



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-115

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

24 апреля 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Бугакова О.А.
при секретаре Томиной Д.Д.
с участием прокурора Слободина С.А.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по
административному исковому заявлению общества с ограниченной
ответственностью «Геомар» о признании недействующим пункта 1104 Перечня
охраняемых объектов подразделениями федерального государственного
унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства
транспорта Российской Федерации», утвержденного приказом Министерства
транспорта Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 222,

установил:

Министерством транспорта Российской Федерации (далее также – Минтранс России) приказом от 3 августа 2016 г. № 222 утвержден Перечень охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (далее также – Приказ, Перечень).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 29 августа 2016 г., № 43459, размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 30 августа 2016 г., действует в редакции приказа Минтранса России от 11 апреля 2018 г. № 139, зарегистрированного в Минюсте России 18 апреля 2018 г., № 50805, и размещенного на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 19 апреля 2018 г.

Пунктом 1104 Перечня универсальный перегрузочный комплекс в морском порту Находка, принадлежащий на праве собственности обществу с ограниченной ответственностью «Геомар» (далее также – ООО «Геомар», Общество), отнесен к числу объектов иных форм собственности, находящихся в ведении Минтранса России, охраняемых федеральным государственным унитарным предприятием «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (далее – ФГУП «УВО Минтранса России»).

ООО «Геомар» обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим пункта 1104 Перечня, ссылаясь на его противоречие пункту 1 статьи 420, пунктам 1, 2 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее также – ГК РФ), статье 8 Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (далее – Закон о ведомственной охране).

По мнению административного истца, включение принадлежащего ему универсального перегрузочного комплекса в Перечень нарушает его права и законные интересы как собственника, поскольку необоснованно возлагает обязанность по обеспечению этого объекта, который не является государственным имуществом и не отнесен к сфере ведения Минтранса России, ведомственной охраной, а также ограничивает Общество как самостоятельного субъекта гражданских правоотношений в свободе договора, понуждая к его заключению. Полагает, что Приказом установлены необоснованные конкурентные преимущества ФГУП «УВО Минтранса России» как единственного исполнителя охранных услуг, которые могут привести к ограничению конкуренции на товарных рынках.

Административный ответчик Минтранс России в письменных возражениях и заинтересованное лицо Минюст России в письменном отзыве на административный иск 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.

Заинтересованное лицо Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Росгвардия) в письменном отзыве на административный иск указало на внесение Федеральным законом от 7 октября 2022 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране» изменений в Закон о ведомственной охране в части определения порядка формирования перечня охраняемых ведомственной охраной объектов, уточнения категорий этих объектов, установления запрета на охрану объектов, не включенных в утверждаемые перечни охраняемых объектов, ведомственной охраной, а также указало на необходимость актуализации Перечня при изменении любой содержащейся в нем информации, в том числе прекращения договорных обязательств по охране объектов

ведомственной охраной либо изменения наименований или адресов охраняемых объектов.

Представитель административного истца Каменецкая О.В. в судебном заседании поддержала заявленное требование, просила его удовлетворить по доводам, изложенным в административном исковом заявлении и письменных объяснениях.

Представитель административного ответчика Минтранса России Коновалов Д.В. в судебном заседании просил в удовлетворении административного искового заявления отказать по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Представитель заинтересованного лица Росгвардии Жилинский О.В. поддержал доводы, изложенные в письменном отзыве.

Минюст России направил письменное ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие его представителя.

Выслушав объяснения представителей сторон и заинтересованного лица Росгвардии, изучив доводы Минюста России, исследовав материалы дела, проверив оспариваемое положение нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

В соответствии с частью 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, от 19 апреля 2023 г. № АКПИ23-123, от 20 декабря 2023 г. № АКПИ23-999 установлено, что Перечень утвержден компетентным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных ему полномочий и с соблюдением порядка издания нормативного правового акта, а также требований, установленных 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 данного административного дела с учетом преюдициального значения указанных судебных решений. Данные обстоятельства административным истцом не оспариваются.

Вопреки доводам Общества пункт 1104 Перечня не противоречит действующему законодательству, в том числе положениям пункта 1 статьи 420, пунктов 1, 2 статьи 421 ГК РФ, Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Законом о ведомственной охране, устанавливающим организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны, в статье 1 определено, что под ведомственной охраной 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), под охраной – деятельность по обеспечению состояния защищенности объекта охраны (охраняемого объекта), осуществляемую в целях решения задач, возложенных на ведомственную охрану (абзац третий), а под охраняемыми объектами – 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 четвертый).

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. Иные задачи на ведомственную охрану могут быть возложены в соответствии с федеральными законами (статья 2 Закона о ведомственной охране).

Ведомственная охрана осуществляет охрану объектов, правообладателями которых являются федеральные государственные органы, федеральные органы исполнительной власти, имеющие право на создание ведомственной охраны в соответствии со статьей 5 Закона о ведомственной охране, а также организации, в отношении которых указанные федеральные государственные органы и федеральные органы исполнительной власти осуществляют координацию и регулирование в установленной сфере деятельности. 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 (абзац второй части первой, часть восьмая статьи 8 Закона о ведомственной охране).

В части двенадцатой статьи 8 Закона о ведомственной охране закреплено, что охрана ведомственной охраной объектов, не включенных в перечни, указанные в частях восьмой и одиннадцатой данной нормы, за исключением объектов, защита которых осуществляется в соответствии с иными федеральными законами, запрещается.

Имеющие право на создание государственной ведомственной охраны федеральные органы исполнительной власти определяются Правительством Российской Федерации (часть первая статьи 5 Закона о ведомственной охране).

Минтранс России, являющийся федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере в том числе морского (включая морские порты), внутреннего водного и промышленного транспорта, обеспечения транспортной безопасности (пункт 1 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395), включен в перечень федеральных органов исполнительной власти, имеющих право создавать ведомственную охрану, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны».

Во исполнение Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденного 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, 3 и 10 Положения о ведомственной охране предусмотрено, что ведомственная охрана создается Министерством транспорта Российской Федерации и осуществляет защиту охраняемых объектов, находящихся в сфере ведения Министерства транспорта Российской Федерации, от противоправных посягательств, а также участвует в обеспечении транспортной безопасности в соответствии с законодательством о транспортной безопасности; основными задачами ведомственной охраны являются: защита охраняемых объектов от противоправных посягательств, обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах. Перечень охраняемых объектов утверждается Минтрансом России по согласованию с Росгвардией.

Исходя из приведенных нормативных положений, охрана от противоправных посягательств объектов, включенных в перечень, утвержденный соответствующим федеральным государственным органом, обеспечивается соответствующей ведомственной охраной в обязательном порядке. Соответственно, охрана объектов, находящихся в сфере ведения

Минтранса России, от противоправных посягательств обеспечивается ведомственной охраной названного министерства.

Частью 5 статьи 15 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о морских портах) установлено, что защита морских терминалов и акваторий морских портов от актов незаконного вмешательства осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о транспортной безопасности.

Доводы административного истца о том, что принадлежащий ему на праве собственности универсальный перегрузочный комплекс, включенный в Перечень под пунктом 1104, не отнесен к сфере ведения Минтранса России, подлежат отклонению как несостоятельные. В соответствии с положениями пунктов 1, 7, 9 статьи 4 Закона о морских портах указанный объект является морским терминалом и, следовательно, объектом транспортной инфраструктуры. Кроме того, в силу пункта 3 Перечня видов объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 162-р, он обладает статусом объекта федерального значения.

В статье 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – Закон о транспортной безопасности) закреплено, что под актом незаконного вмешательства понимается противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий (пункт 1); 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 защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (пункт 10).

Согласно части 1 статьи 2 названного 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 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.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 г. № 1638 утверждены требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта, являющиеся согласно их пункту 4 обязательными для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры и применяемые в том числе к морским терминалам.

В соответствии с пунктом 5 статьи 1 Закона о транспортной безопасности 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 согласно пункту 7¹ названной статьи 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.

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 Закона о транспортной безопасности).

В статье 10 указанного закона перечислены ограничения при выполнении работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности.

Таким образом, обеспечение охраны объектов от противоправных посягательств осуществляется в соответствии с Законом о ведомственной охране, а защита объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства обеспечивается подразделениями транспортной безопасности в соответствии с Законом о транспортной безопасности и по результатам проведенных конкурентных закупочных процедур.

Проводимые закупочные процедуры на право заключения договора на оказание услуг по защите объектов транспортной инфраструктуры направлены на исполнение требований Закона о транспортной безопасности и не отменяют

обязательности обеспечения на указанных объектах защиты от противоправных посягательств в соответствии с требованиями Закона о ведомственной охране.

Федеральным законом от 24 июля 2023 г. № 387-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О транспортной безопасности» внесены изменения в статью 4 Закона о транспортной безопасности, устанавливающие особенности осуществления защиты от актов незаконного вмешательства объектов транспортной инфраструктуры, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта. Согласно части 8, которой дополнена указанная норма, защита объектов транспортной инфраструктуры, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта, от актов незаконного вмешательства предусматривает защиту таких объектов от противоправных посягательств и осуществляется указанными подразделениями, являющимися подразделениями транспортной безопасности.

Из приведенной нормы, вступившей в силу с 1 сентября 2023 г., следует, что объекты транспортной инфраструктуры, включенные в Перечень, подлежат обязательной охране от противоправных посягательств и защите от актов незаконного вмешательства исключительно подразделениями ФГУП «УВО Минтранса России».

Утрата силы частью шестой статьи 8 Закона о ведомственной охране, предусматривавшей, что защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, осуществляется в соответствии с заключенными договорами, не является основанием для признания оспариваемого пункта Перечня недействующим в связи с его соответствием нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Доводы административного истца о противоречии пункта 1104 Перечня Гражданскому кодексу Российской Федерации, Закону о защите конкуренции лишены правовых оснований, поскольку оспариваемое нормативное положение, имея иной предмет правового регулирования, не содержит предписаний, направленных на ограничение конкуренции, а также препятствующих осуществлению прав и законных интересов Общества в сфере предпринимательской деятельности.

Таким образом, оспариваемый в части Перечень не нарушает прав административного истца в упоминаемых им аспектах, соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, что по результатам рассмотрения административного искового заявления влечет принятие решения об отказе в удовлетворении заявленного требования согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Геомар» о признании недействующим пункта 1104 Перечня охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации», утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 222, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.А. Бугаков