

# Закон «О платных автомобильных дорогах» способен затормозить их развитие

**Б.Н. КАРПОВ**, зав. кафедрой «Автомобильные дороги» Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, д-р техн. наук, профессор



**Необходимость разработки оптимального варианта создания платных автомобильных дорог и принятия соответствующего эффективного закона, способствующего развитию и качественной работе всей дорожной сети России, не вызывает сомнений. Проект такого закона представлен правительством Российской Федерации.**

Поскольку в настоящее время, к сожалению, основной закон об автомобильных дорогах РФ не принят, необходимо иметь в виду, что принципиальные положения закона о платных автомобильных дорогах не должны входить в противоречие с будущим основным законом, причем сам закон о платных автомобильных дорогах должен быть открыт для дальнейшего совершенствования. Эти требования накладывают особую ответственность на авторов законопроекта и предполагают необходимость его разработки на системной основе.

Представленный проект федерального закона «О платных автомобильных дорогах» устанавливает дополнительные требования, которые должны быть реализованы при эксплуатации автомобильных дорог на платной основе.

В принципиальных положениях статей закона, в трактовке их содержательной части имеется значительное количество недостатков, по которым ниже представлены наши замечания и предложения.

**I.** Статья 1 проекта закона содержит основные понятия. В частности, автомобильной дорогой признается имущественный комплекс (линейный объект недвижимого имущества), предназначенный для непрерывного и безопасного движения транспортных средств с предусмотренными законодательством Российской Федерации скоростями, нагрузками и габаритами, включающий в себя земельные участки и расположенные на них функционально связанные между собой конструктивные элементы и инженерные сооружения, а также здания, строения, защитные и декоративные лесонасаждения и устройства, другие дорож-

ные сооружения, предназначенные для его обслуживания и являющиеся неотъемлемой технологической частью.

Признание автомобильной дороги имущественным комплексом не совсем оправданно с юридической точки зрения. В соответствии с п. 1 ст. 132 Гражданского кодекса РФ имущественный комплекс, то есть предприятие, признается объектом недвижимости, используемым для осуществления предпринимательской деятельности. Поскольку в РФ большинство автомобильных дорог используется не на платной основе, то признание автомобильной дороги имущественным комплексом является неточным.

Кроме того, усложняется процесс регистрации прав на указанный объект недвижимости, поскольку фактически он состоит из множества иных объектов недвижимости (самого линейного объекта — автомобильной дороги, зданий и сооружений придорожной инфраструктуры и прочего). Значит, необходимо дважды проводить процедуру государственной регистрации прав на указанные объекты — во-первых, как на самостоятельные объекты недвижимости (например, для совершения сделок с ними) и, во-вторых, как на единый объект. Кроме того, не всегда будет возможным в силу объективных причин одновременно с регистрацией прав на линейный объект (автомобильную дорогу) осуществить регистрацию прав на земельный участок, расположенный под ним.

Ст. 1 дает понятие автомобильной дороги общего пользования, однако определение частной (ведомственной) автомобильной дороги в тексте пропущено.

Проект закона дает иную, отличную от действующей в настоящее время классификацию автомобильных дорог общего пользования.

Постановлением правительства РСФСР от 24.12.1991 г. № 61 «О классификации автомобильных дорог в Российской Федерации» (в редакции, измененной постановлением правительства РФ от 11.04.2006 г. № 209) устанавливается классификация автомобильных дорог общего пользования в зависимости от их транспортного значения и принадлежности по следующим видам:

- автомобильные дороги федерального значения (к которым относятся дороги, находящиеся в собственности РФ, а также могут относиться в зависимости от показателей транспортного значения дороги, принадлежащие субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям);
- автомобильные дороги регионального значения (к которым относятся дороги, находящиеся в собственности субъектов РФ, за исключением автомобильных дорог федерального значения, а также могут относиться в зависимости от показателей транспортного значения дороги, принадлежащие муниципальным образованиям);
- автомобильные дороги местного значения (к которым относятся дороги, состоящие в собственности муниципальных образований, за исключением дорог федерального и регионального значения).

Действующая в настоящее время классификация основана на критерии значимости автомобильной дороги. Например, формально дорога может находиться в собственности субъекта, но быть признана федеральной, т.е. находящейся в совместном ведении РФ и субъекта федерации. Предлагаемая в проекте закона классификация основана на разграничении права собственности на собственность РФ, субъекта РФ, муниципальных образований.

**II.** Проект закона не решает вопросы взаимоотношения двух соконцедентов, а еще более запутывает их, устанавливая в ст.ст. 3, 4, 5 полномочия органов государственной власти РФ, субъектов РФ, муниципальных образований. Исходя

из логики закона, получается, что реализация и, соответственно, финансирование проектов строительства автомобильных дорог с участием двух соинвесторов невозможны, поскольку автомобильные дороги согласно законопроекту могут находиться исключительно в собственности РФ, собственности субъекта РФ или муниципального образования. Возможности существования общей долевой собственности на автомобильную дорогу РФ и субъекта РФ законопроект не допускает.

**III.** В п. 2 ст. 10 устанавливается обязанность концессионера обеспечить наличие на платной автомобильной дороге автозаправочных станций, пунктов технического обслуживания и ремонта, аварийных служб и иных объектов придорожной инфраструктуры, предназначенных для оказания за плату соответствующих услуг пользователям платной автомобильной дороги. Возложение такой обязанности на концессионера влечет его обязательство построить указанные объекты. При этом не совсем понятна дальнейшая судьба построенного имущества и неясно, какое именно имущество может быть отнесено к понятию «иные объекты придорожной инфраструктуры».

Согласно легальному определению концессионного соглашения, данному в п. 1 ст. 3 закона «О концессионных соглашениях», одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (далее — объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Получается, что на указанные объекты возникает право государственной собственности у концедента и указанное имущество должно быть передано в эксплуатацию концессионеру. Другими словами, в рамках реализации концессионного соглашения возможность создания объекта с последующей регистрацией права собственности на него за концессионером невозможна и должна регулироваться вне рамок его действия.

**IV.** Проект федерального закона «О платных автомобильных дорогах» в п. 3 ст. 5 прямо предусматривает, что финансирование строительства, реконструкции и эксплуатации платных автомобильных дорог осуществляется на основе концессионных соглашений в порядке, установленном законодательством о концессионных соглашениях. Тем самым проект закона ограничивает возможности использования иных форм привлечения частных инвестиций в финансирование, реконструкцию и эксплуатацию платных автомобильных дорог одним лишь концессионным соглашением.

**V.** Проект закона устанавливает дополнительное основание к принятию концедентом решения о приостановлении эксплуатации на платной основе платной автомобильной дороги — такое как возникновение обстоятельств, временно препятствующих использованию альтернативного бесплатного проезда (п. 3 ст. 13 проекта закона). Конечно, такое положение ущемляет интересы концессионера, поскольку в проекте закона не говорится о размере компенсации, которая уплачивалась бы концессионеру в случае такого приостановления, а, учитывая состояние дорожного покрытия альтернативных дорог, можно предположить, что такое приостановление станет достаточно частым явлением.

**VI.** П. 5 ст. 6 проекта закона устанавливает перечень реквизитов, которые должны быть отражены в решении об эксплуатации автомобильной дороги, среди них такие как:

- перечень населенных пунктов, соединяемых автомобильной дорогой. Пункт реально трудновыполним, поскольку автомобильная дорога, особенно проходящая через территорию нескольких субъектов, может проходить через множество населенных пунктов. Можно предложить такую редакцию: «перечень основных населенных пунктов, соединяемых автомобильной дорогой»;
- перечень пересечений платной автомобильной дороги с иными автомобильными дорогами и примыканий к иным автомобильным дорогам. Данный пункт также реально трудновыполним, поскольку таких примыканий может быть большое количество;
- срок эксплуатации автомобильной дороги на платной основе. Лучше указать максимальный срок эксплуатации автомобильной дороги на платной основе, поскольку срок может быть изменен в результате проведения конкурса,

когда, например, критерием конкурса выступает срок эксплуатации построенного объекта недвижимости.

**VII.** Проект закона устанавливает льготный размер арендной платы, уплачиваемый концессионером. В соответствии со ст. 6 годовой размер арендной платы за земельные участки, используемые для размещения платной автомобильной дороги, предоставленные концессионеру для строительства (реконструкции) и эксплуатации платной автомобильной дороги, не может превышать одного процента кадастровой стоимости этих земельных участков.

Однако неясно, как будет соотноситься данное положение, например, с законодательством Санкт-Петербурга — в частности, с Методикой определения арендной платы за земельные участки (утв. постановлением правительства Санкт-Петербурга от 14.09.2004 г. № 1561), п. 2.22. которой посвящен вопросу определения размера арендной платы за земельные участки, переданные концессионеру. Согласно этому пункту при расчете арендной платы за земельные участки для строительства и эксплуатации автомагистралей, строительство и эксплуатация которых производится в соответствии с концессионными соглашениями, концедентом в которых выступает Российская Федерация и Санкт-Петербург, на период строительства автомагистралей применяется ставка арендной платы, рассчитанная в соответствии с п. 2.5 Методики, а после завершения строительства автомагистралей на период их эксплуатации, но не более срока действия концессионного соглашения, применяется ставка арендной платы в размере 0,0325 условной единицы за 1 кв. м в год.

Переходные положения законопроекта ставят крест на таком проекте, как строительство и последующая эксплуатация на платной основе Западного скоростного диаметра в Санкт-Петербурге, поскольку в проекте записано, что «перевод в эксплуатацию на платной основе автомобильных дорог в границах населенных пунктов осуществляется только в отношении автомобильных дорог, проектная документация по которым утверждена после вступления в силу настоящего федерального закона».

В соответствии с вышеизложенными замечаниями считаем, что представленный проект закона требует существенной переработки. Принятие его в предложенном варианте лишь затормозит создание платных дорог в России.