

**Пояснительная записка к проекту федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон от 8 ноября 2007
года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в
Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации»**

В современных условиях развития национальной экономики для качественного функционирования транспортной отрасли недостаточно только наличия автомобильных дорог, необходима развитая дорожная инфраструктура.

Рост количества автомобильного транспорта выводит на приоритетные позиции сосредоточение усилий на увеличении количества и улучшении качества именно автодорожной инфраструктуры.

Статистические данные по количеству объектов дорожного сервиса, расположенных на автомобильных дорогах федерального значения приведены в таблице 1.

Таблица 1

Число объектов дорожного сервиса, расположенных на автомобильных дорогах федерального значения (на конец года)¹

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Площадки-стоянки	4072	4124	4129	4547	4340	4647
Площадки отдыха с эстакадой	586	595	569	528	502	504
Моечные пункты	321	280	290	303	286	295
Объекты розничной торговли	4509	4373	4513	4518	4431	4366
Объекты общественного питания	4179	4179	4373	4203	4032	3922
Мотели, кемпинги	618	625	730	690	734	825
Автозаправочные станции	4808	4938	5013	4779	4823	4907
Станции технического обслуживания	1165	1167	1225	1231	1198	1108
Медпункты	486	467	467	449	394	364
Общественные туалеты	3127	3018	2768	2877	3091	3101
Объекты рекламы	13559	13542	13616	13393	10816	10938
Посты ГИБДД, таможни	508	488	473	440	340	349
Пункты весового контроля	67	62	62	73	76	80
Пункты связи	1011	11133	1139	1073	1055	1205
Прочие объекты сервиса	266	313	380	354	428	582

Из данных, указанных в таблице 1, следует, что за период с 2010 по 2015 годы наблюдается положительная динамика роста объектов дорожного сервиса.

¹ Транспорт и связь в России. 2016: Стат.сб./Росстат. - Т65 М., 2016. – с. 45

Вместе с тем, создание и функционирование данных объектов сопряжено с наличием определённых проблем в данной сфере.

Так, в настоящее время объекты дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог федерального значения:

- не в полной мере отвечают реальным потребностям участников дорожного движения – пользователей указанных автомобильных дорог;
- не образуют упорядоченной системы;
- имеют несоответствия требованиям к обустройству и содержанию примыканий переходно-скоростных полос;
- не регламентированы по составу и качеству оказываемых на их территории услуг;
- характеризуются отсутствием оформления прав на переходно-скоростные полосы и участки под ними, неурегулированностью отношений, возникающих между владельцами объектов дорожного сервиса и автомобильных дорог при строительстве и содержании элементов присоединения к дороге.

Для выработки направлений решения существующих проблем и улучшения ситуации в сфере дорожного сервиса в 2013 году была разработана Концепция развития объектов дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог общего пользования федерального значения (далее – Концепция). Концепция была подготовлена Рабочей группой, состоящей из представителей Росавтодора, Минтранса России и ГК «Автодор», с привлечением экспертов в области дорожной деятельности, проектирования и строительства автозаправочных комплексов и других профильных видов деятельности. Концепция одобрена Министерством транспорта Российской Федерации (поручение от 21 ноября 2013 года № МС7/203).

Основными задачами Концепции были провозглашены, в частности:

- реализация системного подхода, определяющего единые стандарты и требования к объектам дорожного сервиса, механизмы предоставления земельных участков в границах полосы отвода, и т.д., что должно способствовать как упрощению процедур согласования, так и обеспечению надлежащего контроля за соблюдением установленных стандартов;
- создание условий для строительства современных объектов дорожного сервиса, а также multifunctional комплексов высокого уровня обслуживания с организацией подъездных путей и подведением необходимых коммуникаций к таким объектам дорожного сервиса и комплексам.

По результатам исследований, проведенных в рамках разработки Концепции установлено, среди прочего, что существующие в настоящее

время вдоль автомобильных дорог объекты дорожного сервиса характеризуются несоответствием требованиям к обустройству примыканий переходно-скоростных полос (полосы разгона и торможения).

Среди основных причин такого положения были выделены, в том числе, отсутствие современной нормативной базы.

В частности, отмечено, что реализация целей и задач развития сети объектов дорожного сервиса требует разработки новых и корректировки действующих нормативных правовых и технических актов, в том числе:

- уточнение определения элементов присоединения;
- изменения в части заключения с владельцами автомобильных дорог и владельцами объектов дорожного сервиса договора о присоединении к автомобильной дороге².

Еще в марте 2014 года в рамках круглого стола, проведенного Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации и Росавтодором, состоялось экспертное обсуждение Концепции, в ходе которого было отмечено, что участие бизнеса в создании объектов дорожного сервиса, в том числе, соответствующих законодательству элементов присоединения объектов дорожного сервиса осложняется продолжительностью процедур до 1,5-2 лет и трудностями в получении в пользование и оформлении земельных участков, примыкания участка к автодороге, получении технических условий.

Вместе с тем, до настоящего времени остаётся крайне острым вопрос по урегулированию (или разграничению) прав на сооружения примыкания и участки, занимаемые ими. В настоящее время строительство примыканий выполняется за счет владельца объекта дорожного сервиса. Владельцы ОДС с этим согласны, но при этом требуется законодательное урегулирование имущественного статуса построенных сооружений (ПСП, примыканий и т.д.) и вопроса об обязанностях по содержанию и эксплуатации, определению стоимости таких работ. С одной стороны, эти примыкания находятся на балансе владельца ОДС как незавершенное строительство, основные средства либо как затраты, с другой — становятся неотъемлемой частью дороги и владелец ОДС не является их собственником, что порождает многочисленные сложности во взаимодействии владельцев ОДС и операторов дорог, а также претензии со стороны контролирующих и надзорных органов³.

² <http://ac.gov.ru/files/content/1372/23-12-13-konc-ods-pdf.pdf> - Концепция развития объектов дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог общего пользования федерального значения

³ <http://ac.gov.ru/files/attachment/1754.pdf> - Результаты экспертного обсуждения Концепции развития дорожного сервиса, проведенного Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации и Росавтодором

На практике, вместо решения вопроса о правовом статусе самих сооружений примыкания и порядке их оформления, владельцы автомобильных дорог используют все возможные инструменты земельных отношений (от аренды, сервитута и фактического пользования) для получения материальной выгоды от нахождения сооружений в полосах отвода, действуя вразрез с правовым регулированием и природой примыканий как объекта общего пользования, и в противоречие с гражданским и земельным законодательством, что в результате породило множество противоречий в судебной практике и официальных позициях органов власти (налоговых, органов по управлению автомобильными дорогами).

Несмотря на актуальность данного вопроса и то, что длительное время работа в этом направлении ведется, до настоящего времени не выработан единый подход к данной проблеме как среди представителей органов власти (в Минтрансе России, Росавтодоре, ГК «Автодор»), так и среди владельцев объектов дорожного сервиса.

В целях решения указанной проблемы предложен настоящий проект федерального закона.

В частности, предлагается усовершенствовать существующую конструкцию договора о присоединении, заключаемого между владельцами автомобильной дороги и объекта дорожного сервиса, в соответствии с которым будут определяться обязательства и порядок их осуществления при строительстве, реконструкции, ремонте примыканий, включая подъезды, съезды и примыкания, переходно-скоростные полосы, расположенных в границах полосы отвода автомобильной дороги и предназначенных для присоединения к автомобильной дороге, и порядок передачи таких элементов собственнику автомобильной дороги.

Так, после ввода в эксплуатации элементов присоединения, становящихся неотъемлемой частью автомобильной дороги, предполагается, что они будут передаваться в собственность лицу, в собственности которого находится автомобильная дорога. В дальнейшем обязательство по их содержанию и ремонту будет нести владелец объекта дорожного сервиса.

Существующие примыкания будут подлежать приведению в соответствие с нормативными требованиями за счет владельцев объектов дорожного сервиса и в силу закона переходить в собственность лиц, в собственности которых находятся автомобильные дороги.

Принятие законопроекта в рамках изложенной концепции принятия дополнительных расходных обязательств бюджета не потребует.

Основные положения законопроекта отражены в таблице 2.

Таблица 2

Сравнительная таблица
по проблемным вопросам, возникающим между владельцами
автомобильных дорог и владельцами объектов дорожного сервиса при
присоединении таких объектов к автомобильным дорогам, требующим
законодательного регулирования

№ п/п	Проблемные вопросы	В настоящее время	После принятия проекта закона
1.	Предмет регулирования закона	Технические, эксплуатационные требования	Технические, эксплуатационные требования Вопросы прав на сооружения присоединения (передача, оформление) Вопросы прав на земельный участок
2.	Статус сооружений присоединения	Статус не определен: 1. Не урегулировано, в чьей собственности сооружение. 2. Существует общая норма об обязанности содержания и ремонта за счет владельца ОДС	Статус определен: 1. Сооружение фактически и юридически переходит в собственность владельца дороги. 2. Разграничены обязанности между владельцем дороги и владельцем ОДС по содержанию ремонтам и эксплуатации.
3.	Балансовая принадлежность	Сооружение в качестве затрат на балансе владельца ОДС	Сооружение после завершения строительства передается владельцу дороги
4.	Режим налогообложения	1. Не урегулирован для владельцев ОДС. 2. Существуют множественные споры о праве на льготы для владельцев ОДС по налогу на имущество	1. Владелец дороги после передачи пользуется правом на льготу в силу закона 2. У владельца ОДС не возникает объекта налогообложения. Отсутствуют споры с налоговыми органами.
5.	Права на землю	Отсутствует единообразный подход: 1. в отношении участков ГК «Автодор» заключается аренда либо в судебном порядке взыскивается плата за фактическое пользование 2. в отношении земель ФКУ и иных учреждений, осуществляющих полномочия владельцев дорог не урегулировано	Определены права на землю: 1. На период строительства земельный участок предоставляется владельцу ОДС на возмездной основе. 2. После завершения строительства и передачи сооружений владельцу дороги предоставление участка владельцу ОДС и оформление его прав не требуется.

6.	Документальное оформление и содержание отношений сторон	1. Технические условия 2. Договор присоединения: только в части технических, эксплуатационных требований	1. Технические условия: в части технических, эксплуатационных требований. 2. Договор присоединения: в части организационных, земельных, имущественных и отношений и технико-эксплуатационных требований
----	--	---	--

Таким образом, принятие предлагаемого законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» соответствует политике, проводимой в настоящее время органами государственной власти в данной сфере, в частности, положениям вышеуказанной Концепции и направлено на решение основных обозначенных в ней проблем.