



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-983

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

10 февраля 2022 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Глазковой А.В.
с участием прокурора Засеевой Э.С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Богградский горно-обогатительный комбинат» об оспаривании приказа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 31 марта 2008 г. № 186 «Об утверждении и введении в действие Общих требований по обеспечению антитеррористической защищенности опасных производственных объектов»,

установил:

приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 31 марта 2008 г. № 186 (далее – Приказ) утверждены Общие требования по обеспечению антитеррористической защищенности опасных производственных объектов (далее – Общие требования).

Общество с ограниченной ответственностью «Богградский горно-обогатительный комбинат» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим Приказа, ссылаясь на то, что Приказ, являясь нормативным правовым актом, издан с нарушением порядка принятия и введения в действие, не был опубликован в установленном порядке. Нормативные свойства придает Приказу также сложившаяся правоприменительная и судебная практика.

В обоснование заявленных требований административный истец указал, что прокуратурой Богградского района Республики Хакасия была проведена

проверка исполнения Обществом требований законодательства об антитеррористической защищенности опасных производственных объектов (далее – ОПО), в ходе которой установлены обстоятельства нарушения Обществом Общих требований, в адрес административного истца внесено представление об устранении выявленных нарушений, неисполнение которого влечет привлечение Общества к предусмотренной законом ответственности. Решением суда первой инстанции, принятым по жалобе на данное представление, подтверждена обязанность Общества, эксплуатирующего опасный производственный объект, исполнять требования Приказа, признанного нормативным правовым актом.

Административный истец, надлежащим образом извещенный о времени и месте рассмотрения дела, своего представителя в судебное заседание не направил.

Административный ответчик Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее также – Ростехнадзор, Служба) в письменных возражениях на административный иск просила прекратить производство по данному административному делу в связи с неподсудностью дела Верховному Суду Российской Федерации, указав на то, что оспариваемый Приказ обобщает содержащиеся в федеральном законодательстве требования к разработке нормативных правовых актов, направленных на установление требований, обеспечивающих безопасную эксплуатацию ОПО; является локальным организационно-распорядительным документом и предназначен для использования должностными лицами Ростехнадзора; правовых норм, обязательных для неопределенного круга лиц, не содержит.

В судебном заседании представитель Ростехнадзора Гладилина А.С., поддержав изложенные в письменных возражениях доводы, просила отказать в удовлетворении административного искового заявления.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление сообщило, что Приказ содержит нормативные предписания, обязательные для неопределенного круга лиц и рассчитанные на неоднократное применение, обладает признаками, характеризующими нормативный правовой акт, в связи с чем подлежал направлению на государственную регистрацию в Минюст России и опубликованию в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила подготовки нормативных правовых актов), и Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ № 763). Приказ издан федеральным органом исполнительной власти в отсутствие соответствующей компетенции, закрепленной в нормативном правовом акте большей юридической силы. Просило рассмотреть дело в отсутствие представителя Минюста России.

Обсудив доводы административного истца, выслушав объяснения административного ответчика, исследовав отзыв заинтересованного лица, материалы дела, проверив оспариваемый акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что административный иск подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации находит административное исковое заявление подлежащим удовлетворению.

Из содержания преамбулы Приказа усматривается, что он принят в целях реализации пункта 1.9 Плана мероприятий Ростехнадзора по повышению защищенности критически важных объектов Российской Федерации от угроз техногенного, природного характера и террористических актов на период до 2010 года, утвержденного приказом Ростехнадзора от 5 октября 2007 г. № 677 (далее – План мероприятий), им утверждены Общие требования (пункт 1); отраслевым управлениям Ростехнадзора предписано использовать Общие требования при разработке нормативных и методических документов в области антитеррористической защищенности поднадзорных Ростехнадзору объектов (пункт 2).

Общие требования разработаны в целях надлежащего выполнения требований Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и подготовлены во исполнение пункта 1.9 Плана мероприятий.

Пунктом 4 части 2 статьи 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» предусмотрено, что установление обязательных для выполнения требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), категорий объектов (территорий), порядка разработки указанных требований и контроля за их выполнением, порядка разработки и формы паспорта безопасности таких объектов (территорий) (за исключением объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и объектов топливно-энергетического комплекса) отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации.

В силу пункта 3 статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности устанавливают обязательные требования к: деятельности в области промышленной безопасности, в том числе работникам опасных производственных объектов, экспертам в области промышленной безопасности; безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, в том числе порядку действий в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте; обоснованию безопасности опасного производственного объекта.

Установление и оценка применения содержащихся в федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности обязательных требований осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 г.

№ 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (абзац пятый пункта 3 статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ).

Анализ положений оспариваемого акта позволяет сделать вывод о том, что он содержит требования, при соблюдении которых обеспечивается антитеррористическая защищенность поднадзорных Ростехнадзору ОПО, нормативные предписания, обязательные для неопределенного круга лиц (владельцев опасных производственных объектов) и рассчитанные на неоднократное применение, что характеризует его как нормативный правовой акт.

Согласно Общим требованиям антитеррористическая защищенность поднадзорных Службе ОПО обеспечивается выполнением следующих общих требований: наличием на ОПО организационно-распорядительных документов по организации защиты ОПО от возможных террористических актов и назначение должностных лиц, ответственных за проведение мероприятий по защите ОПО от террористических актов; оборудованием контрольно-пропускных пунктов специальными инженерно-техническими сооружениями, препятствующими несанкционированному проезду на охраняемую территорию (противотаранными устройствами, выдвижными устройствами типа «шипы», устройствами для принудительной остановки автотранспорта типа «еж»); оборудованием территории ОПО периметральными системами охранной сигнализации с выводом информации на центральный пост и включением дополнительного освещения при ее срабатывании, а также системой видеоконтроля или телевизионного наблюдения за территорией ОПО и периметром с поста дежурного охранника, диспетчера; оборудованием охраняемых периметров ОПО электронными системами дистанционного наблюдения и сигнализацией проникновения.

Приведенные положения, как и иные положения Общих требований, сформулированы как нормативные правовые.

Частью третьей статьи 15 Конституции Российской Федерации установлено, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Указом № 763 закреплено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 8).

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не

влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров (пункт 10 Указа № 763).

Правилами подготовки нормативных правовых актов предусмотрено, что государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 10). Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (пункт 11).

Названные требования к порядку введения в действие нормативных правовых актов Ростехнадзором при издании Приказа соблюдены не были.

В пункте 40 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» разъяснено, что акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной), не опубликованные в предусмотренном порядке, а равно имеющие иные нарушения порядка принятия и введения в действие, свидетельствующие об отсутствии у них юридической силы, не влекут правовых последствий и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке. Установив такие нарушения, суд принимает решение о признании оспариваемого акта не действующим полностью (в том числе и при оспаривании в суд его отдельных положений), как не имеющего юридической силы с момента его принятия, вывод о чем должен содержаться в резолютивной части судебного акта.

Исходя из изложенного утверждение административного ответчика об исключительно организационном и внутриведомственном характере оспариваемого акта является несостоятельным.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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.

Согласно части 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления Обществом уплачена государственная пошлина в размере 4 500 (четыре тысяч пятисот) рублей, платежное поручение от 20 октября 2021 г. № 3534.

Данные судебные расходы подлежат взысканию с административного ответчика в пользу административного истца.

Руководствуясь статьями 111, 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Богградский горно-обогатительный комбинат» удовлетворить.

Признать не действующим со дня принятия приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 31 марта 2008 г. № 186 «Об утверждении и введении в действие Общих требований по обеспечению антитеррористической защищенности опасных производственных объектов».

Взыскать с Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в пользу общества с ограниченной ответственностью «Богградский горно-обогатительный комбинат» расходы на уплату государственной пошлины в размере 4 500 (четыре тысяч пятисот) рублей согласно платежному поручению от 20 октября 2021 г. № 3534.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



А.М. Назарова