



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-929

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

9 января 2025 г.

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

Нефедова О.Н.,

Кириллова В.С.,  
Кузьмичева С.И.

при секретаре

Вознесенской Н.Г.

с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению открытого акционерного общества автовокзалов и автостанций о признании недействующим пункта 13 Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 г. № 1586,

### установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 г. № 1586 утверждены Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (далее также – Правила). Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 5 октября 2020 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 12 октября 2020 г., № 41, ст. 6428.

Согласно пункту 13 Правил пассажир имеет право бесплатного пользования размещёнными в зданиях автовокзала, автостанции залами ожидания и туалетами при наличии билета на перевозку по маршруту

регулярных перевозок, в состав которого включён этот автовокзал, автостанция, либо копии электронного билета на бумажном носителе или в виде изображения на экране мобильного устройства.

Открытое акционерное общество автовокзалов и автостанций (далее также – ОАО «Автовокзал», административный истец) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим пункта 13 Правил, ссылаясь на то, что оспариваемая норма не отвечает критерию правовой определённости, поскольку в ней не содержится чётких временных границ действия права пассажиров бесплатно пользоваться залами ожидания и туалетами.

По мнению административного истца, статус пассажира, который оспариваемым предписанием Правил наделён правом бесплатного пользования туалетом, заканчивается с момента высадки физического лица из салона транспортного средства в пункте назначения, указанном в тексте билета. ОАО «Автовокзал» указывает, что обеспечивает возможность бесплатного пользования туалетами в пунктах отправления, транзитных пунктах с момента приобретения билета и вправе отказать в таком пользовании туалетом, размещённом в пункте прибытия (назначения), физическому лицу, утратившему статус пассажира по завершении договора перевозки ввиду высадки из салона автобуса в пункте прибытия (назначения).

В обоснование заявленного требования административный истец указывает, что оспариваемое нормативное положение легло в основу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований от 20 мая 2024 г., выданного ОАО «Автовокзал» Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ставропольскому краю в связи с обращением потребителя, которому по прибытии в пункт назначения в г. Ставрополь не была предоставлена возможность бесплатно воспользоваться туалетом в здании автовокзала по адресу: г. Ставрополь, ул. Маршала Жукова, д. 27, несмотря на наличие билета по маршруту Мирное – Ставрополь.

В письменных возражениях на административное исковое заявление Министерство транспорта Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, указало, что Правила утверждены в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, а оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца ОАО «Автовокзал» Ермоленко А.В. поддержал заявленное требование.

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

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителя административного истца открытого акционерного общества автовокзалов и автостанций Ермоленко А.В., возражения представителя Правительства Российской Федерации Коновалова Д.В., проверив

оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., 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, возникающие при оказании услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, являются предметом правового регулирования Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее – Устав автомобильного транспорта).

Указанный закон определяет общие условия перевозок пассажиров и багажа, грузов соответственно автобусами, трамваями, троллейбусами, легковыми автомобилями, грузовыми автомобилями, в том числе с использованием автомобильных прицепов, автомобильных полуприцепов, а также общие условия предоставления услуг пассажирам, фрахтователям, грузоотправителям, грузополучателям, перевозчикам, фрахтовщикам на объектах транспортных инфраструктур (часть 2 статьи 1).

Согласно части 1 статьи 3 Устава автомобильного транспорта в редакции, действовавшей на момент издания Правил, на основании названного федерального закона Правительство Российской Федерации утверждает правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, а также правила перевозок грузов автомобильным транспортом.

В соответствии с приведёнными законоположениями Правительство Российской Федерации утвердило Правила, которые устанавливают порядок организации различных видов перевозок пассажиров и багажа, предусмотренных Уставом автомобильного транспорта, в том числе требования к перевозчикам, фрахтовщикам и владельцам объектов транспортной инфраструктуры, условия таких перевозок и условия предоставления транспортных средств для таких перевозок.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Правил 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 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 оспариваемое предписание нормативного правового акта действующему законодательству не противоречит и его прав не нарушает.

Отношения по перевозке автомобильным транспортом пассажиров и багажа регулируются, в частности, нормами главы 40 Гражданского кодекса Российской Федерации, Устава автомобильного транспорта и Правилами.

Статьёй 784 Гражданского кодекса Российской Федерации закреплено, что перевозка грузов, пассажиров и багажа осуществляется на основании договора перевозки. Общие условия перевозки определяются транспортными уставами и кодексами, иными законами и издаваемыми в соответствии с ними правилами.

Согласно пункту 1 статьи 786 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору перевозки пассажира перевозчик обязуется перевезти пассажира в пункт назначения, а в случае сдачи пассажиром багажа также доставить багаж в пункт назначения и выдать его управомоченному на получение багажа лицу; пассажир обязуется уплатить установленную плату за проезд, а при сдаче багажа и за провоз багажа.

Пунктом 12 части 1 статьи 2 Устава автомобильного транспорта закреплено, что пассажир – это физическое лицо, заключившее договор перевозки пассажира, или физическое лицо, в целях перевозки которого заключён договор фрахтования транспортного средства.

В силу части 4 статьи 1 Устава автомобильного транспорта к отношениям, связанным с перевозками пассажиров и багажа, грузов для личных, семейных, домашних или иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд, применяются также положения законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей.

Перевозка, осуществляемая коммерческой организацией, признаётся перевозкой транспортом общего пользования, если из закона, иных правовых актов вытекает, что эта организация обязана осуществлять перевозки грузов, пассажиров и багажа по обращению любого гражданина или юридического лица. Договор перевозки транспортом общего пользования является публичным договором (пункты 1 и 2 статьи 789 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В части 1 статьи 19 Устава автомобильного транспорта также указано, что регулярные перевозки пассажиров и багажа осуществляются на основании публичного договора перевозки пассажира по маршруту регулярных перевозок.

Заключение договора перевозки пассажира удостоверяется билетом (пункт 2 статьи 786 Гражданского кодекса Российской Федерации, часть 1 статьи 20 Устава автомобильного транспорта).

В соответствии со статьёй 26 Устава автомобильного транспорта пассажир имеет право бесплатного пользования залами ожидания, туалетами, размещёнными на объектах транспортной инфраструктуры. Порядок такого бесплатного пользования определяется правилами перевозок пассажиров.

В силу пункта 8 части 1 статьи 3 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ) автовокзал и автостанция представляют собой объекты транспортной инфраструктуры, включающие в себя комплексы зданий, сооружений, которые размещены на специально отведённых территориях, предназначены для оказания услуг пассажирам и перевозчикам при осуществлении регулярных перевозок и оборудование которых соответствует установленным требованиям.

Статьёй 30 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ предусмотрено, что остановочные пункты по межрегиональному маршруту регулярных перевозок должны быть расположены на территориях автовокзалов или автостанций, зарегистрированы в реестре остановочных пунктов по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок. Использование иных остановочных пунктов допускается в случае, если это предусмотрено нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, на территории которого расположены эти остановочные пункты. Посадка и высадка пассажиров по названному маршруту в иных местах наряду с остановочными пунктами, которые включены в состав данного маршрута, запрещаются (части 1–3).

Согласно части 3<sup>1</sup> статьи 30 приведённого закона остановочные пункты, расположенные на территории автовокзала или автостанции, должны быть оборудованы в соответствии с требованиями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, а остановочные пункты, расположенные вне территории автовокзала или автостанции, – в соответствии с требованиями, установленными Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом.

Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 2 октября 2020 г. № 406 «Об утверждении минимальных требований к оборудованию автовокзалов и автостанций» установлены минимальные требования к

оборудованию автовокзалов и автостанций, обязательные для выполнения юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, владеющими автовокзалами и (или) автостанциями на праве собственности или ином законном основании.

Подпункт 4 пункта 2 и подпункт 3 пункта 3 указанных требований устанавливают, что в целях оказания услуг пассажирам и водителям на территории автовокзала владельцами автовокзалов и автостанций размещается туалет.

В соответствии с пунктом 3.1 государственного стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 51825-2001 «Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования», принятого постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 14 ноября 2001 г. № 461-ст, услуги пассажирского автомобильного транспорта подразделяют на две группы: услуги по непосредственному перемещению пассажиров и багажа с использованием автотранспортных средств; услуги, не связанные с перемещением пассажиров и багажа с использованием автотранспортных средств, но имеющие непосредственное отношение к перевозке.

Услуги, не связанные с перемещением пассажиров и багажа с использованием автотранспортных средств, но имеющие непосредственное отношение к перевозке, включают услуги по продаже проездных документов (продажа, приём сдаваемых проездных документов, резервирование мест, доставка билетов по указанному адресу и т.п.); информационные услуги (предоставление зрительной и световой информации о месте и времени отправления автотранспортных средств, расписание движения, тарифах, правилах перевозок и т.п.); услуги в медпунктах, комнатах матери и ребёнка, помещениях отдыха пассажиров и т.п.; санитарно-гигиенические услуги; услуги по хранению и обработке багажа (упаковка багажа, услуги камеры хранения, услуги носильщиков и т.п.) (пункт 3.3 названного стандарта).

Таким образом, деятельность автовокзала связана с предоставлением комплекса услуг пассажирам, куда входит пользование санитарно-гигиеническими услугами.

Системная связь приведённых положений позволяет сделать вывод о том, что действующее законодательство не ставит право бесплатного пользования туалетами, размещёнными в зданиях автовокзалов, автостанций в зависимость от покупки билета у конкретного перевозчика, самого факта отправления пассажира и возможных остановок в транзитных пунктах по пути следования пассажира. Правом бесплатного посещения туалетов, размещённых в зданиях и на территории автовокзалов, автостанций, обладает любой пассажир при наличии действительного проездного билета по маршруту регулярных перевозок.

Вопреки основанной на неверном толковании норм права позиции административного истца статус пассажира, наделённого правом бесплатного пользования туалетом, не прекращается по завершении договора перевозки

с момента высадки его из салона автобуса в пункте прибытия (назначения), поскольку приведённые нормативные особенности перевозки физических лиц связаны в том числе с правами потребителя услуг, оказываемых как самим перевозчиком, так и на объектах транспортной инфраструктуры.

Оспариваемая норма также отвечает цели обеспечения граждан возможностью удовлетворения неотложных жизненных потребностей, которые могли возникнуть в том числе в период нахождения в автобусе до его остановки в пункте назначения, то есть в той части пребывания в статусе пассажира, который не оспаривается ОАО «Автовокзал». Если данная потребность гражданина возникает при указанных обстоятельствах, то это влечёт возникновение разумного ожидания гарантированно воспользоваться санитарно-гигиеническими услугами объектов транспортной инфраструктуры, которые оказываются в соответствии с приведёнными ранее нормативными положениями, и помимо прочего, в развитие Руководства по обеспечению санитарии и охраны здоровья населения Всемирной организации здравоохранения (Женева, 2019 г.), требований статьи 24 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и положений санитарных правил СП 2.1.3678-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта, а также условиям деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг», утверждёнными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 24 декабря 2020 г. № 44.

Доводы представителя административного истца о нарушении оспариваемым положением права на осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности являются несостоятельными.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляя правовое регулирование и защиту права частной собственности и права на занятие предпринимательской деятельностью, законодательная власть – исходя из того, что они реализуются на основе принципа юридического равенства и не допускают нарушения прав и свобод других лиц, – обязана проявлять заботу обо всех участниках рыночных отношений и устанавливать такие условия осуществления предпринимательской деятельности, которые будут направлены на согласование частной экономической инициативы с интересами соответствующих потребителей и общества в целом, включая потребности в предоставлении публично значимых услуг должного объёма и качества (постановления от 30 марта 2016 г. № 9-П, от 16 июля 2018 г. № 32-П).

Ссылка ОАО «Автовокзал» на положение статьи 786 Гражданского кодекса Российской Федерации лишена правовых оснований, поскольку пункт 13 Правил, находясь во взаимосвязи с иными положениями законодательства в сфере транспорта и прав потребителей, не противоречит этой норме гражданского законодательства.

Оспариваемое положение нормативного правового акта отвечает общеправовым критериям определённости, ясности, не допускает неоднозначного толкования и не может рассматриваться как нарушающее права, свободы и законные интересы административного истца в указанном им аспекте.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, по иному регулирующего порядок бесплатного пользования туалетом пассажиром, имеющим билет, который мог бы вступить в противоречие с оспариваемой нормой, не имеется.

Поскольку оспариваемое нормативное положение не нарушает прав и законных интересов административного истца в указанных им аспектах, соответствует 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 открытого акционерного общества автовокзалов и автостанций о признании недействующим пункта 13 Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 г. № 1586, отказать.

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

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

В.С. Кириллов

С.И. Кузьмичев