



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 12-АПГ13-5

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

11 декабря 2013 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Еременко Т.И.,
судей Калининой Л.А. и Анишиной В.И.
при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Правительства Республики Марий Эл на решение Верховного Суда Республики Марий Эл от 11 сентября 2013 года об удовлетворении заявления заместителя прокурора Республики Марий Эл и признании недействующим с момента вступления в силу решения суда постановления Правительства Республики Марий Эл от 13 июля 2006 года №160 «Об утверждении Требований к эксплуатационному состоянию автомобильных дорог общего пользования Республики Марий Эл в зимний период» (в редакции постановления Правительства Республики Марий Эл от 29 марта 2010 года № 79).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

заместитель прокурора Республики Марий Эл обратился в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента вступления в силу решения суда постановления Правительства Республики Марий Эл от 13 июля 2006 года № 160 «Об утверждении Требований к эксплуатационному состоянию автомобильных дорог общего пользования Республики Марий Эл в зимний период» (в редакции постановления Правительства Республики Марий Эл от 29 марта 2010 года № 79), в силу положений которого установлены предельные показатели

эксплуатационного состояния автомобильных дорог общего пользования на территории республики в зависимости от интенсивности движения без учёта типа дорожного покрытия либо его отсутствия: ширина очистки проезжей части и обочин от снега; возвышение обочин с уплотненным слоем снега над проезжей частью; допустимая толщина рыхлого слоя снега во время снегопада и до окончания снегоуборки, формирование уплотненного слоя снега (снежного наката) на проезжей части, допустимый коэффициент сцепления, нормативные сроки снегоочистки и ликвидации зимней скользкости. Для дорог с интенсивностью движения 500-1000 автомобилей в сутки допускается наличие снежных отложений на проезжей части на межколейных участках, возвышение полос снежного наката над чистым покрытием не более 14 мм; на дорогах с интенсивностью движения менее 500 автомобилей в сутки допускается формирование постоянного снежного наката.

По мнению прокурора, согласно ГОСТ Р 50597-93 автомобильные дороги, за исключением дорог с переходными и низшими типами дорожных покрытий и грунтовых дорог, в зимний период времени должны содержаться без наката и любого из видов зимней скользкости, в то время как оспариваемое постановление Правительства Республики Марий Эл допускает наличие снежных отложений и снежного наката на проезжей части вне зависимости от типа дорожного покрытия либо его отсутствия, что негативно влияет на безопасность дорожного движения, нарушает права неопределённого круга лиц, являющихся участниками дорожного движения, на защиту их жизни, здоровья и имущества.

Не соглашаясь с заявлением прокурора, представители Правительства Республики Марий Эл Бариева Г.И. и Черкасов Ю.В. в судебном заседании настаивали на том, что требования к эксплуатационному состоянию автомобильных дорог общего пользования в зимний период, утверждённые постановлением Правительства Республики Марий Эл от 13 июля 2006 года № 160, соответствуют реальным условиям эксплуатации автомобильных дорог в республике в зимний период, условий безопасности дорожного движения не нарушают и соответствуют федеральному законодательству. Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения отнесено к компетенции субъекта Российской Федерации, порядок содержания автомобильных дорог устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. Технические регламенты состояния дорог при их содержании не приняты. Применение стандартов, о соответствии которым поставлен вопрос прокурором, для автомобильных дорог территориального значения носит рекомендательный характер. Ввиду этого Правительство Республики Марий Эл, принимая оспариваемое постановление, действовало правомерно.

Решением Верховного Суда Республики Марий Эл от 11 сентября 2013 года заявление заместителя прокурора Республики Марий Эл удовлетворено.

В апелляционной жалобе Бариева Г.И. - представитель Правительства Республики Марий Эл просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, принять новое решение, которым отказать прокурору в удовлетворении его заявления в полном объёме.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассматривает дело в пределах доводов, изложенных в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно апелляционной жалобы, представления (статья 327¹ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности возлагаются на органы государственной власти и должностных лиц, принявших нормативный правовой акт (часть 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Поводом для отмены в апелляционном порядке являются обстоятельства, перечисленные в статье 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что доводы апелляционной жалобы не могут повлиять на отмену решения суда первой инстанции. Все они были предметом судебного разбирательства, им дана надлежащая правовая оценка, что нашло обстоятельное и мотивированное отражение в судебном решении.

Исходя из особенностей общественных отношений, составляющих предмет спора, суд первой инстанции справедливо пришёл к выводу о том, что оспариваемое прокурором постановление принято Правительством Республики Марий Эл по вопросу, отнесённому к ведению федеральных органов государственной власти и при этом урегулированному федеральным законодательством, что противоречит как нормам Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», так и положениям Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подлежащим применению по настоящему делу.

Действительно, федеральный законодатель, определяя задачи, принципы и основные направления обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации, а также наделяя органы государственной власти субъекта Российской Федерации полномочиями по проведению мероприятий в области безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения при осуществлении дорожной деятельности и в связи с этим включая в систему законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения законы и иные

нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статьи 1, 2, 3, 4, 5, 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»), вместе с тем не предполагает разработки и утверждения технических регламентов, правил, стандартов и других нормативных документов органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Так, пункт 1 статьи 12 названного Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ гласит, что ремонт и содержание дорог на территории Российской Федерации должны обеспечивать безопасность дорожного движения. Соответствие состояния дорог техническим регламентам и другим нормативным документам, относящимся к обеспечению безопасности дорожного движения, удостоверяется актами контрольных осмотров либо обследований дорог, проводимых с участием соответствующих органов исполнительной власти.

При этом из буквального толкования пункта 2 данной статьи весьма ясно и определённо следует, что состояние дорог при их содержании должно соответствовать установленным техническим требованиям и другим нормативным документам.

Установление же непосредственно единой системы технических регламентов, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения в силу абзаца четвёртого статьи 5 и пункта 1 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» находится в ведении Российской Федерации, а не субъекта Российской Федерации.

Не усматривается каких-либо норм, наделяющих субъекты Российской Федерации правом устанавливать требования, предъявляемые к эксплуатационному состоянию автомобильных дорог, и в Федеральном законе от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», регламентирующем основы функционирования автомобильных дорог, их использования, осуществления дорожной деятельности в Российской Федерации, и распространяющем действие на все автомобильные дороги в Российской Федерации в равной мере (статьи 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10).

Напротив, федеральный законодатель, вводя понятие дорожной деятельности как деятельности по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту и содержанию автомобильных дорог и, в свою очередь, понимая под содержанием автомобильной дороги комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке её технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения (пункты 3 и 12 статьи 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ), одновременно предписывает (в целях обеспечения сохранности автомобильных дорог, а также

организации дорожного движения, в том числе посредством поддержания бесперебойного движения транспортных средств по автомобильным дорогам и безопасных условий такого движения) осуществлять содержание автомобильных дорог в соответствии с требованиями технических регламентов.

В настоящее время с учётом переходных положений части 8 статьи 62 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» до вступления в силу в установленном порядке предусмотренных данным законом технических регламентов строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог, являющихся сооружениями пересечений, примыканий, подъездов к автомобильным дорогам, съездов с автомобильных дорог, оценка соответствия транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильных дорог, эксплуатация железнодорожных переездов, размещение объектов дорожного сервиса, установка рекламных конструкций осуществляются в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, нормативными техническими документами в части, не противоречащей Федеральному закону от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и указанному Федеральному закону, а Государственный стандарт Российской Федерации (ГОСТ Р 50597-93 Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения), утверждённый постановлением Госстандарта России от 11 октября 1993 года № 221, действует до принятия технических регламентов.

Согласно ГОСТ Р 50597-93 проезжая часть дорог и улиц, покрытия тротуаров, пешеходных и велосипедных дорожек, посадочных площадок, установочных пунктов, а также поверхность разделительных полос, обочин и откосов земляного полотна должны быть чистыми, без посторонних предметов, не имеющих отношения к их обустройству (пункт 3). Ровность покрытия проезжей части должна соответствовать требованиям, приведённым в таблице 2 Требований к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Коэффициент сцепления покрытия должен обеспечивать безопасные условия движения с разрешённой Правилами дорожного движения скоростью и быть не менее 0,3 при его измерении шиной без рисунка протектора и 0,4 – шиной, имеющей рисунок протектора (значения коэффициента сцепления приведены для условий его измерения прибором ПКРС-2 (ТУ 78.1.003-83), должен обеспечивать безопасные условия движения с разрешённой Правилами дорожного движения скоростью и быть не менее 0,3 при его измерении шиной без рисунка протектора и 0,4 – шиной, имеющей рисунок протектора (пункты 3.3.1 – 3.1.4). Сроки ликвидации зимней скользкости и окончания снегоочистки для автомобильных дорог, а также улиц и дорог городов и других населённых пунктов с учётом их транспортно-эксплуатационных характеристик приведены в таблице 4 Требований к эксплуатационному состоянию, допустимому по

условиям обеспечения безопасности дорожного движения. При этом нормативный срок ликвидации зимней скользкости принимается с момента её обнаружения до полной ликвидации, а окончание снегоочистки – с момента окончания снегопада или метели до момента завершения работ (3.1.6). На дорогах и улицах городов и других населённых пунктов снег с проезжей части следует убирать в лотки или на разделительную полосу и формировать в виде снежных валов с разрывами на ширину 2,0 – 2,5 м. После очистки проезжей части снегоуборочные работы должны быть проведены на остановочных пунктах общественного транспорта, тротуарах и площадках для стоянки и остановки транспортных средств (пункт 3.1.7). Формирование снежных валов не допускается на пересечениях всех дорог и улиц в одном уровне и вблизи железнодорожных переездов в зоне треугольника видимости, ближе 5 м от пешеходного перехода; ближе 20 м от остановочного пункта общественного транспорта, на участках дорог, оборудованных транспортными ограждениями или повышенным бордюром, на тротуарах (пункт 3.1.8). В городах и населённых пунктах уборку тротуаров и пешеходных дорожек следует осуществлять с учётом интенсивности движения пешеходов после окончания снегопада или метели в сроки, приведённые в таблице 5 Требований к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения (пункт 3.1.9).

Перечень и допустимые по условиям обеспечения безопасности движения предельные значения показателей эксплуатационного состояния автомобильных дорог, улиц и дорог городов и других населённых пунктов, а также требования к эксплуатационному состоянию технических средств организации дорожного движения являются обязательными к исполнению всеми субъектами правоотношений в области дорожной деятельности в целях обеспечения дорожного движения, сохранения жизни, здоровья и имущества населения, охраны окружающей среды (пункт 1 Требований к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения) и, таким образом, не нуждаются в подтверждении нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Распоряжением Министерства транспорта Российской Федерации от 16 июня 2003 года № ОС-548-р утверждено «Руководство по борьбе с зимней скользкостью на автомобильных дорогах» (далее - Руководство), которое устанавливает также основные требования по организации, технологии работ при борьбе с зимней скользкостью на автомобильных дорогах, обеспечению условий безопасности дорожного движения в зимний период, предписывающие соблюдать указанные выше нормы ГОСТ Р 50597-93.

Вопреки этому Правительство Республики Марий Эл, не имея на то полномочий, утвердило своим нормативным правовым актом иные показатели и требования эксплуатационного состояния автомобильных дорог и дорог общего пользования на территории Республики Марий Эл в зимний период (являющиеся по своей юридической природе стандартами в области

обеспечения дорожной безопасности), чем это предусмотрено вышеприведёнными федеральными нормами.

Очевидно, что при таких обстоятельствах нет оснований не согласиться с выводами суда первой инстанции о противоречии федеральному законодательству оспариваемого прокурором постановления и признании его недействующим.

Исходя из изложенного, руководствуясь статьями 199, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Верховного Суда Республики Марий Эл от 11 сентября 2013 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Правительства Республики Марий Эл – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи