ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ22-292

Р Е Ш Е Н И Е
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 27 июня 2022 г.

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

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Ейск-Порт-Виста» о признании недействующим пункта 999 Перечня охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации», утверждённого приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 222,

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.

Согласно пункту 999 Перечня универсальный перегрузочный комплекс в морском порту Ейск, принадлежащий на праве собственности обществу с ограниченной ответственностью «Ейск-Порт-Виста» (далее также – Общество), включён в объекты иных форм собственности, находящиеся в ведении Минтранса России, охраняемые федеральным государственным унитарным предприятием «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (далее также – ФГУП «УВО Минтранса России») в соответствии с заключённым договором.

Общество с ограниченной ответственностью «Ейск-Порт-Виста» обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим пункта 999 Перечня, ссылаясь на его противоречие статьям 1, 12, 14, 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, статье 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», статье 15 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», Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96. Общество считает, что Перечень содержит признаки коррупциогенных факторов, при этом действующее законодательство не предусматривает, положение обязывающее обеспечить объект транспортной инфраструктуры ведомственной охраной.

По мнению административного истца, включение объекта универсальный перегрузочный комплекс в морском порту Ейск, принадлежащего на праве собственности Обществу, в Перечень нарушает его права и законные интересы в сфере предпринимательской деятельности, так как необоснованно возлагает обязанность по обеспечению ведомственной охраной объектов, принадлежащих на праве собственности Обществу, нарушает его права как собственника объекта и необоснованно возлагает на него двойные финансовые затраты на привлечение подразделений транспортной безопасности для защиты от актов незаконного вмешательства и обеспечения охраны объекта.

В обоснование требования административный истец указывает, что Краснодарской транспортной прокуратурой в отношении его вынесено представление об устранении нарушений требований законодательства в сфере обеспечения безопасности объектов транспортной инфраструктуры от 31 января 2020 г. № 23/1-1-2020/16; решением Ейского городского суда Краснодарского края от 11 октября 2021 г. № 2-2317/2021, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 8 декабря 2021 г., Обществу предписано обеспечить охрану объекта – универсального перегрузочного комплекса в морском порту Ейск ведомственной охраной.

Министерство транспорта Российской Федерации, 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, Перечень в оспариваемой части соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

В судебное заседание представитель административного истца Шахов Б.Н., надлежащим образом извещённый о времени и месте судебного разбирательства, не явился, письменно просил рассмотреть дело в его отсутствие.

Представитель Минтранса России Коновалов Д.В., представитель Росгвардии Жилинский О.В. возражали против удовлетворения административного иска.

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

Обсудив доводы общества с ограниченной ответственностью «Ейск-Порт-Виста», возражения представителя Министерства транспорта Российской Федерации Коновалова Д.В., представителя Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации Жилинского О.В., 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 Русакова И.В., полагавшего 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 первая 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 (далее также – МВД России). 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 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 Росгвардией, что подтверждается письменными объяснениями административного ответчика, заинтересованного лица и представленными материалами о государственной регистрации оспариваемого приказа.

Следовательно, Перечень 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.

Нельзя признать состоятельной ссылку административного истца о наличии в оспариваемом нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых

актов» коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Пунктом 2 части 1, пунктом 3 части 3 статьи 3 данного федерального закона предусмотрено, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований проводится федеральным органом исполнительной власти в области юстиции при их государственной регистрации в соответствии с указанным федеральным законом, в порядке и согласно методике, определённым Правительством Российской Федерации.

Антикоррупционная экспертиза проекта Приказа проводилась Минюстом России при его государственной регистрации в соответствии с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96. По её результатам коррупциогенные факторы в проекте нормативного правового акта выявлены не были.

Содержание Перечня, включая оспариваемый пункт, не даёт оснований для вывода о том, что в нём содержатся коррупциогенные факторы, перечисленные в пунктах 3 и 4 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Доводы Общества о противоречии пункта 999 Перечня статьям 1, 12, 14, 421 Гражданского кодекса Российской Федерации, статье 15 Федерального закона «О защите конкуренции», статье 15 Федерального закона «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» основаны на неправильном толковании норм права.

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.

Довод представителя административного истца о том, что при утверждении Перечня административному ответчику следовало определить порядок формирования данного перечня и критерии ведомственной принадлежности подлежащих охране объектов, лишён 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.

В силу части 5 статьи 15 Федерального закона «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» защита морских терминалов и акваторий морских портов от актов незаконного вмешательства осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о транспортной безопасности.

Федеральным законом «О транспортной безопасности» в статье 1 предусмотрено, что обеспечение транспортной безопасности предполагает реализацию 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 7^1 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 12^1 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.

Требования Общества, по существу, не основаны на фактах несоответствия оспариваемого им положения Перечня нормативным правовым актам большей юридической силы и нарушения его прав, а сводятся к необходимости, как он считает, изменения правового регулирования применительно к установлению порядка формирования Перечня и критериев определения объектов для внесения их в Перечень. Это, в свою очередь, затрагивает вопрос о целесообразности принятия органом оспариваемого акта, который суды не вправе обсуждать, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (подпункт «а» пункта 28 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»).

При изложенных обстоятельствах оспариваемое нормативное положение, которое не нарушает прав и законных интересов административного истца в упоминаемых им аспектах, соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, что согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела влечёт принятие судом решения об отказе в удовлетворении заявленных требований.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Ейск-Порт-Виста» о признании недействующим пункта 999 Перечня охраняемых объектов подразделениями федерального государственного унитарного предприятия «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации», утверждённого приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 222, 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