



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-791

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

10 декабря 2025 г.

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

Нефедова О.Н.,

судей Верховного Суда
Российской Федерации

Кириллова В.С.,
Корнелюк Е.С.

при секретаре

Вознесенской Н.Г.

с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Грибенюка Михаила Сергеевича о признании частично недействующими подпунктов «в», «г» пункта 2 Правил допуска на объект транспортной инфраструктуры, являющихся приложением к требованиям по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиям к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающим уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 г. № 1633,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 г. № 1633 утверждены требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта (далее также – Требования). Нормативный правовой акт размещён на «Официальном

интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 16 октября 2020 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 19 октября 2020 г., № 42 (часть III), ст. 6599.

Данный документ устанавливает требования по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта (далее – объекты транспортной инфраструктуры) (пункт 1 Требований).

В силу пункта 4 Требований, они являются обязательными для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры.

Субъекты транспортной инфраструктуры в целях обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры обязаны в отношении объектов транспортной инфраструктуры, в частности, утвердить в течение одного месяца со дня утверждения результатов оценки уязвимости объекта транспортной инфраструктуры организационно-распорядительные документы, которые направлены на реализацию мер по обеспечению транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры, заверены субъектом транспортной инфраструктуры и копии которых прилагаются к плану обеспечения безопасности объекта, в том числе порядок учёта и допуска физических лиц, находящихся при них вещей, автотранспортных средств, самоходных машин, механизмов и перемещаемых грузов в зону транспортной безопасности или на критические элементы объекта транспортной инфраструктуры с учётом Правил допуска на объект транспортной инфраструктуры (далее также – Правила допуска) (подпункт «и» пункта 5 Требований).

В соответствии пунктом 2 Правил допуска постоянные пропуска выдаются в том числе работникам юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в зоне транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры, – на срок действия договоров и соглашений, обуславливающих такую деятельность, в соответствии со штатным расписанием (перечнем) должностей этих юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в зоне транспортной безопасности на основании письменных обращений руководителей таких юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, удостоверенных печатью (при её наличии) (подпункт «в»), на служебные автотранспортные средства, самоходные машины и механизмы, не относящиеся к транспортным средствам, эксплуатируемые юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями в зоне транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры, – в рамках сроков действия договоров и соглашений, обуславливающих их деятельность в указанной зоне транспортной безопасности, на основании заверенных печатью (при её наличии) письменных обращений руководителей таких юридических лиц или индивидуальных предпринимателей (подпункт «г»).

Административный истец Грибенюк М.С., являющийся индивидуальным предпринимателем, осуществляющим торговлю розничную прочую вне магазинов, палаток, рынков, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением (с учётом письменной позиции от 2 декабря 2025 г.) о признании частично недействующими подпунктов «в» и «г» пункта 2 Правил допуска, ссылаясь на то, что оспариваемые нормы противоречат положениям статей 2 и 8 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», Указу Президента Российской Федерации от 29 января 1992 г. № 65 «О свободе торговли», абзацу восемнадцатому статьи 346²⁷ Налогового кодекса Российской Федерации, пункту 7 Правил продажи товаров по договору розничной купли-продажи, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2463, нарушают его право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом деятельности, что наносит ему существенный вред.

По мнению административного истца, оспариваемыми пунктами на лиц, осуществляющих деятельность в зоне транспортной безопасности объекта транспортной инфраструктуры, возложена обязанность получения постоянных пропусков, условием которого является наличие действующего договора или соглашения. Грибенюк М.С. считает, что разносная торговля регулируется иначе, чем стационарная, и не требует заключения формальных соглашений или договоров с местными властями или владельцами торговых площадей.

В обоснование заявленного требования административный истец указывает, что 23 августа 2025 г. он прибыл на железнодорожный вокзал «Ростов-Главный» для осуществления разносной торговли с использованием ручных торговых тележек, однако его право прохода было ограничено сотрудниками подразделения транспортной безопасности общества с ограниченной ответственностью «РЖД-Транспортная безопасность» ввиду невозможности проведения дополнительного досмотра надлежащим образом.

В письменных возражениях на административное исковое заявление Министерство транспорта Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, указало, что Требования утверждены в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, а оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

В судебное заседание административный истец Грибенюк М.С. и его представитель Криулян Ю.С., извещённые о времени и месте рассмотрения дела надлежащим образом, не явились, при этом административный истец сообщил, что поддерживает заявленные административные иски.

Представитель Правительства Российской Федерации Коновалов Д.В. возражал против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., обсудив доводы административного истца Грибенюка М.С., возражения представителя Правительства Российской Федерации Коновалова Д.В., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти на момент принятия оспариваемого акта определялись Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который закреплял, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23).

В настоящее время аналогичные положения содержатся в статье 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Отношения в сфере транспортной безопасности являются предметом правового регулирования Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», согласно части 1 статьи 2 которого целями обеспечения транспортной безопасности являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства.

В силу части 1 статьи 4 поименованного закона обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков, если иное не установлено названным законом и иными федеральными законами.

Частью 1 статьи 8 Федерального закона «О транспортной безопасности» установлено, что требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, в том числе требования к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности, предусмотренные статьёй 7 указанного закона, для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры, для объектов транспортной инфраструктуры, не подлежащих категорированию, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В соответствии с приведёнными законоположениями Правительство Российской Федерации утвердило требования по обеспечению транспортной

безопасности, в том числе требования к антитеррористической защищённости объектов транспортной инфраструктуры.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Требований 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».

Следовательно, оспариваемый в части нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации в рамках возложенных на него федеральным законодателем полномочий. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и административным истцом под сомнение не ставится и не оспаривается.

Вопреки доводам административного истца оспариваемые предписания нормативного правового акта действующему законодательству не противоречат и его прав не нарушают.

Образующее в совокупности с другими конституционными правами и свободами основу правового статуса личности в Российской Федерации право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности не является абсолютным и в силу части 3 статьи 17, части 3 статьи 55 и части 2 статьи 74 Конституции Российской Федерации может быть, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, ограничено федеральным законодателем в конституционно значимых целях с обязательным соблюдением требований необходимости, пропорциональности, соразмерности и справедливости – с тем, однако, непременным условием, что соответствующие законодательные нормы не будут нарушать разумного баланса между публичными интересами общества и экономическими правами отдельных индивидов (их объединений), а вводимые федеральным законом ограничения в данной сфере – посягать на само существо гарантированного частью 2 статьи 34 Конституции Российской Федерации права и приводить к утрате его реального содержания (постановления от 12 ноября 2003 г. № 17-П, от 16 июля 2008 г. № 9-П, от 31 января 2011 г. № 1-П, от 30 марта 2016 г. № 9-П и др.).

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» закрепляет – наряду с Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации – правила, устанавливающие порядок и условия торговли как вида предпринимательской деятельности, связанной с приобретением и продажей товаров, имеющие отправное (базовое) значение

для правового регулирования отношений в области торговой деятельности в Российской Федерации (часть 1 статьи 1 и часть 1 статьи 3).

В силу части 2 статьи 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность, при организации торговой деятельности и её осуществлении, за исключением установленных данным законом, другими федеральными законами случаев, самостоятельно определяют: вид торговли (оптовая и (или) розничная торговля); форму торговли (в стационарных торговых объектах, вне стационарных торговых объектов, в том числе на ярмарках, выставках, развозная торговля, разносная торговля, дистанционный способ продажи товаров, продажа товаров с использованием автоматов и иные формы торговли); способ торговли (с использованием торговых объектов и (или) без использования торговых объектов); тип торгового объекта, используемого для осуществления торговой деятельности (стационарный торговый объект и (или) нестационарный торговый объект); цены на продаваемые товары; иные порядок и условия осуществления торговой деятельности.

