



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 47-КАД25-1-К6

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

23 июля 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Горчаковой Е.В. и Переверзевой И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации города Оренбурга на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Оренбургского областного суда от 25 сентября 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 4 июня 2024 года по административному делу № 2а-3748/2023 по административному исковому заявлению индивидуальных предпринимателей Андрющенко Анастасии Викторовны, Болмосовой Валентины Сергеевны, Константинова Евгения Дмитриевича, Лукьянчука Олега Петровича, Мысик Ларисы Павловны, Новикова Виталия Николаевича, Сантемирова Зураба Мухажировича, Сидоровой Елены Авдеевны, Сидорова Павла Ивановича, Чеховского Александра Анатольевича, Шипиловой Нины Григорьевны, Юзефович Марии Викторовны, общества с ограниченной ответственностью «Пассажирский альтернативный транспорт» (далее – ООО «Пассажирский альтернативный транспорт»), общества с ограниченной ответственностью «Первый Автобусный Парк» (далее – административные истцы) к администрации города Оренбурга и главе администрации города Оренбурга об оспаривании постановления администрации города Оренбурга от 10 марта 2023 года

№ 297-п «Об установлении муниципальных маршрутов регулярных перевозок города Оренбурга».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя администрации города Оренбурга Антоновой Н.В., поддержавшей доводы кассационной жалобы, возражения против удовлетворения кассационной жалобы представителя Юзефович М.В. и ООО «Пассажирский альтернативный транспорт» Андрющенко А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что апелляционное и кассационное определения по существу подлежат оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

администрацией города Оренбурга принято постановление от 10 марта 2023 года № 297-п «Об установлении муниципальных маршрутов регулярных перевозок города Оренбурга» (далее – постановление № 297-п), которым в приложениях № 1–31 установлены муниципальные маршруты регулярных перевозок города Оренбурга. Первоначальный текст документа размещён в сетевом издании «Официальный вестник города Оренбурга» (www.orenburg.rf) 22 марта 2023 года.

Разделом 9 приложений № 1–28 к постановлению № 297-п определены виды и классы транспортных средств, а также максимальное количество транспортных средств каждого класса, которое допускается использовать для перевозок по маршруту. Разделом 10 приложений № 1–28 установлены категории транспортных средств.

Разделом 11 приложений № 1–28 предусмотрены экологические характеристики транспортных средств и характеристики транспортных средств, влияющие на качество перевозок, а именно начиная с 1 января 2024 года обновить не менее 30% транспортных средств от максимального количества транспортных средств, которое допускается использовать для перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок и далее производить обновление указанных транспортных средств по графику:

I полугодие 2025 года – обновление не менее 30% транспортных средств;

I полугодие 2026 года – обновление не менее 30% транспортных средств;

I полугодие 2027 года – обновление не менее 10% транспортных средств.

Обновление транспортных средств должно быть проведено на транспортные средства, соответствующие следующим критериям: оборудования для перевозок пассажиров с ограниченными возможностями, устройств автоматического информирования пассажиров, оборудования для речевого (звукового) объявления остановок, электронных табло, системы

спутниковой навигации, оборудования для использования газомоторного топлива, автоматической системы пожаротушения, экологический класс всего подвижного состава не ниже Евро-4, не старше 7 лет.

Полагая, что постановление № 297-п опубликовано и введено в действие с нарушением установленного порядка, противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не отвечает требованиям определенности и исполнимости, нарушает их права и законные интересы, административные истцы обратились в суд с требованием о признании данного постановления недействующим.

Решением Ленинского районного суда города Оренбурга от 6 июня 2023 года в удовлетворении административного иска отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Оренбургского областного суда от 25 сентября 2023 года решение суда отменено в части отказа в признании недействующими разделов 9–11 приложений № 1–28 к постановлению № 297-п. В указанной части принят новый судебный акт, которым требования административных истцов удовлетворены, названные разделы признаны не действующими со дня принятия. В остальной части решение суда оставлено без изменения. Во исполнение апелляционного определения постановлением администрации города Оренбурга от 16 января 2024 года № 46-п внесены изменения в постановление № 297-п, согласно которым из его приложений № 1–28 исключены разделы 9–11.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 4 июня 2024 года решение суда в неотмененной части и апелляционное определение оставлены без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, администрация города Оренбурга просит отменить апелляционное и кассационное определения и оставить в силе решение суда первой инстанции.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 29 апреля 2025 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами такие нарушения допущены не были.

В соответствии с положениями пункта 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относятся создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Частью 1 статьи 11 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 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 № 220-ФЗ) установлено, что муниципальные маршруты регулярных перевозок в границах одного городского округа устанавливаются, изменяются, отменяются уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего городского округа.

В силу пункта 1 части 5 статьи 35 Устава муниципального образования «город Оренбург», принятого решением Оренбургского городского Совета от 28 апреля 2015 года № 1015, а также пункта 1.3 порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок города Оренбурга и межмуниципальных садоводческих маршрутов регулярных перевозок, утвержденного постановлением администрации города Оренбурга от 14 августа 2018 года № 2690-п, решение об установлении, изменении, отмене маршрута регулярных перевозок принимается администрацией города Оренбурга.

Отказывая административным истцам в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции указал на то, что постановление № 297-п принято уполномоченным органом в пределах его компетенции с соблюдением формы, процедуры принятия и правил введения в действие, нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречит.

Признавая недействующим раздел 11 приложений № 1–28 к постановлению № 297-п, суд апелляционной инстанции, с выводами которого согласился кассационный суд, исходил из того, что характеристики транспортных средств, влияющие на качество перевозок, являются критериями оценки заявок, поданных для участия в открытом конкурсе на право осуществления перевозок, и не могут быть заведомо предопределены решением об установлении маршрута регулярных перевозок либо сведениями реестра маршрутов данных перевозок до момента определения победителя конкурса.

Проверяя разделы 9 и 10 приложений № 1–28 к постановлению № 297-п, судебная коллегия по административным делам Оренбургского

областного суда пришла к выводу о том, что виды, классы, категории, а также максимальное количество транспортных средств каждого класса, которое допускается использовать для перевозок по маршруту, определены произвольно, без надлежащего обоснования и без учета принципов транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок, установленных статьей 3 Закона Оренбургской области от 9 марта 2016 года № 3801/1039-V-ОЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в Оренбургской области», в связи с чем признала данные разделы приложений незаконными.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации признает обжалуемые апелляционное и кассационное определения законными и обоснованными.

В соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона № 220-ФЗ муниципальный маршрут регулярных перевозок, межмуниципальный маршрут регулярных перевозок считаются установленными или измененными соответственно со дня включения предусмотренных пунктами 1–10 части 1 статьи 26 указанного федерального закона сведений о данных маршрутах в реестры соответствующих маршрутов регулярных перевозок, со дня изменения предусмотренных пунктами 3–10, 12 части 1 статьи 26 названного федерального закона сведений о данных маршрутах в этих реестрах.

В силу пункта 12 части 1 статьи 26 Федерального закона № 220-ФЗ в реестр муниципальных маршрутов регулярных перевозок должны быть включены в том числе характеристики транспортных средств, влияющие на качество перевозок, и доли транспортных средств каждого класса с такими характеристиками в процентах от максимального количества транспортных средств соответствующего класса (если данные сведения предусмотрены решением об установлении или изменении маршрута регулярных перевозок, контрактом либо заявкой на участие в открытом конкурсе, представленной участником открытого конкурса, которому предоставлено право осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам).

На основании части 2¹ статьи 21 Федерального закона № 220-ФЗ предусмотренные пунктом 12 части 1 статьи 26 данного федерального закона характеристики транспортных средств подлежат включению в конкурсную документацию.

Таким образом, включение в приложения № 1–28 к постановлению № 297-п раздела 11 как структурной единицы само по себе не противоречит правовым нормам большей юридической силы. Однако содержащиеся в нем положения нельзя признать соответствующими законодательным нормам, обуславливающим их действительный смысл и предназначение.

В силу пункта 28 части 1 статьи 3 Федерального закона № 220-ФЗ к характеристикам транспортного средства, влияющим на качество перевозок, относятся: наличие низкого пола, кондиционера, оборудования

для перевозок пассажиров из числа инвалидов, электронного информационного табло, системы контроля температуры воздуха в салоне, системы безналичной оплаты проезда, оборудования для использования газомоторного топлива и иные характеристики.

Между тем из буквального толкования раздела 11 приложений № 1–28 к постановлению № 297-п следует, что положениями данного раздела на перевозчиков возлагается обязанность поэтапно обновлять транспортные средства. Тем самым устанавливаются не характеристики транспортных средств, а вводятся обязательные требования, которые федеральным законодательством прямо не предусмотрены.

При таких данных оснований не согласиться с выводом суда апелляционной инстанции о том, что раздел 11 приложений № 1–28 к постановлению № 297-п не соответствует нормативным правовым актам большей юридической силы, не имеется.

Как следует из пункта 4 требований к региональному стандарту транспортного обслуживания населения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2023 года № 2086, показатели, характеризующие комфортность регулярных перевозок пассажиров, формируются в том числе исходя из доли рейсов автомобильного транспорта (подпункт «а») и максимальной фактической наполняемости маршрутных транспортных средств (подпункт «б»).

Аналогичным образом в подпунктах «д» и «ж» пункта 4 методики формирования региональных комплексных планов транспортного обслуживания населения, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2023 года № 1983, предусмотрено, что региональный комплексный план транспортного обслуживания населения формируется исходя из выполнения следующих приоритетов и задач: обоснованный выбор и использование видов и классов маршрутных транспортных средств; обеспечение эффективного взаимодействия различных видов транспорта, устранение необоснованного дублирования маршрутов регулярных перевозок пассажиров.

По смыслу приведенных норм федерального законодательства проверка определенных администрацией города Оренбурга классов, категорий и количества допустимых для осуществления регулярных перевозок транспортных средств входит в пределы судебного разбирательства по данному делу.

В соответствии с частью 1 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, если иной порядок распределения обязанностей доказывания по административным делам не предусмотрен данным кодексом.

Обязанность доказывания соответствия оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, возлагается на орган, организацию,

должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт (пункт 3 части 8, часть 9 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Материалы дела подтверждают, что администрация города Оренбурга заключила с федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Оренбургский государственный университет» муниципальный контракт на выполнение научно-исследовательской работы по исследованию технологических показателей для организации и установления маршрутов регулярных перевозок, по результатам которой подготовлен отчет, содержащий в том числе методику определения пассажиропотока на маршрутах городского пассажирского транспорта города Оренбурга (т. 12, л. д. 98).

На основании данного отчета сотрудниками администрации города Оренбурга были произведены расчеты максимального количества транспортных средств, а также определены классы транспортных средств для каждого из маршрутов (т. 12, л. д. 73–75).

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представитель администрации пояснил, что расчеты представлены суду быть не могут, а иные документы, подтверждающие обоснованность определенных администрацией категорий, классов и количества транспортных средств, отсутствуют (т. 12, л. д. 181 оборот).

Произведя на основе имеющихся в материалах дела документов частичный расчет максимального количества транспортных средств, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что в обоснованности определенных администрацией города Оренбурга классов, категорий и количества транспортных средств имеются разумные сомнения.

Принимая во внимание указанные выше обстоятельства, суд апелляционной инстанции правомерно посчитал, что администрация города Оренбурга бремя доказывания законности оспариваемого нормативного правового акта не исполнила, в связи с чем пришел к правильному выводу о наличии оснований для признания разделов 9 и 10 приложений № 1–28 к постановлению № 297-п недействующими.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены нормативные требования к принимаемому судебному решению, которое должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176).

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении» разъяснил, что судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости,

а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Обжалуемые судебные акты соответствуют указанным выше нормам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и приняты с учетом позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Оренбургского областного суда от 25 сентября 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 4 июня 2024 года оставить без изменения, кассационную жалобу администрации города Оренбурга – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи