ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-249

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 4 августа 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Зинченко И.Н.,
	Ситникова Ю.В.
при секретаре	Шолгиной Н.И.
с участием прокурора	Власовой Т.А.

рассмотрела 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» (далее также – административные истцы) 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)

по апелляционной жалобе административных истцов на решение Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. по делу

№ АКПИ22-58, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административных истцов Гайдука Ю.Н., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Министерства транспорта Российской Федерации – Коновалова Д.В., Министерства внутренних дел Российской Федерации – Ивашечкиной С.В., Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – Жилинского О.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 29 августа 2016 г., регистрационный номер 43459, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 30 августа 2016 г., 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» (www.pravo.gov.ru) 19 апреля 2018 г.

Административные истцы, оказывающие услуги по защите объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства, обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим Приказа в редакции от 11 апреля 2018 г. № 139. В обоснование заявленного требования указали, что Перечень не был согласован в установленном порядке с Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации (далее также – Росгвардия) и противоречит федеральному законодательству в сферах транспортной безопасности, защиты конкуренции, а также законодательству, регулирующему контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В заявлении указано, что Приказ нарушает права, свободы и законные интересы соистцов, гарантированные статьёй 34 Конституции Российской Федерации, так как позволяет исключить осуществление ими защиты объектов, указанных в Перечне, от актов незаконного вмешательства в сфере транспортной безопасности. Приказ, по сути, свидетельствует о занятии

«Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации» (далее – ФГУП «УВО Минтранса России») монополизирующего положения на рынке услуг по защите объектов от актов незаконного вмешательства в сфере транспортной безопасности.

Минтранс России, Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), Росгвардия и Минюст России возражали против удовлетворения административного иска, указав, 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 соистцов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2022 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе административные соистцы, не согласившись с таким решением, просят его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. В обоснование жалобы ссылаются на то, что при вынесении решения судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права и процессуального права, не установлены обстоятельства, имеющие значение для административного дела, в результате чего вынесено незаконное и необоснованное решение. Полагают, что Перечень не подлежит применению, так как была нарушена процедура его согласования с Росгвардией. Кроме того, оспариваемый нормативный правовой акт создаёт коллизию, которая характеризуется идентичностью услуг в сфере охраны объектов и защиты объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства; в Перечень включены не только объекты, подлежащие охране, но и объекты транспортной инфраструктуры, защиту которых от актов незаконного вмешательства могут обеспечить подразделения транспортной безопасности.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минтранс России, МВД России, Росгвардия, Минюст России просят в её удовлетворении отказать, считают, что суд первой инстанции правильно определил обстоятельства, имеющие значение для административного дела, изложенные в решении суда выводы соответствуют этим обстоятельствам, суд верно применил нормы материального и процессуального права, в связи с чем оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

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

Федеральный закон от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (далее – Закон о ведомственной охране) определяет организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны.

Согласно статье 1 названного закона под понятием «ведомственная охрана» понимается совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для

защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств, а «охраняемые объекты» – это 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.

Одной из основных задач ведомственной охраны является защита охраняемых объектов от противоправных посягательств (статья 2 Закона о ведомственной охране).

В силу 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 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 (далее – Положение о ведомственной охране Минтранса России), пунктом 1 приказа Минтранса России от 14 октября 2002 г. № 130 «О ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации» создано ФГУП «УВО Минтранса России».

Пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны» (в редакции, действовавшей на день издания Приказа) предусматривал, что перечни охраняемых объектов, а также вносимые в них изменения утверждаются руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти по согласованию с МВД России.

Аналогичная норма содержалась в пункте 2 Положения о ведомственной охране Минтранса России в редакции, действовавшей на день издания Приказа.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2018 г. № 909 пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны» изложен в новой редакции, в соответствии с которой перечни охраняемых объектов, а также вносимые в них изменения утверждаются руководителями соответствующих федеральных государственных органов и организаций по согласованию с Росгвардией. Соответствующие изменения были внесены и в абзац третий пункта 2 Положения о ведомственной охране Минтранса России.

Приказом Минтранса России от 11 апреля 2018 г. № 139 внесены изменения (дополнения) в Перечень согласно приложению к данному приказу.

Приказ в первоначальной редакции в установленном порядке был 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, заинтересованных лиц и представленными материалами о его государственной регистрации.

Поскольку изменения (дополнения) в Перечень были в установленном порядке согласованы с Росгвардией, являющейся правопреемником МВД России, согласования первоначальной редакции Перечня с Росгвардией не требовалось.

Предписания 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» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, при издании, введении в действие и опубликовании Приказа были соблюдены.

С учётом изложенного суд первой инстанции верно исходил из того, что 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, а доводы административных истцов об отсутствии согласования Приказа с Росгвардией несостоятельны.

В силу пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. При этом 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 в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу отсутствуют правовые основания для признания Приказа недействующим.

Статья 8 Закона о ведомственной охране определяет, 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). При этом 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 Минтранса России предусмотрено, что основными задачами ведомственной охраны являются: защита охраняемых объектов от противоправных посягательств, обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов, 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).

Как правильно указал суд в обжалуемом решении, 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, находящихся в сфере ведения Минтранса России, от противоправных посягательств обеспечивается ведомственной охраной названного министерства. 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 Минтранса России и подведомственных ему органов исполнительной власти и включены в Перечень, 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 Законом о ведомственной охране и Перечнем, а защита транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства обеспечивается подразделениями транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – Закон о транспортной безопасности) и по результатам проведённых конкурентных закупочных процедур.

Проводимые закупочные процедуры на право заключения договора на оказание услуг по защите объектов транспортной инфраструктуры направлены на исполнение требований Закона о транспортной безопасности и не отменяют обязательности обеспечения на указанных объектах защиты от противоправных посягательств в соответствии с требованиями Закона о ведомственной охране и принятого в его исполнение Перечня.

Согласно пункту 1 статьи 1 Закона о транспортной безопасности под актом незаконного вмешательства понимается противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлёкшее за собой причинение вреда

жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий. 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 Закона о транспортной безопасности). Приказом от 1 апреля 2015 г. № 145 Минтранс России утвердил порядок аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требования к ним.

Утверждения административных истцов о противоречии Перечня 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» лишены правовых оснований. Перечень имеет иной предмет правового регулирования, издан в целях реализации положений Закона о ведомственной охране и не исключает возможность осуществления защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства в том числе на основании договора с субъектом транспортной инфраструктуры, подразделениями ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти в области транспорта и (или) аккредитованных для этой цели в установленном порядке юридических лиц.

Доводы апелляционной жалобы о том, что обжалованное решение не соответствует требованиям статьи 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, так как не содержит доказательств, на которых основывается вывод суда о законности Перечня, в нём не приведены все доводы административных истцов, на которых они основывают свои требования, несостоятельны.

В силу части 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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 данной статьи, в полном объёме, а именно: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в связи с чем довод апелляционной жалобы о том, что обжалуемое решение не содержит мотивов, несостоятелен.

В обжалуемом решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле.

Вывод суда о законности Перечня в рассматриваемой части сделан судом исходя из компетенции правотворческого органа, его издавшего, на основе надлежащего анализа норм федерального законодательства.

Утверждение в апелляционной жалобе о заинтересованности судьи первой инстанции в исходе настоящего административного дела основано на предположениях, которые не могут являться основанием к отмене

обжалованного решения.

Учитывая изложенное, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что решение суда первой инстанции 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 25 апреля 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу 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» – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии И.Н. Зинченко

Ю.В. Ситников