Из приведённых законоположений, рассматриваемых во взаимосвязи со статьёй 2 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», закрепляющей основные понятия, предназначенные для целей государственного регулирования торговой деятельности (включая понятия торговой деятельности, розничной торговли, стационарного торгового объекта, нестационарного торгового объекта, торговой сети), с очевидностью вытекает, что разносная торговля является одной из самостоятельных форм торговли, которая осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями путём продажи товаров непосредственно по месту нахождения (пребывания) потенциальных покупателей без использования торговых – как стационарных, так и нестационарных – объектов.

Ссылки административного истца на положения Налогового кодекса Российской Федерации (абзац восемнадцатый статьи 346²⁷) и Правила продажи товаров по договору розничной купли-продажи (пункт 7), которыми характеризуется понятие разносной торговли как разновидности розничной торговли в месте нахождения покупателя вне стационарных мест торговли, являются несостоятельными, поскольку данные положения не регулируют отношения в сфере транспортной безопасности.

Кроме того, суд принимает во внимание, что указанные положения Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующие систему налогообложения в виде единого налога на вменённый доход для отдельных видов деятельности, утратили силу с 2 августа 2021 г., а Правила продажи товаров по договору розничной купли-продажи, являются нормативным правовым актом равной юридической силы относительно оспариваемых Требований.

Указ Президента Российской Федерации от 29 января 1992 г. № 65 «О свободе торговли», который, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 16 января 2018 г. № 10-О, подлежит в настоящее время применению с соблюдением правил организации и осуществления торговой деятельности, предусмотренных Федеральным законом «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», предусматривает, что предприятия и граждане осуществляют торговлю (в том числе с рук, лотков, автомашин) в местах, отведённых органами исполнительной власти, за исключением проезжей части улиц, станций метрополитена, аэропортов, пассажирских судов и поездов, вокзалов, территорий, прилегающих к зданиям государственных органов власти и управления, детских дошкольных и школьных учреждений (пункт 4).

При этом с хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), занимающихся разносной торговлей, не снимается обязанность соблюдения всего комплекса требований к организации и осуществлению торговой деятельности, установленных Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей», иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, к каковым относится Федеральный закон «О транспортной безопасности».

Согласно статье 1 Федерального закона «О транспортной безопасности» зона транспортной безопасности – это объект транспортной инфраструктуры, его часть (наземная, подземная, воздушная, надводная), транспортное средство, его часть, для которых в соответствии с требованиями по обеспечению транспортной безопасности устанавливается особый режим прохода (проезда) физических лиц (транспортных средств) и проноса (провоза) грузов, багажа, ручной клади, личных вещей либо перемещения животных (пункт 1¹); к объектам транспортной инфраструктуры отнесён технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные вокзалы и станции, автовокзалы и автостанции (подпункт «а» пункта 5); под транспортной безопасностью понимается состояние защищённости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (пункт 10).

Частью 1 статьи 8 Федерального закона «О транспортной безопасности» закреплено, что требования по обеспечению транспортной безопасности по видам транспорта, в том числе требования к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта, являются обязательными для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры.

Аналогичные положения содержатся в пункте 4 Требований.

Оспариваемые положения нормативного правового акта отвечают общеправовым критериям определённости, ясности, не допускают неоднозначного толкования и не могут рассматриваться как нарушающие права, свободы и законные интересы административного истца в указанном им аспекте.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, положения которых могли бы вступить в противоречие с оспоренными нормами, не имеется.

С учётом того, что оспариваемые нормативные положения не нарушают прав и законных интересов административного истца в указанных им аспектах, соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, по результатам рассмотрения административного дела согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации должно быть принято решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Грибенюка Михаила Сергеевича о признании частично недействующими подпунктов «в», «г» пункта 2 Правил допуска на объект транспортной инфраструктуры, являющихся приложением к требованиям по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требованиям к антитеррористической защищённости объектов (территорий), учитывающим уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 г. № 1633, отказать.

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

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

В.С. Кириллов

Е.С. Корнелюк