



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-512

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

14 сентября 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Кириллова В.С.,

Бугакова О.А.,
Корнелюк Е.С.

при секретаре

Вознесенской Н.Г.

с участием прокурора Докучаевой Е.Н.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Ищенко Игоря Алексеевича о признании недействующим подпункта 5 пункта 6 требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта, не подлежащих категорированию, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1651,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1651 (далее также – Постановление № 1651) утверждены требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта, не подлежащих категорированию (далее также – Требования).

Нормативный правовой акт 15 октября 2020 г. размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>) и опубликован 19 октября 2020 г. в Собрании законодательства Российской Федерации.

Пунктом 6 Требований установлено, что капитан морского порта во взаимодействии с организацией, осуществляющей управление государственным имуществом в морских портах, дополнительно к требованиям, предусмотренным пунктом 5 Требований, обязан (абзац первый): в соответствии с планом объекта транспортной инфраструктуры оснастить объект транспортной инфраструктуры сертифицированными техническими средствами обеспечения транспортной безопасности в соответствии с частью 8 статьи 12² Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – Федеральный закон о транспортной безопасности) и обеспечить их защиту от несанкционированного доступа (подпункт 5).

Ищенко И.А., замещающий должность капитана морского порта Приморск филиала федерального государственного бюджетного учреждения «Администрация морских портов Балтийского моря», обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим подпункта 5 пункта 6 Требований, ссылаясь на то, что он не соответствует части 1 статьи 7 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», статьям 21, 49, 183, 420 Гражданского кодекса Российской Федерации. По мнению административного истца, оспариваемая норма является неопределённой, поскольку не содержит чёткого разграничения обязанностей капитана морского порта и организации, осуществляющей управление государственным имуществом, и возлагает на капитана морского порта заведомо неисполнимые обязательства по оснащению объекта транспортной инфраструктуры сертифицированными техническими средствами обеспечения транспортной безопасности.

В обоснование своего требования административный истец указал, что ввиду отсутствия чёткого разграничения обязанностей капитана морского порта и организации, осуществляющей управление государственным имуществом в морском порту, создаётся правовая неопределённость, вследствие которой на капитана морского порта контролирующими органами возлагаются обязанности, которые он в силу отсутствия финансирования и полномочий выполнить не может, так как иными нормативными правовыми актами такие полномочия и финансирование отнесены к организации, осуществляющей управление государственным имуществом в морском порту. Кроме того, капитан морского порта не является ни физическим, ни юридическим лицом, следовательно, не имеет права без доверенности заключать какие-либо сделки, направленные на оснащение акватории морского порта техническими средствами. В связи с этим административный истец полагает, что нарушено его право как капитана морского порта на определённость обязательных требований, которые он, как должностное лицо, обязан выполнять, а также нарушен законный интерес в надлежащем исполнении обязательных

требований. Кроме того, считает, что такое регулирование является заведомо неисполнимым, что неизбежно приводит к наступлению для капитана морского порта негативных последствий в виде административных штрафов и арестов, чем нарушаются права частной собственности и личной неприкосновенности. Постановлением Межрегионального территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Северо-Западному федеральному округу он привлечён к административной ответственности по части 1 статьи 11.15¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с неисполнением капитаном морского порта Приморск положений пунктов 5 и 6 Требований.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству транспорта Российской Федерации (поручение от 16 июля 2026 г. № ДГ-П150-26546), которое в письменных возражениях на административный иск просило отказать в удовлетворении заявленных требований и указало, что Постановление № 1651 издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, утверждённые им Требования в оспариваемой части соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, конкретизируют общие обязательные требования, являются исполнимыми и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Представитель административного истца Пономарева А.С. в судебном заседании поддержала заявленные требования, просила их удовлетворить.

В судебном заседании представитель Правительства Российской Федерации Коновалов Д.В. поддержал правовую позицию, изложенную в письменных возражениях, просил отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., пояснения представителя административного истца Пономаревой А.С., возражения представителя Правительства Российской Федерации Коновалова Д.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Докучаевой Е.Н., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно статье 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации 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 (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

На дату принятия Постановления № 1651 аналогичные полномочия были закреплены в статье 23 ранее действовавшего Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Отношения, возникающие в связи с обеспечением транспортной безопасности, регулируются Федеральным законом о транспортной безопасности, которым в части 1 статьи 8 закреплено, что требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, в том числе требования к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности, предусмотренные статьёй 7 данного федерального 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.

Реализуя предоставленные федеральным законом полномочия, Правительство Российской Федерации Постановлением № 1651 утвердило требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта, не подлежащих категорированию.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Постановления № 1651 соответствует положениям 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».

Цели, задачи и принципы обеспечения транспортной безопасности устанавливаются Федеральным законом о транспортной безопасности, который под транспортной безопасностью понимает состояние защищённости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, определяемые этим законом как 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 (пункты 1, 10 статьи 1, статьи 2, 3).

К объектам транспортной инфраструктуры названный закон относит технологический комплекс, включающий в себя в том числе: морские терминалы, акватории морских портов; порты, которые расположены на внутренних водных путях и в которых осуществляются посадка (высадка) пассажиров и (или) перевалка грузов повышенной опасности, судоходные гидротехнические сооружения (подпункты «г», «д» пункта 5 статьи 1).

Целями обеспечения транспортной безопасности в силу части 1 статьи 2 поименованного закона являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.

К основным задачам обеспечения транспортной безопасности Федеральный закон о транспортной безопасности в числе прочих относит разработку и реализацию требований по обеспечению транспортной безопасности и разработку и реализацию мер по обеспечению транспортной безопасности (пункты 5, 6 части 2 статьи 2).

Обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков, если иное не установлено Федеральным законом о транспортной безопасности и иными федеральными законами (часть 1 статьи 4 Федерального закона о транспортной безопасности).

К субъектам транспортной инфраструктуры названный закон относит 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 статьи 1).

На основании результатов проведённой оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры субъекты транспортной инфраструктуры разрабатывают планы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и не позднее трёх месяцев со дня утверждения результатов оценки уязвимости направляют их на утверждение в компетентные органы в области обеспечения транспортной безопасности (часть 1 статьи 9 Федерального закона о транспортной безопасности).

Субъекты транспортной инфраструктуры в отношении объекта транспортной инфраструктуры, не подлежащего категорированию, и транспортного средства разрабатывают и утверждают соответственно паспорт обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры и паспорт обеспечения транспортной безопасности транспортного средства. План обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры, паспорт обеспечения транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры, паспорт обеспечения транспортной безопасности транспортного средства, программа обеспечения транспортной безопасности эксплуатанта (транспортного средства) определяют меры, реализуемые субъектами транспортной инфраструктуры по исполнению соответствующих требований по обеспечению транспортной безопасности,

предусмотренных частями 1 и 1¹ статьи 8 данного федерального закона (части 1¹ и 1² статьи 9 Федерального закона о транспортной безопасности).

Реализация планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и паспортов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры осуществляется субъектами транспортной инфраструктуры, 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 (часть 4 статьи 9 Федерального закона о транспортной безопасности).

Капитан морского порта в силу частей 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 – Федеральный закон о морских портах), статьи 74 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации 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, утверждённого федеральным органом исполнительной власти в области транспорта; осуществляет возложенные на него Федеральным законом о морских портах, 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.

Капитан морского порта в числе прочих осуществляет следующие функции: обеспечивает безопасность плавания и стоянки судов в акватории морского порта и на подходах к нему; обеспечивает транспортную безопасность акватории морского порта, в том числе принимает меры по предотвращению, прекращению незаконных нахождения и передвижения морских и иных судов в акватории морского порта; информирует уполномоченные в области транспортной безопасности федеральные органы исполнительной власти об угрозе совершения или о совершении актов незаконного вмешательства в морском порту; предпринимает меры по предупреждению чрезвычайных ситуаций в морском порту, участвует в организации работ по ликвидации таких ситуаций; выполняет иные функции в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункты 1–3, 6, 11 статьи 11 Федерального закона о морских портах, статья 76 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, подпункты 11 и 12 пункта 15 Положения о капитане морского порта, утверждённого приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 447).

Из приведённых выше положений Федерального закона о морских портах, Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, Федерального закона о транспортной безопасности следует, что капитан морского порта является должностным лицом с возложенными на него законодательством Российской Федерации обязанностями по реализации планов обеспечения транспортной безопасности акваторий морского порта, возглавляет службу капитана морского порта, входящую в состав администрации морских портов, осуществляющей в соответствии с частью 3 статьи 12¹ Федерального закона о морских портах организационное, материально-техническое и финансовое обеспечение исполнения капитанами морских портов функций, предусмотренных этим федеральным законом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Частью 4 статьи 11¹ Федерального закона о транспортной безопасности установлено, что на объектах транспортной инфраструктуры в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности осуществляется обязательный мониторинг. Обязательный мониторинг на объектах транспортной инфраструктуры осуществляется с использованием технических средств обеспечения транспортной безопасности, установленных на объектах транспортной инфраструктуры в рамках реализации обязательных требований к обеспечению транспортной безопасности.

Технические средства обеспечения транспортной безопасности (системы и средства сигнализации, контроля доступа, досмотра, видеонаблюдения, аудио- и видеозаписи, связи, оповещения, сбора, обработки, приёма и передачи информации, предназначенные для использования на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах в целях обеспечения транспортной безопасности) подлежат обязательной сертификации в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 8 статьи 12² Федерального закона о транспортной безопасности).

Следовательно, закреплённая в подпункте 5 пункта 6 Требований обязанность капитана морского порта в соответствии с планом объекта транспортной инфраструктуры оснастить объект транспортной инфраструктуры сертифицированными техническими средствами обеспечения транспортной безопасности и обеспечить их защиту от несанкционированного доступа вытекает из приведённых норм Федерального закона о транспортной безопасности, Федерального закона о морских портах, Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации.

Вопросы финансового обеспечения исполнения капитанами морских портов их функций оспариваемые нормы не регулируют, и, как следует из части 3 статьи 12¹ Федерального закона о морских портах, такое обеспечение осуществляется администрацией морских портов.

Осуществление обязанностей капитаном морского порта во взаимодействии с организацией, осуществляющей управление государственным имуществом в морском порту, обусловлено закреплёнными за

ними федеральным законодателем полномочиями и функциями по обеспечению транспортной безопасности исходя из функционального различия и обособленности.

В соответствии с частью 4 статьи 12¹ Федерального закона о морских портах руководитель администрации морских портов не вправе вмешиваться в деятельность капитана морского порта и должностных лиц службы капитана морского порта при осуществлении ими функций капитана морского порта.

Вопреки доводам административного истца оспариваемые нормативные положения изложены понятным и доступным образом, отвечают критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускают неоднозначного толкования при их применении, а потому не могут расцениваться как нарушающие права административного истца.

Принимая во внимание, что оспариваемое положение Требований не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, прав и законных интересов административного истца не нарушает, в удовлетворении заявленного требования надлежит отказать в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Ищенко Игоря Алексеевича о признании недействующим подпункта 5 пункта 6 требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для объектов транспортной инфраструктуры морского и речного транспорта, не подлежащих категорированию, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1651, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

В.С. Кириллов

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации

О.А. Бугаков

Е.С. Корнелюк