

УДК 347
DOI 10.52452/19931778_2021_4_170

ОПРЕДЕЛЕНИЕ СУБЪЕКТА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ АВТОМОБИЛЬНЫМИ ДОРОГАМИ

© 2021 г.

Л.А. Чеговадзе,¹ Н.О. Кудин^{1,2}

¹Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

²Приволжская электронная таможня, Н. Новгород

nikitakudin1998@gmail.com

Поступила в редакцию 01.07.2021

Дороги передаются владельцам на вещном праве с отражением информации об этом в Едином государственном реестре автомобильных дорог. Бремя содержания автомобильных дорог общего пользования осуществляется посредством дорожной деятельности. Под дорожной деятельностью понимается несение вещного бремени содержания имущества для обеспечения сохранности публичного имущества собственником. Подрядные организации осуществляют работы на основании составленного собственником автомобильной дороги технического задания.

Ключевые слова: автомобильная дорога, автомобильная дорога общего пользования; бремя содержания; собственник автомобильной дороги; дорожная деятельность; управленческая функция; подрядная деятельность; титульный собственник; противоречивость судебной практики.

Плохие дороги – исконно российская тема. Редкий случай, когда населенный пункт может похвастаться удобными и безопасными для движения автомобильными дорогами. Автомобильные дороги общего пользования относятся к особым объектам гражданских прав: они могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности [1]. Также закон [2] допускает передачу автомобильных дорог общего пользования, находящихся в федеральной собственности и используемых на платной основе, а также автомобильных дорог общего пользования федерального значения, содержащих платные участки, в доверительное управление государственной компании «Российские автомобильные дороги». Дороги передаются владельцам на вещном праве с отражением информации об этом в Едином государственном реестре автомобильных дорог [1, 3].

Учитывая положения ст. 210 ГК РФ о бремени содержания принадлежащего собственнику имущества, собственники дорог и лица, которым автомобильные дороги общего пользования переданы на вещном праве, несут бремя их содержания. Бремя содержания автомобильных дорог общего пользования, исходя из смысла п. 6 ст. 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ [1] (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ) осуществляется посредством дорожной деятельности через проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог [1]. На территории Российской

Федерации дорожная деятельность реализуется фактически трехзвенной системой управляющих органов [4], а именно через федеральные органы исполнительной власти, реализующие функции государственного управления в сфере дорожной деятельности (Министерство транспорта Российской Федерации [5] и Федеральное дорожное агентство «Росавтодор» [6]), органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия по государственному управлению сферой дорожной деятельности субъектов Российской Федерации (на территории Нижегородской области таким органом является министерство транспорта и автомобильных дорог Нижегородской области), органы управления дорожной деятельностью муниципальных образований (к примеру, департамент транспорта и дорожного хозяйства администрации г. Н. Новгорода). Таким образом, осуществление дорожной деятельности является управленческой функцией, разграниченной, исходя из значения автомобильной дороги общего пользования, между федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В связи с этим возникает вопрос: какова природа деятельности подрядных организаций, привлекаемых титульным собственником автомобильной дороги для поддержания ее в надлежащем состоянии, является она дорожной деятельностью или ей свойственен подрядный (предпринимательский) характер? Ответ на данный вопрос весьма актуален, поскольку в гражданском судопроизводстве именно этим определяется, кто конкретно яв-

ляется надлежащим ответчиком в имущественных спорах пользователей автомобильных дорог в связи с ненадлежащим состоянием дорожного полотна.

Судебную практику по данному вопросу «лихорадит»: есть примеры, когда к ответственности привлекаются подрядные организации. В то же время все чаще суды решают, что «поскольку администрацией г.о.г. Бор Нижегородской области как владельцем автомобильной дороги не исполнено обязательство по надлежащему ее содержанию, в силу ст. 1069 ГК РФ причиненный вред подлежит взысканию с администрации г.о.г. Бор Нижегородской области». Объясняется это тем, что «наделение муниципального бюджетного учреждения отдельными функциями по организации работ в отношении дорог местного значения не освобождает администрацию г.о.г. Бор Нижегородской области от обязанности по осуществлению полного и своевременного контроля за осуществлением возложенных на нее функций, а также контроля за состоянием этих автомобильных дорог» [7].

И на самом деле, именно на собственниках автомобильных дорог лежит обязанность по оценке их технического состояния, разработке технического задания по ремонту и содержанию автомобильных дорог, составлению сметных расчетов стоимости работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог; по организации проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог; по приемке работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог [8]. Иными словами, оценивая техническое состояние дороги, собственник автомобильной дороги формирует техническое задание государственного контракта, в котором содержится вид и перечень работ, которые титульный владелец автомобильной дороги считает необходимым и достаточным для обеспечения сохранности автомобильной дороги и ее надлежащего состояния. Согласно п. 1 ст. 179.4 Бюджетного кодекса РФ дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования финансируется из средств дорожных фондов и, следовательно, входит в сферу бюджетных обязательств. Кроме того, в соответствии с п. 18 ст. 11 Федерального закона № 257-ФЗ утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог федерального значения и правил расчета размера ассигнований федерального бюджета на указанные цели относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности [1].

Таким образом, оценка технического состояния автомобильной дороги – это организационно-распорядительная деятельность уполномоченных органов государственной власти, поскольку по результатам оценки технического состояния автомобильных дорог и в соответствии с проектами организации дорожного движения, а также с учетом анализа аварийности осуществляется формирование плана разработки проектов или сметных расчетов [9].

Тем не менее отдельные суды не придают значения положениям закона и не учитывают позиции судебной практики. Так, Нижегородский областной суд решил, что ответственность за причинение физического лицу ущерба должен нести подрядчик – ООО «Автострой-52», который, по мнению суда, не исполнил надлежащим образом свои обязанности по содержанию покрытия на участке дороги, где имело место ДТП. Судебная коллегия по гражданским делам Нижегородского областного суда мотивировала эту позицию тем, что в муниципальном контракте, который был заключен между ООО «Автострой-52» и Администрацией г. Н. Новгорода, содержатся пункты, которыми определено, что подрядчик в процессе производства работ по содержанию автомобильных дорог и элементов их обустройства обязан обеспечить соответствие состояния автомобильной дороги при ее содержании установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам [10]. Представляется, что при вынесении данного постановления суд не учел весьма важные для существа спора обстоятельства.

Решающую роль в определении надлежащего ответчика за несохранность автомобильных дорог играет понимание существа дорожной деятельности. Также важно определить и характер деятельности подрядных организаций и существо государственных и муниципальных контрактов, в рамках которых госзаказчик выдает подрядчику конкретное задание на выполнение работ, а не поручает вести дорожную деятельность во всем ее объеме. Ответственным за дорожную деятельность, за вид и объемы работ, необходимых для ее надлежащего осуществления, остается либо собственник публичного имущества, либо лица, в ведение которых это имущество находится. Подрядные организации дорогами не ведают, на вещном праве они им не передаются. Подрядчики должны нести ответственность так, как это установлено в ГК РФ, а именно – за качество выполнения порученной заказчиком работы и за то, чтобы результат работ и по объему соответствовал заданию, выданному в рамках сметы контракта.

Подрядчики – это лица, осуществляющие не дорожную, а предпринимательскую деятельность, направляющие свои усилия на получение прибыли от выполнения работ и оказания услуг по заключаемым контрактам. Учитывая легальное определение предпринимательской деятельности, данное в п. 1 ст. 2 ГК РФ, можно сделать вывод, что подрядная деятельность является предпринимательской деятельностью, поскольку ей свойственны следующие признаки: самостоятельность (является одним из квалифицирующих признаков предпринимательской деятельности. Имущественная самостоятельность выражена тем, что субъект обладает обособленным имуществом на праве собственности, в хозяйственном ведении или оперативном управлении [11]); деятельность, осуществляемая на свой риск; направленность деятельности на получение прибыли (т.е. присутствует коммерческий характер); законность осуществления деятельности [12]. И сама по себе подрядная деятельность (ст.ст. 702, 703 ГК РФ) такова, что никоим образом не связана с дорожной деятельностью. В первую очередь потому, что дорожная деятельность направлена на обеспечение сохранности и развития автомобильных дорог, улучшение их технического состояния, а подрядная деятельность направлена на выполнение работ по конкретному заданию заказчика, который выдает его в рамках собственного бремени содержания публичного имущества. Подрядные организации осуществляют работы на основании составленного собственником автомобильной дороги технического задания. И если собственник автомобильной дороги принимает результаты их работ без возражений, он тем самым подтверждает, что достигнутые подрядчиком результаты соответствуют выданному заданию. Подрядчик не обязан выполнять работы сверх задания или в ущерб своим имущественным интересам. И если достигнутые в рамках государственного или муниципального контракта результаты недостаточны для того, чтобы состояние автомобильных дорог было надлежащим, подрядным организациям должны выдаваться и финансироваться из соответствующего бюджета иные, более расширенные задания. Следовательно, именно титульный собственник либо иное лицо, которое владеет дорогой и финансируется для осуществления дорожной деятельности, и являются ответственными лицами за содержание автомобильной дороги. Поэтому именно эти субъекты и должны привлекаться в качестве надлежащих ответчиков по спорам вследствие ДТП, происходящих на дороге по причине неудовлетворительного состояния дорожного покрытия.

И чтобы устранить противоречивость судебной практики, необходимо признать, что деятельность подрядных организаций является не дорожной деятельностью, а предпринимательской деятельностью, направленной на извлечение прибыли от выполнения работ и оказания услуг. На собственнике автомобильной дороги лежат обязанности, включенные законодателем в содержание дорожной деятельности. Именно собственник или иной титульный владелец дороги должны на основании оценки технического состояния автомобильной дороги разрабатывать технические задания по ремонту и содержанию автомобильных дорог и составлять сметные расчеты стоимости работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог так, чтобы бюджетные средства, выплачиваемые в рамках государственных и муниципальных контрактов, были достаточны для обеспечения сохранности дорог. Подрядные организации могут привлекаться к ответственности только в рамках контрактов в случае, если работы выполнены ими некачественно или не в полном объеме. Требования о возмещении вреда от ДТП, вызванных ненадлежащим состоянием дорожного покрытия, могут быть удовлетворены за счет подрядчиков лишь в случаях установления прямой причинной связи произошедшего с ненадлежащим выполнением заданий по контракту.

