



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-233

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

29 сентября 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации
в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Зинченко И.Н.
Нестеровой Д.Г.
Гавриковой Г.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Попова Бориса Германовича об оспаривании абзаца первого пункта 5, подпункта 3 пункта 5, абзаца первого пункта 6, абзаца второго подпункта 7 пункта 6, абзаца четвертого подпункта «а» подпункта 7 пункта 6 требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта, не подлежащих категорированию, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1651,

по апелляционной жалобе Попова Б.Г. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 июня 2026 г. по делу № АКПИ26-213, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца — Пономаревой А.С., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, возражения

представителя Правительства Российской Федерации Коновалова Д.В. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гавриковой Г.В., которая полагала апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1651, размещенным 15 октября 2020 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и опубликованным 19 октября 2020 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 42 (часть III), утверждены требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта, не подлежащих категорированию (далее – Требования).

Требования в силу пункта 4 являются обязательными для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры, в том числе администрациями бассейнов внутренних водных путей в отношении участков внутренних водных путей, определяемых Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – Закон о транспортной безопасности) и отнесенных в соответствии с частью 5 статьи 6 этого закона к объектам транспортной инфраструктуры, не подлежащим категорированию, и капитанами морских портов в отношении акваторий морских портов.

Согласно пункту 5 Требований субъекты транспортной инфраструктуры, в том числе администрация бассейна внутренних водных путей, а также капитан морского порта во взаимодействии с организацией, осуществляющей управление государственным имуществом в морском порту, обязаны (абзац первый) образовать (сформировать) и (или) привлечь для защиты объекта транспортной инфраструктуры (группы объектов транспортной инфраструктуры) в случаях, предусмотренных Требованиями, подразделения транспортной безопасности, включающие в себя группы из числа работников подразделений транспортной безопасности, специально оснащенные, мобильные, круглосуточно выполняющие свои задачи по реагированию на подготовку совершения или совершение актов незаконного вмешательства в зоне транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры, а также на нарушения внутриобъектового и пропускного режимов (подпункт 3).

В соответствии с пунктом 6 Требований капитан морского порта во взаимодействии с организацией, осуществляющей управление государственным имуществом в морских портах, дополнительно к требованиям, предусмотренным пунктом 5 Требований, обязан (абзац первый): разработать, принять и исполнять внутренние организационно-

распорядительные документы, направленные на реализацию мер по обеспечению транспортной безопасности акватории морского порта и являющиеся приложением к плану обеспечения транспортной безопасности акватории морского порта (далее также – план объекта транспортной инфраструктуры), в том числе (абзац первый подпункта 7): в случае формирования подразделения транспортной безопасности – положение о сформированном подразделении транспортной безопасности. В случае привлечения подразделения транспортной безопасности приложением к плану объекта транспортной инфраструктуры является копия договора о защите акватории морского порта от актов незаконного вмешательства (прилагается в течение 6 месяцев с даты утверждения плана объекта транспортной инфраструктуры) (абзац второй подпункта 7); положение (инструкцию) о пропускном и внутриобъектовом режимах в акватории морского порта, в том числе в качестве его (ее) отдельных разделов (абзац четвертый подпункта 7): порядок допуска транспортных средств в зону транспортной безопасности акватории морского порта, в том числе предусматривающий меры по прекращению незаконного нахождения, перемещения судов в зоне транспортной безопасности (абзацы первый и четвертый подпункта «а» подпункта 7).

Попов Б.Г., замещающий должность первого заместителя капитана морского порта Усть-Луга и назначенный ответственным за обеспечение транспортной безопасности в данном порту, оспорил в Верховном Суде Российской Федерации абзац первый пункта 5, подпункт 3 пункта 5, абзац первый пункта 6, абзац второй подпункта 7 пункта 6, абзац четвертый подпункта «а» подпункта 7 пункта 6 Требований по мотивам их несоответствия части 1 статьи 7 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», пунктам 7¹, 9 статьи 1, части 2 статьи 12³ Закона о транспортной безопасности, статьям 21, 49, 420, пункту 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, статье 22 Трудового кодекса Российской Федерации. Административный истец ссылаясь на то, что оспариваемые нормы являются противоречивыми и нелогичными, не содержат четкого разграничения обязанностей правоприменителей, не отвечают принципу законодательного регулирования сферы обеспечения безопасности акваторий морских портов, в отсутствие законных оснований возлагают на капитана морского порта заведомо неисполнимые обязательства о заключении договоров с подразделениями транспортной безопасности и о разработке порядка, определяющего меры по прекращению незаконного нахождения и перемещения судов в зоне транспортной безопасности.

В обоснование заявленного требования Попов Б.Г. указал, что ввиду отсутствия четкого разграничения обязанностей капитана морского порта и организации, осуществляющей управление государственным имуществом в морском порту, создается правовая неопределенность, вследствие которой на капитана морского порта возлагаются обязанности, которые он в силу

отсутствия финансирования и полномочий выполнить не может, так как в соответствии с иными нормативными правовыми актами такие полномочия и финансирование находятся у организации, осуществляющей управление государственным имуществом в морском порту. В связи с этим нарушено право административного истца как заместителя капитана морского порта на определенность обязательных требований, которые он как должностное лицо обязан выполнять, а также нарушен законный интерес в надлежащем исполнении обязательных требований. Кроме того, оспариваемое регулирование влечет неизбежное привлечение Попова Б.Г. как должностного лица к административной ответственности, что посягает на его право частной собственности (вследствие наложения штрафа) и право на свободу и личную неприкосновенность, поскольку за неисполнение Требований предусмотрена административная и уголовная ответственность. При рассмотрении таких дел судами вопрос о наличии у капитана морского порта и его заместителя реальной возможности привлечь эффективное подразделение транспортной безопасности не исследуется. Постановлением Межрегионального территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Северо-Западному федеральному округу он привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 11.15¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с неисполнением положений пунктов 5, 6 Требований.

Правительство Российской Федерации против удовлетворения административного иска возражало, считая, что Требования изданы в пределах предоставленных полномочий, в оспариваемой части соответствуют нормативным правовым актам большей юридической силы и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 29 июня 2026 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Попов Б.Г. просит данное решение отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что судом первой инстанции неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для административного дела, неправильно применены нормы материального права, а выводы суда, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам административного дела. Указывает, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение каких-либо действий федеральным государственным унитарным предприятием «Росморпорт» (далее – ФГУП «Росморпорт») или администрацией морских портов несет ответственность капитан морского порта, поскольку именно он указан в оспариваемых положениях и в них не определена степень взаимодействия иных лиц, в связи с чем Требования нуждаются в уточнении для обеспечения их определенности и исполнимости.

В отзыве на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации считает, что доводы апелляционной жалобы являются

необоснованными, суд первой инстанции правомерно признал требование административного истца не подлежащим удовлетворению.

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

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) закрепляет в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту большей юридической силы (пункт 1 части 2 статьи 215). Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции верно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания Требований в оспариваемой части недействующими отсутствует.

Закон о транспортной безопасности в части 1 статьи 8 определяет, что требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности, предусмотренные статьей 7 данного закона, для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры, для объектов транспортной инфраструктуры, не подлежащих категорированию, устанавливаются Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Указанные требования являются обязательными для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры.

Вывод суда первой инстанции о наличии у Правительства Российской Федерации полномочий по принятию Требований согласуется с приведенной нормой, а также со статьей 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Несоблюдения требований к процедуре принятия, правилам введения в действие оспариваемого нормативного правового акта не имеется.

