

Проблемы правового регулирования установки рекламных конструкций в полосе отвода автомобильной дороги

Владимиров В. В.,

УФАС по Санкт-Петербургу,
Центр проблем антимонопольного
регулирования Северо-Западного
института управления — филиал
РАНХиГС, г. Санкт-Петербург

Васильев Д. В.,

Центр проблем антимонопольного
регулирования Северо-Западного
института управления — филиал
РАНХиГС,
г. Санкт-Петербург

Аннотация

Статья посвящена сравнительному анализу правовых проблем размещения рекламных конструкций в полосе отвода автомобильной дороги с точки зрения государственного регулятора. Обоснован вывод о том, что распоряжение Федерального дорожного агентства от 24 октября 2016 г. № 2192-р в части требования заключать соглашение о сервитуте для установки рекламной конструкции нарушает действующее законодательство России о рекламе. Сформулирована позиция антимонопольных органов по вопросам контроля за соблюдением законодательства в части размещения рекламных конструкций в полосе отвода автомобильной дороги.

Ключевые слова: договор на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, соглашение о сервитуте, полоса отвода автомобильной дороги, заключение договора на торгах.

Problems of legal regulation of the advertising billboards installation on the road easement areas

Vadim V. Vladimirov,

Department of Federal
Antimonopoly Service
in St. Petersburg, North-West
Institute of Management (branch of
the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public
Administration), Saint Petersburg

Dmitriy V. Vasilyev,

North-West Institute of
Management (branch of the
Russian Presidential Academy
of National Economy and Public
Administration), Saint Petersburg

Annotation

The article is devoted to a comparative analysis of the legal problems of placing advertising structures in the right of way from the point of view of the state regulator. The conclusion is substantiated that the order of the Federal Road Agency dated October 24, 2016 No. 2192-r regarding the requirement to conclude an easement agreement for the installation of an advertising structure violates the current legislation of Russia on advertising. The position of the antimonopoly authorities on the issues of monitoring compliance with the legislation regarding the placement of advertising structures in the right of way of the road is formulated.

Keywords: agreement on the advertising billboards installation and usage, easement, road easement area, bidding for a contract.

Общим и частным проблемам правового регулирования размещения рекламных конструкций на государственных и муниципальных землях, в том числе с использованием сервитута на земельный участок, посвящено значительное число научных публикаций [1, 2].

Следует отметить, что к настоящему времени установка и эксплуатация рекламных конструкций на земельных участках, находящихся в государственной либо муниципальной собственности, имеют высокую степень урегулированности и сложившуюся практику по большинству вопросов правоприменения. Однако в случае, когда местом размещения рекламных конструкций является полоса отвода федеральной автомобильной дороги, а от имени владельца земельного участка, находящегося в государственной собственности, выступает Федеральное дорожное агентство — Росавтодор (в том числе в лице подведомственных ему федеральных казенных учреждений), возникает своего рода «серая зона» применения законодательства о рекламе в силу конкуренции норм, закрепленных в ряде федеральных законов, да и «конкуренция» самих федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль в соответствующих сферах деятельности.

Так, в соответствии с положениями ст. 19 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее — Закон о рекламе) право установки и эксплуатации рекламной конструкции наступает у ее владельца при наличии соответствующих договора и разрешения¹. Также Законом о рекламе урегулирован частный вопрос доступа владельца к рекламной конструкции: «На период действия договора владелец рекламной конструкции имеет право беспрепятственного доступа к недвижимому имуществу, к которому присоединяется рекламная конструкция, и пользования этим имуществом для целей, связанных с осуществлением прав владельца рекламной конструкции, в том числе с ее эксплуатацией, техническим обслуживанием и демонтажом»².

Таким образом, единственным условием доступа владельца к рекламной конструкции является наличие договора с собственником недвижимого имущества, к которому она присоединена.

Однако положениями Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации» (далее — Закон об автомобильных дорогах)³ определено иное основание установки рекламных конструкций в полосе отвода автомобильной дороги — заключение соглашения о частном сервитуте.

Такое противоречие в регулировании федеральными законами одного и того же предмета имеет явные признаки коллизии норм права.

Очевидно, чтобы разрешить эту коллизию, Росавтодор издал распоряжение, в котором попытался совместить требования как своего отраслевого закона, так и законодательства о рекламе⁴.

В этом распоряжении заключение соглашения о частном сервитуте как об условии установки и эксплуатации рекламных конструкций названо уже не в качестве единственного, а в качестве *одного из трех обязательных условий* (включая договор с владельцем недвижимости и разрешение органа местного самоуправления)⁵.

В то же время с изданием указанного распоряжения коллизия соответствующих норм права не утратила остроты.

Главное противоречие состоит в том, что требованием заключения соглашения частного сервитута, возмездного по своей правовой природе⁶ и в соответствии с Законом об автомобильных дорогах⁷, нарушается право владельца рекламной конструкции на ее установку и свободный доступ для эксплуатации. Такое право возникает у владельца рекламной конструкции в силу договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции

¹ Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», ч. 5, 9 ст. 19. URL: <https://base.garant.ru/12145525/> (Дата обращения: 30.08.2019).

² Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», ч. 8 ст. 19. URL: <https://base.garant.ru/12145525/> (Дата обращения: 30.08.2019).

³ Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ч. 4, 4.1 ст. 25. URL: <https://base.garant.ru/12157004/> (Дата обращения: 30.08.2019).

⁴ Распоряжение Федерального дорожного агентства от 24 октября 2016 г. № 2192-р «Об организации работы при выполнении мероприятий по установке и эксплуатации рекламных конструкций в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения». URL: <https://base.garant.ru/71538662/> (Дата обращения: 30.08.2019).

⁵ Распоряжение Федерального дорожного агентства от 24 октября 2016 г. № 2192-р «Об организации работы при выполнении мероприятий по установке и эксплуатации рекламных конструкций в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения», п. 4.3. URL: <https://base.garant.ru/71538662/> (Дата обращения: 30.08.2019).

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, п. 5 ст. 274. URL: <https://base.garant.ru/10164072/> (Дата обращения: 30.08.2019).

⁷ Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ч. 4.7 ст. 25. URL: <https://base.garant.ru/12157004/> (Дата обращения: 30.08.2019).

и это право, по смыслу Закона о рекламе, оплачивается в рамках указанного договора.

Длительное время судебные инстанции по спорам, связанным с размещением рекламных конструкций в полосе отвода автомобильной дороги, принимали ситуативные решения, основанные на «конкретных обстоятельствах дела», не пытаясь разрешить данную коллизию по существу.

Не так давно состоялся судебный акт, который хотя и не стал объектом внимания в юридической науке, но, по мнению авторов, имеет огромное значение для практики правоприменения законодательства о рекламе.

Речь идет о привлеченном внимание специалистов [3] Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20.07.2017 по делу № 304-ЭС17-1639, А46-14355/2015 (далее — Определение СКЭС ВС РФ)⁸, рекомендованном 27.12.2017 к применению Президиумом Верховного Суда Российской Федерации (далее — Президиум ВС РФ).

В частности, в указанном Определении были сделаны важнейшие выводы:

«Таким образом, ни положениями Земельного кодекса Российской Федерации, ни Закона об автомобильных дорогах не установлено оснований для предоставления свободного (не предоставленного иному лицу) земельного участка, находящегося в публичной собственности, расположенного в полосе отвода автомобильной дороги, гражданину или юридическому лицу только на условиях сервитута.

В соответствии с п. 10 ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ)⁹ в специальном Законе об автомобильных дорогах, в том числе в ч. 4.1 ст. 25, устанавливаются лишь особые порядок, условия и случаи установления сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог.

Основания для установления сервитута предусмотрены в ст. 274 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ГК РФ)¹⁰».

В чем же принципиальное отличие такого уточненного понимания норм права от ранее применявшегося?

Как известно, в ГК РФ (часть первая) закреплены следующие нормы-принципы (нормы-основания) возникновения права ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитута):

- право сервитута устанавливается только по требованию (в т. ч. по инициативе) лица, заинтересованного в доступе к своему имуществу;
- если иное не предусмотрено законом, то соглашение о сервитуте является возмездным;
- сервитут устанавливается только в интересах собственника недвижимого имущества, желающего получить к нему право доступа через чужой земельный участок. Единственное исключение из этого правила — установление сервитута для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации линейных объектов;
- сервитут устанавливается, если иным способом обеспечить реализацию прав собственника недвижимого имущества невозможно.

На практике это означает, что целью установления сервитута может быть обеспечение доступа исключительно к уже существующему недвижимому имуществу, право собственности на которое зарегистрировано в установленном порядке. По общему правилу, создание объекта недвижимости в будущем не может быть целью установления соглашения о сервитуте.

В свою очередь, для создания объекта недвижимости (здания, сооружения) необходимо предварительно обладать правом собственности на земельный участок, на котором предполагается строительство.

В то же время из ранее сложившейся правоприменительной практики следовало, что нормы ч. 4, 4.1 ст. 25 Закона об автомобильных дорогах устанавливали соглашение о сервитуте с владельцем автомобильной дороги в качестве основания и условия размещения любых объектов в полосе отвода автомобильной дороги. Вне зависимости от имущественного характера размещаемого объекта и вне зависимости от наличия недвижимого имущества, для доступа к которому заключается соглашение о сервитуте.

Все это объяснялось специальным характером норм, закрепленных в Законе об автомобильных дорогах, по отношению к иным нормам права.

Таким образом, базовые нормы гражданского права были «поставлены с ног на голову» и применялись с точностью до наоборот.

Фактически это означало, что для планируемого возведения объекта недвижимости (автозаправочной станции, автовокзала, мотеля, кафе) в полосе отвода автомобильной дороги нет необходимости в приобретении права собственности (или аренды) на соответствующий земельный участок. Однако необходимым и достаточным условием для такого строительства выступало предварительное заключение соглашения о сервитуте для

⁸ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017), п. 26 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017) // <https://www.vsr.ru/documents/practice/26303/> (Дата обращения: 30.08.2019); Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 20.07.2017 по делу № 304-ЭС17-1639, А46-14355/2015. URL: <https://base.garant.ru/71727778/#friends/> (Дата обращения: 30.08.2019).

⁹ Указанная норма в настоящее время изменена (с 01.09.2018) в соответствии с п. 4 ст. 1 Федерального закона от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов». См.: Собрание законодательства РФ. 06.08.2018. № 32 (ч. II). Ст. 5134.

¹⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, ст. 274. URL: <https://base.garant.ru/10164072/> (Дата обращения: 30.08.2019).

создания объекта в будущем и дальнейшего доступа к нему. Право же собственности или аренды на земельный участок, на котором сначала возводится объект недвижимости, а потом осуществляется его эксплуатация, не требовалось и в дальнейшем. Такое соглашение о сервитуте выступало в качестве акта предоставления земельного участка и принималось соответствующими органами для регистрации права собственности на созданный объект недвижимости.

В случае же, когда в полосе отвода автомобильной дороги планировалось размещение иного объекта, например рекламной конструкции, положения гражданского законодательства нарушались еще радикальнее.

Первое: вопреки правилу, закрепленному в п. 1 ст. 274 ГК РФ, соглашение заключалось не для обеспечения доступа к объекту недвижимости (линейному объекту), а в иных целях.

Второе: вопреки правилу п. 3 ст. 274 ГК РФ такое соглашение заключалось не по требованию стороны, желающей получить право доступа к своему имуществу, а вменением в обязанность в качестве предварительного условия установки имущества.

Третье: вопреки правилу абз. 2 п. 1 ст. 274 ГК РФ соглашение заключалось при наличии иной, кроме сервитута, возможности для обеспечения нужд собственника — право беспрепятственного доступа к рекламной конструкции могло быть реализовано на основании соответствующей нормы Закона о рекламе.

Четвертое: при установлении сервитута право доступа к рекламной конструкции становится возмездным дважды. При этом плата за одно право производилась владельцем рекламной конструкции сначала по договору на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, а затем и по соглашению о сервитуте.

Таким образом, владельцу рекламной конструкции для установки и эксплуатации ее в полосе отвода автомобильной дороги требовалось заключить договор установки и эксплуатации рекламной конструкции с федеральным казенным учреждением Росавтодора (далее — ФКУ), получить разрешение органа местного самоуправления, и кроме того, заключить с ФКУ соглашение об установлении сервитута. Эта практика считалась обоснованной, несмотря на явное противоречие Закону о рекламе.

Каково же практическое значение выводов, сделанных 20.07.2017 в уже упоминавшемся Определении СКЭС ВС РФ, для деятельности антимонопольного органа?

Указанным Определением СКЭС ВС РФ подтвержден приоритет положений гражданского законодательства, устанавливающих основания для вступления сторон в правоотношения сервитута. Закон же об автомобильных дорогах, по мнению Президиума ВС РФ, определяет лишь особенности установления сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог.

Применительно к рекламной конструкции это означает, что если нет объекта недвижимого имущества, для доступа к которому его владельцу необходим сервитут (если сервитутарий не требует заключить соглашение о сервитуте, а также у него есть законная возможность для доступа к имуществу без установления сервитута), то нет и предусмотренных гражданским законодательством оснований для заключения такого соглашения о сервитуте в целях установки и эксплуатации рекламной конструкции в полосе отвода автомобильной дороги.

В частности, положения Закона об автомобильных дорогах не могут быть истолкованы как создающие такие основания.

Таким образом, можно сделать вывод, что Распоряжение Росавтодора в части требования заключать соглашение о сервитуте для установки рекламной конструкции нарушает законодательство о рекламе тем, что:

- вводит дополнительное условие для установки рекламной конструкции;
- прямо противоречит ч. 8 ст. 19 Закона о рекламе.

Такое же требование (об обязательном заключении соглашения о сервитуте), установленное в конкретной документации о торгах, помимо сформулированной выше своей незаконности, имеет признаки действия, ограничивающего конкуренцию при проведении торгов, запрещенного ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)¹¹. Поскольку цена такого соглашения в период проведения торгов неизвестна и не определяется в ходе торгов, другие существенные условия соглашения сторонами не согласованы, что препятствует формированию обоснованного ценового предложения участников торгов.

Также повторное требование платы (по соглашению о сервитуте) за право установки рекламной конструкции и доступа к ней в случае заключения договора на торгах, предусмотренных ст. 19 Закона о рекламе, фактически ограничивает доступ к участию в таких торгах, что образует признаки нарушения еще одного запрета, предусмотренного ч. 2 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Нарушается и процедура проведения торгов, контроль за которой антимонопольным органом осуществляется в порядке ст. 18.1 Закона о защите конкуренции.

Так, согласно п. 1 ст. 447 ГК РФ, путем проведения торгов может быть заключен договор, если иное не вытекает из его существа.

Из существа правоотношений сервитута следует, что такое соглашение не может быть заключено путем про-

¹¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». URL: <https://base.garant.ru/12148517/> (Дата обращения: 30.08.2019).

ведения торгов, поскольку оно является индивидуально обусловленным. Необходимость в его заключении может быть только у владельца недвижимого имущества, которому для доступа к своему имуществу требуется предоставление права ограниченного пользования чужим земельным участком. У неограниченного круга лиц не может быть заинтересованности в заключении такого соглашения.

Заключение соглашения о сервитуте (или условие об обязанности заключения такого соглашения) не может быть составной частью договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции в случае заключения такого договора на торгах. Само по себе право на вступление в отношения сервитута не может быть предоставлено на торгах, также такое право не может быть предметом (или частью предмета) торгов.

Таким образом, при включении требования (или условия) заключения соглашения о сервитуте в договор, заключаемый путем проведения торгов, нарушается процедура таких торгов, а именно п. 1 ст. 447 ГК РФ.

В заключение следует отметить, что после вынесения указанного ранее Определения СКЭС ВС РФ в законодательстве Российской Федерации произошли изменения, которые оказали определенное влияние на рассматриваемые проблемы.

Так, если действовавшая на момент вынесения Определения СКЭС ВС РФ норма земельного права¹² определяла, что Законом об автомобильных дорогах устанавливаются «порядок, условия и случаи установления сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог», то с 1 сентября 2018 г.¹³ данная формулировка была изменена и в настоящее время Законом об автомобильных дорогах (ч. 18 ст. 23) определяются только «особенности установления сервитута, публичного сервитута в отношении земельных участков, находящихся в границах полос отвода автомобильных дорог»¹⁴.

Такое изменение, на наш взгляд, подтверждает обоснованность позиции авторов по данной проблеме.

Также указанное выше изменение ЗК РФ, по нашему мнению, должно облегчить доказывание соответствующих нарушений при осуществлении антимонопольными органами государственного надзора за соблюдением

законодательства Российской Федерации о рекламе и обеспечении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства. ■

Литература

1. Вайпан В. А. Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности: комментарий к новому закону // Право и экономика. 2019. № 12. С. 4—19.
2. Болтанова Е. С. Публичный сервитут в целях строительства сооружений: вопросы конституционных прав граждан и обеспечения баланса интересов // Закон. 2019. № 2. С. 45—55.
3. Краснова Т. С. Сервитут для размещения парковки. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 20.07.2017 № 304-ЭС17-1639 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 9. С. 13—21.

Сведения об авторах

Владимиров Вадим Валерьевич: кандидат психологических наук, руководитель управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу; директор Центра проблем антимонопольного регулирования Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС

Контактная информация:

Адрес: 199004, г. Санкт-Петербург, 4-я линия Васильевского острова, д. 13, лит. А
Тел.: +7 (812) 313-04-30
E-mail: to78@fas.gov.ru

Васильев Дмитрий Владимирович: ведущий специалист Центра проблем антимонопольного регулирования Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС

Контактная информация:

Адрес: 199178, г. Санкт-Петербург, Средний пр. Васильевского острова, д. 57/43
Тел.: +7 (921) 859-00-13
E-mail: zvetovod@inbox.ru

¹² Часть 10 ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ в редакции, действовавшей на момент вынесения Определения СКЭС ВС РФ и спорных правоотношений. — *Прим. авт.*

¹³ Федеральный закон от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов», ст. 12. URL: <https://base.garant.ru/72005498/> (Дата обращения: 30.08.2019).

¹⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12124624/> (Дата обращения: 30.08.2019).