



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-1125

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

6 апреля 2022 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 Власовой Т.А.,  
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Частное охранное предприятие «Катана» о признании частично недействующим пункта 28 перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25 октября 2021 г. № 1820),

### установил:

пункт 28 перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 (далее – Перечень), включает объекты электроэнергетики – гидроэлектростанции, государственные районные электростанции, тепловые электростанции, гидроаккумулирующие электростанции, геотермальные станции, 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 «Катана» (далее – ООО ЧОП «Катана») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующим пункта 28 Перечня, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют частям 1, 4 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», пункту 2 статьи 1, пунктам 1, 2 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации в той мере, в какой данные положения распространяют запрет на осуществление частной охранной деятельности в отношении такого объекта топливно-энергетического комплекса, как тепловые электростанции, вне зависимости от категории объектов и паспорта безопасности.

Как указывает административный истец, предписанием Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Пермскому краю от 27 августа 2021 г. № 5927-1317 ООО ЧОП «Катана» обязано прекратить оказание охранных услуг на объекте топливно-энергетического комплекса – тепловой электростанции – ТЭЦ ООО «Лысьва-теплоэнерго». За осуществление указанной деятельности ООО ЧОП «Катана» привлечено к административной ответственности. Во исполнение названного предписания ООО ЧОП «Катана» вынуждено прекратить осуществление деятельности по оказанию охранных услуг.

По мнению административного истца, Правительство Российской Федерации в оспариваемой норме необоснованно ввело запрет на охрану частных объектов электроэнергетики (а именно тепловых электростанций) частными охранными организациями, поскольку подобный запрет на охрану объектов топливно-энергетического комплекса 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.

Административный истец ООО ЧОП «Катана» о времени и месте судебного разбирательства извещен надлежащим образом, в судебное заседание своего представителя не направил, просил рассмотреть дело в его отсутствие.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации (поручение от 21 февраля 2022 г. № ЮБ-П4-2470).

Представители Правительства Российской Федерации Фокин И.Г., Ефременков О.А. возражали против удовлетворения заявленных требований и пояснили суду, что оспариваемые положения нормативного правового акта изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации,

соответствуют действующему законодательству и не нарушают права административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административного ответчика Правительства Российской Федерации Фокина И.Г., Ефременкова О.А., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., 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 и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-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» 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.

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 октября 2021 г. № 1820, утвердившего изменения, внесенные в Перечень.

Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» определяет частную детективную и охранную деятельность 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 части 3 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 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.

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.

При таких обстоятельствах ссылки административного истца на противоречие оспариваемых положений нормативного правового акта пункту 2 статьи 1, пунктам 1, 2 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации являются несостоятельными.

Электроэнергетика как отрасль экономики Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» включает в себя комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, сбыта и потребления электрической энергии с использованием производственных и иных имущественных объектов, принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики или иным лицам. Электроэнергетика является основой функционирования экономики и жизнеобеспечения (статья 3).

К общим принципам организации экономических отношений названный Федеральный закон относит обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации, технологическое единство электроэнергетики, обеспечение бесперебойного и надежного функционирования электроэнергетики в целях удовлетворения спроса на электрическую энергию потребителей, обеспечивающих надлежащее исполнение своих обязательств перед субъектами электроэнергетики (статья 6).

Установление в пункте 28 Перечня тепловых электростанций, отнесенных к опасным производственным объектам, в качестве объектов электроэнергетики, на которые частная охранная 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 административного истца.

Устанавливая организационные и правовые основы в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации, Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» под требованиями обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и требованиями антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса понимает правила, которые обязательны для выполнения и соблюдение которых обеспечивает безопасность объектов топливно-энергетического комплекса и антитеррористическую защищенность объектов топливно-энергетического комплекса (пункт 14 статьи 2).

В силу части 1 статьи 7 данного Федерального закона требования обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и требования антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса в зависимости от установленной категории опасности объектов определяются Правительством Российской Федерации. Указанные требования являются обязательными для выполнения субъектами топливно-энергетического комплекса.

Система физической защиты объектов топливно-энергетического комплекса, согласно статье 9 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», представляет совокупность направленных на предотвращение актов незаконного вмешательства организационных, административных и правовых мер, инженерно-технических средств охраны и действий подразделений охраны, имеющих в своем распоряжении гражданское, служебное оружие и специальные средства (часть 2). 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 (часть 4). Данная норма Федерального закона определяет исчерпывающий круг субъектов, привлекаемых для обеспечения физической защиты объектов топливно-энергетического комплекса, пределы полномочий которых определены соответствующими нормативными правовыми актами Российской Федерации в установленной сфере деятельности.

Для установления дифференцированных требований обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса с учетом степени потенциальной опасности совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий проводится категорирование объектов. С учетом того, является ли объект топливно-энергетического комплекса критически важным, и в зависимости от степени потенциальной опасности объекта топливно-энергетического комплекса и наличия на нем опасных производственных объектов устанавливаются категории объектов топливно-

энергетического комплекса: высокой, средней и низкой категории опасности (части 1, 2 статьи 5 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»).

В соответствии с частью 3 статьи 8 поименованного Федерального закона в паспорте безопасности объекта топливно-энергетического комплекса отражаются характеристика объекта, возможные последствия в результате совершения акта незаконного вмешательства, категория объекта, состояние системы его инженерно-технической, физической защиты, пожарной безопасности, а также содержатся соответствующие выводы и рекомендации.

Привлечение субъектом топливно-энергетического комплекса охранной организации к обеспечению безопасности объекта топливно-энергетического комплекса осуществляется в соответствии с выводами, изложенными в паспорте его безопасности, построенными на основании решения комиссии по категорированию объекта топливно-энергетического комплекса и присвоенной объекту топливно-энергетического комплекса в зависимости от тяжести последствий от акта незаконного вмешательства категории опасности.

Несогласие административного истца с предписанием Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Пермскому краю от 27 августа 2021 г., решением Арбитражного суда Пермского края от 18 ноября 2021 г., которым удовлетворено заявление Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Пермскому краю о привлечении ООО ЧОП «Катана» к административной ответственности по части 1 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), не может рассматриваться как нарушение прав ООО ЧОП «Катана» на осуществление лицензируемого вида деятельности в сфере частной охранной деятельности в соответствии с законодательством о безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и не лишает его права на судебную защиту в порядке, установленном законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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 «Катана» о признании частично недействующим пункта 28 перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25 октября 2021 г. № 1820), 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