

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 302-ЭС24-22408

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А78-4738/2023

Резолютивная часть определения объявлена 15 мая 2025 г.  
Полный текст определения изготовлен 29 мая 2025 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Попова В.В.,

судей Борисовой Е.Е., Чучуновой Н.С.,

при ведении протокола судебного заседания секретарем Кунаковым В.В.

с использованием системы веб-конференции (в режиме онлайн),

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу федерального казенного учреждения «Управление федеральных автомобильных дорог на территории Забайкальского края Федерального дорожного агентства» на решение Арбитражного суда Забайкальского края от 25 декабря 2023 г., постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 27 мая 2024 г. и постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 сентября 2024 г. по делу № А78-4738/2023

по заявлению публичного акционерного общества «Нефтемаркет» к федеральному казенному учреждению «Управление федеральных автомобильных дорог на территории Забайкальского края Федерального дорожного агентства» о признании незаконным отказа, изложенного в письме от 24 марта 2023 г. № 11-29/772, в согласовании проекта технических требований и условий на проектирование, строительство и эксплуатацию примыкания от планируемой к строительству автозаправочной станции (АЗС) к автомобильной дороге общего пользования федерального значения А-350 Чита – Забайкальск – граница с Китайской Народной Республикой на км

17+020 (слева); об обязанности согласовать указанный проект технических требований и условий,

при участии в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, Федерального дорожного агентства.

В судебном заседании участвуют представители:

публичного акционерного общества «Нефтемаркет» (далее – общество) – Онуфриец Б.П.;

Федерального дорожного агентства (далее – Росавтодор) – Ильин А.В.

Федеральное казенное учреждение «Управление федеральных автомобильных дорог на территории Забайкальского края Федерального дорожного агентства» (далее – учреждение), извещенное надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, представителей для участия в судебном заседании не направило, в связи с чем дело рассмотрено в порядке статьи 291<sup>10</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) в отсутствие его представителей.

Заслушав и обсудив доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е., объяснения представителей заявителя и третьего лица, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

### **УСТАНОВИЛА:**

решением Арбитражного суда Забайкальского края от 25 декабря 2023 г., оставленным без изменения постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 27 мая 2024 г. и постановлением Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 сентября 2024 г., заявленные требования удовлетворены; на учреждение возложена обязанность повторно рассмотреть заявление общества в установленном порядке.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, учреждение просит отменить принятые по делу судебные акты, ссылаясь на допущенные судами существенные нарушения норм права, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е. от 26 марта 2025 г. кассационная жалоба вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзыве на кассационную жалобу общество просит оставить ее без удовлетворения, а обжалуемые судебные акты – без изменения.

В судебном заседании представитель общества возражал относительно удовлетворения кассационной жалобы, представитель Росавтодора поддержал доводы кассационной жалобы и просил ее удовлетворить.

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями статьи 291<sup>14</sup> АПК РФ законность состоявшихся по делу судебных актов, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации находит, что кассационная жалоба подлежит удовлетворению, а решение суда первой инстанции, постановления арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций – отмене по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела и установлено судами, 5 марта 2021 г. обществу выдано разрешение № 92-RU92529101-003-2021 на строительство объекта капитального строительства «Автозаправочная станция № 12» по адресу: Забайкальский край, Читинский район, пгт. Атамановка, ул. Шоссейная, 2г, на земельном участке с кадастровым номером 75:22:271701:92, сроком до 5 марта 2024 г.

13 декабря 2022 г. общество обратилось в учреждение с заявлением о согласовании строительства примыкания от объекта автодорожного сервиса (АЗС) к автомобильной дороге общего пользования федерального значения.

Письмом учреждения от 11 января 2023 г. № 11-29/59 обществу отказано в согласовании строительства примыкания со ссылкой на несоблюдение пункта 4.5.3 ГОСТа Р 58653-2019 «Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные общего пользования. Пересечения и примыкания. Технические требования» (далее – ГОСТ Р 58653-2019).

Письмом от 20 января 2023 г. № 7/47 общество повторно просило учреждение рассмотреть заявление о согласовании строительства примыкания от объекта автодорожного сервиса (АЗС) к автомобильной дороге общего пользования федерального значения.

Оспариваемым письмом учреждения от 24 марта 2023 г. № 11-29/772 обществу вновь отказано в согласовании строительства примыкания также со ссылкой на нарушение пункта 4.5.3 ГОСТа Р 58653-2019, поскольку не соблюдено минимальное расстояние от подъезда, съезда, примыкания к объекту дорожного и придорожного сервиса до ближайшего примыкания другой автомобильной дороги или иного объекта дорожного и придорожного сервиса – 600 м на автомобильных дорогах II категории.

Разрешая спор и удовлетворяя заявленные требования, суды исходили из того, что оспариваемый отказ учреждения не соответствует положениям законодательства (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 – Закон № 257-ФЗ), а также нарушает права и законные интересы общества в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Суды указали, что в силу пункта 1 ГОСТа Р 58653-2019 настоящий стандарт предназначен для использования при подготовке проектной документации строительства новых и реконструкции существующих автомобильных дорог общего пользования, расположенных вне пределов населенного пункта.

В рассматриваемом же случае земельный участок с кадастровым номером 75:22:271701:92, на котором расположена автомобильная дорога общего пользования федерального значения, находится в пределах границ населенного пункта – городское поселение «Атамановское».

Кроме того, суды применили пункт 8.21 СП 42.13330.2016 «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*» (далее – СП 42.13330.2016), согласно которому автомобильные дороги общего пользования категории I-V следует проектировать в обход населенных пунктов. В случае невозможности прокладки существующих и проектируемых автомобильных дорог общего пользования категории I-V за пределами населенных пунктов необходимо обеспечить беспрепятственное функционирование улично-дорожной сети и связность территории населенного пункта.

Ссылки учреждения и Росавтодора на иные стандарты (ГОСТ 33062-2014 «Межгосударственный стандарт. Дороги автомобильные общего пользования. Требования к размещению объектов дорожного и придорожного сервиса», СП 34.13330.2021 «Свод правил. Автомобильные дороги. СНиП 2.05.02-85\*», далее – СП 34.13330.2021), подлежащие применению к спорным правоотношениям в целях обеспечения безопасности дорожного движения, судами отклонены.

Между тем судами не учтено следующее.

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Закон № 196-ФЗ) определяет правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации и направлен на охрану жизни, здоровья и имущества граждан, защиту их прав и законных интересов, а также защиту интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий.

Статьей 3 Закона № 196-ФЗ предусмотрено, что основными принципами обеспечения безопасности дорожного движения являются, в том числе: приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности; соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения.

Согласно пункту 1 статьи 24 Закона № 196-ФЗ права граждан на безопасные условия движения по дорогам Российской Федерации гарантируются государством и обеспечиваются путем выполнения законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения и международных договоров Российской Федерации.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 2 статьи 29 Закона № 257-ФЗ пользователям автомобильными дорогами и иным осуществляющим использование автомобильных дорог лицам запрещается создавать условия, препятствующие обеспечению безопасности дорожного движения.

Согласно статье 2 Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 443-ФЗ) одним из основных принципов организации дорожного движения в Российской Федерации является соблюдение интересов граждан, общества и государства при осуществлении организации дорожного движения, при этом установлен приоритет безопасности дорожного движения по отношению к потерям времени (задержкам) при движении транспортных средств и (или) пешеходов.

Таким образом, предпринимательская или иная экономическая деятельность должна осуществляться с соблюдением вышеуказанных требований, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, а также защиты интересов общества и государства.

При этом уполномоченные органы обязаны обеспечивать эффективность организации дорожного движения путем повышения пропускной способности дорог, в том числе посредством устранения условий, способствующих созданию помех для дорожного движения или создающих угрозу его безопасности, формирования кольцевых пересечений и примыканий дорог, реконструкции перекрестков и строительства транспортных развязок (пункт 2 части 1 статьи 11 Закона № 443-ФЗ).

Как указано в части 1 статьи 17 Закона № 257-ФЗ, содержание автомобильных дорог осуществляется в соответствии с требованиями технических регламентов 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.

Настоящий спор возник в связи с отказом учреждения согласовать строительство примыкания объекта придорожного сервиса (АЗС) к автомобильной дороге общего пользования федерального значения, проходящей через населенный пункт, в соответствии с представленными обществом техническими требованиями и условиями, мотивированным несоблюдением минимального расстояния относительно существующих примыканий к автомобильной дороге.

В части 13 статьи 3 Закона № 257-ФЗ приведено понятие объектов дорожного сервиса – здания, строения, сооружения, иные объекты, предназначенные для обслуживания участников дорожного движения по пути следования (в том числе автозаправочные станции).

В статье 22 Закона определены условия обеспечения автомобильных дорог объектами дорожного сервиса.

Согласно части 1 статьи 22 Закона № 257-ФЗ размещение объектов дорожного сервиса в границах полосы отвода автомобильной дороги должно осуществляться в соответствии с документацией по планировке территории и требованиями технических регламентов.

Строительство, реконструкция в границах придорожных полос автомобильной дороги объектов капитального строительства, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, объектов

дорожного сервиса, установка рекламных конструкций, информационных щитов и указателей допускаются при наличии согласования в письменной форме владельца автомобильной дороги. Это согласование должно содержать технические требования и условия, подлежащие обязательному исполнению лицами, осуществляющими строительство, реконструкцию в границах придорожных полос автомобильной дороги таких объектов, установку рекламных конструкций, информационных щитов и указателей (часть 8 статьи 26 Закона № 257-ФЗ).

Приказом Минтранса России от 9 июля 2018 г. № 261 утвержден Порядок выдачи согласия в письменной форме владельцем автомобильной дороги федерального значения в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта являющихся сооружениями пересечения автомобильной дороги федерального значения с другими автомобильными дорогами и примыкания автомобильной дороги федерального значения к другой автомобильной дороге, а также перечень документов, необходимых для выдачи такого согласия (далее – Порядок № 261).

В силу пункта 3 статьи 22 Закона № 257-ФЗ обеспечение автомобильной дороги объектами дорожного сервиса не должно ухудшать видимость на автомобильной дороге, другие условия безопасности дорожного движения, а также условия использования и содержания автомобильной дороги и расположенных на ней сооружений и иных объектов.

Согласно пункту 6 статьи 22 Закона № 257-ФЗ объекты дорожного сервиса должны быть оборудованы стоянками и местами остановки транспортных средств, а также подъездами, съездами и примыканиями в целях обеспечения доступа к ним с автомобильной дороги. При примыкании автомобильной дороги к другой автомобильной дороге подъезды и съезды должны быть оборудованы переходно-скоростными полосами и обустроены элементами обустройства автомобильной дороги в целях обеспечения безопасности дорожного движения.

В представленном обществом проекте технических требований и условий указано, что примыкание к автодороге выполняется в соответствии с требованиями СП 34.13330.2021, согласно пункту 6.3 которого обустройство пересечений и примыканий следует выполнять, в частности, в соответствии с ГОСТ Р 58653, на который сослалось учреждение в оспариваемом отказе.

Согласно пункту 4.5.3 ГОСТа Р 58653-2019 на главной автомобильной дороге расстояние от подъезда, съезда, примыкания к объекту дорожного и придорожного сервиса до ближайшего примыкания другой автомобильной дороги или иного объекта дорожного и придорожного сервиса должно составлять не менее 600 м на автомобильных дорогах II категории.

Применение ГОСТа Р 58653-2019 является обязательным на территории Российской Федерации в целях обеспечения безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах общего пользования в силу прямого указания распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2017 г. №2438-р.

Данным распоряжением утвержден Перечень документов по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации, в который в числе прочих включен и ГОСТ Р 58653-2019.

При этом требования о нормировании минимальных расстояний между пересечениями и примыканиями применяются к спорной автомобильной дороге, которая включена в Перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2010 г. № 928, и на всем своем протяжении (от г. Читы до границы с КНР) не меняет своего статуса, независимо от прохождения через населенный пункт.

Данный подход согласуется с положениями пункта 15 Порядка № 261, в силу которых в целях принятия решения о выдаче согласия владелец автомобильной дороги федерального значения обязан учитывать расстояния между пересечениями и (или) примыканиями применительно к соответствующей категории автомобильной дороги.

Таким образом, суды ошибочно поддержали доводы общества, настаивающего на том, что вышеуказанная автомобильная дорога находится в границах населенного пункта, а требование пункта 4.5.3 ГОСТа Р 58653-2019 к минимальной частоте примыканий в 600 м для дорог II категории применяется только к автомобильным дорогам, расположенным вне пределов населенного пункта.

При этом суды неправоммерно сослались на СП 42.13330.2016, который не регулирует функционирование примыканий к объектам дорожного сервиса, и необоснованно отклонили ссылку учреждения на СП 34.13330.2021, подлежащий применению к спорным правоотношениям в целях обеспечения безопасности дорожного движения, также содержащий ограничения при строительстве примыканий к автомобильным дорогам.

Согласно пункту 6.1 СП 34.13330.2021 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 II рекомендуется предусматривать 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.

Вместе с тем при определении частоты устройства примыканий к автомобильной дороге федерального значения, проходящей по территории населенного пункта, следует исходить, в первую очередь, из необходимости соблюдения требований безопасности дорожного движения, которое в каждом

случае определяется исходя из факторов, характерных для конкретного участка автомобильной дороги.

В ходе рассмотрения настоящего дела учреждение обращало внимание судов на следующие обстоятельства.

На участке автомобильной дороги общего пользования федерального значения в границах населенного пункта «пгт. Атамановка» км 16+512 – км 19+795 расположено 21 примыкание в улично-дорожную сеть, что в полной мере обеспечивает связность территории населенного пункта и транспортное обслуживание.

Кроме того, из представленной обществом схемы размещения примыкания к автодороге следует, что предполагалось строительство примыкания с переходно-скоростными полосами разгона и торможения протяженностью 330 м и 290 м, соответственно.

В случае строительства спорного примыкания его необходимо обустроить переходно-скоростной полосой длиной не менее 330 м на участке разгона (таблицы 6.7 и 6.8 СП 34.13330.2021, участок разгона 250 м + участок отгона 80 м) и длиной не менее 320 м на участке торможения (таблицы 6.8 и 6.10 СП 34.13330.2021, участок торможения 240 м + участок отгона 80 м).

При этом фактическое расстояние от места предполагаемого к строительству примыкания (на участке торможения) до автобусной остановки на участке км 17+257 – км 17+300 (слева) составит 237 м, в связи с чем устроить переходно-скоростную полосу на участке торможения не представится возможным.

Следует также учесть возможность организации подъезда к объекту общества от имеющихся примыканий к автомобильной дороге общего пользования федерального значения («Шоссейный переулок», «ДНП Серебряный ручей»).

Данные обстоятельства не были учтены судами при принятии обжалуемых судебных актов.

Согласно пункту 15 Порядка № 261 владелец автомобильной дороги федерального значения принимает решение об отказе в выдаче согласия в случае, если расстояние между пересечением и (или) примыканием противоречит требованиям к расстоянию между пересечениями и (или) примыканиями для соответствующей категории автомобильной дороги (пункт 2); планируемое место размещения пересечения и (или) примыкания противоречит требованиям по безопасности дорожного движения (пункт 3).

Таким образом, применение учреждением правил ГОСТа Р 58653-2019, СП 34.13330.2021 не противоречит законодательству, а также соответствует сложившейся судебной практике.

При указанных обстоятельствах выводы судов о наличии оснований для удовлетворения заявленных обществом требований не могут быть признаны правомерными.

На основании изложенного судебная коллегия считает, что принятые по настоящему делу судебные акты нельзя признать законными и обоснованными ввиду существенных нарушений судами норм материального и

процессуального права, повлиявших на исход дела, и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в связи с чем указанные судебные акты подлежат отмене на основании части 1 статьи 291<sup>11</sup> АПК РФ, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела судам надлежит учесть изложенную в настоящем определении правовую позицию, дать надлежащую правовую оценку доводам и возражениям участвующих в деле лиц и на основании установленных обстоятельств, правильно применив нормы материального и процессуального права, принять законные и обоснованные судебные акты.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291<sup>11</sup>–291<sup>15</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

**ОПРЕДЕЛИЛА:**

решение Арбитражного суда Забайкальского края от 25 декабря 2023 г., постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 27 мая 2024 г. и постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 сентября 2024 г. по делу № А78-4738/2023 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Забайкальского края.

Председательствующий судья

В.В. Попов

Судьи

Е.Е. Борисова

Н.С. Чучунова