



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-852

## РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

10 декабря 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
председательствующего  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
судей Верховного Суда  
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Кириллова В.С.,

Корнелюк Е.С.

Герасимовой А.А.

Русакова И.В.,

при секретаре  
с участием прокурора

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Авраменко Алексея Игоревича об оспаривании пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 27 июня 1998 г. № 727 «О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования»,

### установил:

Указом Президента Российской Федерации от 27 июня 1998 г. № 727 «О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования» (далее также – Указ) в целях повышения безопасности дорожного движения и улучшения эксплуатации федеральных автомобильных дорог общего пользования постановлено установить, что федеральная автомобильная дорога общего пользования имеет с каждой стороны придорожные полосы шириной не менее 50 метров считая от границы полосы отвода (пункт 1). В придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования запрещается строительство капитальных сооружений, за исключением объектов дорожной службы, а также зданий и сооружений, предназначенных для обслуживания владельцев и пассажиров

автотранспортных средств (объектов дорожного сервиса) (абзац первый пункта 2). Положения Указа не распространяются на находящиеся в эксплуатации, а также начатые строительством на день опубликования Указа упомянутые здания и сооружения (абзац второй пункта 2).

Указ опубликован 29 июня 1998 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, 1 июля 1998 г. в «Российской газете».

Авраменко А.И. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании пункта 2 Указа не действующим с 4 августа 2018 г. – даты введения в действие части 8<sup>4</sup> 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-ФЗ), которой, по его мнению, оспариваемый пункт противоречит, так как вводит не предусмотренное указанной нормой федерального закона нормативное правовое регулирование, устанавливающее ограничения строительства на земельных участках, расположенных в границах придорожных полос, и основание для отказа в согласовании такого строительства.

В обоснование своего требования административный истец указал, что на основании оспариваемой нормы Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» отказано в предоставлении согласия на строительство жилого дома на принадлежащем ему на праве собственности земельном участке, расположенном в границах придорожной полосы автомобильной дороги федерального значения М-11. В удовлетворении заявления об оспаривании указанного отказа решением Арбитражного суда г. Москвы отказано также со ссылкой на оспариваемую норму.

В письменных возражениях на административный иск представитель Президента Российской Федерации указал, что оспариваемый нормативный правовой акт издан Президентом Российской Федерации в соответствии с предоставленными ему Конституцией Российской Федерации полномочиями, в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Представители административного истца Буряк А.С., Чеславлев Д.В. в судебном заседании поддержали заявленное требование, просили его удовлетворить.

Представитель Президента Российской Федерации просил рассмотреть дело в его отсутствие.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Нефедова О.Н., объяснения представителей административного истца, обсудив доводы административного ответчика, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам,

имеющим большую юридическую силу, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Указ издан Президентом Российской Федерации в целях повышения безопасности дорожного движения и улучшения эксплуатации федеральных автомобильных дорог общего пользования, в пределах полномочий, предоставленных статьями 80 и 90 Конституции Российской Федерации, согласно которым Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации и не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

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.

Пункт 3<sup>1</sup> 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 – это территории, которые прилегают с обеих сторон к полосе отвода автомобильной дороги первой, второй или третьей категории 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 подпункта 5 статьи 105 ЗК РФ придорожные полосы автомобильных дорог относятся к зонам с особыми условиями использования

территорий и устанавливаются для автомобильных дорог, за исключением автомобильных дорог четвертой и пятой категорий и автомобильных дорог, расположенных в границах населенных пунктов.

Установление особого режима использования земельных участков в придорожных полосах автомобильной дороги 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, линий связи и сооружений связи, установку рекламных конструкций, информационных щитов и указателей при наличии согласования 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 1 статьи 104 ЗК РФ и пункт 16 статьи 3 Федерального закона № 257-ФЗ).

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 автомобильной дороги 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.

В части 8<sup>4</sup> статьи 26 Федерального закона № 257-ФЗ, о несоответствии которой с даты ее введения Указа в оспариваемой части заявляется административным истцом, перечислены основания для отказа в согласовании строительства, реконструкции предусмотренного частью 8 данной статьи объекта в границах придорожных полос автомобильных дорог, документации по планировке территории, предусматривающей размещение объекта капитального строительства в границах придорожных полос автомобильных дорог, к которым отнесены: 1) строительство, реконструкция объекта приведут к ухудшению видимости на автомобильной дороге и других условий безопасности дорожного движения; 2) строительство, реконструкция объекта приведут к невозможности выполнения работ по содержанию и ремонту автомобильной дороги и входящих в ее состав дорожных сооружений; 3) строительство, реконструкция объекта приведут к невозможности реконструкции автомобильной дороги в случае, если такая реконструкция предусмотрена утвержденными документами территориального планирования и (или) документацией по планировке территории.

Доводы административного истца о несоответствии пункта 2 Указа приведенной норме закона не могут служить основанием для удовлетворения его требований, поскольку в оспариваемой части Указ не подлежит применению в силу прямого предписания части 1 статьи 62 Федерального закона № 257-ФЗ, согласно которой со дня вступления в силу данного федерального закона и до приведения в соответствие с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности, указанные федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации применяются в части, не противоречащей данному федеральному закону.

До вступления в силу 12 ноября 2007 г. Федерального закона № 257-ФЗ нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу и иным образом, чем Указ, определяющих режим использования земельных участков (частей земельных участков) в полосе отвода автомобильной дороги, не имелось.

Порядок установления и использования придорожных полос федеральных автомобильных дорог общего пользования, являющихся зонами с особым режимом использования земель, до 28 марта 2011 г. регулировался Правилами установления и использования придорожных полос федеральных автомобильных дорог общего пользования, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1998 г. № 1420 (постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2011 г. № 153 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» признано утратившим силу).

Частью 9 статьи 26 Федерального закона № 257-ФЗ в редакции Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» было определено, что 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.

Во исполнение указанной нормы Министерство транспорта Российской Федерации приказом от 13 января 2010 г. № 4 утвердило Порядок установления и использования придорожных полос автомобильных дорог федерального значения (утратили силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 1742 «О признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых актов и отдельных положений

актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного транспортного надзора, федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, а также обязательные требования в области технического осмотра транспортных средств»).

В редакции Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» часть 9 статьи 26 Федерального закона № 257-ФЗ наделяет Правительство Российской Федерации полномочиями по утверждению положения о придорожных полосах автомобильных дорог.

27 сентября 2025 г. Правительством Российской Федерации издано постановление № 1486 «Об утверждении Положения о придорожных полосах автомобильных дорог», которое согласно его пункту 3 вступает в силу с 1 марта 2026 г. и действует до 1 марта 2032 г.

Из приведенных положений следует, что в течение периода действия Федерального закона № 257-ФЗ использование придорожных полос автомобильной дороги регулировалось нормативными правовыми актами органов, которым соответствующие полномочия были делегированы, что согласуется с применением оспариваемого указа в части, не противоречащей названному федеральному закону.

Как следует из содержания административного искового заявления, требование Авраменко А.И. фактически основано на несогласии с отказом ему Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» в согласовании строительства жилого дома на земельном участке, расположенном в границах придорожной полосы автомобильной дороги, и с состоявшимися судебными актами. Вместе с тем доводы административного истца направлены на оценку правильности выбора определенным правоприменителем и применения им норм права в отношениях с участием административного истца, и связаны с необходимостью установления конкретных фактических обстоятельств, что не входит в предмет рассмотрения по настоящему административному делу в порядке абстрактного нормоконтроля.

По приведенным выше мотивам Указ в оспариваемой части не подлежит признанию недействующим по результатам проверки допустимости его применения в части, не противоречащей Федеральному закону № 257-ФЗ.

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

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления Авраменко Алексея Игоревича об оспаривании пункта 2 Указа Президента Российской Федерации

от 27 июня 1998 г. № 727 «О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования» отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Председательствующий  
судья Верховного Суда  
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда  
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

В.С. Кириллов

Е.С. Корнелюк