, реализуя поручения Росимущества от 7 сентября 2017 г. № [REDACTED] и от 15 ноября 2017 г. № [REDACTED], 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.

Согласно названным распоряжениям прекращено право постоянного (бессрочного) пользования ФГКУ «ДВРПСО МЧС России» на три земельных участка с соответствующими кадастровыми номерами и право оперативного управления ФГКУ «ДВРПСО МЧС России» на 14 объектов недвижимости, расположенных в границах данных земельных участков, и указанное недвижимое имущество передано в государственную собственность Сахалинской области (л.д. 36–50).

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 были соблюдены, что предполагает взаимное исполнение Соглашения со стороны Правительства Сахалинской области, которое обязалось осуществить строительство (приобретение) и дальнейшую передачу МЧС России в период с 2017 г. по 2019 г. 30 квартир в г. Южно-Сахалинске Сахалинской области для обеспечения жилыми помещениями сотрудников МЧС России. МЧС России как федеральный орган исполнительной власти осуществляет оперативное управление имуществом, находящимся в федеральной собственности, следовательно, пункт «в» статьи 2 Соглашения не может предполагать не что иное, как передачу 30 квартир 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, не доказаны обстоятельства, имеющие значение для административного дела, 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, а затем 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.

Доводы ответчика, повторённые в апелляционной жалобе о том, что исполнение пункта «в» статьи 2 Соглашения явилось бы нарушением бюджетного законодательства, судом первой инстанции проверялись и правомерно признаны несостоятельными.

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 субъекта 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.

Механизм передачи имущества между различными уровнями публично-правовых образований предусмотрен действующим законодательством и не противоречит бюджетному законодательству.

Довод апелляционной жалобы о том, что предоставление жилых помещений для сотрудников МЧС России является обязанностью данного федерального органа исполнительной власти, которая не может быть передана иному органу, не свидетельствует о незаконности обжалованного решения, поскольку в рамках Соглашения какие-либо обязанности, отнесённые к ведению федеральных органов исполнительной власти, на Правительство Сахалинской области не возлагаются. Обязательства Сахалинской области выражаются исключительно в осуществлении строительства (приобретении) квартир и их дальнейшей передаче МЧС России, а не в обеспечении сотрудников МЧС России жилыми помещениями, в связи с чем данные обязательства не являются расходными обязательствами Сахалинской области, посягающими на её публичные интересы.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что возложение на субъект Российской Федерации обязанности передать имущество в федеральную собственность ущемляет права Сахалинской области как самостоятельного субъекта публично-властных отношений и собственника, распоряжающегося своим имуществом, несостоятельна. Данные полномочия были реализованы Правительством Сахалинской области путём заключения Соглашения, и передача рассматриваемых объектов недвижимости в федеральную собственность не является принудительной реализацией полномочий по распоряжению государственным имуществом.

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 25 апреля 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Правительства Сахалинской области – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.В. Крупнов

Ю.В. Ситников