ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-82

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 апреля 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Крупнова И.В.,
	Ксенофонтовой Н.А.
при секретаре	Иванове В.Н.
с участием прокурора	Слободина С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью Рыбокомбинат «Островной» о признании частично недействующими пунктов 4, 8 Правил уведомления пограничных органов федеральной службы безопасности о намерении осуществлять неоднократное пересечение государственной границы Российской Федерации на море российскими судами, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2019 г. № 341,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью Рыбокомбинат «Островной» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2024 г. по делу № АКПИ23-928, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью Рыбокомбинат «Островной» Копытова И.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения на доводы апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Шукшина А.М.,

заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 28 марта 2019 г. № 341 утвердило Правила уведомления пограничных органов федеральной службы безопасности о намерении осуществлять неоднократное пересечение государственной границы Российской Федерации на море российскими судами (далее – Правила).

Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (http://www.pravo.gov.ru) 1 апреля 2019 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 8 апреля 2019 г., № 14 (часть I), ст. 1531.

Правила в частности устанавливают порядок уведомления пограничных органов федеральной службы безопасности (далее – пограничные органы) о намерении осуществлять неоднократное пересечение государственной границы Российской Федерации на море российскими судами без прохождения пограничного, таможенного (в части совершения таможенных операций, связанных с прибытием (убытием) судов) и иных видов контроля, убывающими из российских портов с последующим прибытием в российские порты без захода во внутренние морские воды и в территориальные моря иностранных государств (подпункт «а» пункта 1).

В соответствии с пунктом 4 Правил уведомление для судов, указанных в подпункте «а» пункта 1 Правил, направляется по форме согласно приложению № 1 капитаном судна, или судовладельцем, или уполномоченным им лицом не позднее чем за 4 часа до выхода судна из российского порта, из которого планируется убытие судна с намерением осуществлять неоднократное пересечение государственной границы Российской Федерации (далее также – Государственная граница) на море.

Уведомление направляется в пограничный орган, в зоне ответственности которого находится порт убытия судна, по факсимильной связи либо по электронной почте.

Пункт 8 Правил предусматривает, что пограничный орган в течение одного часа подтверждает получение уведомления.

В случае если от пограничного органа не поступило подтверждение о получении уведомления, заявитель в течение одного часа после его направления проверяет по телефонной связи получение пограничным органом уведомления.

Общество с ограниченной ответственностью Рыбокомбинат «Островной» (далее также – ООО Рыбокомбинат «Островной», Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующими пунктов 4, 8 Правил в части, закрепляющей обязанность пограничного органа подтверждать получение

уведомлений без проверки их фактического содержания, обязанность пограничного органа подтверждать уведомления, в которые внесены неверные сведения, указанные в приложении № 1 к Правилам, а также в части, позволяющей считать факт подтверждения получения пограничным органом уведомления, направленного в порядке пунктов 4, 5 статьи 9^1 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» (далее – Закон о Государственной границе), не свидетельствующим о выполнении заявителем обязанности, предусмотренной пунктом 4 статьи 9^1 данного закона.

В обоснование административного иска Общество сослалось на противоречие оспоренных положений Правил статьям 3, 4, 7, 9^1 и 13 Закона о Государственной границе и нарушение его права на ведение предпринимательской деятельности, так как факт подтверждения пограничным органом получения уведомления о намерении осуществлять неоднократное пересечение Государственной границы на море (далее также – уведомление) не свидетельствует о соблюдении заявителем правил пересечения Государственной границы. Из административного иска также следует, что указанные выше нормы закона в их взаимосвязи обязывают пограничные органы проверять информацию, отражённую в получаемых ими уведомлениях, и принимать меры к недопущению судами нарушения правил пересечения государственной границы. Между тем оспариваемые предписания фактически освобождают пограничный орган от такой обязанности.

Нарушение своих прав Общество связывает с тем, что из-за неверного указания капитаном рыболовного судна, принадлежащего Обществу на праве собственности, в уведомлениях сроков осуществления промысловой деятельности Общество было признано виновным в совершении административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена статьёй 18.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Вступившими в законную силу решениями арбитражных судов постановления по делу об административном правонарушении, а также обжалованные действия (бездействие) пограничного органа, выразившиеся в подтверждении получения предварительных уведомлений и несообщении о наличии в них ошибочного срока осуществления деятельности, признаны законными.

Административный ответчик – Правительство Российской Федерации – поручивший представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Федеральной службе безопасности Российской Федерации, административный иск не признал, просил в его удовлетворении отказать, поскольку Правила изданы в пределах полномочий органа публичной власти, оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 января 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО Рыбокомбинат «Островной» отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит отменить указанное решение в связи с ошибочным применением судом первой инстанции норм материального права, признать пункты 4, 8 Правил в оспариваемой части недействующими со дня принятия. Общество полагает, что подтверждение пограничным органом получения уведомления должно предполагать принятие им решения о разрешении пересечения российским судном Государственной границы и свидетельствовать о соблюдении им правил её пересечения.

Правительство Российской Федерации направило письменный отзыв, в котором не согласилось с доводами апелляционной жалобы, указав, что решение суда первой инстанции вынесено с учётом всех правовых обстоятельств, имеющих значение для дела. Выводы суда основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам данного административного дела.

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

Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации наряду с иными федеральными органами исполнительной власти, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 1 статьи 1, статья 2, части 1, 2 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации на день принятия Правил содержались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

В соответствии со статьёй 9^1 Закона о Государственной границе в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, допускается неоднократное пересечение Государственной границы на море без прохождения пограничного, таможенного и иных видов контроля. Неоднократное пересечение Государственной границы российскими судами осуществляется с предварительным уведомлением пограничных органов. Правила уведомления пограничных органов о намерении осуществлять неоднократное пересечение Государственной границы устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункты 1, 4, 5).

Реализуя предоставленные законом полномочия, Правительство Российской Федерации утвердило оспариваемые в части Правила; процедура принятия и введения их в действие соблюдены.

С учётом изложенного вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемый административным истцом нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации в пределах имеющихся у него полномочий, является правильным.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: 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, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования данного кодекса и пришёл к обоснованному выводу о том, что оспариваемые нормативные правовые положения соответствуют законодательству, регулирующему порядок пересечения Государственной границы, и не нарушают прав и законных интересов административного истца в упоминаемых им аспектах по следующим основаниям.

Частью пятой статьи 3 Закона о Государственной границе закреплено, что охрана Государственной границы является составной частью защиты Государственной границы и осуществляется пограничными органами федеральной службы безопасности в пределах приграничной территории в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу.

Согласно статье 7 названного закона режим Государственной границы включает в том числе правила: пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами; пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; ведения на Государственной границе либо вблизи неё на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности.

Пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных производится в установленных и открытых пунктах пропуска через Государственную границу и заключается, в частности, в разрешении на пересечение Государственной границы лицами, транспортными средствами, убывающими из пределов Российской Федерации,

перемещение через Государственную границу грузов, товаров, животных за пределы Российской Федерации. Основанием для пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных является наличие действительных документов на право въезда лиц в Российскую Федерацию или выезда их из Российской Федерации, документов на транспортные средства, грузы, товары и животных. Пропуск лиц, транспортных средств, товаров и животных через Государственную границу включает осуществление в том числе пограничного контроля (части первая, вторая, пятая статьи 11 Закона о Государственной границе).

Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, связанная с пересечением Государственной границы и иным образом затрагивающая интересы Российской Федерации, осуществляется с соблюдением правил пересечения Государственной границы и на основании разрешения пограничных органов, включающего сведения о местах, времени пересечения Государственной границы и производства работ, количестве участников, используемых промысловых и иных судов, транспортных и других средств, механизмов (статья 13 этого же закона).

По общему правилу именно наличие разрешения уполномоченных органов на пересечение Государственной границы лицами, транспортными средствами, убывающими из Российской Федерации, полученного по результатам в том числе пограничного контроля, представляет собой законное условие для пересечения Государственной границы.

В свою очередь, статья 9^1 Закона о Государственной границе, регламентирующая особенности пересечения Государственной границы на море, допускает в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, неоднократное пересечение Государственной границы российскими судами, указанными в пункте 1 данной статьи, без прохождения пограничного, таможенного и иных видов контроля с предварительным уведомлением пограничных органов.

Неоднократное пересечение Государственной границы судами допускается при соблюдении следующих условий: выполнение требований к оснащению судов техническими средствами контроля, обеспечивающими постоянную автоматическую некорректируемую передачу информации о местоположении судов, и другими техническими средствами контроля местоположения судов; передача в пограничные органы данных о местоположении таких судов; уведомление пограничных органов о каждом фактическом пересечении Государственной границы (пункт 2 статьи 9^1 поименованного закона).

Указанный уведомительный порядок пересечения государственной границы Российской Федерации на море является исключением из общего разрешительного порядка пересечения Государственной границы, установленного Законом о Государственной границе, и направлен на упрощение процедуры пересечения Государственной границы на море российскими судами в целях содействия в осуществлении ими хозяйственной, промысловой и иной деятельности.

Полномочия пограничных органов по осуществлению контроля за соблюдением имеющих разрешительный или уведомительный характер правил режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу предусмотрены статьёй 30 Закона о Государственной границе (абзац третий части первой данной статьи).

Правила конкретизируют порядок направления уведомлений в пограничные органы и необходимость подтверждения пограничными органами их получения; направлены на урегулирование порядка уведомления пограничных органов о намерении лица осуществлять неоднократное пересечение Государственной границы на море.

Пункты 4, 8 Правил регулируют порядок, сроки направления заявителем уведомления о намерении осуществлять неоднократное пересечение государственной границы Российской Федерации на море, его подтверждения пограничным органом в течение одного часа.

Вопреки утверждениям административного истца каких-либо положений, противоречащих Закону о Государственной границе, оспариваемые нормы не содержат.

Довод Общества, повторённый в апелляционной жалобе, о том, что взаимосвязанные положения статей 3, 4, 7, 9^1 и 13 Закона о Государственной границе обязывают пограничные органы в течение одного часа изучать получаемые уведомления и сообщать заявителю об указании в них неверных сведений, судом первой инстанции проверялся и правомерно признан несостоятельным, как не следующий непосредственно из содержания приведённых норм.

Содержание пунктов 4, 8 Правил не даёт оснований для вывода об их правовой неопределённости, на что ссылается Общество в апелляционной жалобе. Оспоренные положения не допускают какой-либо двусмысленности, отвечают общеправовому критерию формальной определённости, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, являются ясными и недвусмысленными. Данных о том, что в правоприменительной практике они вызывают неоднозначное толкование, не имеется.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что отсутствие обязательной проверки пограничным органом содержания получаемого уведомления может создать у заявителей неоднозначное понимание законности пересечения Государственной границы в условиях отсутствия контроля со стороны пограничного органа, несостоятельно, поскольку по смыслу Закона о Государственной границе и Правил предполагается, что они действуют разумно и добросовестно.

Доводы ООО Рыбокомбинат «Островной», по сути, сводятся к изменению действующего правового регулирования и проверке законности судебных актов арбитражных судов, вынесенных по конкретным спорам с участием Общества, что не отнесено к компетенции суда, рассматривающего дело в порядке абстрактного нормоконтроля.

Вывод о законности оспоренных предписаний пунктов 4, 8 Правил сделан судом исходя из компетенции правотворческого органа, его издавшего,

и содержания изложенных в них положений на основе надлежащего анализа норм федерального законодательства, непосредственно регулирующего правоотношения в рассматриваемой сфере.

Установив, что оспоренные правовые положения не противоречат федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушают, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административного иска.

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 16 января 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью Рыбокомбинат «Островной» – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии И.В. Крупнов

Н.А. Ксенофонтова