



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-462

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

14 января 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению администрации города Нижний Тагил о признании недействующим подпункта «д» пункта 18 требований к антитеррористической защищенности гостиниц и иных средств размещения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2017 г. № 447,

по апелляционной жалобе администрации города Нижний Тагил на решение Верховного Суда Российской Федерации от 8 октября 2024 г. по делу № АКПИ24-716, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Правительства Российской Федерации Курсаева А.В. и Левенталь Э.Б., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 14 апреля 2017 г. № 447 утвердило требования к антитеррористической защищенности гостиниц и иных средств размещения (далее – Требования).

Нормативный правовой акт 18 апреля 2017 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), 24 апреля 2017 г. опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 17, действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 289.

Подпунктом «д» пункта 18 Требований предусмотрено, что все гостиницы независимо от установленной категории опасности оборудуются средствами тревожной сигнализации (кнопкой экстренного вызова наряда полиции).

Администрация города Нижний Тагил (далее также – Администрация, административный истец) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просила признать недействующим подпункт «д» пункта 18 Требований. В обоснование заявления ссылалась на то, что оспариваемое предписание не соответствует Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции), поскольку пункт 10 части 1 статьи 2 данного закона, относивший к одному из направлений деятельности полиции охрану имущества и объектов, в том числе на договорной основе, признан утратившим силу Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Вследствие этого оспариваемая норма не позволяет собственнику гостиницы выполнить содержащееся в ней требование путем заключения договора с органами полиции на охрану своего имущества и объектов, тем самым нарушая его права.

В административном исковом заявлении указано, что муниципальное образование город Нижний Тагил является собственником здания гостиницы, находящегося в оперативном управлении муниципального бюджетного учреждения «Городской центр жилья и эксплуатации зданий». В Ленинском районном суде г. Нижний Тагил рассматривается административное дело по иску прокурора к названному учреждению и Администрации о возложении обязанности по оборудованию здания гостиницы кнопкой экстренного вызова наряда полиции и по финансированию данного мероприятия.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, отметив в письменных возражениях, что Требования приняты в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемое предписание соответствует действующему законодательству и прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 8 октября 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Администрация, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска вследствие неправильного определения судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для административного дела, ошибочного толкования закона.

Как указано в жалобе, в связи с изданием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (далее – Закон о войсках национальной гвардии) полномочия по экстренному прибытию на объект по причине срабатывания тревожной сигнализации (кнопки экстренного вызова) перешли от органов полиции к войскам национальной гвардии, что должно быть отражено в нормативных документах, в том числе в оспариваемом акте. При этом войска национальной гвардии не входят в структуру органов полиции, что не позволяет распространить на них действие подпункта «д» пункта 18 Требований.

По мнению административного истца, предписания Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России) и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (далее – Положение о МВД России и Типовое положение о территориальном органе МВД России по субъекту Российской Федерации соответственно), Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 355 (далее – Типовое положение о территориальном органе МВД России на районном уровне), касающиеся полномочий органов МВД России по защите потенциальных объектов террористических посягательств, относятся лишь к объектам МВД России и органов внутренних дел.

Административный истец ссылается также на то, что суд первой инстанции при принятии решения не выполнил требование, содержащееся в пункте 36 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», о необходимости установления смысла разъясняемых положений при проверке судом акта, обладающего нормативными свойствами.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая доводы административного истца необоснованными и не влекущими отмену обжалуемого решения.

Администрация, извещенная о времени и месте судебного заседания в установленном законом порядке, своего представителя в суд апелляционной инстанции не направила.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Администрации в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания подпункта «д» пункта 18 Требований недействующим отсутствует.

С учетом положений статей 19, 23 ранее действовавшего Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статьи 5, пункта 1 статьи 23 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», пункта 4 части 2 статьи 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – Закон о противодействии терроризму), Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 736 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» в обжалуемом решении правомерно отмечено, что Требования утверждены Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением порядка принятия, опубликования и введения в действие нормативного правового акта.

Как следует из содержания пункта 7 статьи 2, части 3¹ статьи 5 Закона о противодействии терроризму одним из основных принципов противодействия терроризму является приоритет мер его предупреждения, в целях реализации которого юридические лица обеспечивают выполнение требований к антитеррористической защищенности в отношении объектов, находящихся в их собственности или принадлежащих им на ином законном основании.

Пункт 6 статьи 3 названного закона определяет антитеррористическую защищенность объекта (территории) как состояние защищенности здания, строения, сооружения, иного объекта, места массового пребывания людей, препятствующее совершению террористического акта. При этом под местом массового пребывания людей понимается территория общего пользования федеральной территории, поселения, муниципального округа или городского округа, либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек.

Обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий) устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункт 4 части 2 статьи 5 поименованного закона).

Оспариваемый в части нормативный правовой акт устанавливает обязательные для выполнения требования к обеспечению антитеррористической защищенности гостиниц и иных средств размещения, включая вопросы их инженерно-технической укрепленности, категорирования, разработки паспорта безопасности, а также вопросы осуществления контроля за выполнением указанных требований (пункт 1 Требований).

