



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-307

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

8 октября 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Нефедова О.Н.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Степановой Л.Е.

рассмотрела 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, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «Кобра 1», общества с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «Кобра 2» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 6 июля 2020 г. по делу № АКПИ20-83, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя административных истцов адвоката Филичкина А.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы,

возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Правительства Российской Федерации Белушкина А.И., Ефременкова О.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

14 августа 1992 г. Правительство Российской Федерации постановлением № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» в числе прочего утвердило перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется (далее также – Перечень).

Нормативный правовой акт опубликован в Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации 24 августа 1992 г., № 8; Перечень действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 21 мая 2020 г. № 723.

Пункт 14 Перечня содержит указание о том, что частная охранная деятельность не распространяется на гидротехнические сооружения, коллекторы водохранилищ, водопроводные станции и объекты водоподготовки в крупных промышленных центрах, в населённых 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»), осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере услуг по охране и защите законных прав и интересов юридических и физических лиц, обратились с административным иском заявлением о признании не действующим пункта 14 Перечня в части запрета на осуществление частной охранной деятельности в отношении объектов гидротехнических сооружений, коллекторов водохранилищ, водопроводных станций и объектов водоподготовки в крупных промышленных центрах, в населённых пунктах краевого и областного подчинения вне зависимости от категории объектов и паспорта безопасности. Полагают оспоренное правовое регулирование противоречащим 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», а также не отвечающим общеправовому критерию формальной определённости, ясности и недвусмысленности.

Нарушение своих прав административные истцы усматривают в том, что 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», осуществляющих по договору охрану объектов МУП

«Владимирводоканал», к административной ответственности на основании части 4 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по тому основанию, что объекты МУП «Владимирводоканал» должны охраняться государственной, а не частной охраной. Решениями Арбитражного суда Владимирской области от 13 марта 2020 г. и от 16 марта 2020 г. ООО ЧОП «Кобра 1» и ООО ЧОП «Кобра 2» (соответственно) были признаны виновными в совершении поименованного административного правонарушения.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 6 июля 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО ЧОП «Кобра 1» и ООО ЧОП «Кобра 2» отказано.

В апелляционной жалобе административные истцы просят отменить указанное решение суда первой инстанции и принять по делу новое решение об удовлетворении административного искового заявления. Указывают, что суд первой инстанции неверно применил нормы материального права, отказав им в удовлетворении заявленного требования, поскольку Перечень в оспоренной части не отвечает общеправовому критерию формальной определённости, ясности и недвусмысленности. Ссылаясь на постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 1467 «Об утверждении требований к антитеррористической защищённости 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», административные истцы полагают, 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 населённых пунктах краевого и областного подчинения. В обоснование своей правовой позиции ссылаются на вступившее в законную силу решение Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. по делу № АКПИ19-87, которым административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «САФЕТИ-ТЭК» было удовлетворено: признан недействующим со дня вступления в законную силу решения суда пункт 21 Перечня 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, а также на вступившее в законную силу решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 августа 2019 г. по делу № АКПИ19-453 об удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Частное охранное предприятие Агентство

«ЛУКОМ-А-Нижний Новгород» и признании пункта 21 Перечня недействующим со дня вступления решения суда в законную силу в части, распространяющей запрет на осуществление частной охранной деятельности в отношении объектов нефтяной, нефтехимической, газовой и газохимической промышленности вне зависимости от категории объектов и паспорта безопасности.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Статья 2 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-І «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о частной детективной и охранной деятельности) закрепляет, что правовую основу частной детективной и охранной деятельности составляют Конституция Российской Федерации, названный закон, другие законы и иные правовые акты Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 11 Закона о частной детективной и охранной деятельности 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.

С учётом изложенного вывод суда первой инстанции о том, что Перечень утверждён Правительством Российской Федерации в пределах имеющихся у него полномочий, является правильным. Компетенция Правительства на издание оспариваемого в части Перечня ранее также была проверена и подтверждена Верховным Судом Российской Федерации (решение от 26 апреля 2019 г. по делу № АКПИ19-87 и другие) и по существу не оспаривается административными истцами.

На основании пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Отношения, возникающие при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, капитальном

ремонте, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений, регулирует Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений».

Статьей 3 названного закона, раскрывающей основные понятия, используемые в данном законе, под гидротехническими сооружениями понимаются – плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъёмники; 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 от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

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» 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 (часть 1 статьи 10).

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции правильно исходил из того, что, 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, регулирующего правоотношения в сфере обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, с учётом требований законодательства в сфере водоснабжения и водоотведения.

Доводы административных истцов о противоречии оспариваемых положений нормативного правового акта Федеральному закону «О противодействии терроризму» судом первой инстанции проверялись и правильно были признаны несостоятельными. Названный 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 защищённости объектов водоснабжения и водоотведения.

Оспариваемое нормативно-правовое регулирование, направленное на надлежащее обеспечение безопасности гидротехнических сооружений, коллекторов водохранилищ, водопроводных станций и объектов водоподготовки в крупных промышленных центрах, в населённых пунктах краевого и областного подчинения, а также в закрытых административно-территориальных образованиях ввиду их особого статуса, установленное на основании закона Правительством Российской Федерации, осуществляющим исполнительную власть Российской Федерации, не может рассматриваться как нарушающее права административных истцов в сфере предпринимательской деятельности.

Довод в апелляционной жалобе о несоответствии пункта 14 Перечня в оспариваемой части постановлению Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 1467, не влечёт отмену обжалованного решения суда, поскольку в порядке абстрактного нормоконтроля суд проверяет соответствие оспоренной правовой нормы требованиям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу. Кроме того, из содержания постановления Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 1467 не следует (как ошибочно полагают административные истцы), 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 населённых пунктах краевого и областного подчинения.

Несогласие ООО ЧОП «Кобра 1» и ООО ЧОП «Кобра 2» с привлечением их к административной ответственности за осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), на что административные истцы указывают в апелляционной жалобе, само по себе не может свидетельствовать о незаконности оспоренного в части пункта 14 Перечня и обжалованного решения суда, которым было подтверждено соответствие оспоренного правового регулирования нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Ссылки в апелляционной жалобе на необоснованность обжалованного решения суда и неправильное применение судом норм материального права ошибочны, так как при рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в

данном деле, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Довод о том, что суд, разрешая данное дело, не учёл правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации в решениях от 26 апреля 2019 г. по делу № АКПИ19-87 и от 21 августа 2019 г. по делу № АКПИ19-453, не свидетельствует о незаконности обжалованного решения суда, поскольку названные решения Верховного Суда Российской Федерации были вынесены по иным правовым основаниям и в иной сфере правоотношений.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что обжалованное правовое регулирование не отвечает общеправовому критерию формальной определённости, ясности и недвусмысленности лишено правовой основы. Пункт 14 Перечня изложен ясно и определённо, из его содержания не следует, что оспоренное правовое регулирование можно истолковать либо применить в каком-либо ином значении.

Обжалуемое судебное решение 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 6 июля 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «Кобра 1», общества с ограниченной ответственностью частное охранное предприятие «Кобра 2» – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

О.Н. Нефедов