



Экспертное мнение¹

I. Исходная информация для подготовки экспертного мнения:

Приказом Минэнерго РФ от 13.12.2011 г. № 592 (далее – **Приказ № 592**) утвержден Перечень объектов топливно-энергетического комплекса, обеспечение безопасности которых осуществляется исключительно организацией Минэнерго России (далее – **Перечень**).

Кроме того, Приказом № 592 определено, что обеспечение безопасности объектов, включенных в Перечень, осуществляет ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России.

II. Цель подготовки экспертного мнения:

Оценка необходимости (обязательности) обеспечения силами ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России безопасности включенных в Перечень объектов топливно-энергетического комплекса, не отнесенных к объектам государственной собственности, а также собственности ГК «Росатом» и ГК «Ростехнологии» (далее – **объекты ТЭК**).

III. Выводы:

Нормы действующего законодательства свидетельствуют **об отсутствии необходимости (обязательности)** обеспечения безопасности объектов ТЭК силами ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России.

Между тем, ввиду отсутствия сформировавшейся на сегодня практики применения норм ФЗ № 256 (в т.ч. и ч. 3 ст. 6 ФЗ № 256, на основании которой издан Перечень), существует риск расширительного толкования ч. 3 ст. 6 ФЗ № 256 правоприменительными органами и, как следствие, признания обязательности обеспечения безопасности (охраны) объектов ТЭК силами ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России.

IV. Обоснование выводов:

Исходя из содержания преамбулы Приказа № 592, он издан Минэнерго РФ на основании [части 3 статьи 6](#) Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ "О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса" (далее – **ФЗ № 256**).

Согласно ч. 3 ст. 6 ФЗ № 256, *«**Объекты топливно-энергетического комплекса, обеспечение безопасности которых осуществляется исключительно подразделениями и (или) организациями федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, и (или) федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, определяются в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.**»*.

Данное положение ч. 3 ст. 6 ФЗ № 256, по сути, определяет **не компетенцию** федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса², на утверждение Перечня, **а лишь порядок определения** объектов, обеспечение безопасности которых осуществляют подразделения и (или) организации такого органа. В частности, в ч. 3 ст. 6 ФЗ № 256 установлено, что такие объекты **определяются в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации**.

При этом отмечаем, что действующее законодательство **не относит** объекты ТЭК к категории объектов, обеспечение безопасности которых осуществляется исключительно ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России, а также **не наделяет** Минэнерго РФ полномочиями по отнесению объектов ТЭК к категории объектов, обеспечение безопасности которых осуществляется исключительно ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России.

¹ Экспертное мнение подготовлено с учетом правовой базы и правоприменительной практики по состоянию на 12.04.2012 г.

² В силу п. 1 Положения о Министерстве энергетики РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.05.2008 г. № 400, в качестве данного органа определено Минэнерго РФ.



При таких обстоятельствах, у Минэнерго РФ отсутствуют правовые основания по отнесению объектов ТЭК к категории объектов, обеспечение безопасности которых осуществляется исключительно ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России.

Данный вывод подтверждается также и законодательством РФ о ведомственной охране.

Так, по смыслу содержащихся в ФЗ № 256 норм, одной из составляющих обеспечения безопасности объектов ТЭК является их охрана. При этом согласно ст. 1 Федерального закона от 14.04.1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (далее – **Федеральный закон № 77**), под **ведомственной охраной** понимается 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 соответствии со ст. 5 Федерального закона № 77, федеральные органы исполнительной власти, имеющие право на создание государственной ведомственной охраны, определяются Правительством РФ.

Согласно Перечню федеральных органов исполнительной власти, имеющих право создавать ведомственную охрану, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 г. № 514, Министерство энергетики Российской Федерации отнесено к органам, имеющим право на создание ведомственной охраны.

Ведомственная охрана Министерства энергетики Российской Федерации действует на основании Положения о ведомственной охране Министерства энергетики Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 11.03.2008 №160.

При этом важно отметить, что согласно ст. 8 Федерального закона № 77, ведомственная охрана осуществляет защиту охраняемых объектов, **являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения** соответствующих федеральных органов исполнительной власти, **а также являющихся собственностью** Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростехнологии".

Защита охраняемых объектов **иных форм собственности**, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, **осуществляется в соответствии с заключенными договорами**.

С учетом изложенного, круг объектов, обеспечение безопасности (охрана) которых может осуществляться исключительно ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России, **ограничен лишь объектами** государственной собственности, а также собственности Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростехнологии".

Данное обстоятельство подтверждается также и тезисами судебной практики: см., например, судебные акты по делу № А40-171448/09-145-678³.

При таких обстоятельствах полагаем, что факт включения объектов ТЭК в Перечень является бесосновательным и не свидетельствует об обязательности обеспечения их безопасности (охраны) силами ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России.

Между тем, ввиду отсутствия сформировавшейся на сегодня практики применения норм ФЗ № 256 (в т.ч. и ч. 3 ст. 6 ФЗ № 256, на основании которой утвержден Перечень), существует риск расширительного толкования правоприменительными органами ч. 3 ст. 6 ФЗ № 256 и, как следствие, признания обязательности обеспечения безопасности (охраны) объектов ТЭК (включенных в Перечень) исключительно силами ФГУП «Ведомственная охрана» Минэнерго России.

³ В рамках рассмотрения дела № А40-171448/09-145-678 суды первой и апелляционной инстанций подтвердили правомерность решения ФАС России от 17.11.2009 г. по делу № 1 15/196-09, в рамках которого ФАС России признала Минэнерго России нарушившим антимонопольное законодательство. По мнению ФАС России, нарушение выразилось в издании Минэнерго России приказа от 2 июня 2009 года № 172 «Об утверждении Перечня объектов топливно-энергетического комплекса, находящихся в ведении и установленной сфере деятельности Министерства энергетики Российской Федерации, подлежащих ведомственной охране». В перечень были включены не только объекты, находящиеся в государственной собственности, но и объекты иных форм собственности. При этом ФАС России отметила, что в сфере действия ведомственной охраны закон определяет, что она осуществляется только в целях охраны объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны. Охрана объектов иных форм собственности может осуществляться силами не ведомственной охраны на основании заключенных с ними договоров. ФАС России предписала Минэнерго России прекратить нарушения антимонопольного законодательства, а именно привести Приказ № 172 в соответствие с ФЗ «О ведомственной охране» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 № 514 «Об организации ведомственной охраны».