



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 66-КАДПР25-7-К8

г. Москва

3 декабря 2025 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего судьи Хаменкова В.Б.,

судей Кирейковой Г.Г., Чучуновой Н.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационное представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации на кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 марта 2025 г. по административному делу № 2а-1661/2024 по административному исковому заявлению прокурора города Усолье-Сибирское Иркутской области, действующего в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, к Министерству транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области о признании незаконным бездействия, об обязанности административного ответчика обеспечить транспортное обслуживание населения по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок по регулируемым тарифам в течение трех месяцев с даты вступления в законную силу судебного акта по административному делу.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Чучуновой Н.С., выслушав объяснения прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., поддержавшего доводы кассационного представления, представителей Министерства транспорта и дорожного

хозяйства Иркутской области Лопина Д.А., Матвееву Е.Г., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Усольское районное муниципальное образование имеет статус района, административным центром которого является поселок Белореченский (часть 2 статьи 1, часть 4 статьи 3 Устава Усольского районного муниципального образования, утвержденного решением Усольской районной Думы от 12 ноября 1998 г. № 12).

Поселок Раздолье Усольского района Иркутской области является административным центром Раздольского муниципального образования на территории Усольского района Иркутской области (пункт 6 части 1 статьи 1 Закона Иркутской области от 16 декабря 2004 г. № 84-оз «О статусе и границах муниципальных образований Усольского района Иркутской области»).

Город Усолье-Сибирское является муниципальным образованием и наделен статусом городского округа (часть 2 статьи 1 Устава города Усолье-Сибирское, утвержденного решением городской Думы города Усолье-Сибирское от 30 июля 1998 г. № 80).

Министерством транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области (далее – министерство) для населения Раздольского муниципального образования установлены межмуниципальные маршруты регулярных перевозок пассажиров: № 193 «Раздолье» – «Автостанция Ангарск» («Автостанция Ангарск» – «Раздолье»), № 617 «Раздолье» – «Автостанция Усолье-Сибирское» («Автостанция Усолье-Сибирское» – «Раздолье»).

По результатам открытого конкурса на право осуществления перевозок по маршруту регулярных перевозок № 193 «Раздолье» – «Автостанция Ангарск» («Автостанция Ангарск» – «Раздолье») по нерегулируемому тарифу перевозку пассажиров на основании свидетельства осуществляет индивидуальный предприниматель Дуберштейн Андрей Леонидович (далее – предприниматель).

Маршрут регулярных перевозок № 193 является действующим, обслуживается согласно расписанию движения автобуса ежедневно (кроме вторника и четверга).

По маршруту регулярных перевозок № 617 перевозку пассажиров осуществляло общество с ограниченной ответственностью «Автоколонна 1951».

Действие свидетельства об осуществлении регулярных перевозок по указанному маршруту по нерегулируемому тарифу прекращено на основании

заявления общества с ограниченной ответственностью «Автоколонна 1951», и выданная перевозчику карта маршрута отозвана.

Маршрут регулярных перевозок № 617 с 27 января 2023 г. не обслуживается.

Согласно реестру маршрутов регулярных перевозок № 193, 394, 395, 110, а также расписанию движения автобусов указанных маршрутов регулярные перевозки пассажиров из поселка Раздолье Усольского района Иркутской области до городов Ангарска и Усолье-Сибирское осуществляются посредством действующих межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок: № 193 «Раздолье» – «Автостанция Ангарск» («Автостанция Ангарск» – «Раздолье»); № 394 и 395 «МЖК / 219-й квартал» – «Автостанция Усолье-Сибирское» («Автостанция Усолье-Сибирское» – «МЖК / 219-й квартал»); № 110 «Автостанция Усолье-Сибирское» – «Новожилкино» («Новожилкино» – «Автостанция Усолье-Сибирское»), который проходит по пути следования маршрута № 193, то есть транспортное сообщение осуществляется до города Усолье-Сибирское с пересадкой пассажиров на маршрут № 110.

От населения Раздольского муниципального образования в 2022 году, 2023 году в министерство, а также в 2023 году в прокуратуру города Усолье-Сибирское Иркутской области поступали обращения об отсутствии надлежащего транспортного сообщения между поселком Раздолье и городом Усолье-Сибирское.

В связи с обращениями физических лиц, с учетом прекращения обслуживания маршрута регулярных перевозок № 617 по нерегулируемому тарифу министерством в 2023 году и в 2024 году проводились открытые конкурсы на право получения свидетельства об осуществлении перевозок по данному маршруту. Однако конкурсы признаны несостоявшимися ввиду отсутствия заявок перевозчиков до окончания срока их подачи.

По решению министерства от 5 апреля 2024 г. в отношении перевозчика (предпринимателя) по маршруту № 193 проведена внеплановая выездная проверка.

В ходе проверки выявлены нарушения расписания движения автобуса № 193 «Раздолье» – «Автостанция Ангарск» («Автостанция Ангарск» – «Раздолье»). Отклонение от расписания составляет до 60 минут.

По результатам проверки министерством перевозчику выдано предписание об устранении выявленных нарушений.

Указанные обстоятельства подтверждены в ходе проведения проверки прокуратурой в связи с обращением физического лица о доступности

транспортных услуг для населения поселка Раздолье Усольского района Иркутской области.

По результатам проверки установлено, что для населения указанного административного центра Раздольинского муниципального образования исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации надлежащим образом не организовано транспортное обслуживание населения по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок по регулируемому тарифу между поселком Раздолье и городом Усолье-Сибирское.

Перевозка пассажиров и багажа от поселка Раздолье до города Усолье-Сибирское осуществляется по нерегулируемым тарифам с пересадками пассажиров в пути следования с одного маршрута на другой.

На основании части 1 статьи 39, статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, пункта 3 статьи 35 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор города Усолье-Сибирское Иркутской области обратился в Усольский городской суд Иркутской области с административным иском о признании незаконным бездействия министерства, об обязанности административного ответчика организовать транспортное обслуживание населения по маршруту регулярных перевозок по регулируемому тарифу без пересадки пассажиров в пути следования с одного маршрута на другой от поселка Раздолье до города Усолье-Сибирское. Требование обеспечить прямое транспортное сообщение между поселком и объектами транспортной инфраструктуры (вокзалам, станциям) и культурно-бытовыми объектами, расположенными в городе Усолье-Сибирское (больницы, рекреационные зоны и другие), основано на обращении населения Раздольского муниципального образования.

Приведенные обстоятельства, по мнению прокурора, нарушают права, свободы и законные интересы неопределенного круга лиц.

Решением Усольского городского суда Иркутской области от 2 августа 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 23 октября 2024 г. решение суда первой инстанции отменено в части отказа в удовлетворении административных исковых требований прокурора организовать транспортное обслуживание населения Раздольского муниципального образования по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок по регулируемому тарифу. На административного ответчика возложена обязанность обеспечить регулярное круглогодичное транспортное обслуживание населения между поселком

Раздолье и городом Усолье-Сибирское путем осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по регулируемому тарифу.

Решение суда первой инстанции в части отказа в организации транспортного сообщения без пересадки пассажиров в пути следования по указанному маршруту оставлено без изменения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 марта 2025 г. апелляционное определение в части, в которой административные иски требования удовлетворены, отменено, в отмененной части оставлено в силе решение суда первой инстанции.

В кассационном представлении, поступившем в Верховный Суд Российской Федерации, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации просит отменить кассационное определение и оставить в силе апелляционное определение, полагая, что обжалуемый судебный акт принят с существенными нарушениями норм материального права и норм процессуального права, повлиявшими на исход административного дела.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2025 г. кассационная жалоба вместе с делом передана 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, изложенные в кассационном представлении и в возражениях на него, выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что обжалуемый судебный акт подлежит отмене по следующим основаниям.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции исходил из того, что административным ответчиком осуществлялись действия, направленные на восстановление межмуниципального маршрута регулярных перевозок № 617 «Раздолье – «Автостанция Усолье-Сибирское» («Автостанция Усолье-Сибирское» –

«Раздолье») по нерегулируемому тарифу посредством проведения открытых конкурсов на право получения свидетельства об осуществлении перевозок, признанных несостоявшимися в связи с тем, что от перевозчиков не поступили заявки на осуществление перевозок по данному маршруту.

Соответственно, указанный маршрут не восстановлен по объективным обстоятельствам, не зависящим от административного ответчика.

При таких условиях суд первой инстанции пришел к выводу, что административным ответчиком в пределах его полномочий обеспечивается транспортная доступность населения поселка Раздолье к городу Усолье-Сибирское посредством круглогодичного транспортного сообщения.

В связи с этим суд первой инстанции не усмотрел незаконного бездействия административного ответчика.

Отменяя решение суда первой инстанции в части отказа в удовлетворении административных исковых требований прокурора об обеспечении транспортного обслуживания регулярных перевозок по регулируемому тарифу и принимая новое решение об удовлетворении требований прокурора в указанной части, суд апелляционной инстанции исходил из того, что административным ответчиком не обеспечено транспортное обслуживание населенного пункта посредством заключения государственного (муниципального) контракта в соответствии Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по регулируемым тарифам (концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве). При этом суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции в части, касающейся прямого автобусного сообщения.

Суд кассационной инстанций, отменяя апелляционное определение и оставляя в силе решение суда первой инстанции, поддержал позицию данного суда, что транспортное обслуживание населения Раздольского муниципального образования обеспечено регулярными перевозками по нерегулируемому тарифу по маршруту с пересадками (транзитное сообщение). При этом определение вида регулярных перевозок относится к компетенции административного ответчика.

Между тем судами первой и кассационной инстанций не учтено следующее.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2021 г. № 3363-р утверждена Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года.

В рамках названной стратегии населению Российской Федерации должно быть обеспечено повышение качества жизни в части, зависящей от транспортного комплекса, в том числе: повышение транспортной доступности для граждан социально-экономических, туристских и культурных центров; повышение доступности транспортных услуг для жителей удаленных, труднодоступных и геостратегических территорий; повышение качества транспортных услуг в части комфортности и безопасности перевозок с минимизацией негативного воздействия на окружающую среду при сохранении ценовой доступности перевозок; повышение качества транспортных услуг в части скорости обслуживания пассажиров и, как следствие, увеличение подвижности населения; создание транспортной инфраструктуры для развития внутреннего туризма.

Транспортная стратегия положена в основу государственной программы Иркутской области «Развитие транспортного комплекса Иркутской области», утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 13 ноября 2023 г. № 1010-пп, и направленной на достижение целей: доступности административных центров Иркутской области с областным центром – 100 процентов к 2030 году; удовлетворенности населения качеством и доступностью транспортных услуг – 77 процентов к 2030 году; обеспеченности населения быстрыми зарядными станциями – 80 процентов к 2030 году.

Министерство является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции по реализации на территории Иркутской области государственной политики в области организации транспортного обслуживания населения, в том числе по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (Положение о министерстве транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 1 марта 2021 г. № 122-пп).

Министерство также является ответственным исполнителем государственной программы.

Отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в том числе отношения, связанные с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, урегулированы Федеральным законом 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 – Закон «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»).

Пунктом 16 части 1 статьи 3 Закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» установлены два вида регулярных перевозок – регулярные перевозки по регулируемым тарифам и регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам.

В целях обеспечения доступности транспортных услуг для населения уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные органы местного самоуправления устанавливают муниципальные маршруты регулярных перевозок, межмуниципальные маршруты регулярных перевозок, смежные межрегиональные маршруты регулярных перевозок для осуществления регулярных перевозок по регулируемым тарифам (часть 1 статьи 14 Закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»).

Наряду с указанными в части 1 статьи 14 Закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» маршрутами уполномоченные исполнительные органы субъектов Российской Федерации, уполномоченные органы местного самоуправления вправе устанавливать смежные межрегиональные маршруты регулярных перевозок, межмуниципальные маршруты регулярных перевозок, муниципальные маршруты регулярных перевозок для осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам.

Системное толкование положений статей 14, 17 Закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» во взаимосвязи с вышеприведенным правовым регулированием свидетельствует о презумпции наличия обязанности исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации в целях обеспечения доступности транспортных услуг для населения устанавливать муниципальные маршруты регулярных перевозок, межмуниципальные маршруты регулярных перевозок, смежные межрегиональные маршруты регулярных перевозок для осуществления регулярных перевозок. При этом наряду с маршрутами регулярных перевозок по регулируемым тарифам уполномоченные исполнительные органы субъектов Российской Федерации вправе

устанавливать смежные межрегиональные маршруты регулярных перевозок, межмуниципальные маршруты регулярных перевозок, муниципальные маршруты регулярных перевозок для осуществления регулярных перевозок по регулируемым тарифам.

По административному делу установлено, что в Иркутской области отсутствуют межмуниципальные маршруты регулярных перевозок по регулируемым тарифам между Раздольским муниципальным образованием (начальный, конечный или промежуточный остановочные пункты в поселке Раздолье) и крупнейшими населенными пунктами Иркутской области (город Ангарск, город Усолье-Сибирское).

По единственному действующему межмуниципальному маршруту регулярных перевозок № 193 «Раздолье» – «Автостанция Ангарск» («Автостанция Ангарск» – «Раздолье») по регулируемому тарифу допускается нарушение расписания движения автобусов с отклонением от расписания до 60 минут.

Более того, по указанному маршруту существует высокая степень риска прекращения перевозок пассажиров транспортом общего пользования в случае одностороннего отказа перевозчика от перевозок.

Таким образом, автобусное сообщение между поселком Раздолье Усольского района Иркутской области и городами Ангарском, Усолье-Сибирское не является стабильным.

Несмотря на обращения населения Раздольского муниципального образования в министерство с предложениями об установлении, изменении существующих маршрутов, последним не предпринято действий, направленных на оптимизацию существующих межмуниципальных маршрутов в поселке с учетом социальных и экономических факторов.

Ограничившись проведением конкурса в отношении маршрута регулярных перевозок № 167 и констатацией отсутствия заявок перевозчиков об осуществлении перевозок по регулируемому тарифу по прямому маршруту между поселком Раздолье и городом Усолье-Сибирское, министерство тем самым избрало формальный подход к организации транспортного сообщения между названными выше населенными пунктами.

Вместе с тем документом планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области на 2023 – 2027 годы, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 1 марта 2023 г. № 160-пн, допускалось изменение видов регулярных перевозок.

Однако административным ответчиком не осуществлены действия, направленные на изменение вида регулярных перевозок, в том числе путем включения спорного населенного пункта в график заключения государственных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области на 2023 – 2027 годы.

Между тем пассажирский автомобильный транспорт является необходимым условием обеспечения нормальной жизнедеятельности граждан, их мобильности, связанной как с производственной деятельностью (поездки к месту работы, служебные командировки и т. д.), так и с культурно-бытовой сферой (туристические и экскурсионно-прогулочные поездки, в дома отдыха и санатории, на дачные участки, к местам массового отдыха и т. д.).

С социальной точки зрения автобусный транспорт общего пользования стал самым массовым и доступным видом регулярного транспорта.

При таких условиях в отличие от суда кассационной инстанции, поддержавшего суд первой инстанции в выводах об отсутствии бездействия исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, суд апелляционной инстанции правильно применил нормы материального и процессуального права, исследовал все обстоятельства, входящие в предмет доказывания по административному делу, и пришел к правильному выводу о недоказанности административным ответчиком законности его бездействия.

При этом доводы прокурора о нарушении прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц являлись убедительными и обоснованными.

Учитывая, что обязанность по обеспечению доступности транспортных услуг для населения, предусмотренная частью 1 статьи 14 Закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом», реализуется посредством заключения уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (государственным заказчиком) государственного контракта в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, суд апелляционной инстанции правомерно обязал административного ответчика обеспечить регулярное круглогодичное транспортное обслуживание населения путем осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту между поселком Раздолье и городом Усолье-Сибирское по регулируемому тарифу с учетом обращения граждан о необходимости данного маршрута. При

этом суд апелляционной инстанции поддержал выводы суда первой инстанции о допустимости пересадки по пути следования.

В связи с тем, что в кассационном определении суда кассационной инстанции содержатся существенные нарушения норм материального и процессуального права, которые повлияли на исход рассмотрения административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, в защиту которых обратился прокурор, данный судебный акт на основании части 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации подлежит отмене, а апелляционное определение суда апелляционной инстанции – оставлению в силе.

Руководствуясь статьями 327, 328 – 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 марта 2025 г. по административному делу № 2а-1661/2024 отменить.

Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Иркутского областного суда от 23 октября 2024 г. оставить в силе.

Председательствующий судья

В.Б. Хаменков

Судьи

Г.Г. Кирейкова

Н.С. Чучунова