Ответственность за обеспечение антитеррористической защищенности гостиниц и иных средств размещения (далее также – гостиницы) возлагается на руководителя юридического лица, являющегося собственником гостиницы или использующего ее на ином законном основании, или физическое лицо, являющееся собственником гостиницы или использующее ее на ином законном основании, если иное не установлено законодательством Российской Федерации (пункт 2 Требований).

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что подпункт «д» пункта 18 Требований, предусматривающий в качестве одной из мер профилактики от возможных террористических посягательств и реагирования на них оборудование гостиниц независимо от установленной категории опасности средствами тревожной сигнализации (кнопкой экстренного вызова наряда полиции), не противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы, включая Закон о полиции и Закон о войсках национальной гвардии, и не может рассматриваться как нарушающий права административного истца в указанном им аспекте.

В пункте 17 части 1 статьи 12 Закона о полиции закреплено, что на полицию возлагается обязанность участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан.

МВД России обеспечивает участие органов внутренних дел в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также обеспечивает безопасность и антитеррористическую защищенность объектов системы МВД России (подпункт 19 пункта 11 Положения о МВД России).

Аналогичными полномочиями по защите потенциальных объектов террористических посягательств наделены также территориальные органы МВД России по субъекту Российской Федерации (подпункт 11 пункта 13 Типового положения о территориальном органе МВД России по субъекту Российской Федерации) и органы МВД России на районном уровне

(подпункт 24 пункта 10 Типового положения о территориальном органе МВД России на районном уровне).

При этом из приведенных нормативных предписаний не следует, вопреки утверждению административного истца в апелляционной жалобе, что данные полномочия действуют лишь в отношении объектов МВД России. Соответствующие органы внутренних дел Российской Федерации в пределах своей компетенции участвуют в реализации функции по противодействию терроризму в отношении потенциальных объектов террористических посягательств, к которым относятся и гостиницы.

С учетом изложенного в обжалуемом решении верно указано, что привлечение органов внутренних дел Российской Федерации к обеспечению антитеррористической защищенности гостиниц осуществляется не в рамках функции по охране имущества и объектов, в том числе и на договорной основе, установленной ранее Законом о полиции, а в рамках реализации публично-правовой функции по обеспечению защиты потенциальных объектов от террористических посягательств в порядке Закона о противодействии терроризму.

Довод апелляционной жалобы о том, что в связи с принятием Закона о войсках национальной гвардии полномочия по экстренному прибытию на объект по причине срабатывания тревожной сигнализации (кнопки экстренного вызова) перешли от органов полиции к войскам национальной гвардии, однако в оспариваемой норме данное обстоятельство не отражено, не свидетельствует о ее незаконности.

Согласно пункту 21 части 1 статьи 9 названного закона войска национальной гвардии наделены полномочиями охранять на договорной основе особо важные и режимные объекты, объекты на коммуникациях, объекты, подлежащие обязательной охране в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, имущество граждан и организаций, а также обеспечивать оперативное реагирование на сообщения о срабатывании охранной, охранно-пожарной и тревожной сигнализации на подключенных к пультам централизованного наблюдения подразделений войск национальной гвардии объектах, охрана которых осуществляется с помощью технических средств охраны.

Таким образом, приведенное законоположение предполагает, что охрана соответствующих объектов, а также имущества граждан и организаций осуществляется войсками национальной гвардии на договорной основе, в то время как защита потенциальных объектов в виде гостиниц и иных средств размещения граждан от террористических посягательств с привлечением органов внутренних дел в силу норм действующего законодательства является, как уже отмечалось выше, публично-правовой функцией, реализуемой ими в рамках Закона о противодействии терроризму.

Предусмотренная подпунктом «д» пункта 18 Требований мера по оборудованию гостиниц средствами тревожной сигнализации (кнопкой экстренного вызова наряда полиции) направлена на обеспечение их защищенности от возможных террористических посягательств в целях безопасности граждан, что согласуется с положениями действующего

законодательства и принципами противодействия терроризму. При этом указанная норма является обязательной не только для собственников (владельцев) гостиниц, но и для соответствующих органов полиции.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции при принятии решения не выполнил требование, содержащееся в пункте 36 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50, является несостоятельной. В данном пункте затрагиваются вопросы, связанные с проверкой судом актов, обладающих нормативными свойствами, на предмет их соответствия действительному смыслу разъясняемых ими нормативных положений. Между тем по настоящему делу административным истцом оспаривается предписание нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, которое является ясным, определенным и не вызывает неоднозначного толкования.

Нельзя согласиться с доводом апелляционной жалобы о неправильном определении судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для административного дела. При рассмотрении данного административного дела судом выяснены все юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для дела, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункт «д» пункта 18 Требований не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Администрации в удовлетворении административного искового заявления.

Обжалуемое судебное решение должным образом мотивировано, вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 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 8 октября 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу администрации города Нижний Тагил – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Т.Ю. Вавилычева

И.Н. Зинченко