ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 18-КГ24-37-К4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 21 мая 2024 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Асташова С.В.,
судей Кротова М.В. и Марьина А.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению заместителя Сочинского транспортного прокурора Южной транспортной прокуратуры в защиту интересов неопределенного круга лиц и Российской Федерации к федеральному государственному казенному учреждению «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» (далее – ФГКУ «Росграницстрой»), в лице Сочинского филиала, о возложении обязанности устранить нарушения законодательства, регламентирующего оснащение, оборудование и обустройство пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации,

по кассационной жалобе федерального государственного казенного учреждения «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» на решение Хостинского районного суда г. Сочи Краснодарского края от 19 октября 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 15 марта 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 5 сентября 2023 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В., выслушав представителей ФГКУ «Росгранстрой» Исакову Д.Д. и Худину Т.П., поддержавших доводы жалобы, прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., возражавшего против удовлетворения жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

заместитель Сочинского транспортного прокурора Южной транспортной прокуратуры обратился в суд с иском к ФГКУ «Росгранстрой» в лице его Сочинского филиала о возложении обязанности устранить нарушения законодательства, регламентирующего оснащение, оборудование и обустройство пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и просил возложить на Сочинский филиал ФГКУ «Росгранстрой» обязанность в течение 6 месяцев устранить нарушения в оснащении, оборудовании и обустройстве автомобильного, пешеходного, грузопассажирского постоянного многостороннего пункта пропуска «Адлер» (далее – МАПП «Адлер») и морского грузопассажирского постоянного многостороннего пункта пропуска «Сочи» (далее – МПП «Сочи»), а также ряд иных нарушений.

Решением Хостинского районного суда г. Сочи Краснодарского края от 19 октября 2022 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 15 марта 2023 г., требования удовлетворены частично.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 5 сентября 2023 г. данные судебные постановления оставлены без изменения.

В кассационной жалобе ФГКУ «Росгранстрой» ставится вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных постановлений, как незаконных.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В. от 15 апреля 2024 г. кассационная жалоба с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, возражения на нее, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит жалобу подлежащей удовлетворению.

В соответствии со статьей 390^{14} 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 данного дела.

Как установлено судами и следует из материалов дела, 29 апреля 2022 г. Сочинской транспортной прокуратурой проведена проверка исполнения законодательства о государственной границе Российской Федерации по вопросам оснащения, оборудования и обустройства, санитарно-эпидемиологической и пожарной безопасности на морском и автомобильном пунктах пропуска «Сочи» и «Адлер», по результатам которой установлены нарушения требований законодательства, указанные в представлении прокурора.

7 июня 2022 г. Сочинским филиалом ФГКУ «Росгранстрой» был направлен ответ о частичном устранении нарушений, указанных в представлении Сочинского транспортного прокурора.

18 августа 2022 г. проведен повторный осмотр состояния помещений и территорий МАПП «Адлер», по результатам которого составлен акт о том, что ранее выявленные нарушения частично устранены.

Поскольку нарушения устранены не в полном объеме, прокурор обратился в суд.

Удовлетворяя требования прокурора, суд первой инстанции, с которым согласился суд апелляционной инстанции, исходил из того, что невыполнение ответчиком законодательства об оснащении, оборудовании, обустройстве пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации создает реальную угрозу причинения вреда жизни и здоровью неопределенного круга лиц.

С выводами судов первой и апелляционной инстанций согласился кассационный суд общей юрисдикции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что с обжалуемыми судебными постановлениями нельзя согласиться 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 утвержден Устав ФГКУ «Росгранстрой», согласно пунктам 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 счет 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 частью 1 статьи 11 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «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 статьей 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 части 2 статьи 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 счет 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).

Частью 4 статьи 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.

Правительством Российской Федерации постановлением 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 пунктом 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 счет 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 пункту 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, приведенные 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», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596, и федеральной целевой программы «Государственная граница Российской Федерации (2012–2024 годы).

МПП «Сочи» в указанных программах не значится.

В соответствии с Государственной программой Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596 и приказом Минтранса России от 3 марта 2021 г. № 56 «О реконструкции автомобильного грузо-пассажирского постоянного многостороннего пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации Адлер, Краснодарский край», МАПП «Адлер» включен в программу объектов, подлежащих реконструкции, в связи с чем ФГКУ «Росгранстрой» заключены государственные контракты от 1 сентября 2022 г. на выполнение проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ по объекту: реконструкция автомобильного пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации (I, II этап), общий срок выполнения работ по которым установлен до 30 сентября 2025 г.

Как указывает ответчик, реконструкция МПП «Сочи» не планируется, а МАПП «Адлер» еще не завершена, соответственно открытие пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации после реконструкции, оборудования и принятия в эксплуатацию федеральным органом исполнительной власти не проводилось.

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.

При этом возложение на ФГКУ «Росгранстрой» обязанности в течение 6 месяцев с момента вступления решения в законную силу выполнить указанные прокурором требования является вмешательством в административно-хозяйственную деятельность государственного органа. Кроме того, программа финансирования корректируется Правительством Российской Федерации, что также может повлиять на сроки осуществления мероприятий.

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.

Допущенные судом первой инстанции нарушения норм права судами апелляционной и кассационной инстанций не исправлены.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что судами при рассмотрении настоящего дела допущены нарушения норм права, которые являются существенными и не могут быть устранены без отмены судебных постановлений и нового рассмотрения дела.

Согласно части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд апелляционной инстанции повторно рассматривает дело в судебном заседании по правилам производства в суде первой инстанции с учётом особенностей, предусмотренных главой 39 данного кодекса.

Повторное рассмотрение дела в суде апелляционной инстанции предполагает проверку и оценку фактических обстоятельств дела и их юридическую квалификацию (пункт 37 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2021 г. № 16 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции»).

Приведенные выше требования закона и разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации судом апелляционной инстанции при рассмотрении настоящего дела выполнены не были.

Исходя из изложенного, а также принимая во внимание необходимость соблюдения разумных сроков судопроизводства (статья 6^1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации), Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит нужным отменить апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 15 марта 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей

юрисдикции от 5 сентября 2023 г., а дело направить на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

Руководствуясь статьями 390^{14}, 390^{15}, 390^{16} Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 15 марта 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 5 сентября 2023 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

Председательствующий

Судьи