



**СОЮЗ «ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ»**  
UNION «CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION»

пр. Кировский, 40 А, г. Ростов-на-Дону, 344022, Россия | 40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia  
Тел/факс | tel/fax: +007 (863) 2687600, 2687601 | e-mail: tpp@tppro.ru | www.tppro.ru  
ОГРН 1026100004457 ИНН 6163020004 КПП 616301001

№ 1256/08

«20» декабря 2019 г.

Директору департамента  
по работе с объединениями  
предпринимателей Торгово-  
промышленной палаты  
Российской Федерации

Г.П.Манжосову

На № 08/0451 от 12.12.2019

ТПП Ростовской области рассмотрены проекты Федеральных законов:  
«О внесении изменений в статьи 29 и 40 Федерального закона "Об  
автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации  
и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской  
Федерации";

«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об  
административных правонарушениях в части установления ответственности  
за неисполнение обязанности по внесению платы за проезд по платным  
автомобильным дорогам, платным участкам автомобильных дорог»;

"О внесении изменений в статью 179<sup>4</sup> Бюджетного кодекса Российской  
Федерации".

Полагаем, что законопроекты не могут быть поддержаны по  
следующим основаниям.

Предлагаемые законопроектами дополнение части 1 статьи 29 и изменение редакции части 1 статьи 40 Федерального закона "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - ФЗ "Об автомобильных дорогах»), установление в КоАП РФ нового состава административного правонарушения (статья 12.21<sup>4</sup>) по существу направлены на необоснованное административное вмешательство государства в частно-правовые отношения, складывающиеся между пользователями автомобильных дорог и владельцами (концессионерами, частными партнерами) платных автомобильных дорог (платных участков автомобильной дороги).

На данный момент проезд транспортного средства по платной автомобильной дороге (участкам дорог) осуществляется на основании договора с владельцем автомобильной дороги (концессионерами, частными партнерами). Факт заключения договора подтверждается документом об оплате проезда (п. 1 ст. 40 ФЗ "Об автомобильных дорогах»). Такими документами являются проездные талоны с разным сроком действия, многоразовые талоны с магнитной полосой, электронные контактные и бесконтактные смарт-карты, дающие право на ограниченное число проездов через пункт взимания платы.

Изменение редакции данной статьи закона и исключение указания на гражданско-правовой характер отношений между пользователями и владельцами автомобильной дороги (концессионерами, частными партнерами) на сам факт наличия договорных отношений между сторонами не влияет.

Такой подход подтверждается и тем, что в силу пункта 3 Правил оказания услуг по организации проезда транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, платным участкам таких автомобильных дорог (утв. Постановлением

Правительства РФ от 19.01.2010 N 18 в ред. от 16.07.2014) пользование платной автомобильной дорогой осуществляется на основании договора между пользователем и оператором, согласно которому оператор обязан предоставить пользователю право проезда и организовать дорожное движение в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и настоящих Правил, а пользователь - оплатить предоставленную услугу.

В Решении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11.07.2018 N АКПИ18-480 отмечено, что Гражданский кодекс Российской Федерации предусматривает возможность заключения договоров путем совершения лицом действий, свидетельствующих о намерении заключить договор, - конклюдентных действий. Согласно статье 158 этого Кодекса сделки совершаются устно или в письменной форме (простой или нотариальной). Сделка, которая может быть совершена устно, считается совершенной и в том случае, когда из поведения лица явствует его воля совершить сделку.

Федеральный закон "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" закрепляет обязанность владельца платной автомобильной дороги или автомобильной дороги, содержащей платные участки, обеспечивать пользователей платной автомобильной дорогой или платным участком автомобильной дороги информацией о стоимости проезда транспортных средств по ним, об оказываемых услугах, о порядке, формах и системе их оплаты, перечне услуг, входящих в стоимость проезда транспортных средств по такой автомобильной дороге или такому участку автомобильной дороги, и о порядке оказания этих услуг (часть 3 статьи 40).

Возможность совершения сделок, в том числе сделок с гражданами, конклюдентными действиями обусловлена спецификой предмета таких сделок, связанной с невозможностью заключения отдельных письменных сделок с каждым потребителем ввиду большого количества заключаемых



договоров и технологическими особенностями оказываемых услуг. Путем совершения конклюдентных действий могут заключаться договоры оказания коммунальных услуг, услуг связи проводного радиовещания, услуг связи по передаче данных, аренды транспортного средства с экипажем и другие.

Подпункт "а" пункта 4 Правил позволяет заключать договор на оказание услуг по организации платного проезда путем совершения конклюдентных действий, направлен на упрощение порядка предоставления услуг гражданам и юридическим лицам и тем самым - на защиту их интересов и сам по себе не может расцениваться как нарушающий права административного истца как потребителя.

Таким образом, федеральным законодателем, правительством и судебной практикой подтверждается гражданско-правовой характер отношений между пользователями и операторами (владельцами, концессионерами) дорог.

Рассматриваемые законопроекты нарушают фундаментальный принцип недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела (пункт 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Предпринятая в пояснительной записке попытка обоснования такого вмешательства государства в частные дела созданием условий для привлечения частных инвестиций в экономику, обеспечением стабильности общественных отношений в сфере гражданского оборота, созданием механизма понуждения к внесению платы может быть применена ко всем без исключения гражданско-правовым отношениям (купля-продажа, подряд, перевозка и др.).

Такой подход с неизбежностью создает угрозу правам и свободам граждан, организаций и предпринимателей в сфере гражданского оборота.

Надуманым выглядит и обоснование наложения административного штрафа на частное лицо за нарушение гражданско-правовой обязанности по оплате проезда необходимостью соблюдения Конституции Российской

Федерации и законов, поскольку обязанность по оплате у пользователя дороги возникает не из закона, а из договора.

Установленные Конституцией Российской Федерации (статья 19) гарантии равенства не могут быть произвольно использованы для обоснования взыскания государством штрафа за неисполнение гражданско-правовой обязанности.

Следует учитывать, что по смыслу части 3 статьи 40 "Об автомобильных дорогах стоимость проезда по платным дорогам (участкам дорог) в различных регионах страны может существенно различаться. В силу этого установление административного штрафа в едином размере (пять тысяч рублей) наоборот приведет к нарушению принципа равенства и справедливости.

Само определение размера штрафа не имеет правового и экономического обоснования и может быть расценено как произвольно установленное.

Кроме того, изъятие в административном порядке части собственности гражданских субъектов и передача ее в собственность государства (доходы федерального бюджета) для достижения публичных целей противоречит частям 1 и 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации, целям и задачам законодательства об административных правонарушениях.

Президент



Н.И.Присяжнюк

Кочура В.Н.  
268-76-17