



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ22-58

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

25 апреля 2022 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Сибиле Г.В.
с участием прокурора Власовой Т.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «ФОРМУЛА БЕЗОПАСНОСТИ ТРАНСПОРТА», общества с ограниченной ответственностью «СОБНАТ», общества с ограниченной ответственностью «Агентство Транспортной Безопасности», общества с ограниченной ответственностью «ТБ-ЭКСПЕРТ», общества с ограниченной ответственностью «ТБ-ЭКСПЕРТ ГРУПП», общества с ограниченной ответственностью «ТБ-Групп ДВ», общества с ограниченной ответственностью «ТБ ГРУПП СВ» о признании недействующим приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 222 «Об утверждении Перечня охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (в редакции приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 11 апреля 2018 г. № 139),

установил:

приказом Министерства транспорта Российской Федерации (далее также – Минтранс России) от 3 августа 2016 г. № 222 утверждён Перечень охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (далее также – Приказ, Перечень). Оспариваемый нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 29 августа 2016 г.,

регистрационный номер 43459, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 30 августа 2016 г.

Данный нормативный правовой акт действует в редакции приказа Минтранса России от 11 апреля 2018 г. № 139, зарегистрированного в Минюсте России 18 апреля 2018 г., регистрационный номер № 50805, и размещённого на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 19 апреля 2018 г.

Общество с ограниченной ответственностью «ФОРМУЛА БЕЗОПАСНОСТИ ТРАНСПОРТА», общество с ограниченной ответственностью «СОБНАТ», общество с ограниченной ответственностью «Агентство Транспортной Безопасности», общество с ограниченной ответственностью «ТБ-ЭКСПЕРТ», общество с ограниченной ответственностью «ТБ-ЭКСПЕРТ ГРУПП», общество с ограниченной ответственностью «ТБ-Групп ДВ», общество с ограниченной ответственностью «ТБ ГРУПП СВ» (далее – административные истцы), оказывающие услуги по защите объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства, обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим Приказа (в редакции приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 11 апреля 2018 г. № 139), ссылаясь на его противоречие Федеральным законам от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, услуг отдельными видами юридических лиц», от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», постановлениям Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 г. № 1638 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта», от 21 декабря 2020 г. № 2201 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства», от 5 октября 2020 г. № 1605 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры воздушного транспорта», от 8 октября 2020 г. № 1633 «Об утверждении требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта», от 8 октября 2020 г. № 1642 «Об утверждении

требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры автомобильного транспорта», от 21 ноября 2005 г. № 690 «Об утверждении Положения об охране судоходных гидротехнических сооружений и средств навигационного оборудования», указывая, что оспариваемый нормативный правовой акт не согласован с Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации.

По мнению административных истцов, Приказ нарушает их права, свободы и законные интересы, указанные в статье 34 Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет исключить осуществление ими защиты объектов, указанных в Перечне. Считают, что оспариваемый нормативный правовой акт создаёт коллизию, которая характеризуется идентичностью услуг в сфере охраны объектов и защиты объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства, а также в него включены не только объекты, которые подлежат охране, но и объекты транспортной инфраструктуры, защиту которых обеспечивают подразделения транспортной безопасности. Кроме того, федеральное государственное унитарное предприятие «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (далее также – ФГУП «УВО Минтранса России») не может выступать единственным поставщиком услуг по защите объектов от актов незаконного вмешательства в сфере транспортной безопасности.

Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее также – МВД России), Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (далее также – Росгвардия) и Министерство юстиции Российской Федерации в письменных возражениях указали, что нормативный правовой акт принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административных истцов.

В судебном заседании представитель административных истцов Гайдук Ю.Н. поддержал заявленное требование.

В судебном заседании представитель Минтранса России Коновалов Д.В., представитель МВД России Ивашечкина С.В., представители Росгвардии Жилинский О.В., Саржин А.В. и Ефременков О.А. возражали против удовлетворения административного иска.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав объяснения представителя административных истцов Гайдук Ю.Н., возражения представителя Министерства транспорта Российской Федерации Коновалова Д.В., представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации Ивашечкиной С.В., представителей Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

Жилинского О.В., Саржина А.В. и Ефременкова О.А., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемый нормативный правовой акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны определяет Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране».

Согласно части шестой статьи 8 приведённого федерального закона перечень охраняемых объектов определяется имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями и утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Имеющие право на создание государственной ведомственной охраны федеральные органы исполнительной власти определяются Правительством Российской Федерации (часть 1 статьи 5 Федерального закона «О ведомственной охране»).

Минтранс России входит в перечень федеральных органов исполнительной власти, имеющих право создавать ведомственную охрану, утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны».

Во исполнение Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 743, пунктом 1 приказа 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».

В пункте 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 (в редакции, действовавшей на день издания Приказа) установлено, что перечни охраняемых объектов, а также вносимые в них изменения утверждаются руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации. В настоящее время такой перечень подлежит согласованию с Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации.

Аналогичная норма содержалась в пункте 2 Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации (в редакции, действовавшей на день издания Приказа), предусматривающего, что перечень охраняемых объектов утверждается Министерством транспорта Российской Федерации.

Федерации по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Пунктами 2 и 10 Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации (в редакциях постановлений Правительства Российской Федерации от 3 августа 2018 г. № 909 и от 21 ноября 2019 г. № 1483 соответственно) полномочия по согласованию перечня охраняемых объектов возложены на Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации.

Приказом Минтранса России от 11 апреля 2018 г. № 139 внесены изменения в Перечень.

Приказ в первоначальной редакции в установленном порядке согласован с МВД России, а в редакции приказа Минтранса России от 11 апреля 2018 г. № 139 с МВД России и Росгвардии, что подтверждается письменными объяснениями административного ответчика, заинтересованных лиц и представленными материалами о государственной регистрации оспариваемого приказа. При этом утверждение нового перечня Минтрансом России согласованного с Росгвардией взамен ранее утверждённого с МВД России нормативными правовыми актами не предусматривалось.

Следовательно, Приказ издан компетентным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных ему полномочий и с соблюдением порядка издания нормативного правового акта, требований, установленных для его государственной регистрации и опубликования. В связи с этим доводы административных истцов об отсутствии согласования оспариваемого приказа с Росгвардией являются несостоятельными.

Вопреки доводам административных истцов Приказ соответствует действующему законодательству Российской Федерации, включая законодательство о транспортной безопасности.

В силу статьи 1 Федерального закона «О ведомственной охране» ведомственная охрана представляет собой совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными органами исполнительной власти и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств (абзац второй); под охраняемыми объектами понимаются 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 защите от противоправных посягательств (абзац третий).

Статьёй 8 названного федерального закона установлено, что ведомственная охрана осуществляет защиту в том числе охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и (или) находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов (абзац второй части первой); защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных

государственных органов, осуществляется в соответствии с заключёнными договорами (часть пятая).

Пунктом 3 Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации предусмотрено, что основными задачами ведомственной охраны являются: а) защита охраняемых объектов от противоправных посягательств; б) обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов; в) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на охраняемых объектах.

Ведомственная охрана создаётся Минтрансом России для охраны объектов, являющихся государственной собственностью, а также объектов иных форм собственности, находящихся в сфере его ведения (пункт 3 Порядка организации охраны объектов ведомственной охраной Министерства транспорта Российской Федерации, утверждённого приказом Минтранса России от 24 ноября 2008 г. № 192).

Таким образом, охрана объектов, включённых в перечень, утверждённый соответствующим федеральным государственным органом, от противоправных посягательств обеспечивается соответствующей ведомственной охраной в обязательном порядке, а возможность охраны объектов иными силами (субъектами охраны) исключается или может носить только вспомогательный характер. Охрана объектов от противоправных посягательств, находящихся в сфере ведения Минтранса России, обеспечивается ведомственной охраной названного министерства.

Доводы представителя административных истцов о том, что при утверждении Перечня административному ответчику следовало определить порядок или способ обеспечения охраны объектов, включённых в данный перечень, лишены правовых оснований, поскольку из буквального содержания части шестой статьи 8 Федерального закона «О ведомственной охране» и постановления Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 такое предписание не следует.

Федеральным законом «О транспортной безопасности» в статье 1 предусмотрено, что обеспечение транспортной безопасности – реализация 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 защищённости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (пункт 10).

Согласно части 1 статьи 2 упомянутого федерального 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.

В соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона «О транспортной безопасности» объекты транспортной инфраструктуры и

транспортные средства подлежат обязательному категорированию с учётом степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий, за исключением случаев, предусмотренных названным федеральным законом.

На основании пункта 5 статьи 1 приведённого федерального закона 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, 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 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 (пункт 7¹ статьи 1).

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 Федерального закона «О транспортной безопасности»).

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

Проводимые закупочные процедуры на право заключения договора на оказание услуг по защите объектов транспортной инфраструктуры направлены на исполнение требований Федерального закона «О транспортной безопасности».

ФГУП «УВО Минтранса России» создано специально для оказания соответствующих охранных услуг на объектах, находящихся в сфере ведения создавшего её федерального органа исполнительной власти и вправе осуществлять охрану тех объектов, которые находятся в сфере ведения Министерства транспорта Российской Федерации и подведомственных ему органов исполнительной власти, включены в перечень охраняемых объектов, утверждённый данным министерством по согласованию с Росгвардией (ранее с МВД России).

Обеспечение охраны объектов от противоправных посягательств осуществляется ФГУП «УВО Минтранса России» в соответствии с Федеральным законом «О ведомственной охране» и Перечнем, а защита транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства обеспечивается подразделениями транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности» и по результатам проведённых конкурентных закупочных процедур.

Вопреки доводам административных истцов Перечень, имея иной предмет правового регулирования, не может противоречить Федеральным законам «О закупках товаров, услуг отдельными видами юридических лиц», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и «О защите конкуренции», а также упомянутым административными истцами правительственным нормативным правовым актам.

При изложенных обстоятельствах Приказ принят в пределах компетенции Минтранса России и, действуя в системе правового регулирования, соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает прав и законных интересов административных истцов в упоминаемых ими аспектах.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «ФОРМУЛА БЕЗОПАСНОСТИ ТРАНСПОРТА», общества с ограниченной ответственностью «СОБНАТ», общества с ограниченной ответственностью «Агентство Транспортной Безопасности», общества с ограниченной ответственностью «ТБ-ЭКСПЕРТ», общества с ограниченной ответственностью «ТБ-ЭКСПЕРТ ГРУПП», общества с ограниченной ответственностью «ТБ-Групп ДВ», общества с ограниченной ответственностью «ТБ ГРУПП СВ» о признании недействующим приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 222 «Об утверждении Перечня охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (в редакции приказа Министерства транспорта Российской Федерации от 11 апреля 2018 г. № 139) 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



В.С. Кириллов