



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-87

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

26 апреля 2019 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Романенкова Н.С.
Иваненко Ю.Г.
Борисовой Л.В.
Березиной А.В.
Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «САФЕТИ-ТЭК» о признании частично недействующим пункта 21 перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587,

установил:

пункт 21 перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 (далее также – Перечень), включает объекты электроэнергетики – гидроэлектростанции, государственные районные электростанции, тепловые электростанции, гидроаккумулирующие электростанции, электрические подстанции, геотермальные станции, объекты передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, объекты нефтяной и нефтехимической промышленности, газовой и газохимической промышленности, отнесенные к опасным производственным объектам,

за исключением объектов, которые предназначены для добычи, переработки, транспортирования, хранения продукции, поставляемой по государственному контракту, а также стратегических предприятий, стратегических акционерных обществ и их дочерних обществ.

Общество с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «САФЕТИ-ТЭК» (далее – ООО ЧОП «САФЕТИ-ТЭК») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании пункта 21 Перечня не действующим в части объектов электроэнергетики–электрических подстанций, объектов передачи электрической энергии, оперативно диспетчерского управления в электроэнергетике, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют пункту 2 статьи 1, пункту 2 статьи 49, пункту 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», нарушают право административного истца на осуществление уставной деятельности.

Как указывает административный истец, ООО ЧОП «САФЕТИ-ТЭК» обладает статусом охранной организации в соответствии с лицензией № 413 от 29 апреля 2009 г. на осуществление частной охранной деятельности, выданной Управлением Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Республике Башкортостан, на договорной основе осуществляет охрану имущества в виде административных зданий, бытовых и подсобных помещений, мастерских, гаражных боксов и открытых площадок хранения автомобильной техники, электролабораторий, кладовых, мастерских, складов и подобных объектов, а также электрических подстанций, трансформаторных подстанций, иных объектов электроэнергетики, расположенных в городах и сельской местности, в различных административных районах Республики Башкортостан, принадлежащих на праве частной собственности субъектам электроэнергетики – обществу с ограниченной ответственностью «Башкирские распределительные электрические сети» и обществу с ограниченной ответственностью «Башкирская сетевая компания». Все охраняемые ООО ЧОП «САФЕТИ-ТЭК» объекты и имущество субъектов электроэнергетики имеют частную форму собственности, государственная или муниципальная доля в их составе отсутствует.

По мнению административного истца, Правительство Российской Федерации необоснованно ввело запрет на охрану частных объектов электроэнергетики частными охранными организациями, содержащийся в оспариваемой норме, поскольку подобный запрет на охрану объектов электроэнергетики может быть установлен лишь в федеральном законе, а не в постановлении Правительства Российской Федерации, при этом действующее законодательство допускает привлечение частных охранных организаций к охране объектов топливно-энергетического комплекса.

В суде представители административного истца ООО ЧОП «САФЕТИ-ТЭК» Кузьмин С.Н., Ахатова О.Н., Медведев С.Г.

поддержали заявленные требования и пояснил суду, что ООО ЧОП «САФЕТИ-ТЭК» является ответчиком по гражданскому иску ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России (дело № А07-8108/2018), рассматриваемого в исковом производстве арбитражным судом Республики Башкортостан, о признании недействительными результатов открытого запроса предложения и признании недействительными договоров на охрану объектов, заключенных заказчиками с ООО ЧОП «САФЕТИ-ТЭК», в составе которых имеются электрические подстанции, трансформаторные подстанции, находящиеся в частной собственности субъектов электроэнергетики. Оспариваемое положение влечет за собой угрозу признания судом заключенных административным истцом договоров на охрану объектов недействительными. Административный истец не согласен с преобладающим правоприменительным подходом запрета частным охранным предприятиям осуществлять охрану объектов электроэнергетики, при том, что различного рода электрические подстанции (трансформаторные подстанции), объекты передачи электрической энергии низкого/среднего/высокого напряжения и их диспетчеризация, расположенные в огромном количестве в сельской местности, поселках, городах никогда не охранялись и не охраняются государственными охранными структурами. Пункт 21 Перечня является неопределенным.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации (поручение от 12 марта 2019 г. № ЮБ-П4-1787).

Представители Правительства Российской Федерации Аванесов А.Г., Симонов Е.М. возражали против удовлетворения заявленных требований и пояснили суду, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административного истца общества с ограниченной ответственностью частное охранный предприятие «САФЕТИ-ТЭК» Кузьмина С.Н., Ахатовой О.Н., Медведева С.Г., административного ответчика Правительства Российской Федерации Аванесова А.Г., Симонова Е.М., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что административный иск подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации находит заявленные требования подлежащими удовлетворению.

Правительство Российской Федерации на основании Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Регулируя вопросы оказания услуг в сфере охраны, Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» предусматривает, что частная охранная деятельность не распространяется на объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», а также на объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации (часть 3 статьи 11).

Во исполнение полномочий, предоставленных федеральным законодателем, постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» утвержден Перечень.

Нормативный правовой акт опубликован в Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации 24 августа 1992 г. № 8 (действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25 июля 2017 г. № 883).

Согласно Федеральному закону от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» объекты электроэнергетики – это имущественные объекты, непосредственно используемые в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, в том числе объекты электросетевого хозяйства (абзац 37 статьи 3). К объектам электросетевого хозяйства названным Федеральным законом отнесены линии электропередачи, трансформаторные и иные подстанции, распределительные пункты и иное предназначенное для обеспечения электрических связей и осуществления передачи электрической энергии оборудование (абзац 10 статьи 3).

Пункт 21 Перечня относит к объектам, на которые частная охранная деятельность не распространяется, электрические подстанции, объекты передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, отнесенные к опасным производственным объектам. В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» к опасным производственным объектам не относятся объекты электросетевого хозяйства (абзац двадцать восьмой приложения 1).

К объектам топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» относит объекты электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, нефтехимической, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, а также объекты нефтепродуктообеспечения, теплоснабжения и газоснабжения (пункт 9 статьи 2). Физическая защита объектов топливно-энергетического комплекса представляет собой совокупность организационных, административных и правовых мер, инженерно-технических средств охраны и действий подразделений охраны, направленных на предотвращение актов незаконного вмешательства. Для обеспечения физической защиты объекта топливно-

энергетического комплекса могут привлекаться подразделения и (или) организации федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере вневедомственной охраны, подразделения ведомственной охраны, частные охранные организации в зависимости от категории объекта и в соответствии с паспортом безопасности объекта топливно-энергетического комплекса (части 1, 4 статьи 9 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»).

Из содержания пункта 21 Перечня следует, что частная охранная деятельность не распространяется на такие объекты электроэнергетики, как электрические подстанции, объекты передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, отнесенные к опасным производственным объектам, т.е. имеет место правовая неопределенность.

Согласно разъяснению, данному в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Оспариваемые положения нормативного правового акта не учитывают особенности таких объектов электроэнергетики как объекты электросетевого хозяйства (электрические подстанции, объекты передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике), которые не относятся к опасным производственным объектам и в силу части 4 статьи 9 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» для охраны данных объектов в зависимости от категории объекта и в соответствии с паспортом безопасности объекта топливно-энергетического комплекса могут привлекаться частные охранные организации.

Поскольку Правительство Российской Федерации не является юридическим лицом, то расходы административного истца по оплате государственной пошлины подлежат взысканию с Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «САФЕТИ-ТЭК» удовлетворить:

признать недействующим со дня вступления в законную силу решения суда пункт 21 перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587, в той мере, в какой распространяется запрет на осуществление частной охранной деятельности в отношении объектов электроэнергетики – электрические подстанции, объектов передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, вне зависимости от категории объекта и паспорта безопасности.

Взыскать с Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в пользу общества с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «САФЕТИ-ТЭК» расходы по оплате государственной пошлины в размере 4500 (четыре тысяч пятисот) руб.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



Н.С. Романенков

Ю.Г. Иваненко

Л.В. Борисова