



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-123

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

19 апреля 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Сибиле Г.В.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению федерального бюджетного учреждения «Администрация Беломорско-Онежского бассейна внутренних водных путей» о признании недействующими пунктов 110–129 Перечня охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации», утверждённого приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 222,

установил:

приказом Министерства транспорта Российской Федерации (далее также – Минтранс России) от 3 августа 2016 г. № 222 утверждён Перечень охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (далее также – Перечень). Оспариваемый нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 29 августа 2016 г., регистрационный номер 43459, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 30 августа 2016 г.

Данный нормативный правовой акт действует в редакции приказа Минтранса России от 11 апреля 2018 г. № 139, зарегистрированного в

Минюсте России 18 апреля 2018 г., регистрационный номер № 50805, и размещённого на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 19 апреля 2018 г.

Согласно пунктам 110–129 Перечня объекты, находящиеся в оперативном управлении Повенецкого района гидросооружений – филиала федерального бюджетного учреждения «Администрация Беломорско-Онежского бассейна внутренних водных путей» (хижозерский гидроузел и гидроузлы № 1–9), Сосновецкого района гидросооружений – филиала федерального бюджетного учреждения «Администрация Беломорско-Онежского бассейна внутренних водных путей» (гидроузлы № 10–19), включены в перечень объектов государственной формы собственности, подлежащих охране федеральным государственным унитарным предприятием «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (далее также – ФГУП «УВО Минтранса России»).

Федеральное бюджетное учреждение «Администрация Беломорско-Онежского бассейна внутренних водных путей» (далее также – Учреждение) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими пунктов 110–129 Перечня, ссылаясь на их противоречие положениям Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации, федеральных законов от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», постановлениям Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 г. № 1638 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта» и от 21 ноября 2005 г. № 690 «Об утверждении Положения об охране судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования». Учреждение считает, что Перечень не приведён в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2016 г. № 1206 «О внесении изменений в Положение об охране судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования».

По мнению административного истца, включение судоходных гидротехнических сооружений в Перечень нарушает его законные интересы, гарантированные статьёй 34 Конституции Российской Федерации, поскольку допускает осуществлять деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию по защите судоходных гидротехнических сооружений, ведёт к существенному увеличению финансовых затрат федерального бюджета.

В обоснование своего требования Учреждение указывает, что у него возникают двойственные требования как по охране объектов от противоправных посягательств, так и по защите судоходных гидротехнических сооружений от актов незаконного вмешательства.

Министерство транспорта Российской Федерации, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (далее также – Росгвардия) и Министерство юстиции Российской Федерации в письменных возражениях указали, что нормативный правовой акт принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, Перечень в оспариваемой части соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца федерального бюджетного учреждения «Администрация Беломорско-Онежского бассейна внутренних водных путей» Румаков О.А. поддержал заявленные требования.

Представитель Минтранса России Коновалов Д.В. и представитель Росгвардии Ефременков О.А. возражали против удовлетворения административного иска.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав объяснения представителя административного истца федерального бюджетного учреждения «Администрация Беломорско-Онежского бассейна внутренних водных путей» Румакова О.А., возражения представителя Министерства транспорта Российской Федерации Коновалова Д.В. и представителя Федеральной службы войск национальной гвардии Ефременкова О.А., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно части 2 статьи 64 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением суда по ранее рассмотренному им гражданскому или административному делу, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства.

Вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. № АКПИ22-58, от 27 июня 2022 г.

№ АКПИ22-292, от 12 января 2023 г. № АКПИ22-1004 установлено, что Перечень издан компетентным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных ему полномочий и с соблюдением порядка издания нормативного правового акта, требований, закреплённых для его государственной регистрации и опубликования.

Таким образом, вопросы, касающиеся соблюдения требований к порядку подготовки и принятия нормативного правового акта, включая полномочия соответствующего органа на его издание, государственной регистрации и опубликования такого акта, не подлежат повторному исследованию судом при рассмотрении настоящего дела с учётом преюдициального значения указанного судебного решения. Данные обстоятельства не оспариваются и административным истцом.

Вопреки доводам административного истца пункты 110–129 Перечня соответствуют действующему законодательству и не нарушают его прав.

Федеральным законом от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране», устанавливающим организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны, в статье 1 определено, что под понятиями: «ведомственная охрана» понимается совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами, федеральными органами исполнительной власти, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для охраны объектов в целях предотвращения противоправных посягательств и выполнения иных задач, возложенных на ведомственную охрану (абзац второй); «охрана» – деятельность по обеспечению состояния защищённости объекта охраны (охраняемого объекта), осуществляемая в целях решения задач, возложенных на ведомственную охрану (абзац третий); «охраняемые объекты» – здания, строения, сооружения, прилегающие к ним территории и акватории, транспортные средства, а также грузы, в том числе при их транспортировке, денежные средства и иное имущество, подлежащие охране в целях предотвращения противоправных посягательств (абзац четвёртый).

Основными задачами ведомственной охраны являются: охрана объектов в целях предотвращения противоправных посягательств, обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах (статья 2 названного федерального закона).

Статьёй 8 Федерального закона «О ведомственной охране» установлено, что ведомственная охрана осуществляет охрану объектов, правообладателями которых являются федеральные государственные органы, федеральные органы исполнительной власти, имеющие право на создание ведомственной охраны в соответствии со статьёй 5 этого федерального закона, а также организации, в

отношении которых указанные федеральные государственные органы и федеральные органы исполнительной власти осуществляют координацию и регулирование в установленной сфере деятельности (абзац второй части первой).

Имеющие право на создание государственной ведомственной охраны федеральные органы исполнительной власти определяются Правительством Российской Федерации (часть первая статьи 5 указанного федерального закона).

Перечень охраняемых объектов определяется имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами, федеральными органами исполнительной власти, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы и организациями и утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (часть восьмая статьи 8 приведённого федерального закона).

Частью двенадцатой статьи 8 Федерального закона «О ведомственной охране» закреплено, в частности, что охрана ведомственной охраной объектов, не включённых в перечни, указанные в частях восьмой и одиннадцатой данной статьи, за исключением объектов, защита которых осуществляется в соответствии с иными федеральными законами, запрещается.

Следует отметить, что часть шестая статьи 8 Федерального закона «О ведомственной охране», которая предусматривала, что «защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, осуществляется в соответствии с заключёнными договорами», утратила силу в соответствии с Федеральным законом от 7 октября 2022 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране».

Минтранс России входит в перечень федеральных органов исполнительной власти, имеющих право создавать ведомственную охрану, утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны».

Во исполнение Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 743 (далее – Положение о ведомственной охране), в соответствии с пунктом 1 приказа Минтранса России от 14 октября 2002 г. № 130 «О ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации» создано ФГУП «УВО Минтранса России».

Пунктами 2 и 3 Положения о ведомственной охране установлено, что ведомственная охрана создаётся Министерством транспорта Российской Федерации и осуществляет охрану объектов в целях предотвращения противоправных посягательств и выполнение иных задач, возложенных на ведомственную охрану в соответствии с федеральными законами, а также

участвует в обеспечении транспортной безопасности в соответствии с законодательством о транспортной безопасности, при этом основными задачами ведомственной охраны являются: охрана объектов в целях предотвращения противоправных посягательств, обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах.

Подразделения, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации о транспортной безопасности защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, являются подразделениями транспортной безопасности (пункт 6 Положения о ведомственной охране).

Согласно пункту 3 Порядка организации охраны объектов ведомственной охраной Министерства транспорта Российской Федерации, утверждённого приказом Минтранса России от 24 ноября 2008 г. № 192, ведомственная охрана создаётся Минтрансом России для охраны объектов, являющихся государственной собственностью, а также объектов иных форм собственности, находящихся в сфере его ведения. Охрана объектов, не являющихся государственной собственностью, осуществляется ведомственной охраной на договорной основе. Перечень охраняемых объектов, а также вносимые в него изменения утверждаются Минтрансом России по согласованию с Росгвардией.

В силу статьи 12 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации охрана судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Положение об охране судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования, утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2005 г. № 690 (далее – Положение об охране судоходных гидротехнических сооружений), в пункте 2 закрепляет, что судоходные гидротехнические сооружения, в том числе шлюзы и судоподъёмники, и средства навигационного оборудования, включённые в перечень, утверждаемый Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и Федеральной службой безопасности Российской Федерации, а также предназначенные для обеспечения функционирования судоходных гидротехнических сооружений материальные ценности, находящиеся на охраняемых объектах (далее – объекты), подлежат круглосуточной охране.

В соответствии с пунктами 4 и 5 Положения об охране судоходных гидротехнических сооружений основной задачей по охране объектов является их защита от противоправных посягательств; защита подлежащих охране объектов от противоправных посягательств осуществляется в порядке, предусмотренном для защиты судоходных гидротехнических сооружений в

рамках обеспечения их транспортной безопасности в соответствии с законодательством в области обеспечения транспортной безопасности.

Приказом Минтранса России от 12 декабря 2006 г. № 150 определён перечень судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования, подлежащих круглосуточной охране, включая объекты федерального государственного учреждения «Беломорско-Онежское государственное бассейновое управление водных путей и судоходства».

Совместным приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации и Минтранса России от 26 июля 2013 г. № 576/261 назван конкретный субъект, осуществляющий круглосуточную охрану каждого из объектов.