Закон о транспортной безопасности, раскрывая в статье 1 используемые понятия, под актом незаконного вмешательства понимает террористический акт, противоправное действие (бездействие), угрожающие безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшие за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшие угрозу наступления таких последствий (пункт 1); под обеспечением транспортной безопасности – реализацию определяемой государством системы правовых, экономических, организационных и иных мер в сфере транспортного

комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства (пункт 4); под объектами транспортной инфраструктуры – технологический комплекс, включающий в себя в том числе морские терминалы, акватории морских портов (подпункт «г» пункта 5); под подразделениями транспортной безопасности – 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 (пункт 7¹); под субъектами транспортной инфраструктуры – юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, являющихся собственниками объектов транспортной инфраструктуры и (или) транспортных средств или использующих их на ином законном основании (пункт 9); под транспортной безопасностью – состояние защищенности от актов незаконного вмешательства объектов транспортной инфраструктуры, в том числе антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры, и транспортных средств (пункт 10).

В силу части 1 статьи 4 названного закона обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков, если иное не установлено этим федеральным законом и иными федеральными законами.

Исходя из части 4 статьи 9 Закона о транспортной безопасности реализация планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и паспортов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств осуществляется субъектами транспортной инфраструктуры и (или) перевозчиками, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, субъектами транспортной инфраструктуры совместно с органами государственной власти или органами местного самоуправления либо исключительно органами государственной власти. Реализация планов обеспечения транспортной безопасности акваторий морского порта осуществляется капитанами морских портов.

Капитан морского порта, как установлено частями 1, 2 статьи 10 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о морских портах), статьей 74 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации (далее – КТМ РФ), является должностным лицом, возглавляет службу капитана морского порта, входящую в состав администрации морских портов, непосредственно подчиняется федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского транспорта, и действует на основании

положения о капитане морского порта, утвержденного федеральным органом исполнительной власти в области транспорта; осуществляет возложенные на него Законом о морских портах, КТМ РФ, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации административно-властные полномочия в морском порту. Функции капитана морского порта осуществляются капитаном морского порта или по его поручению должностными лицами службы капитана морского порта.

Федеральным законодателем на капитана морского порта возложено осуществление в том числе следующих функций: обеспечение безопасности плавания и стоянки судов в акватории морского порта и на подходах к нему; обеспечение транспортной безопасности акватории морского порта, в том числе принятие мер по предотвращению, прекращению незаконных нахождения и передвижения морских и иных судов в акватории морского порта; информирование уполномоченных в области транспортной безопасности федеральных органов исполнительной власти об угрозе совершения или о совершении актов незаконного вмешательства в морском порту; принятие мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций в морском порту, участие в организации работ по ликвидации таких ситуаций; выполнение иных функций в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункты 1–3, 6, 11 статьи 11 Закона о морских портах, абзацы тринадцатый, четырнадцатый статьи 76 КТМ РФ).

В целях осуществления функций, установленных Законом о морских портах, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, капитан морского порта в порядке, установленном положением о капитане морского порта, утвержденным федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, издает акты ненормативного характера, подлежащие исполнению капитанами судов и лицами, которые находятся и (или) осуществляют деятельность в морском порту и которым данные акты адресованы (часть 2 статьи 10, часть 1 статьи 12 названного закона).

Как указано выше, оспариваемыми нормами на капитана морского порта во взаимодействии с организацией, осуществляющей управление государственным имуществом в морском порту, возложены обязанности образовать (сформировать) и (или) привлечь для защиты объекта транспортной инфраструктуры (группы объектов транспортной инфраструктуры) соответствующие подразделения транспортной безопасности, а также разработать, принять и исполнять внутренние организационно-распорядительные документы, направленные на реализацию мер по обеспечению транспортной безопасности акватории морского порта и являющиеся приложением к плану объекта транспортной инфраструктуры, в том числе положение о сформированном подразделении транспортной безопасности – в случае формирования подразделения транспортной безопасности (в случае привлечения подразделения транспортной безопасности приложением к плану объекта транспортной инфраструктуры является копия

договора о защите акватории морского порта от актов незаконного вмешательства), а также положение (инструкцию) о пропускном и внутриобъектовом режимах в акватории морского порта, в том числе в качестве его (ее) отдельного раздела – порядок допуска транспортных средств в зону транспортной безопасности акватории морского порта, предусматривающий в том числе меры по прекращению незаконного нахождения, перемещения судов в зоне транспортной безопасности.

Сопоставление содержания Требований в оспариваемой части с положениями Закона о транспортной безопасности, Закона о морских портах, КТМ РФ свидетельствует о том, что Правительство Российской Федерации, возложив на капитана морского порта, ответственного в силу прямого указания федерального законодателя за обеспечение транспортной безопасности акватории морского порта (в том числе за принятие мер по предотвращению, прекращению незаконных нахождения и передвижения морских и иных судов в акватории морского порта), во взаимодействии с организацией, осуществляющей управление государственным имуществом в морском порту, приведенные обязанности, не вышло за пределы предоставленной ему федеральным законодателем компетенции.

Организационное, материально-техническое и финансовое обеспечение исполнения капитанами морских портов функций, предусмотренных Законом о морских портах, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, осуществляется администрацией морских портов (часть 3 статьи 12¹ данного закона).

В настоящее время организацией, за которой закреплено государственное имущество в морских портах на праве хозяйственного ведения, является ФГУП «Росморпорт», которое является также подразделением транспортной безопасности, аккредитованным Федеральным агентством морского и речного транспорта.

Как следует из Устава ФГУП «Росморпорт», утвержденного распоряжением Федерального агентства морского и речного транспорта от 6 ноября 2020 г. № АП-506-р, к видам деятельности данного предприятия отнесены участие в обеспечении транспортной безопасности акваторий морских портов, в том числе оказание услуг по обеспечению транспортной безопасности акватории морского порта; поддержание в надлежащем техническом состоянии, организация технического обслуживания, ремонта, реконструкции и нового строительства инженерно-технических средств обеспечения транспортной безопасности акваторий морских портов; разработка планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; осуществление деятельности по защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (подпункты 48, 49, 53, 57 пункта 2.2).

Согласно пункту 2 приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 31 октября 2012 г. № 387 «Об утверждении перечня портовых сборов, взимаемых в морских портах Российской Федерации»

ФГУП «Росморпорт» взимает сбор транспортной безопасности акватории морского порта.

В обжалуемом решении обоснованно отражено, что пункты 5, 6 Требований в оспариваемой части изложены понятным образом, отвечают критериям определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускают неоднозначного толкования.

Данных, которые бы свидетельствовали о применении на практике оспариваемых положений в истолковании, не соответствующем выявленному судом при рассмотрении настоящего административного дела, не установлено (часть 3 статьи 215 КАС РФ).

Требования административного истца, как видно в том числе и из апелляционной жалобы, по сути, сводятся к необходимости внесения в оспариваемые нормы изменений. Однако федеральным законодателем соответствующие полномочия закреплены за Правительством Российской Федерации, разрешение вопросов о внесении изменений и дополнений в нормативный правовой акт не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. Предусмотренное частью 4 статьи 216 КАС РФ основание для возложения судом на орган государственной власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование также отсутствует.

Вопреки доводам апелляционной жалобы оснований для вывода о том, что оспариваемые предписания противоречат правовым нормам большей юридической силы, не имеется.

Все обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения данного административного дела, получили должную оценку суда. При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются; при проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 статьи 213 КАС РФ, в полном объеме (часть 7 данной статьи). Суд первой инстанции вынес решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании.

Установив, что Требования, принятые полномочным государственным органом исполнительной власти, в оспариваемой части какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту большей юридической силы не противоречат, суд верно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 КАС РФ, отказал в удовлетворении административного иска.

Неправильного определения обстоятельств, имеющих значение для административного дела, неправильного применения норм материального права, а также несоответствия выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам административного дела, на что ссылается Попов Б.Г. в апелляционной жалобе, не имеется. Отсутствуют и иные предусмотренные

статьей 310 КАС РФ основания для отмены решения суда 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 июня 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Попова Бориса Германовича – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



Т.Ю. Вавилычева

И.Н. Зинченко