



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-83

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

6 июля 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего

судьи Верховного Суда Романенкова Н.С.

Российской Федерации

судей Верховного Суда Кириллова В.С.,

Российской Федерации Назаровой А.М.

при секретаре Березиной А.В.

с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «Кобра 1», общества с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «Кобра 2» о признании частично недействующим пункта 14 перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587,

установил:

пункт 14 перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 (далее – Перечень), включает гидротехнические сооружения, коллекторы водохранилищ, водопроводные станции и объекты водоподготовки в крупных промышленных центрах, в населенных пунктах краевого и областного подчинения, а также в закрытых административно-территориальных образованиях.

Общество с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «Кобра 1» (далее – ООО ЧОП «Кобра 1»), общество с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «Кобра 2» (далее – ООО ЧОП «Кобра 2») обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующим пункта 14 Перечня, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта исходя из их буквального и смыслового толкования в системе взаимосвязанных с ним норм действующего законодательства не отвечают общеправовому критерию формальной определенности, ясности и недвусмысленности в той мере, в какой ими распространяется запрет на осуществление частной охранной деятельности в отношении объектов гидротехнических сооружений, коллекторов водохранилищ, водопроводных станций и объектов водоподготовки в крупных промышленных центрах, в населенных пунктах краевого и областного подчинения вне зависимости от категории объектов и паспорта безопасности и нарушают права административных истцов.

Как указывают административные истцы, на основании договоров от 28 января 2019 г. № 63/19/К и № 64/19/К они осуществляют охрану объектов МУП «Владимирводоканал». Управление Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Владимирской области обратилось в Арбитражный суд Владимирской области с заявлениями о привлечении ООО ЧОП «Кобра 1» и ООО ЧОП «Кобра 2» к административной ответственности, предусмотренной частью 4 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, поскольку полагает, что данные объекты МУП «Владимирводоканал» должны охраняться только государственной, а не частной охраной.

По мнению административных истцов, из положений постановления Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 1467 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов водоснабжения и водоотведения, формы паспорта безопасности объекта водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», принятого в соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», следует, что физическая защита объектов водоснабжения и водоотведения, система которой направлена на предотвращение актов незаконного вмешательства, может осуществляться частными охранными организациями в зависимости от категории объекта и в соответствии с паспортом безопасности объекта водоснабжения и водоотведения в крупных промышленных центрах, в населенных пунктах краевого и областного подчинения.

В суде представитель административных истцов ООО ЧОП «Кобра 1», ООО ЧОП «Кобра 2» адвокат Филичкин А.А. поддержал заявленные требования, уточнив, что оспариваемые положения нормативного правового акта также противоречат статье 3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», статье 10

Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», статье 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации (поручение от 25 февраля 2020 г. № ЮБ-П4-1297).

Представители Правительства Российской Федерации Белушкин А.И., Зайцев Р.В. 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 административных истцов.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административных истцов ООО ЧОП «Кобра 1», ООО ЧОП «Кобра 2» адвоката Филичкина А.А., административного ответчика Правительства Российской Федерации Белушкина А.И., Зайцева Р.В., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

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-І «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» устанавливает, 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.

Оспариваемый 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 21 мая 2020 г. № 723).

Частная детективная и охрannая деятельность определяется Законом Российской Федерации «О частной детективной и охрannой деятельности в Российской Федерации» как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам имеющими специальное разрешение (лицензию), полученную в соответствии с данным Законом, организациями и индивидуальными предпринимателями в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов (статья 1).

Часть 3 статьи 3 указанного Закона закрепляет виды услуг, которые разрешено предоставлять в целях охраны, относя к ним охрану объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении, за исключением объектов и (или) имущества, предусмотренных пунктом 7 данной части (пункт 2).

Пункт 7 статьи 3 названного Закона разрешает предоставление услуг по охране объектов и (или) имущества, а также обеспечению внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности, за исключением объектов, предусмотренных частью 3 статьи 11 этого Закона. В соответствии с данной нормой частная охрannая 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.

Закрепив приведенные нормы, федеральный законодатель ограничил сферу деятельности частных охранных организаций, предоставив Правительству Российской Федерации право определять объекты, услуги по охране которых эти организации оказывать не могут.

Установление в пункте 14 Перечня в качестве объектов гидротехнических сооружений, коллекторов водохранилищ, водопроводных станций и объектов водоподготовки в крупных промышленных центрах, в населенных пунктах краевого и областного подчинения, а также в закрытых административно-территориальных образованиях, на которые частная охрannая деятельность не распространяется, направлено на надлежащее обеспечение безопасности указанных объектов ввиду их особого статуса. Следовательно, такое правовое регулирование само по себе не нарушает права и свободы административных истцов.

Регулируя отношения, возникающие при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений, Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» под гидротехническими сооружениями понимает плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные

станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и дна водохранилищ, рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, здания, устройства и иные объекты, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов, за исключением объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, предусмотренных Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении» (статья 3).

Определяя вопросы обеспечения безопасной эксплуатации централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения, нецентрализованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» в части 1 статьи 10 предусматривает, что собственники и иные законные владельцы централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, нецентрализованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и их отдельных объектов, организации, осуществляющие горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, принимают меры по обеспечению безопасности таких систем и их отдельных объектов, направленные на их защиту от угроз техногенного, природного характера и террористических актов, предотвращение возникновения аварийных ситуаций, снижение риска и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций.

Установив в пункте 14 оспариваемого нормативного правового акта перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, Правительство Российской Федерации осуществило нормативно-правовое регулирование не произвольно, а на основе действующего законодательства по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, с учетом требований законодательства в сфере водоснабжения и водоотведения.

Доводы административных истцов о противоречии оспариваемых положений нормативного правового акта Федеральному закону «О противодействии терроризму» являются несостоятельными.

Устанавливая организационные основы противодействия терроризму названный Федеральный закон в пункте 4 части 2 статьи 5 предусматривает право Правительства Российской Федерации определять обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), категории объектов (территорий). В соответствии с данными нормами Федерального закона Правительство Российской Федерации 23 декабря 2016 г. издало постановление № 1467, которым утвердило требования к антитеррористической защищенности объектов водоснабжения и водоотведения.

Обращение Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Владимирской области в Арбитражный суд

Владимирской области с заявлениями о привлечении ООО ЧОП «Кобра 1» и ООО ЧОП «Кобра 2» к административной ответственности, предусмотренной частью 4 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не может рассматриваться как нарушение прав административных истцов, которые в случае несогласия с судебным решением вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «Кобра 1», общества с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «Кобра 2» о признании частично недействующим пункта 14 перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию 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

В.С. Кириллов

А.М. Назарова