Список литературы

1. Федеральный закон Российской Федерации 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» // Российская газета. 2007. № 254.
2. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29. Ст. 3582.
3. Приказ Минтранса России от 20.05.2009 № 80 «О Едином государственном реестре автомобильных дорог» (вместе с «Правилами формирования и ведения Единого государственного реестра автомобильных дорог», «Порядком предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре автомобильных дорог») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 31.
4. Юшков А.В. О некоторых правовых проблемах дорожной деятельности в Российской Федерации // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2019. № 1. С. 107–109.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 169.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве» // Российская газета. 2004. № 31.

7. Апелляционное определение Нижегородского областного суда г. Н. Новгорода от 05.09.2017 г. № 33-10347/2017 // СПС «Электронное правосудие» [Электронный ресурс]. URL: <http://bsr.sudrf.ru> (дата обращения: 29.11.2020).

8. Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2009 г. № 928 «Об утверждении Правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог федерального значения» // СЗ РФ. 2009. № 47. Ст. 5666.

9. Чеговадзе Л.А. Об ответственных за сохранность автомобильных дорог России // Законы Рос-

сии: опыт, анализ, практика. 2020. № 1. С. 47–51.

10. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 11.06.2020 № 33-3552/2020. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 29.11.2020).

11. Баттахов П.П. Соотношение понятий предпринимательской, торговой и коммерческой деятельности и признаки // Colloquium-journal. 2020. № 3–9. С. 10–13.

12. Антюфеев А.Д. Анализ легального определения и признаков предпринимательской деятельности // Уральский журнал правовых исследований. 2020. № 4 (11). С. 3–15.

DEFINITION OF THE SUBJECT OF RESPONSIBILITY FOR HARM IN THE USE OF ROADS

L.A. Chegovadze, N.O.Kudin

Roads are transferred to the owners on the property right with the reflection of information about this in the Unified state register of highways. The burden of maintaining public roads is carried out through road activities. Road activity is understood as the introduction of the real burden of maintaining property to ensure the safety of public property by the owner. Contractors carry out work on the basis of the technical task drawn up by the owner of the highway.

Keyword: road, public road, burden of maintenance, owner of the highway, road activities, management function, contracting activities, the titular owner, inconsistency of judicial practice.

References

1. Federal Law of the Russian Federation № 257-FL of November 8, 2007 «On Highways and on Road Activity in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. 2007. № 254.

2. Federal Law № 145-FL of July 17, 2009 «On the State Company «Russian Highways» and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2009. № 29. Ar. 3582.

3. Order of the Ministry of Transport of the Russian Federation № 80 dated 20.05.2009 «On the Unified State Register of Highways» (together with the «Rules for the formation and maintenance of the Unified State Register of Highways», «The procedure for providing information contained in the Unified State Register of Highways») // Bulletin of Normative Acts of Federal Executive Authorities. 2009. № 31.

4. Yushkov A.V. On some legal problems of road activity in the Russian Federation // Actual Problems of Administrative Law and Process. 2019. № 1. P. 107–109.

5. Resolution of the Government of the Russian Federation № 395 of July 30, 2004 «On approval of the Regulations on the Ministry of Transport of the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. 2004. № 169.

6. Resolution of the Government of the Russian Federation № 374 of July 23, 2004 «On approval of the Regulations on the Federal Road Agency» // Rossiyskaya Gazeta. 2004. № 31.

7. Appeal ruling of the Nizhny Novgorod Regional Court of the city of Nizhny Novgorod dated 05.09.2017 № 33-10347/2017 // LRS «Electronic Justice» [Electronic resource]. URL: <http://bsr.sudrf.ru> (Date of access: 29.11.2020).

8. Resolution of the Government of the Russian Federation of November 14, 2009 № 928 «On approval of the Rules for the organization and conduct of work on the repair and maintenance of highways of federal significance» // CL RF. 2009. № 47. Art. 5666.

9. Chegovadze L.A. On responsibility for the safety of highways of Russia // The Law of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2020. № 1. P. 47–51.

10. Appeal ruling of the Nizhny Novgorod Regional Court of 11.06.2020 No. 33-3552/2020. It was not published // LRS «ConsultantPlus» [Electronic resource]. URL: <http://www.consultant.ru> (Date of access: 29.11.2020).

11. Battakhov P. P. Correlation of the concepts of entrepreneurial, trade, and commercial activity and signs // Colloquium-journal. 2020. № 3–9. P. 10–13.

12. Antyufeev A.D. Analysis of the legal definition and signs of entrepreneurial activity // Ural Journal of Legal Research. 2020. № 4 (11). P. 3–15.