ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-367

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 18 июля 2019 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Комиссаровой Н.Н.
с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Мяченкова Максима Владимировича об оспаривании пункта 2 Порядка установления и использования придорожных полос автомобильных дорог федерального значения, утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 13 января 2010 г. № 4,

установил:

приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 13 января 2010 г. № 4 (далее – Приказ) утвержден Порядок установления и использования придорожных полос автомобильных дорог федерального значения (далее – Порядок). Нормативный правовой акт 22 апреля 2010 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), № 16968, и опубликован 7 мая 2010 г. в «Российской газете», № 98.

Согласно пункту 2 Порядка в пределах придорожных полос автомобильных дорог федерального значения устанавливается особый режим использования земельных участков (частей земельных участков) в целях обеспечения требований безопасности дорожного движения, а также нормальных условий реконструкции, капитального ремонта, ремонта, содержания таких автомобильных дорог, их сохранности и с учетом перспектив их развития, который предусматривает, что в придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования запрещается строительство капитальных сооружений, за исключением: объектов,

предназначенных для обслуживания таких автомобильных дорог, их строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания; объектов Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации; объектов дорожного сервиса, рекламных конструкций, информационных щитов и указателей; инженерных коммуникаций.

Мяченков М.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим приведенного пункта Порядка, ссылаясь на то, что его положения противоречат части 2 статьи 36, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации и части 8 статьи 26 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 257), поскольку превышают допустимые ограничения прав собственников земельных участков, которые могут быть установлены в соответствии с частью третьей статьи 55 Конституции Российской Федерации и установлены Федеральным законом № 257-ФЗ, чем нарушают права частной собственности на землю и обусловленные данным правом правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению землей (часть 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации), а также имеют недостаточную правовую урегулированность.

В обоснование своего требования административный истец указал, что является собственником земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости. Решением Пушкинского городского суда Московской области от 30 июня 2014 г. удовлетворены его требования о признании права собственности на самовольно возведенные постройки, расположенные на принадлежащем участке. Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 1 октября 2018 г. решение суда первой инстанции отменено, а требования удовлетворены в части признания за ним права собственности лишь на один из объектов – гидротехническое сооружение. Отменяя решение суда, суд апелляционной инстанции в своем определении сослался на оспариваемый в части нормативный правовой акт, указав, что право собственности административного истца на спорные самовольные постройки, возведенные им на принадлежащем ему земельном участке, не может быть признано, поскольку он не имел права строительства на земельном участке в части придорожной полосы автодороги общего пользования федерального значения.

В судебном заседании административный истец Мяченков М.В. и его представитель Киселева М.В. поддержали заявленное требование, просили его удовлетворить.

Административный ответчик Министерство транспорта Российской Федерации (далее – Минтранс России) и заинтересованное лицо Минюст России в письменных возражениях на административный иск указали, что

Порядок утвержден федеральным органом исполнительной власти в пределах его компетенции, оспариваемое положение не противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы и не нарушает права административного истца.

В судебном заседании представитель Минтранса России Коновалов Д.В., Ильин А.В., Николаев В.А. и представитель Минюста России Скорбунов Л.А. поддержали изложенные в возражениях правовые позиции и просили отказать в удовлетворении заявленного требования

Выслушав стороны, заинтересованное лицо, проверив оспариваемое положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей в удовлетворении административного искового заявления отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

В соответствии с частью 9 статьи 26 Федерального закона № 257-ФЗ в редакции, действовавшей на момент издания Приказа, Порядок установления и использования придорожных полос автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения может устанавливаться соответственно уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления.

Таким федеральным органом в силу пункта 1 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395, является Минтранс России, который в силу подпункта 5.2.53.28 пункта 5 данного положения на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает порядок установления и использования придорожных полос автомобильных дорог федерального значения.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего Порядок, 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» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, оспариваемый нормативны правовой акт издан компетентным органом государственной власти с соблюдением порядка введения его в действие.

Часть 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации закрепляет положение о том, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

В силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В отношении права собственности такие ограничения установлены, в частности, Гражданским кодексом Российской Федерации, в соответствии с пунктом 3 статьи 209 которого владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Пункт 3.1 статьи 90 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) предусматривает, что для создания необходимых условий использования автомобильных дорог и их сохранности, обеспечения соблюдения требований безопасности дорожного движения и обеспечения безопасности граждан создаются придорожные полосы автомобильных дорог. Установление границ придорожных полос автомобильных дорог и их использование осуществляются в соответствии с данным кодексом, законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог, регулируются Федеральным законом № 257-ФЗ, пунктом 16 статьи 3 которого определено, что придорожные полосы автомобильной дороги – территории, которые прилегают с обеих сторон к полосе отвода автомобильной дороги и в границах которых устанавливается особый режим использования земельных участков (частей земельных участков) в целях обеспечения требований безопасности дорожного движения, а также нормальных условий реконструкции, капитального ремонта, ремонта, содержания автомобильной дороги, ее сохранности с учетом перспектив развития автомобильной дороги.

Исходя из взаимосвязанных положений части 1 статьи 26 Федерального закона № 257-ФЗ и части 23 статьи 106 ЗК РФ придорожные полосы автомобильных дорог относятся к зонам с особыми условиями использования территорий и устанавливаются для автомобильных дорог, за исключением автомобильных дорог, расположенных в границах населенных пунктов, независимо от категорий земель и видов разрешенного использования земельных участков.

Установление особого режима использования земельных участков, предназначенных для размещения автомобильных дорог, соответствует целям

ограничения права, предусмотренным частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Такие ограничения установлены частью 8 статьи 26 Федерального закона № 257-ФЗ, допускающей строительство, реконструкцию в границах придорожных полос автомобильной дороги объектов капитального строительства, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, объектов дорожного сервиса, установку рекламных конструкций, информационных щитов и указателей только при наличии согласия в письменной форме владельца автомобильной дороги.

Данные ограничения обусловлены целями обеспечения требований безопасности дорожного движения, а также нормальных условий реконструкции, капитального ремонта, ремонта, содержания автомобильной дороги, ее сохранности с учетом перспектив развития автомобильной дороги (пункт 3.1 статьи 90 ЗК РФ и пункт 16 статьи 3 Федерального закона № 257-ФЗ).

Часть 8.1 статьи 26 Федерального закона № 257-ФЗ закрепляет, что лица, осуществляющие строительство, реконструкцию в границах придорожных полос автомобильных дорог объектов капитального строительства, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, объектов дорожного сервиса, установку рекламных конструкций, информационных щитов и указателей без разрешения на строительство (в случае, если для строительства или реконструкции указанных объектов требуется выдача разрешения на строительство), без предусмотренного частью 8 или 8.2 данной статьи согласия или с нарушением технических требований и условий, подлежащих обязательному исполнению, по требованию органа, уполномоченного на осуществление государственного строительного надзора, и (или) владельцев автомобильных дорог обязаны прекратить осуществление строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установку рекламных конструкций, информационных щитов и указателей, осуществить снос незаконно возведенных объектов и сооружений и привести автомобильные дороги в первоначальное состояние.

Под объектом капитального строительства, по смыслу пункта 10 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) понимается здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее – объекты незавершенного строительства), за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие).

Определения понятий «здания» и «сооружения» приведены в статье 2 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»: здания – это результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей,

размещения производства, хранения продукции или содержания животных (пункт 6 части 2); сооружения – это результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов (пункт 23 части 2).

Из положений пункта 16 статьи 3 и части 8 статьи 26 Федерального закона № 257-ФЗ в их системной взаимосвязи следует, что строительство в границах придорожных полос автомобильных дорог объектов капитального строительства допускается с согласия владельца автомобильной дороги лишь том случае, если оно соответствует целям обеспечения требований безопасности дорожного движения, а также нормальных условий реконструкции, капитального ремонта, ремонта, содержания автомобильной дороги, ее сохранности с учетом перспектив развития автомобильной дороги.

Введение подобных ограничений направлено в том числе на организацию и обеспечение безопасности дорожного движения, обеспечение сохранности и развития автомобильных дорог, улучшение их технического состояния.

Изложенные требования нашли отражение в оспариваемом пункте 2 Порядка, который не может применяться обособленно, в отрыве от других положений Порядка, в частности пункта 8, указывающего на то, что строительство, реконструкция в границах придорожных полос автомобильной дороги федерального значения объектов капитального строительства, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, объектов дорожного сервиса, установка рекламных конструкций, информационных щитов и указателей допускаются: при наличии согласия, выданного в письменной форме владельцем автомобильной дороги, содержащего обязательные для исполнения технические требования и условия; с учетом требований ГрК РФ, Федерального закона № 257-ФЗ, Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Таким образом, пункт 2 Приказа по своему смыслу не противоречит приведенным нормативным правовым актам большей юридической силы, в том числе в части установленного особого режима использования земельных участков, а также соответствует действующим требованиям федерального законодательства в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в Российской Федерации.

Доводы административного истца о недостаточной правовой урегулированности оспариваемого предписания Порядка основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Принимая во внимание, что оспариваемое положение не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не

нарушает права, свободы и законные интересы административного истца, в удовлетворении заявленного требования надлежит отказать в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Мяченкова Максима Владимировича об оспаривании пункта 2 Порядка установления и использования придорожных полос автомобильных дорог федерального значения, утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 13 января 2010 г. № 4, 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  А.М.Назарова.