



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-566

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

7 ноября 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Нефедова О.Н.
Елшиной Е.А.
Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Салтанова Николая Михайловича, Салтановой Натальи Геннадьевны о признании недействующим абзаца восьмого пункта 6.74 свода правил СП 34.13330.2021 «СНиП 2.05.02-85* Автомобильные дороги», утвержденного и введенного в действие приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 9 февраля 2021 г. № 53/пр,

установил:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 9 февраля 2021 г. № 53/пр утвержден свод правил СП 34.13330.2021 «СНиП 2.05.02-85* Автомобильные дороги» (далее также – Свод правил).

Пунктом 6.74 Свода правил установлено, что переходно-скоростные полосы проектируют на пересечениях и примыканиях в одном уровне в местах съездов на дорогах категорий I–III, в том числе к зданиям и сооружениям, располагаемым в придорожной зоне: на дорогах категории I при интенсивности 50 приведенных ед./сут и более съезжающих или въезжающих на дорогу (соответственно для полосы торможения или разгона); на дорогах категорий II и III при интенсивности 200 приведенных ед./сут и более соответственно (абзацы первый – третий). Переходно-скоростные полосы на дорогах всех категорий предусматривают в местах расположения остановочных пунктов маршрутных транспортных средств, пунктов транспортного контроля, у постов

дорожно-патрульной службы, объектов дорожного и придорожного сервиса и площадок для кратковременной остановки транспортных средств (абзац четвертый). Переходно-скоростные полосы у остановочных пунктов маршрутных транспортных средств, пунктов транспортного контроля, у постов дорожно-патрульной службы, объектов дорожного и придорожного сервиса и площадок для кратковременной остановки транспортных средств следует принимать (приложение Е): типа В.1 – для разгона; типа С.1 – для торможения (абзацы пятый – седьмой). Длины переходно-скоростных полос следует принимать по таблицам 6.7, 6.8 и 6.10 (абзац восьмой). Длину участка торможения до остановки следует назначать по таблице 6.10 для расчетной скорости 30 км/ч (абзац девятый).

Салтанов Н.М., Салтанова Н.Г. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением об оспаривании абзаца восьмого (ошибочно поименованного абзацем четвертым) пункта 6.74 Свода правил в части его распространения на порядок определения переходно-скоростных полос к примыканиям с целью доступа к объектам дорожного сервиса.

По мнению административных истцов, оспариваемое положение не соответствует части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), пункту 4 Правил разработки, утверждения, опубликования, изменения и отмены сводов правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 624 (далее также – Правила разработки), поскольку дублирует требования национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 58653–2019 «Дороги автомобильные общего пользования. Пересечения и примыкания. Технические требования», утвержденного приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 13 ноября 2019 г. № 1120-ст (далее – ГОСТ Р 58653).

В обоснование требований административные истцы указали, что федеральным казенным учреждением «Управление федеральных автомобильных дорог на территории Забайкальского края Федерального дорожного агентства» им было отказано со ссылкой на пункт 6.74 и таблицы 6.7, 6.8 и 6.10 Свода правил в выдаче согласия на строительство примыкания к планируемым к строительству на земельных участках объектам дорожного сервиса.

Административный ответчик Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также – Минстрой России) в письменных возражениях на административный иск указало, что Свод правил издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и свобод административных истцов.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое

заявление пояснило, что Свод правил как документ по стандартизации, принятый уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах установленной законодательством Российской Федерации компетенции, не подлежал представлению на государственную регистрацию в качестве нормативного правового акта.

Заинтересованное лицо Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (далее также – Росстандарт) в письменном отзыве на административное исковое заявление указало, что Минстрой России уполномочен принимать решение касательно действия свода правил, учитывая принцип непротиворечивости документов национальной системы стандартизации и сводов правил, отсутствия в них дублирующих положений.

Административные истцы и их представитель, будучи надлежащим образом извещенными о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явились.

Представители Минстроя России Кордюкова Е.А., Коченкова А.Б. просили отказать в удовлетворении административного иска по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Минюст России и Росстандарт письменно заявили о рассмотрении административного дела в отсутствие своих представителей.

Выслушав объяснения представителей административного ответчика, специалиста, изучив доводы административных истцов и заинтересованных лиц, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего, что требование не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Правовые основы стандартизации в Российской Федерации, в том числе функционирования национальной системы стандартизации, установлены Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (далее – Закон о стандартизации), направленным на обеспечение проведения единой государственной политики в сфере стандартизации и регулирующим отношения в сфере стандартизации, включая отношения, возникающие при разработке (ведении), утверждении, изменении (актуализации), отмене, опубликовании и применении документов по стандартизации, указанных в статье 14 данного федерального закона, к которым относятся в том числе своды правил (часть 1 статьи 1, статья 14).

Согласно статье 2 Закона о стандартизации свод правил – это документ по стандартизации, содержащий правила и общие принципы в отношении процессов в целях обеспечения соблюдения требований технических регламентов (пункт 12); документ по стандартизации – документ, в котором для добровольного и многократного применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации, за исключением случаев, если

обязательность применения документов по стандартизации устанавливается данным законом (пункт 1).

Осуществление разработки, утверждение, изменение и отмена сводов правил в установленной сфере деятельности отнесены к полномочиям федеральных органов исполнительной власти (пункт 7 статьи 10 Закона о стандартизации).

Порядок разработки, утверждения, опубликования, изменения и отмены сводов правил устанавливается Правительством Российской Федерации (статья 22 Закона о стандартизации).

Пунктом 3 Правил разработки, утверждения, опубликования, изменения и отмены сводов правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 624, установлено, что разработка, утверждение, изменение и отмена сводов правил осуществляются разработчиком в установленной сфере деятельности.

Положением о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038, к компетенции Минстроя России отнесено принятие сводов правил и других нормативно-технических документов добровольного применения, в результате применения которых обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (подпункт 5.2.9 пункта 5).

В соответствии с Правилами разработки разработчик принимает решение об утверждении свода правил либо о его отклонении с учетом результатов экспертизы. Свод правил утверждается приказом разработчика. Срок вступления в силу свода правил составляет не менее 1 месяца с даты его утверждения, если в отношении этого свода правил иное не установлено Правительством Российской Федерации (пункт 11). Регистрация свода правил осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере стандартизации (пункт 13). Федеральный орган исполнительной власти в сфере стандартизации организует опубликование, издание и распространение свода правил, включая изменения, вносимые в него, для обеспечения доступа к нему заинтересованных лиц (пункт 14). Опубликование свода правил осуществляется путем размещения текста свода правил в электронно-цифровой форме на официальном сайте (пункт 15).

Таким органом в силу пункта 1 и подпункта 5.4.7.1 пункта 5 Положения о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 294, является Росстандарт.

24 марта 2021 г. Свод правил зарегистрирован Росстандартом и его текст размещен на официальном сайте Минстроя России <https://www.minstroyrf.gov.ru>.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2021 г. № 887-р датой вступления в силу свода правил определена дата официального опубликования этого распоряжения. На «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) указанное распоряжение размещено 8 апреля 2021 г.

Таким образом, оспариваемый в части Свод правил утвержден полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением установленного порядка.

В силу пункта 4 статьи 16¹ Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» применение на добровольной основе стандартов и (или) сводов правил, включенных в перечень документов по стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований принятого технического регламента, является достаточным условием соблюдения требований соответствующих технических регламентов. В случае применения таких стандартов и (или) сводов правил для соблюдения требований технических регламентов оценка соответствия требованиям технических регламентов может осуществляться на основании подтверждения их соответствия таким стандартам и (или) сводам правил. Неприменение таких стандартов и (или) сводов правил не может оцениваться как несоблюдение требований технических регламентов.

Свод правил включен в пункт 253 утвержденного приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 2 апреля 2020 г. № 687 Перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Закон о стандартизации к принципам стандартизации относит обязательность применения документов по стандартизации в отношении объектов стандартизации, предусмотренных статьей 6 этого федерального закона, а также включенных в определенный Правительством Российской Федерации перечень документов по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации (пункт 2 статьи 4).

Такой перечень утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2017 г. № 2438-р, в пункте 21 которого поименован Свод правил, в частности его разделы 4 (пункт 4.12), 5 (пункты 5.1–5.3, 5.5, 5.8–5.14, 5.16–5.20, 5.22–5.46, 5.50), 6 (пункты 6.1–6.9, 6.11–6.16, 6.18–6.21, 6.24–6.31, 6.33–6.39, 6.42, 6.43, 6.45–6.70, 6.73–6.93), 8 (пункты 8.12, 8.13, 8.35, 8.36) и 11 (пункты 11.1, 11.8–11.10, 11.12, 11.14).

Федеральным законом от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» своды правил отнесены к

документам, в результате применения которых обеспечивается соблюдение требований этого федерального закона, (пункт 1 части 1 статьи 6). Безопасность зданий, сооружений, процессов, осуществляемых на всех этапах их жизненного цикла, обеспечивается посредством соблюдения требований данного закона и требований, устанавливаемых одним или несколькими документами, предусмотренными частью 1 статьи 6 этого закона, то есть в том числе и сводами правил (часть 2 статьи 5).

Из анализа приведенных норм следует, что требования пункта 6.74 свода правил действуют и обязательны к применению.

Не может быть признано состоятельным утверждение административных истцов о том, что предписание пункта 6.74 свода правил дублирует требования ГОСТ Р 58653, в связи с чем принято в нарушение требований пункта 4 Правил разработки, согласно которому при разработке свода правил не допускается дублирование требований национальных стандартов Российской Федерации и других сводов правил.

Свод правил устанавливает нормы проектирования на вновь строящиеся, реконструируемые и капитально ремонтируемые автомобильные дороги общего пользования, расположенные вне границ населенных пунктов. Требования этого свода правил не распространяются на городские улицы и дороги, улицы и дороги сельских поселений, временные дороги, парковые дороги, дороги промышленных предприятий и автозимники (пункт 1 «Область применения»).

ГОСТ Р 58653 устанавливает требования к геометрическим элементам регулируемых и нерегулируемых пересечений и примыканий автомобильных дорог общего пользования в одном уровне и предназначен для использования при подготовке проектной документации строительства новых и реконструкции существующих автомобильных дорог общего пользования, расположенных вне пределов населенного пункта, а также при подготовке проектной документации капитального ремонта, за исключением случаев, когда выполнение требований данного стандарта приводит к необходимости изменения границ полосы отвода автомобильной дороги, в частности требования к длине участков торможения (пункт 6.2.5.4) и минимальной длине участков разгона и маневрирования (пункт 6.2.7.2).

Пунктом 6.1 свода правил установлено, что пересечения и примыкания автомобильных дорог проектируют исходя из функционального назначения, класса и категорий пересекаемых дорог с учетом перспективной интенсивности и состава движения по отдельным направлениям. При проектировании учитывают возможность стадийного развития пересечения или примыкания. Пересечения и примыкания могут устраиваться в одном и разных уровнях. Примыкания автомобильных дорог и улиц населенных пунктов, проездов, съездов объектов дорожного и придорожного сервиса, съездов транспортных развязок (за исключением смежных съездов, расположенных в пределах одной транспортной развязки) к дорогам категории IА рекомендуется предусматривать не чаще чем через 10 км, на дорогах категорий IБ, IВ, II –

не чаще чем через 5 км. При отступлении от рекомендуемых значений расстояний между примыканиями проектные решения следует обосновывать расчетами обеспечения пропускной способности и безопасности движения, рассматривая возможность увеличения расстояний между примыканиями путем устройства дополнительных дорог, располагаемых вдоль основных проезжих частей дорог категорий I и II, проектирование которых необходимо вести с учетом перспективной интенсивности движения.

Обустройство пересечений и примыканий следует выполнять в соответствии с ГОСТ Р 52289, ГОСТ Р 58653 (пункт 6.3 Свода правил).

Выбор схем пересечений и примыканий в одном уровне проводят на основе технико-экономического сопоставления вариантов с учетом категорий пересекающихся дорог, безопасности движения, пропускной способности, вида использования прилегающей территории. При назначении типа пересечения или примыкания в одном уровне следует рассмотреть возможность применения кольцевого пересечения. Расстояния между пересечениями и примыканиями в одном уровне следует принимать по ГОСТ Р 58653. Расстояние между самостоятельным примыканием в одном уровне и пересечением в разных уровнях следует определять как расстояние между примыканием в одном уровне и ближайшим к нему съездом пересечения в разных уровнях (пункт 6.5 Свода правил).

Длины полос торможения, накопления очереди и разгона определяются расчетом по ГОСТ Р 58653 (пункт 6.8 Свода правил).

Геометрические параметры пересечений и примыканий в одном уровне следует принимать по ГОСТ Р 58653 (пункт 6.12 Свода правил).

Согласно пункту 3.21 национального стандарта Российской Федерации ГОСТ 33062–2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Требования к размещению объектов дорожного и придорожного сервиса», введенного в действие приказом Росстандарта от 14 августа 2015 г. № 1163-ст, переходно-скоростные полосы – это дополнительные полосы движения, устраиваемые для обеспечения разгона и торможения транспортных средств, съезжающих с основных полос движения или въезжающих на них.

Учитывая предписание пункта 6.8 Свода правил относительно того, что длины полос торможения, накопления очереди и разгона определяются расчетом по ГОСТ Р 58653, устанавливающим требования к геометрическим элементам пересечений и примыканий автомобильных дорог общего пользования в одном уровне, оспариваемый абзац восьмой пункта 6.74 Свода правил распространяется на проектирование переходно-скоростных полос для пересечений только в разных уровнях, следовательно, дублирование требований в указанных актах отсутствует.

Несостоятельным является и довод административных истцов о том, что пункт 6.74 Свода правил нарушает запрет на ограничение конкуренции, закрепленный в части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Свод правил, являющийся нормативно-техническим документом, устанавливает правила и принципы в отношении процессов для целей

соблюдения технических регламентов, не содержит правовых норм, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан, устанавливающих правовой статус организаций, и не содержит предписаний нормативно-правового характера.

Оспариваемое положение Свода правил в первую очередь направлено на обеспечение безопасности дорожного движения, под которой понимается деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий, которая в том числе обеспечивается посредством разработки и утверждения в установленном порядке законодательных, иных нормативных правовых актов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения: технических регламентов, правил, документов по стандартизации, принимаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, технических норм и других нормативных документов (статьи 2 и 5 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»).

Доводы, приведенные административными истцами в обоснование своей позиции, свидетельствуют о том, что фактически они оспаривают применение положений Свода правил в рассмотренном арбитражным судом деле с их участием.

Между тем проверка законности и обоснованности правоприменительных решений, вынесенных по делу административных истцов, осуществляется в порядке, установленном законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах.

При изложенных обстоятельствах Свод правил, не противоречащий нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не может рассматриваться в качестве акта, нарушающего права административных истцов в упоминаемом ими аспекте.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Салтанова Николая Михайловича, Салтановой Натальи Геннадьевны о признании недействующим абзаца восьмого пункта 6.74 свода правил СП 34.13330.2021 «СНиП 2.05.02-85* Автомобильные дороги», утвержденного и введенного в действие приказом

Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 9 февраля 2021 г. № 53/пр, 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



О.И. Нефедов
с