



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-153

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

29 июля 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Александрова В.Н.,  
Тютин Д.В.

при секретаре

Бахановой В.А.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Порт Мечел-Темрюк» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2025 г. по делу № АКПИ25-92, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «Порт Мечел-Темрюк» Герцева Д.А., поддержавшего апелляционную жалобу, представителя Министерства транспорта Российской Федерации Коновалова Д.В., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

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

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

Пунктом 3 Порядка предусмотрено, что ведомственная охрана создается Министерством транспорта Российской Федерации для охраны объектов, являющихся государственной собственностью, а также объектов иных форм собственности, находящихся в сфере его ведения (абзац первый). Охрана объектов, не являющихся государственной собственностью, осуществляется ведомственной охраной на договорной основе (абзац второй).

Общество с ограниченной ответственностью «Порт Мечел-Темрюк» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просило признать недействующим абзац второй пункта 3 Порядка. В обоснование заявления ссылались на то, что оспариваемое положение противоречит статье 8 Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (далее – Закон о ведомственной охране), статье 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, нарушает принцип свободы договора, незаконно возлагает на него обязанность заключать договор с ведомственной охраной.

В административном иском заявлении указано, 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, собственником которого является Общество. При этом ведомственная охрана Минтранса России отказывается охранять данный терминал без заключения соответствующего договора, ссылаясь на абзац второй пункта 3 Порядка.

Как утверждал административный истец, после вступления в силу Федерального закона от 7 октября 2022 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране», которым часть 6 статьи 8 этого закона признана утратившей силу, ведомственная охрана обязана охранять принадлежащий Обществу терминал без заключения соответствующего договора.

Административный ответчик Минтранс России административный иск не признал, пояснив в письменных возражениях, что Приказ издан в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемая норма

соответствует действующему законодательству, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Минюст России в письменном отзыве на административное исковое заявление указал, что Приказ разработан и издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в рамках его компетенции, при этом абзац второй пункта 3 Порядка не приведен в соответствие с положениями нормативных правовых актов большей юридической силы.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Общество, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска ввиду неправильного применения судом первой инстанции норм материального права.

Как указано в жалобе, суд первой инстанции при рассмотрении данного дела неверно применил положения главы 39 Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – Закон о транспортной безопасности).

Административный истец ссылается на то, что согласно абзацу второму пункта 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена названным кодексом, законом или добровольно принятым обязательством. Какие-либо иные нормативные правовые акты, в том числе Порядок, не могут устанавливать для субъектов гражданских правоотношений обязанность по заключению договоров. При этом часть 6 статьи 8 Закона о ведомственной охране, закреплявшая, что защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов, осуществляется в соответствии с заключенными договорами, утратила силу с 18 октября 2022 г. В связи с этим оспариваемое положение не отвечает требованиям действующего законодательства и подлежит признанию недействующим.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минтранс России просит в ее удовлетворении отказать, считая, что оснований для отмены обжалуемого решения, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Минюст России также представил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие его представителя.

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

В силу пункта 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 Обществу в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания абзаца второго пункта 3 Порядка недействующим отсутствует.

С учетом содержания пункта 7 Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 743 (в редакции, действовавшей на день принятия оспариваемого в части нормативного правового акта), пункта 9 данного положения (в действующей в настоящее время редакции), пунктов 1, 5.12 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395, Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, в обжалуемом решении верно указано, что Приказ, которым утвержден Порядок организации охраны объектов ведомственной охраной Министерства транспорта Российской Федерации, издан административным ответчиком в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением процедуры принятия, государственной регистрации, опубликования и введения в действие. Данные обстоятельства административным истцом не оспариваются.

Оспариваемый в части нормативный правовой акт определяет порядок организации несения караульной службы, обеспечения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых объектах транспортного комплекса Российской Федерации (пункт 1).

Абзацем вторым пункта 3 Порядка предусмотрено осуществление охраны объектов, не являющихся государственной собственностью, ведомственной охраной на договорной основе.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемое положение не противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы, в том числе статье 8 Закона о ведомственной охране и пункту 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Законом о ведомственной охране предусмотрено, что 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).

Имеющие право на создание ведомственной охраны федеральные органы исполнительной власти определяются Правительством Российской Федерации. 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 названного закона, 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 (часть 1 статьи 5, абзац второй части 1, часть 10 статьи 8).

Правительство Российской Федерации включило Минтранс России в перечень федеральных органов исполнительной власти, имеющих право создавать ведомственную охрану, утвержденный постановлением от 12 июля 2000 г. № 514, а также постановлением от 11 октября 2001 г. № 743 утвердило Положение о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации (далее – Положение).

В пункте 2 данного положения закреплено, что ведомственная охрана создается 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.

В состав ведомственной охраны входят орган управления ведомственной охраны и обособленные подразделения. Органом управления ведомственной охраны является федеральное государственное унитарное предприятие, находящееся в ведении Министерства транспорта Российской Федерации и осуществляющее деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и своим уставом (пункты 4, 5 Положения).

Как следует из части 10 статьи 8 Закона о ведомственной охране и пункта 10 Положения, перечень охраняемых объектов, находящихся в сфере ведения Минтранса России, утверждается данным министерством по согласованию с Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации.

Приказом Минтранса России от 14 октября 2002 г. № 130 создано федеральное государственное унитарное предприятие «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации»

(далее также – ФГУП «УВО Минтранса России»). Приказом Минтранса России от 3 августа 2016 г. № 222 также утвержден Перечень охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (далее – Перечень).

Проанализировав приведенные положения действующего законодательства, суд первой инстанции правомерно указал в решении, что охрана от противоправных посягательств объектов, включенных в перечень, утвержденный федеральным органом исполнительной власти, обеспечивается соответствующей ведомственной охраной в обязательном порядке. Следовательно, охрана от противоправных посягательств объектов, находящихся в сфере ведения Минтранса России, обеспечивается ведомственной охраной названного министерства, то есть подразделениями ФГУП «УВО Минтранса России». Данный вывод подтверждается 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, от 20 мая 2025 г. № АКПИ25-131.

Довод апелляционной жалобы о том, что абзац второй пункта 3 Порядка противоречит пункту 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, закрепляющему принцип свободы договора, нельзя признать состоятельным.

В обжалуемом решении обоснованно отмечено, что 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. Из этого следует, что обеспечение охраны от противоправных посягательств объектов (в том числе не являющихся государственной собственностью), включенных в Перечень, осуществляется в соответствии с Законом о ведомственной охране ведомственной охраной Минтранса России и возможно исключительно на основе возмездного договора на оказание услуг ведомственной охраной, что согласуется с нормами гражданского законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о ведомственной охране и не противоречит принципу свободы договора.

Кроме того, вопреки утверждению в апелляционной жалобе судом первой инстанции при рассмотрении данного административного дела правильно применены положения Закона о транспортной безопасности.

Согласно названному закону 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, в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры (пункт 7<sup>1</sup> статьи 1, часть 8 статьи 4).

Таким образом, вывод суда первой инстанции о соответствии абзаца второго пункта 3 Порядка нормам права, подлежащим применению в рассматриваемом случае, правомерен. Анализ положений Закона о ведомственной охране, Закона о транспортной безопасности, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в области ведомственной охраны, подробно приведенных в обжалуемом решении, свидетельствует об отсутствии оснований для признания оспариваемого предписания незаконным.

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

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, абзац второй пункта 3 Порядка не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Обществу в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение должным образом мотивировано, вынесено с соблюдением норм процессуального права. Неправильного применения судом норм материального права, на что ссылается административный истец в апелляционной жалобе, не установлено. Отсутствуют и другие предусмотренные статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для отмены решения в апелляционном порядке.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Порт Мечел-Темрюк» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

В.Н. Александров

Д.В. Тютин