



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-397

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

29 января 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Горчаковой Е.В.,
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 общества с ограниченной ответственностью «Судоходная компания Портовый флот» о признании недействующими пунктов 2, 3, 7, 8, 9 требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для транспортных средств морского и внутреннего водного транспорта, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 г. № 1637,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Судоходная компания Портовый флот» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2025 г. по делу № АКПИ25-667, которым в удовлетворении административного искового заявления обществу с ограниченной ответственностью «Судоходная компания Портовый флот» отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «Судоходная компания Портовый флот» Соляникова Ю.Г., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения относительно доводов

апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Коновалова Д.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

8 октября 2020 г. Правительство Российской Федерации постановлением № 1637 утвердило требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для транспортных средств морского и внутреннего водного транспорта (далее – Требования).

Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 14 октября 2020 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 19 октября 2020 г., № 42 (часть III), ст. 6603.

Данный документ устанавливает требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для транспортных средств морского и внутреннего водного транспорта (далее также – транспортные средства).

Согласно пункту 2 Требований данный нормативный правовой акт применяется в отношении следующих транспортных средств:

- суда, используемые в целях торгового мореплавания, за исключением маломерных судов, используемых в некоммерческих целях, судов, используемых для санитарного, карантинного и другого контроля, прогулочных судов, спортивных парусных судов, а также искусственных установок и сооружений, которые созданы на основе морских плавучих платформ и особенности защиты которых от актов незаконного вмешательства устанавливаются в соответствии со статьёй 12³ Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – Закон о транспортной безопасности);

- суда, используемые на внутренних водных путях для перевозки пассажиров, за исключением маломерных судов, используемых в некоммерческих целях, прогулочных судов, спортивных парусных судов, и (или) перевозки грузов повышенной опасности, допускаемых к перевозке транспортными средствами внутреннего водного транспорта при наличии направленного в Федеральную службу по надзору в сфере транспорта или её территориальный орган уведомления о планируемой перевозке груза повышенной опасности (за исключением перевозки, предназначенной для удовлетворения особо важных государственных и оборонных нужд) в порядке, установленном в соответствии с частью 13 статьи 12³ Закона о транспортной безопасности.

В силу пункта 3 Требований этот акт является обязательным для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками

Российской Федерации, осуществляющими эксплуатацию транспортных средств, перевозчиками иностранных государств, выполняющими перевозки из пункта отправления в пункт назначения, расположенные на территории Российской Федерации (каботаж), а также в Российскую Федерацию, из Российской Федерации, через территорию Российской Федерации (соответственно, субъекты транспортной инфраструктуры (перевозчики), перевозчики иностранных государств).

Пункты 7–9 Требований содержат перечень обязательных предписаний для субъектов транспортной инфраструктуры (перевозчиков) по обеспечению транспортной безопасности судна в зависимости от объявленного уровня безопасности. В числе прочего данные нормы устанавливают обязанность оснастить транспортное средство в соответствии с утверждённым паспортом транспортного средства техническими средствами обеспечения транспортной безопасности, обеспечивать подготовку и аттестацию сил обеспечения транспортной безопасности транспортного средства из числа персонала субъекта транспортной инфраструктуры (перевозчика), обеспечить наличие средств связи, позволяющих взаимодействовать с силами обеспечения транспортной безопасности транспортного средства и объектов транспортной инфраструктуры, с которыми имеется технологическое взаимодействие по маршруту следования транспортного средства.

Общество с ограниченной ответственностью «Судоходная компания Портовый флот» (далее также – ООО «Судоходная компания Портовый флот», Общество), осуществляющее буксировки морским транспортом, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пунктов 2, 3, 7–9 Требований. В обоснование заявленного требования сослалось на то, что оспариваемые нормы не отвечают критерию правовой определённости в отношении буксиров и противоречат части 1¹ статьи 9 Закона о транспортной безопасности. Свою позицию мотивировало тем, что буксир, являясь одним из взаимосвязанных объектов инфраструктуры морского порта, не может рассматриваться в качестве самостоятельного транспортного средства, что исключает возможность применения оспариваемых норм в отношении названного вида транспорта.

Нарушение своих прав ООО «Судоходная компания Портовый флот» связывает с тем, что за неисполнение требований в области транспортной безопасности при эксплуатации транспортных средств (буксиров) при оказании услуг по буксировке на акваториях морских портов 7 марта 2025 г. постановлением межрегионального территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Дальневосточному федеральному округу Общество привлечено к административной ответственности на основании части 1 статьи 11.15¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству транспорта Российской Федерации,

административный иск не признало, просило в его удовлетворении отказать, поскольку Требования изданы в пределах полномочий высшего исполнительного органа государственной власти, оспариваемые нормы соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления Обществу отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит изменить (отменить) указанное решение в связи с нарушением и неправильным применением судом норм материального права и принять по делу новое решение, которым административный иск удовлетворить. Из жалобы следует, что деятельность буксира осуществляется на основании договора буксировки, а не перевозки, в связи с чем на такие суда не могут распространяться Требования, обязательные для исполнения перевозчиками. На основании изложенного Общество полагает, что оспариваемые пункты не отвечают критерию правовой определённости нормативного правового акта, допускают возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения.

Правительство Российской Федерации в письменном отзыве на апелляционную жалобу просит в её удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции вынесено в соответствии с нормами материального и процессуального права, а доводы Общества основаны на неверном толковании правовых норм.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не нашла.

Отношения в сфере транспортной безопасности являются предметом правового регулирования Закона о транспортной безопасности, который в части 1 статьи 2 закрепляет, что 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.

В соответствии с пунктом 10 статьи 1 названного закона под транспортной безопасностью понимается состояние защищённости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

Согласно части 1¹ статьи 8 этого же закона требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности, предусмотренные статьёй 7 данного закона, для транспортных средств по видам транспорта устанавливаются Правительством Российской Федерации.

С учётом изложенного, а также положений статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статьи 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», действовавшего на дату издания оспариваемого акта, 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 верно отмечено, что Требования утверждены Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных законом полномочий с соблюдением процедуры принятия и правил введения в действие.

В соответствии с пунктом 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 ООО «Судоходная компания Портовый флот» в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания оспариваемых предписаний недействующими отсутствует.

Обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков, если иное не установлено данным законом и иными федеральными законами (часть 1 статьи 4 Закона о транспортной безопасности).

Согласно пункту 11 статьи 1 поименованного закона транспортные средства – это устройства, предназначенные для перевозки физических лиц, грузов, багажа, ручной клади, личных вещей, животных или оборудования, установленных на указанных транспортных средствах устройств, в значениях, определённых транспортными кодексами и уставами, и включающие в себя в том числе суда, используемые в целях торгового мореплавания, за исключением судов, используемых для санитарного, карантинного и другого контроля, прогулочных судов, спортивных парусных судов, а также искусственных установок и сооружений, которые созданы на основе морских плавучих платформ и особенности защиты которых от актов незаконного вмешательства устанавливаются в соответствии со статьёй 12³ данного закона (подпункт «г»).

Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (далее – КТМ РФ) определяет, что под торговым мореплаванием понимается деятельность, связанная с использованием судов не только для перевозок грузов, пассажиров и их багажа, но и для буксировки (статья 2).

Правила, установленные КТМ РФ, распространяются на морские суда во время их плавания как по морским путям, так и по внутренним водным путям, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законом, а также на суда внутреннего плавания (пункт 1 статьи 3 КТМ РФ), за исключением случаев, прямо в этом кодексе предусмотренных.

Кроме того, указанные правила не распространяются на военные корабли, военно-вспомогательные суда, суда, используемые в целях транспортного обслуживания и (или) обеспечения безопасности объектов государственной охраны, и другие суда, находящиеся в собственности государства или

эксплуатируемые им и используемые только для правительственной некоммерческой службы (пункт 2 статьи 3 КТМ РФ).

Пункт 2 Требований, определяя сферу применения данного нормативного акта и называя транспортные средства, в отношении которых этот документ используется, полностью согласуется с приведёнными выше правовыми нормами. Каких-либо положений, отличных от требований закона или иного правового акта, регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере, имеющего большую юридическую силу, названный пункт Требований не содержит.

Пункт 3 Требований применительно к субъектам, для которых их исполнение обязательно, направлен на обеспечение транспортной безопасности для транспортных средств морского и внутреннего водного транспорта и не может быть истолкован как нарушающий права административного истца в указанном им аспекте.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, которые бы устанавливали иные требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности, для транспортных средств, закреплённые в пунктах 7–9 Требований, с которыми могли бы вступить в противоречие оспоренные нормы, также не имеется.

С учётом изложенного выше суд первой инстанции пришёл к верному выводу о том, что оспариваемые предписания соответствуют действующему законодательству, имеющему большую юридическую силу, и, следовательно, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Исходя из разъяснений, приведённых в пункте 35 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», установленное в оспариваемых нормах правовое регулирование отвечает общеправовому критерию определённости.

Данных о том, что применение на практике пунктов 2, 3, 7–9 Требований в оспариваемой части не соответствует их истолкованию, выявленному судом при рассмотрении данного административного дела, не имеется. В связи с этим доводы апелляционной жалобы о правовой неопределённости оспариваемых предписаний ошибочны.

Ссылаясь в апелляционной жалобе на то, что буксиры в силу специфики осуществляемой с их использованием деятельности не относятся к транспортным средствам, на которые распространяются Требования, Общество, по сути, не согласно с постановлением межрегионального территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Дальневосточному федеральному округу. Однако проверка законности и обоснованности привлечения Общества к административной ответственности требует установления фактических обстоятельств, оценки доказательств и правильности применения соответствующими лицами и органами норм права,

что не входит в предмет административного спора по настоящему делу, рассматриваемому в порядке абстрактного нормоконтроля.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 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 6 ноября 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Судоходная компания Портовый флот» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко