



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-92

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

29 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 «Порт Мечел-Темрюк» о признании недействующим абзаца второго пункта 3 Порядка организации охраны объектов ведомственной охраной Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 24 ноября 2008 г. № 192,

установил:

приказом Министерства транспорта Российской Федерации (далее также – Минтранс России) от 24 ноября 2008 г. № 192 утвержден Порядок организации охраны объектов ведомственной охраной Министерства транспорта Российской Федерации (далее также – Порядок).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 26 декабря 2008 г., регистрационный номер 13013, опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти 9 февраля 2009 г., № 6, действует в редакции приказа Минтранса России от 7 августа 2019 г. № 257.

Согласно абзацу второму пункта 3 Порядка охрана объектов, не являющихся государственной собственностью, осуществляется ведомственной охраной на договорной основе.

Общество с ограниченной ответственностью «Порт Мечел-Темрюк» (далее также – ООО «Порт Мечел-Темрюк», Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим абзаца второго пункта 3 Порядка, ссылаясь на то, что оспариваемое положение нормативного правового акта не соответствует статье 8 Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране», статье 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, нарушает принцип свободы договора, незаконно возлагает на него обязанность заключать договор с ведомственной охраной.

В обоснование заявленных требований административный истец указывает, что в Перечень охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации», утвержденный приказом Минтранса России от 3 августа 2016 г. № 222, вошел терминал по перегрузке генеральных и навалочных грузов в морском порту Темрюк (пункт 988), собственником которого является ООО «Порт Мечел-Темрюк». Ведомственная охрана отказывается охранять принадлежащий Обществу терминал без заключения соответствующего договора со ссылкой на абзац второй пункта 3 Порядка.

По мнению административного истца, после вступления в силу Федерального закона от 7 октября 2022 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране», которым часть шестая статьи 8 названного федерального закона признана утратившей силу, ведомственная охрана обязана охранять терминал без заключения соответствующего договора.

В письменных возражениях Министерство транспорта Российской Федерации указало, что нормативный правовой акт издан в пределах предоставленных Минтрансу России полномочий, с соблюдением порядка его принятия, оспариваемое положение нормативного правового акта соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и охраняемых законом интересов административного истца.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменных объяснениях выразило позицию, что нормативный правовой акт издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий и с соблюдением установленного порядка.

В судебном заседании представители административного истца Герцев Д.А., Любимова А.Ю. поддержали заявленное требование.

Представитель Минтранса России Коновалов Д.В. не признал административный иск.

Заинтересованное лицо Минюст России письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав объяснения представителей административного истца Герцева Д.А., Любимовой А.Ю., возражения представителя Минтранса России Коновалова Д.В., обсудив письменные объяснения Минюста России, проверив оспариваемое нормативное положение 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.

Пунктом 7 Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 743 (далее – Положение) в редакции, действовавшей на день издания оспариваемого приказа, было предусмотрено, что порядок организации охраны объектов определяется Минтрансом России.

В соответствии с пунктом 9 Положения (в действующей в настоящее время редакции) инструкция по обеспечению охраны объектов утверждается Министерством транспорта Российской Федерации.

Таким образом, полномочия Минтранса России по регулированию вопросов организации охраны объектов ведомственной охраной сохраняются.

Согласно Положению о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395, Минтранс России является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области транспорта; осуществляет полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации (пункты 1, 5.12).

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт принят Минтрансом России в пределах предоставленных полномочий и с соблюдением установленного порядка принятия и опубликования, что не оспаривается административным истцом.

В целях реализации предоставленных полномочий Минтранс России издал оспариваемый нормативный правовой акт, который определяет порядок организации несения караульной службы, обеспечения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых объектах транспортного комплекса Российской Федерации.

Абзац второй пункта 3 Порядка предусматривает осуществление охраны объектов, не являющихся государственной собственностью, ведомственной охраной на договорной основе.

Доводы административного истца о том, что оспариваемое положение нормативного правового акта не соответствует статье 8 Федерального закона «О ведомственной охране», статье 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, нарушает принцип свободы договора, незаконно возлагает на него обязанность заключать договор с ведомственной охраной, являются

несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны определяет Федеральный закон «О ведомственной охране».

Статья 1 указанного федерального закона под ведомственной охраной понимает 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).

Согласно статье 2 приведенного федерального закона 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.

Абзацем вторым части первой статьи 8 названного федерального закона предусмотрено, 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 статьей 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.

Частью первой статьи 5 поименованного федерального закона установлено, что имеющие право на создание государственной ведомственной охраны федеральные органы исполнительной власти определяются Правительством Российской Федерации.

Перечень федеральных органов исполнительной власти, имеющих право создавать ведомственную охрану, утвержден постановлением Правительства

Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514. Министерство транспорта Российской Федерации включено в указанный перечень (абзац десятый).

Пунктами 2 и 3 Положения 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.

В силу взаимосвязанных положений части восьмой статьи 8 Закона о ведомственной охране, пункта 10 Положения перечень охраняемых объектов, находящихся в сфере ведения Министерства транспорта Российской Федерации, утверждается Минтрансом России по согласованию с Росгвардией.

По смыслу 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.

Приказом Минтранса России от 14 октября 2002 г. № 130 «О ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации» создано федеральное государственное унитарное предприятие «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (далее – ФГУП «УВО Минтранса России»).

По своей правовой природе охранная деятельность является деятельностью по оказанию услуг, которая регулируется нормами главы 39 Гражданского кодекса Российской Федерации и предусматривает оказание услуг на возмездной основе на основании заключенного договора.

Следовательно, обеспечение охраны объектов от противоправных посягательств, в том числе не являющихся государственной собственностью, включенных в соответствующий перечень, осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О ведомственной охране» ведомственной охраной Минтранса России и возможно исключительно на основе возмездного договора на оказание услуг ведомственной охраной, что не противоречит гражданскому законодательству Российской Федерации и законодательству Российской Федерации о ведомственной охране.

Защита же объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства обеспечивается подразделениями транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и с учетом требований части 8 статьи 4,

пункта 7¹ статьи 1 названного закона также осуществляется подразделениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта, в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры.

Утрата силы частью шестой статьи 8 Федерального 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 абзаца второго пункта 3 Порядка недействующим в связи с его соответствием нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Иного нормативного правового акта большей юридической силы, устанавливающего порядок осуществления деятельности ведомственной охраны на бездоговорной или безвозмездной основе, не имеется.

С учетом того, что абзац второй пункта 3 Порядка не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Порт Мечел-Темрюк» о признании недействующим абзаца второго пункта 3 Порядка организации охраны объектов ведомственной охраной Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 24 ноября 2008 г. № 192, 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



О.А. Бугаков