

**ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****Именем Российской Федерации****РЕШЕНИЕ
от 21 августа 2019 г. N АКПИ19-453**

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Верховного Суда Российской Федерации Назаровой А.М.,

судей Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., Иваненко Ю.Г.,

при секретаре Б.А.,

с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью "Частное охранное предприятие Агентство "ЛУКОМ-А-Нижний Новгород" о признании частично недействующим [пункта 21](#) перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. N 587,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации 14 августа 1992 г. N 587 утвержден [перечень](#) объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется (далее - Перечень). Нормативный правовой [акт](#) опубликован в "Собрании актов Президента и Правительства Российской Федерации" 24 августа 1992 г., N 8, ст. 506.

Согласно [пункту 21](#) Перечня к объектам, на которые частная охранная деятельность не распространяется, относятся объекты электроэнергетики - гидроэлектростанции, государственные районные электростанции, тепловые электростанции, гидроаккумулирующие электростанции, электрические подстанции, геотермальные станции, объекты передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, объекты нефтяной и нефтехимической промышленности, газовой и газохимической промышленности, отнесенные к опасным производственным объектам, за исключением объектов, которые предназначены для добычи, переработки, транспортирования, хранения продукции, поставляемой по государственному контракту, а также стратегических предприятий, стратегических акционерных обществ и их дочерних обществ.

Общество с ограниченной ответственностью "Частное охранное предприятие Агентство "ЛУКОМ-А-Нижний Новгород" (далее - ООО Агентство "ЛУКОМ-А-Нижний Новгород"), осуществляющее частную охранную деятельность, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующим [пункта 21](#) Перечня в той мере, в какой им распространяется запрет на осуществление частной охранной деятельности в отношении объектов нефтяной, нефтехимической, газовой и газохимической промышленности вне зависимости от категории объектов и паспорта безопасности, ссылаясь на

его несоответствие [пункту 2 статьи 1](#), [пункту 2 статьи 49](#), [пункту 1 статьи 421](#) Гражданского кодекса Российской Федерации, [части 4 статьи 9](#) Федерального закона от 21 июля 2011 г. N 256-ФЗ "О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса". По мнению административного истца, [пункт 21](#) Перечня также не согласуется с положениями Федерального [закона](#) от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

В обоснование своего требования административный истец указывает, что установленный оспариваемым [пунктом](#) Перечня запрет нарушает его права, так как согласно основанному на нем предписанию Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Нижегородской области он обязан прекратить оказывать охранные услуги на различных объектах топливно-энергетического комплекса, которым по результатам категорирования присвоена низкая категория опасности, а организованная ими охрана согласно паспортам безопасности признана достаточной. Он считает, что Правительство Российской Федерации в оспариваемой [норме](#) необоснованно ввело запрет на охрану частных объектов электроэнергетики частными охранными организациями, поскольку подобный запрет на охрану объектов топливно-энергетического комплекса может быть установлен лишь в федеральном законе, а не в постановлении Правительства Российской Федерации, при этом действующее законодательство допускает привлечение частных охранных организаций к охране объектов топливно-энергетического комплекса. Кроме того, в [пункте 21](#) Перечня произвольно вводится не основанный на федеральных законах критерий отнесения объектов к опасным производственным, конструкция такого пункта допускает неоднозначное толкование, а применяемая в оспариваемом пункте терминология не позволяет определить, к каким конкретно объектам относятся устанавливаемые им ограничения, так как в нем обозначены объекты топливно-энергетического комплекса, отличные от понятия таких объектов, данных в [статье 2](#) Федерального закона "О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса".

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченная представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях, не соглашаясь с доводами административного истца, указала, что [Перечень](#) утвержден высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемое нормативное [положение](#) соответствует законодательству Российской Федерации.

В судебном заседании представители административного истца М.М., М.В., Р. поддержали заявленное требование.

Представители Правительства Российской Федерации С., Ф. не признали административный иск.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Иваненко Ю.Г., объяснения представителей административного истца М.М., М.В., Р., возражения представителей Правительства Российской Федерации С., Ф., проверив оспариваемое нормативное [положение](#) на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей необходимым заявленное требование удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации находит административное исковое заявление подлежащим удовлетворению.

Согласно [частям первой и второй статьи 23](#) Федерального конституционного закона от 17

декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение **Конституции** Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации.

Регулируя вопросы оказания услуг в сфере охраны, **Закон** Российской Федерации от 11 марта 1992 г. N 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" предусматривает, что частная охранная деятельность не распространяется на объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные **Федеральным законом** от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ "О государственной охране", а также на объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации (**часть третья статьи 11**).

Таким образом, **Перечень** утвержден Правительством Российской Федерации при реализации установленных законом полномочий и в целях исполнения его требований. Данные обстоятельства ранее установлены вступившим в законную силу **решением** Верховного Суда Российской Федерации 26 апреля 2019 г. N АКПИ19-87.

Организационные и правовые основы в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации установлены **Федеральным законом** "О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса" (**статья 1**). К названным объектам федеральный закон относит объекты электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, нефтехимической, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, а также объекты нефтепродуктообеспечения, теплоснабжения и газоснабжения (**пункт 9 статьи 2**). В охраняемые объекты топливно-энергетического комплекса входят здания, строения, сооружения, иные объекты топливно-энергетического комплекса, а также прилегающие к ним территории и акватории в пределах границ, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации (**пункт 10 статьи 2**).

В соответствии с **частями 1, 4 статьи 9** указанного федерального закона система физической защиты объектов топливно-энергетического комплекса представляет собой совокупность организационных, административных и правовых мер, инженерно-технических средств охраны и действий подразделений охраны, имеющих в своем распоряжении гражданское, служебное оружие и специальные средства, направленных на предотвращение актов незаконного вмешательства. Для обеспечения физической защиты объекта топливно-энергетического комплекса могут привлекаться подразделения и (или) организации федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере вневедомственной охраны, подразделения ведомственной охраны, частные охранные организации в зависимости от категории объекта и в соответствии с паспортом безопасности объекта топливно-энергетического комплекса.

Категорирование объектов топливно-энергетического комплекса (объекты высокой, средней и низкой категории опасности) проводится для установления дифференцированных требований обеспечения безопасности объектов с учетом степени потенциальной опасности совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий (**части 1, 2 статьи 5** Федерального закона "О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса").

В свою очередь, обозначенным федеральным **законом** установлено, что на основании

результатов категорирования объекта топливно-энергетического комплекса составляется паспорт безопасности данного объекта в зависимости от степени его потенциальной опасности, а также на основании оценки достаточности инженерно-технических мероприятий, мероприятий по физической защите и охране объекта при террористических угрозах согласно требованиям, определенным Правительством Российской Федерации в соответствии со [статьей 7](#) этого федерального закона ([часть 2 статьи 8](#)).

Исходя из приведенных законоположений, федеральный законодатель определил, что физическая защита объектов топливно-энергетического комплекса, система которой направлена на предотвращение актов незаконного вмешательства, может осуществляться частными охранными организациями в зависимости от категории объекта и в соответствии с паспортом безопасности объекта топливно-энергетического комплекса.

Однако подобный критерий в оспариваемой части [пункта 21](#) Перечня не используется. При этом следует признать несостоятельной ссылку административного ответчика на положения Федерального [закона](#) "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" и используемое в его целях понятие опасного производственного объекта, так как названный федеральный закон под промышленной безопасностью опасных производственных объектов понимает состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий ([абзац второй статьи 1](#)) и непосредственно не регулирует отношения, связанные с состоянием защищенности объектов топливно-энергетического комплекса от актов незаконного вмешательства. В частности, согласно [преамбуле](#) Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" он определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий. Охранная деятельность (или оказание услуг по охране) согласно содержанию [пункта 1 статьи 6](#) данного федерального закона не относится к видам деятельности в области промышленной безопасности (проектирование, строительство, эксплуатация, реконструкция, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация и ликвидация опасного производственного объекта; изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; проведение экспертизы промышленной безопасности).

Согласно разъяснению, данному в [пункте 35](#) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами", проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, для того чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина, норма, вводящая такое ограничение, должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения (постановления от 30 октября 2003 г. N 15-П, от 30 июня 2011 г. N 14-П, от 30 октября 2014 г. N 26-П и др.).

Исходя из буквального и смыслового толкования [пункта 21](#) Перечня в системе взаимосвязанных с ним норм действующего законодательства, следует сделать вывод, что содержащееся в нем нормативное положение в оспариваемой части не отвечает общеправовому критерию формальной определенности, ясности и недвусмысленности нормы.

Так, Федеральный закон "О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса", предусматривая для обеспечения физической защиты объекта топливно-энергетического комплекса привлечение в том числе частных охранных организаций в зависимости от категории объекта и в соответствии с паспортом безопасности объекта, использует понятие "объекты топливно-энергетического комплекса" как объекты электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, нефтехимической, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, а также объекты нефтепродуктообеспечения, теплоснабжения и газоснабжения ([пункт 9 статьи 2](#)).

В оспариваемой части [пункта 21](#) Перечня указаны объекты нефтяной и нефтехимической промышленности, газовой и газохимической промышленности, то есть перечисляются объекты не в соответствии с приведенным законоположением, что, как следует из объяснений административного истца и представленных им материалов, влечет неоднозначное толкование и применение такой нормы.

При изложенных обстоятельствах [пункт 21](#) Перечня в силу [части 2 статьи 215](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации подлежит признанию не действующим в той мере, в какой распространяется запрет на осуществление частной охранной деятельности в отношении объектов нефтяной, нефтехимической, газовой и газохимической промышленности вне зависимости от категории объектов и паспорта безопасности.

В соответствии с [частью 1 статьи 111](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления административным истцом уплачена государственная пошлина в размере 4500 (четыре тысяч пятисот) рублей согласно платежному поручению от 16 мая 2019 г. N 601. Поскольку Правительство Российской Федерации не является юридическим лицом, данные судебные расходы подлежат взысканию в пользу административного истца с Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченной представлять интересы Правительства Российской Федерации по настоящему административному делу.

Руководствуясь [статьями 111, 175 - 180, 215](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью "Частное охранное предприятие Агентство "ЛУКОМ-А-Нижний Новгород" удовлетворить.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу [пункт 21](#) перечня объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. N

587, в той мере, в какой распространяется запрет на осуществление частной охранной деятельности в отношении объектов нефтяной, нефтехимической, газовой и газохимической промышленности вне зависимости от категории объектов и паспорта безопасности.

Сообщение о решении подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором был опубликован оспоренный в **части** нормативный правовой акт.

Взыскать с Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в пользу общества с ограниченной ответственностью "Частное охранное предприятие Агентство "ЛУКОМ-А-Нижний Новгород" расходы на уплату государственной пошлины в размере 4500 (четыре тысяч пятисот) рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Председательствующий судья
Верховного Суда
Российской Федерации
А.М.НАЗАРОВА

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации
Л.В.БОРИСОВА
Ю.Г.ИВАНЕНКО