Таким образом, действующее законодательство, регулирующее правоотношения в рассматриваемой сфере, устанавливает, что охрана объектов, включённых в перечень, утверждённый уполномоченным федеральным государственным органом, от противоправных посягательств в обязательном порядке обеспечивается соответствующей ведомственной охраной. В частности, охрана объектов, находящихся в сфере ведения Минтранса России, от противоправных посягательств обеспечивается ведомственной охраной этого министерства.

ФГУП «УВО Минтранса России» создано в целях оказания соответствующих охранных услуг на объектах, находящихся в сфере ведения создавшего его федерального органа исполнительной власти, и наделено правом осуществлять охранную деятельность в отношении объектов, находящихся в сфере ведения Минтранса России, подведомственных ему органов исполнительной власти и включённых в Перечень, утверждённый данным министерством по согласованию с Росгвардией (ранее с Министерством внутренних дел Российской Федерации).

В статье 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» закреплено, что обеспечение транспортной безопасности предполагает реализацию определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства (пункт 4); транспортная безопасность определена как состояние защищённости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (пункт 10).

Согласно части 1 статьи 2 упомянутого федерального закона целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.

Частью 1 статьи 6 Федерального закона «О транспортной безопасности» предусмотрено, что объекты транспортной инфраструктуры подлежат обязательному категорированию в соответствии с порядком и количеством

категорий, установленных Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных названным федеральным законом.

На основании пункта 5 статьи 1 приведённого федерального закона под объектами транспортной инфраструктуры понимается технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные вокзалы и станции, автовокзалы и автостанции, объекты инфраструктуры внеуличного транспорта, тоннели, эстакады, мосты, морские терминалы, акватории морских портов, порты, расположенные на внутренних водных путях, судоходные гидротехнические сооружения, искусственные острова, установки, сооружения, аэродромы и аэропорты, участки автомобильных дорог, железнодорожных и внутренних водных путей, здания, строения, сооружения, обеспечивающие управление транспортным комплексом, его функционирование, а также объекты систем связи, навигации и управления движением транспортных средств воздушного, железнодорожного, морского и внутреннего водного транспорта.

При этом к подразделениям транспортной безопасности относятся осуществляющие защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры) подразделения ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта и (или) аккредитованные для этой цели в установленном порядке юридические лица (пункт 7¹ статьи 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»).

Аккредитация юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности осуществляется федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в установленной сфере деятельности (часть 9 статьи 12¹ Федерального закона «О транспортной безопасности»).

Следовательно, обеспечение охраны объектов от противоправных посягательств осуществляется ФГУП «УВО Минтранса России» в соответствии с Федеральным законом «О ведомственной охране» и Перечнем, а защита транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства обеспечивается подразделениями транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности» и по результатам проведённых конкурентных закупочных процедур.

В свою очередь, проводимые закупочные процедуры на право заключения договора на оказание услуг по защите объектов транспортной инфраструктуры направлены на исполнение требований Федерального закона «О транспортной безопасности» и не отменяют обязанности обеспечения на указанных объектах защиты от противоправных посягательств в соответствии с требованиями Федерального закона «О ведомственной охране» и принятого в его исполнение Перечня.

Утверждения административного истца о противоречии Перечня в оспариваемой части федеральным законам «О транспортной безопасности», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О защите конкуренции», постановлениям Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 г. № 1638 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта», от 21 ноября 2005 г. № 690 «Об утверждении Положения об охране судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования» лишены правовых оснований. Перечень имеет иной предмет правового регулирования, издан в целях реализации положений Федерального закона «О ведомственной охране» и не исключает возможности осуществления защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры подразделениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта и (или) аккредитованными для этой цели в установленном порядке юридическими лицами. Вместе с тем охрана объектов, включённых в перечень, утверждённый уполномоченным федеральным государственным органом, от противоправных посягательств обеспечивается соответствующей ведомственной охраной в обязательном порядке, а возможность охраны объектов иными силами (субъектами охраны) исключается или может носить только вспомогательный характер.

Пункты 110–129 Перечня, как видно из их содержания, во взаимосвязи с приведёнными выше нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу, отвечают критериям ясности и недвусмысленности, сведений о неоднозначном толковании их в судебной практике не имеется, их предписания права и свободы административного истца в сфере предпринимательской деятельности не нарушают.

При изложенных обстоятельствах оспариваемые нормативные положения, которые не нарушают прав и законных интересов административного истца в упоминаемых им аспектах, соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, что согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела влечёт принятие судом решения об отказе в удовлетворении заявленного требования.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления федерального бюджетного учреждения «Администрация Беломорско-Онежского бассейна внутренних водных путей» о признании недействующими пунктов 110–129 Перечня охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации», утверждённого приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 222, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов