



ДЕВЯТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД
127994, Москва, ГСП-4, проезд Соломенной сторожки, 12
адрес электронной почты: 9aas.info@arbitr.ru
адрес веб.сайта: <http://www.9aas.arbitr.ru>

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
№ 09АП-47706/2017

г. Москва
27 октября 2017 года

Дело № А40-125360/17

Резолютивная часть постановления объявлена 23 октября 2017 года
Постановление изготовлено в полном объеме 27 октября 2017 года
Девятый арбитражный апелляционный суд в составе:
председательствующего судьи Д.В. Каменецкого,
судей И.В. Бекетовой, Е.В. Пронниковой,
при ведении протокола секретарем судебного заседания Д.В. Зыкуновой,
рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу
ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность»
на решение Арбитражного суда города Москвы от 15.08.2017 по делу № А40-125360/17, принятое судьей В.В. Лапшиной (94-1191),
по заявлению ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» (ОГРН 1027700495151)
к Росгвардии
о признании незаконными пунктов предписания
при участии:
от заявителя: Д.А. Сеницын по дов. от 13.10.2017, Ю.Ю. Комиссаров по дов. от 18.10.2017, Н.М. Леонова по дов. от 23.12.2016, Н.С. Аничкина по дов. от 09.12.2015;
от ответчика: Е.Б. Куликова по дов. от 06.02.2017, С.В. Егоров по дов. от 15.11.2016,
А.Н. Линева по дов. от 15.11.2016;

У С Т А Н О В И Л:

ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» (заявитель, общество) обратилось в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании незаконными п. 2 и пп. 5.1, 5.2 п. 5 предписания Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (ответчик, Росгвардия) от 28.04.2017 № ВО/2-2017.

Решением от 15.08.2017 Арбитражный суд города Москвы отказал в удовлетворении требований заявителя в полном объеме.

Не согласившись с решением суда, ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» обратилось в Девятый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит решение отменить и принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований.

В отзыве на апелляционную жалобу ответчик с доводами заявителя не согласился, считает жалобу необоснованной, просит решение суда оставить без изменения, апелляционную жалобу без удовлетворения.

Представитель заявителя в судебном заседании поддержал доводы апелляционной жалобы в полном объеме, просил отменить решение суда первой инстанции, поскольку считает его незаконным и необоснованным, и принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований.

Представитель ответчика в судебном заседании поддержал решение суда первой инстанции, указал на отсутствие оснований для удовлетворения апелляционной жалобы и отмены судебного акта, просил решение суда оставить без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения.

Проверив законность и обоснованность решения в соответствии со ст.ст. 266 и 268 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Девятый арбитражный апелляционный суд с учетом исследованных доказательств по делу, доводов апелляционной жалобы и отзыва на нее, заслушанного мнения представителей лиц, участвующих в деле, считает необходимым оставить обжалуемый судебный акт без изменения, основываясь на следующем.

Как установлено судом и следует из материалов дела, в период с 03.04.2017 по 28.04.2017 комиссией Росгвардии проведена плановая выездная проверка ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность».

Результаты проверки зафиксированы в Акте проверки от 28.04.2017 № ВО/2-2017.

ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» выдано предписание от 28.04.2017 № ВО/2-2017 об устранении выявленных нарушений.

Пункт 2 предписания обязывает в срок до 28.07.2017 устранить нарушение требований ст. 5 Федерального закона от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране» и п. 2 Положения о ведомственной охране Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.10.2009 № 775), заключающееся в осуществлении охраны объектов, не являющихся государственной собственностью.

Пункт 5 предписания обязывает устранить нарушение требований ст. 8 Федерального закона «О ведомственной охране», п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны» и п. 2 Положения о ведомственной охране Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, заключающееся в осуществлении:

5.1 охраны 6 объектов, не отнесенных к сфере ведения Минкомсвязи России (в срок до 28.07.2017);

5.2 охраны 184 объектов, не включенных в Перечень объектов и организаций отрасли «Связь» охраняемых ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и дополнения к нему (в срок до 28.07.2017).

Полагая предписание от 28.04.2017 в части п. 2, пп. 5.1, 5.2 незаконным, ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» обратилось в арбитражный суд с заявлением.

В соответствии с ч. 1 ст. 198 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В ст. 13 Гражданского кодекса Российской Федерации, п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с

применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» указано, что основанием для принятия решения суда о признании ненормативного акта, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным, является, одновременно, как его несоответствие закону или иному нормативно-правовому акту, так, и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов граждан или юридических лиц, обратившихся в суд с соответствующим требованием.

Ввиду изложенного, требование о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, может быть удовлетворено судом при одновременном наличии двух обстоятельств: оспариваемые решение и действия (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, а также нарушают права и законные интересы заявителя.

Срок, установленный ч. 4 ст. 198 АПК РФ, суд первой инстанции обоснованно посчитал соблюденным.

Полномочия ответчика на принятие оспариваемого предписания установлены п. 7 ч. 1 ст. 2, ч. 3 ст. 9 Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Порядок проведения проверок установлен Правилами инспектирования полицией подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2011 № 274).

В соответствии с положениями Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» проверка была предусмотрена Планом проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2017 год, информация о предстоящей проверке внесена в государственную информационную систему «Единый реестр проверок».

Издан приказ Росгвардии от 22.03.2017 № 93 о проведении проверки.

Вопреки доводам представителя заявителя копия приказа о плановой проверке ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» вручена 24.03.2017, что подтверждено записью, личной подписью и печатью (Т 1, л.д. 34).

С принятым по результатам проверки Актом проверки от 28.04.2017 № ВО/2-2017 ознакомлен и копию с приложениями получил генеральный директор ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» 28.04.2017, что подтверждается личной подписью (Т 1, л.д. 52).

Предписание выдано на основании названного акта и получено ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» 28.04.2017, что подтверждается заявлением (Т1, л.д. 2).

При таких обстоятельствах, исследовав в порядке ст. 71 АПК РФ представленные в дело доказательства, суд апелляционной инстанции приходит к выводу о соблюдении ответчиком порядка принятия оспариваемого предписания.

По существу оспариваемых пунктов предписания.

Организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны установлены Федеральным законом от 14.04.1999 № 77-ФЗ «О ведомственной охране».

В соответствии со ст. 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.

В силу норм ст. 8 Федерального закона «О ведомственной охране» consultantplus://offline/ref=B7C48E3F69C8F4489E789FE7659DD6680E00172B743D634B0407B709A66481F34274F959B32C72D5t6p3J ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, осуществляется в соответствии с заключенными договорами. Перечень охраняемых объектов определяется имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными органами исполнительной власти и организациями и утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны» к числу федеральных органов исполнительной власти, имеющих право создавать ведомственную охрану, отнесено Минкомсвязи России.

Нормой п. 2 Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 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.

В соответствии с п. 2 Положения о ведомственной охране Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.10.2009 № 775) ведомственная охрана создается Минкомсвязи России и предназначена для защиты охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения министерства и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти.

В силу п. 12 Положения о ведомственной охране Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации перечни охраняемых объектов утверждаются Минкомсвязи России по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации.

ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» создано приказом Минкомсвязи России от 04.05.2001 № 77, является ведомственной охраной Минкомсвязи и находится в его ведении.

В соответствии со ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 3 Федерального закона от 04.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарное предприятие в отличие от других видов юридических лиц имеет специальную правоспособность и может иметь гражданские права, соответствующие предмету и целям его деятельности, предусмотренным в уставе этого унитарного предприятия.

Согласно п.п. 2.2.1, 2.2.2, 2.2.33 Устава ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» (утв. приказом Минкомсвязи России от 26.12.2014 № 497), данное предприятие осуществляет защиту охраняемых объектов (в том числе, объектов, подлежащих государственной охране), являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти в области информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных, оказания государственных услуг в сфере информационных технологий, а также охраняемых объектов иных форм собственности, в соответствии с заключенными договорами; обеспечение на охраняемых объектах пропускного и внутриобъектового режимов; оказание охранных услуг юридическим и физическим лицам.

Суд первой инстанции, проанализировав приведенные нормы права, положения Устава в их совокупности и взаимосвязи, пришел к обоснованному выводу, что ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» вправе осуществлять охрану только тех объектов, которые находятся в сфере ведения Минкомсвязи России и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, включены в перечень охраняемых объектов, утвержденный Минкомсвязи России по согласованию с МВД России.

Суд апелляционной инстанции поддерживает выводы суда, которые соответствуют правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 17.07.2017 № 302-ЭС17-8484.

В соответствии с п. 1.8 Регламента Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (утв. приказом Минкомсвязи России от 03.11.2009 № 139) министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федерального агентства связи, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям и подведомственных ему организаций.

Вместе с тем, объекты ПАО «Ростелеком», относящиеся к сфере ведения Минкомсвязи, не являются государственной собственностью, а 6 объектов, поименованных в списке охраняемых ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» объектов не относятся к сфере ведения Минкомсвязи России.

Судом правильно учтено, что наличие в административном здании линий и средств связи, средств телекоммуникаций, оказание в нем государственных услуг в сфере информационных технологий, или формирование государственных информационных ресурсов не придает ему статуса сооружения связи, в связи с чем, оно не может рассматриваться как объект, находящийся в сфере ведения Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, объекты, указанные в приложении № 15 к Акту проверки и в пп. 5.1 оспариваемого предписания не относятся к сфере ведения Минкомсвязи России.

Как уже было указано, Федеральным законом «О ведомственной охране» установлено, что перечень охраняемых объектов определяется имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями и утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Указанный порядок определен п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны» - перечни охраняемых объектов, а также вносимые в них изменения утверждаются руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Приведенными нормами на каждый федеральный орган исполнительной власти возложена обязанность утверждать в установленном порядке перечень объектов, охраняемых созданной им ведомственной охраной. В перечень включаются только те объекты, которые по отраслевому признаку (производственной или административной деятельности) относятся к сфере ведения соответствующего федерального органа исполнительной власти.

В настоящем случае объекты, указанные в приложении № 16 к Акту проверки и в п.п. 5.2 оспариваемого предписания, не включены ни в Перечень объектов организаций и предприятий отрасли «Связь», охраняемых ФГУП «СВЯЗЬ-безопасность» Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (утв. 19.10.2011), ни в дополнения к нему от 12.05.2012, от 18.04.2013, от 19.07.2013, от 14.05.2015.

Учитывая изложенные обстоятельства, оспариваемое предписание в части п. 2 и п.п. 5.1, 5.2 п. 5 является законным и не нарушает права и законные интересы заявителя.

Следовательно, в данном случае отсутствуют основания, предусмотренные ст. 13 ГК РФ и ч. 1 ст. 198 АПК РФ, которые одновременно необходимы для признания ненормативного акта органа, осуществляющего публичные полномочия, недействительным, а решения или действия незаконными.

Доводы апелляционной жалобы относительно отсутствия запрета на охрану государственных органов, толкования заявителем норм федерального законодательства не принимаются судом апелляционной инстанции поскольку основаны на неверном толковании норм права и прямо противоречат нормам ст. 8 Федерального закона «О ведомственной охране», п. 2 Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 и п. 12 Положения о ведомственной охране Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Довод апелляционной жалобы, что не включение объектов в Перечень объектов организаций и предприятий отрасли «Связь» не препятствует заключению охранных договоров безосновательный и не может быть принят судом.

Доводы, касающиеся требования предписания о расторжении договоров надуманные, как обоснованно указал суд, предписание подобного обязательства не содержит.

Ссылки представителя заявителя на иные пункты предписания и связанные с ними обстоятельства оставляются судом без внимания (ч. 7 ст. 268 АПК РФ).

Мнение представителя заявителя о нарушении процедуры проверки необоснованное, опровергается материалами дела и не основано на требованиях правовых норм.

Доводы, изложенные в апелляционной жалобе, связанные с иной оценкой имеющихся в материалах дела доказательств и иным толкованием норм права, не опровергают правильные выводы суда и не свидетельствуют о судебной ошибке.

Учитывая изложенное, суд апелляционной инстанции полагает, что суд первой инстанции принял законное и обоснованное решение, полно и правильно установил обстоятельства дела, применил нормы права, подлежащие применению, и не допустил нарушения процессуального закона, в связи с чем, оснований для отмены или изменения судебного акта не имеется.

Нарушений норм процессуального права, предусмотренных ч. 4 ст. 270 АПК РФ и влекущих безусловную отмену судебного акта, коллегией не установлено.

Руководствуясь ст.ст. 266, 268, 269, 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Девятый арбитражный апелляционный суд

П О С Т А Н О В И Л:

решение Арбитражного суда города Москвы от 15.08.2017 по делу № А40-125360/17 оставить без изменения, апелляционную жалобу - без удовлетворения.

Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в течение двух месяцев со дня изготовления постановления в полном объеме в Арбитражном суде Московского округа.

Председательствующий судья:

Д.В. Каменецкий

Судьи:

И.В. Бекетова

Е.В. Пронникова