



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-837

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

3 февраля 2021 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе председательствующего
судьи Верховного Суда Российской Федерации Романенкова Н.С.
судей Верховного Суда Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Назаровой А.М.
с участием прокурора Березиной А.В.
Гончаровой Н.Ю.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Михайловой Елизаветы Владимировны о признании недействующим пункта 4 Положения об особенностях на 2020 и 2021 годы исполнения и расторжения договора о реализации туристского продукта, заключенного по 31 марта 2020 г. включительно, туроператором, осуществляющим деятельность в сфере внутреннего туризма, и (или) въездного туризма, и (или) выездного туризма, либо турагентом, реализующим туристский продукт, сформированный таким туроператором, включая основания, порядок, сроки и условия возврата туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм или предоставления в иные сроки равнозначного туристского продукта, в том числе при наличии обстоятельств, указанных в части третьей статьи 14 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2020 г. № 1073,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2020 г. № 1073 утверждено Положение об особенностях на 2020 и 2021 годы исполнения и расторжения договора о реализации туристского продукта, заключенного по 31 марта 2020 г. включительно, туроператором, осуществляющим деятельность в сфере внутреннего туризма, и (или) въездного туризма, и (или) выездного туризма, либо турагентом, реализующим туристский продукт, сформированный таким туроператором, включая основания, порядок, сроки и условия возврата туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм или предоставления в иные сроки равнозначного туристского продукта, в том числе при наличии обстоятельств, указанных в части третьей статьи 14 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Положение).

Согласно пункту 4 Положения туроператор вправе принять решение о предоставлении равнозначного туристского продукта при условии наличия финансового обеспечения ответственности туроператора, действующего в течение всего срока обязательства и соответствующего требованиям Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Гражданка Михайлова Е.В. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим пункта 4 Положения, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют статьям 4, 422, 450–453, 782 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьям 10, 10¹, 11⁸, 14 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», статье 32 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-I «О защите прав потребителей», пунктам 1–5 Правил возврата туристам и (или) иным заказчикам уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм из денежных средств фонда персональной ответственности туроператора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 461, создают правовую неопределенность, нарушают права и законные интересы потребителей туристских услуг, поскольку действие оспариваемого нормативного правового акта должно распространяться только на туроператоров, соответствующих требованиям, изложенным в пункте 4 Положения.

Как указывает административный истец, решением Фрунзенского районного суда г. Саратова от 31 июля 2020 г. по гражданскому делу № 2-898/2020 отказано в удовлетворении исковых требований Михайловой Е.В. к ООО «Музенидис Трэвел» и ООО «Азимут» о взыскании денежных средств, неустойки, компенсации морального вреда. Полагает, что судом неправомерно применены к возникшим между сторонами правоотношения положения оспариваемого нормативного правового акта. При рассмотрении дела

установлено, что согласно информации о туроператоре и его финансовом обеспечении, представленной в Едином федеральном реестре туроператоров на официальном сайте Ростуризма, срок действия финансового обеспечения туроператора на момент вынесения судом решения – до 16 октября 2020 г. Таким образом, ответчик заведомо не соответствовал требованиям, содержащимся в пункте 4 Положения, и, следовательно, до 31 декабря 2021 г. никак не сможет исполнить обязательство по предоставлению истцу равнозначного туристского продукта.

По мнению административного истца, оспариваемый нормативный правовой акт создает правовую неопределенность при разрешении вопроса о гражданско-правовой ответственности турагента в пределах агентского вознаграждения, так как его нормы и положения касаются только отношений туристов с туроператорами. Данный вопрос в силу неоднозначного толкования положений оспариваемого нормативного правового акта в судебной практике решается по-разному.

Административный истец Михайлова Е.В. и ее представитель по доверенности Кусков А.С. извещены о времени и месте судебного разбирательства надлежащим образом, в судебное заседание не явились, просили рассмотреть дело в их отсутствие.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Федеральному агентству по туризму (поручение от 24 ноября 2020 г. № ДЧ-П44-15352).

Представители Правительства Российской Федерации Кудреватых А.С., Мерклин А.В. возражали против удовлетворения заявленных требований и пояснили суду, что оспариваемые положения нормативного правового акта изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству и не нарушают права административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административного ответчика Правительства Российской Федерации Кудреватых А.С., Мерклина А.В., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В соответствии с пунктом 2 статьи 19⁴ Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (в редакции Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 166-ФЗ) Правительство Российской Федерации вправе устанавливать на 2020 и 2021 годы особенности исполнения, изменения и (или) расторжения договора о реализации туристского продукта, заключенного по 31 марта 2020 г. включительно, туроператором, осуществляющим деятельность в сфере внутреннего туризма, и (или) въездного туризма, и (или) выездного туризма, либо турагентом, реализующим туристский продукт, сформированный таким туроператором, включая основания, порядок, сроки и условия возврата туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм или предоставления в иные сроки равнозначного туристского продукта, в том числе при наличии обстоятельств, указанных в части третьей статьи 14 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Во исполнение полномочий, предоставленных федеральным законодателем, постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2020 г. № 1073 утверждено Положение.

Оспариваемый нормативный правовой акт размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 24 июля 2020 г., опубликован в «Российской газете» 30 июля 2020 г., в Собрании законодательства Российской Федерации 3 августа 2020 г., № 31 (часть II).

Устанавливая особенности на 2020 и 2021 годы исполнения и расторжения договора о реализации туристского продукта, заключенного по 31 марта 2020 г. включительно, туроператором либо турагентом, реализующим туристский продукт, Положение закрепляет предоставление туристского продукта, предусмотренного договором, либо равнозначного туристского продукта в сроки, определяемые дополнительно по соглашению сторон договора, но не позднее 31 декабря 2021 г. (пункт 2).

Решение о предоставлении равнозначного туристского продукта в силу пункта 4 Положения туроператор вправе принять при условии наличия финансового обеспечения его ответственности, действующего в течение всего срока обязательства, что соответствует законодательству о туристской деятельности и не нарушает права административного истца.

Регулируя вопросы финансового обеспечения ответственности туроператора, Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в статье 17¹ предусматривает, что договор страхования ответственности туроператора либо банковская гарантия должны обеспечивать надлежащее исполнение туроператором обязательств по всем договорам о реализации туристского продукта, заключаемым с туристами и (или) иными заказчиками непосредственно туроператором либо по его поручению турагентами.

Доводы административного истца о том, что пункт 4 Положения, предусматривающий установление условия о наличии у туроператора финансового обеспечения ответственности туроператора, действующего в течение всего срока действия обязательства по предоставлению равнозначного туристского продукта, не соответствует нормам гражданского законодательства, законодательства о туристской деятельности, в области защиты прав потребителей, являются несостоятельными.

Договор о реализации туристского продукта по своей правовой природе является договором возмездного оказания услуг (пункты 1, 2 статьи 779 Гражданского кодекса Российской Федерации), в соответствии с которым исполнитель (туроператор) обязан обеспечить оказание заказчику (туристу) комплекса туристских услуг. Согласно пункту 1 статьи 422 данного Кодекса договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения. При этом если после заключения договора принят закон, устанавливающий обязательные для сторон правила иные, чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров (пункт 2 указанной статьи).

Статьи 450–453 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливают основания, порядок, последствия изменения и расторжения договора, статья 782 данного Кодекса – право на односторонний отказ от исполнения договора возмездного оказания услуг.

Статья 32 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» предусматривает право потребителя отказаться от исполнения договора о выполнении работ (оказании услуг) в любое время при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов, связанных с исполнением обязательств по данному договору.

Между тем Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» предусмотрены полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти устанавливать особенности исполнения, изменения и (или) расторжения договора о реализации туристского продукта, заключенного по 31 марта 2020 года включительно, туроператором либо турагентом, включая основания, порядок, сроки и условия возврата туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм.

Ссылки Михайловой Е.В. на то, что пункт 4 Положения препятствует реализации ее права на расторжение договора о реализации туристского продукта, являются несостоятельными, поскольку оспариваемые положения нормативного правового акта не регулируют отношения, связанные с возвратом денежных средств, уплаченных за туристский продукт.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений нормативного правового акта пунктам 1–5 Правил возврата туристам и (или) иным заказчикам уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм из денежных средств фонда персональной ответственности туроператора не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований, поскольку согласно части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет оспариваемый нормативный правовой акт или его часть на предмет соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно разъяснению, данному в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 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.

Оспариваемые положения нормативного правового акта, предусматривающие установление условия о наличии у туроператора финансового обеспечения ответственности туроператора, действующего в течение всего срока действия обязательства по предоставлению равнозначного туристского продукта, являются ясными и определенными.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Михайловой Елизаветы Владимировны о признании недействующим пункта 4 Положения об особенностях на 2020 и 2021 годы исполнения и расторжения договора о реализации туристского продукта, заключенного по 31 марта 2020 г. включительно, туроператором, осуществляющим деятельность в сфере внутреннего туризма, и (или) въездного туризма, и (или) выездного туризма, либо турагентом, реализующим туристский продукт, сформированный таким туроператором, включая основания, порядок, сроки и условия возврата

туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта уплаченных ими за туристский продукт денежных сумм или предоставления в иные сроки равнозначного туристского продукта, в том числе при наличии обстоятельств, указанных в части третьей статьи 14 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2020 г. № 1073, отказать.

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

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



Н.С. Романенков

В.С. Кириллов

А.М. Назарова