

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИ ПРОЕКТИРОВАНИИ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЗОН (МФЗ)

FEATURES OF STATE REGULATION AND LEGAL ASPECTS IN THE DESIGN OF MULTIFUNCTIONAL ZONES (MFZ)

**N. Korotkikh
V. Borisov**

Summary. The article analyzes the features of state regulation and legal support for the design and construction of multifunctional road service zones. A number of gaps in legislation have been identified that impede the effective development of roadside service infrastructure. A set of measures to improve the regulatory framework in this area is proposed.

Keywords: multifunctional zones; road service; motorways; government regulation; legal regulation; infrastructure; transport.

Россия — крупнейшая по площади страна в мире, что обуславливает потребность в разветвленной сети автомобильных дорог для обеспечения транспортной связанности регионов. Важным элементом дорожной инфраструктуры являются многофункциональные зоны (МФЗ) — инфраструктурные зоны, расположенные вдоль автомобильных дорог, предназначенных для размещения объектов дорожного сервиса, а также для отдыха участников дорожного движения.

Многофункциональные зоны предполагают наличие — автозаправочных станций, автомоек, станций технического обслуживания, а также площадки для стоянки грузового и пассажирского автотранспорта, а также зон отдыха (мотели, пункты питания и торговли).

Однако, несмотря на востребованность МФЗ для комфортных и безопасных поездок, на сегодняшний день существует ряд нерешенных проблем в сфере их проектирования и строительства. В частности, отмечается недостаточная проработка государственного регулирования и правового обеспечения данного процесса. Это приводит к затруднениям при выборе земельных участков, согласовании проектной документации и получении разрешений на строительство.

Цель данной статьи — проанализировать существующие пробелы в государственном регулировании проектирования МФЗ и разработать рекомендации по совершенствованию правовых механизмов в этой сфере.

Коротких Николай Юрьевич

Аспирант, Санкт-Петербургский университет
технологий управления и экономики
N1kikor@yandex.ru

Борисов Валерий Евгеньевич

Главный инженер,
ФКУ Упрдор «Северо-Запад» г. Санкт-Петербург, Россия

Аннотация. В статье проанализированы особенности государственного регулирования и правового обеспечения процесса проектирования и строительства многофункциональных зон дорожного сервиса. Выявлен ряд пробелов в законодательстве, препятствующих эффективному развитию инфраструктуры придорожного сервиса. Предложен комплекс мер по совершенствованию нормативно-правовой базы в этой сфере.

Ключевые слова: многофункциональные зоны; дорожный сервис; автомагистрали; государственное регулирование; правовое регулирование; инфраструктура; транспорт.

Работа может послужить основой для выработки эффективной государственной политики в области развития придорожного сервиса.

Согласно Федеральному закону «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации» № 257-ФЗ, к автомобильным дорогам общего пользования относятся дороги, предназначенные для движения транспортных средств неограниченного круга лиц¹.

В рамках автодорог общего пользования выделяется категория федерального значения. К ним относятся магистрали, соединяющие Москву с другими столицами и административными центрами регионов России, а также дороги, включенные в перечень международных маршрутов согласно межправительственным соглашениям². Кроме того, автомобильные дороги общего пользования подразделяются по техническим параметрам и условиям движения³: автомагистрали, скоростные автодороги и обычные автомобильные дороги, отличающиеся количеством полос движения, наличием пере-

¹ Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 08.11.2007 № 257-ФЗ; Ст.5, п.3;

² Федеральный закон «Об автомобильных дорогах ...» от 08.11.2007 № 257-ФЗ; Ст.5, п.5;

³ Федеральный закон «Об автомобильных дорогах ...» от 08.11.2007 № 257-ФЗ; Ст.5, п.13;

сечений в одном уровне, интенсивностью движения и скоростным режимом.

Из этого можно утверждать, что российское законодательство четко регламентирует статус и техническую классификацию автомобильных дорог общего пользования федерального значения, что является основой организации дорожной инфраструктуры в Российской Федерации.

Сегодня автомобильные дороги федерального значения находятся в оперативном управлении двух инфраструктурных организаций — Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (Автодор) и Федерального дорожного агентства «Росавтодор»⁴.

Согласно приказу Росавтодора от 12.12.2016 № 2124 (отменен Приказом Росавтодора от 22.07.2021 г. № 151), наиболее полной по составу объектов является МФЗ типа «В». Ее состав представлен следующими сервисными единицами⁵:

- автозаправочная станция;
- СТО;
- площадки отдыха;
- пункты питания и торговли;
- места длительного отдыха (мотели).

В настоящее время в отношении многофункциональных зон дорожного сервиса (МФЗ) действует ГОСТ 33062-2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Требования к размещению объектов дорожного и придорожного сервиса», который содержит общие требования к размещению многофункциональных комплексов сервиса (аналог МФЗ), такие как:

- пункт торговли;
- стоянки и площадки отдыха;
- телекоммуникационный сервис (Интернет, зона Wi-Fi)⁶;

а также предусмотрена возможность размещения иных сервисных единиц.

В то же время требования Автодора к МФЗ автодорог федерального значения являются более широкими. Со-

⁴ Прилуцкая В.А.; «Актуальные проблемы и ключевые требования к составу многофункциональных зон объектов дорожного сервиса» // Международный журнал прикладных наук и технологий «Integral». 2018. №3;

⁵ Приказ Росавтодора от 12.12.2016 № 2124 «Об утверждении положения о генеральной схеме размещения объектов дорожного сервиса и многофункциональных зон дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог общего пользования федерального значения» (отменен Приказом Росавтодора от 22.07.2021 г. № 151);

⁶ ГОСТ 33062-2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Требования к размещению объектов дорожного и придорожного сервиса» от 01.12.2015

гласно стандартам Госкомпании, многофункциональная зона должна включать⁷:

- площадка отдыха;
- стоянки;
- автозаправочную станцию;
- пункты общественного питания;
- станция технического обслуживания;
- пункт оказания первой медицинской помощи;
- мобильная связь и Интернет;
- и т.д.

Таким образом, подход Государственной компании «Автодор» и Федерального дорожного агентства к формированию инфраструктуры многофункциональных зон на автодорогах федерального значения в целом является комплексным и ориентирован на создание комфортных условий для граждан, передвигающихся по дорогам.

При этом, следует отметить, что со стороны ГК «Автодор» возможен более узкий подход в силу привлечения инвестиций за счет применения механизма государственного частного партнерства, что в свою очередь позволяет предусматривать более узкие требования к обустройству МФЗ еще на стадии проектирования.

На сегодняшний день, разработана Концепция развития объектов дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог общего пользования федерального значения в Российской Федерации, находящихся в ведении Федерального дорожного агентства. Концепция содержит определение Многофункциональные зоны дорожного сервиса (МФЗ), а также определены основные принципы создания МФЗ, ключевые решения и организационные механизмы для развития таких зон, в том числе возможная этапность размещения. Например, в первую очередь предлагается размещать АЗС и пункт питания — как ядро МФЗ, обеспечивающее минимально необходимый комплекс услуг для граждан и транспортных средств.

В ходе исследования нами был проведен анализ, предметом которого стал Федеральный закон «Федеральный закон «Об автомобильных дорогах ...» от 08.11.2007 № 257 в части правового регулирования проектирования, строительства и функционирования объектов дорожного сервиса (многофункциональных зон).

Были выявлены основные особенности государственного регулирования и правовые аспекты, связанные с обустройством мест обслуживания участников дорожного движения на автомобильных дорогах общего пользования федерального значения, что отображено в таблице ниже (Табл. 1).

⁷ Регламент размещения многофункциональных зон дорожного сервиса на автомобильных дорогах Государственной компании «Российские автомобильные дороги»

Таблица 1.

Анализ правовых аспектов проектирования МФЗ и их регулирования в ФЗ № 257 «Об автомобильных дорогах...»

Номер статьи ФЗ № 257 «Об авто- мобильных дорогах...»	Определяемые аспекты, связанные с государственным регулированием и проектированием МФЗ
Статья 3, п.13	Дает легальное определение объектов дорожного сервиса, к которому, согласно представленной классификации, относятся следующие сервисные единицы: автозаправочные станции, автовокзалы, автостанции, гостиницы, кемпинги, мотели, пункты общепита, станции техобслуживания. Также сюда включаются необходимые территории для парковки и отдыха водителей и пассажиров. Данные инфраструктурные единицы должны располагаться в зонах, регламентированных для устройства конструктивных элементов дороги, а именно в полосе отвода
Статья 3, п. 15;	Данная правовая часть вводит понятие полосы отвода автомобильной дороги. Согласно определению, данную дорожную единицу необходимо рассматривать как совокупность земельных элементов вдоль дороги, предназначенных для размещения элементов автодороги и объектов дорожного сервиса
Статья 3, п.16	Устанавливает понятие придорожной полосы автомобильной дороги. Согласно определению, — участки, прилегающие к полосе отвода и в границах которых устанавливается особый режим использования земельных участков
Статья 16, п.7	Устанавливает обязательные требования к обустройству участков автодорог федерального значения на подъездах к пунктам пропуска через государственную границу РФ. В том числе 8 возможность размещения различных объектов дорожного сервиса
Статья 22	Комплексно регулирует вопросы проектирования, размещения, строительства объектов дорожного сервиса в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог. В частности: 1) определяет общие требования к размещению таких объектов; 2) устанавливает полномочия Правительства РФ по утверждению требований к минимальной обеспеченности федеральных дорог объектами сервиса; 3) регулирует вопросы получения разрешений на строительство у различных органов власти в зависимости от местонахождения объектов; 4) определяет обязанности владельцев объектов сервиса по их присоединению к автодорогам и др.
Статья 25	Устанавливает возможность использование полос отвода дорог, в том числе для размещения объектов дорожного сервиса. Кроме того, статья определяет, что предоставление земельных участков в полосах отвода федеральных трасс для размещения таких объектов осуществляется согласно полномочиям федеральных органов исполнительной власти и госкомпании «Автодор»

Проанализировав данные статьи закона, регулирующие вопросы объектов дорожного сервиса, можно выявить следующие пробелы в правовом регулировании и государственном контроле проектирования и функционирования многофункциональных зон на автодорогах федерального значения:

1. Отсутствуют четкие нормы по расчету потребности в объектах дорожного сервиса на конкретных участках автомагистралей в зависимости от интенсивности движения.
2. Не конкретизированы единые стандарты качества обслуживания участников дорожного движения на МФЗ различных типов.
3. Не в полной мере проработан механизм государственно-частного партнерства при проектировании, финансировании строительства и эксплуатации объектов дорожного сервиса.
4. Отсутствует единая система критериев для выбора операторов МФЗ на конкурсной основе с учетом опыта и качества предоставляемых услуг.
5. В законодательстве отсутствует понятие и типовая форма акта разграничения балансовой ответственности, заключаемый владельцем дороги с владельцем объекта дорожного сервиса, в том числе не определен необходимый и достаточный конструктив и состав работ по содержанию

Однако самое главное упущение в правовом регулировании — это отсутствие в федеральном законодательстве четкого определения и закрепления термина «многофункциональная зона». В законе используется более общее понятие «объекты дорожного сервиса», под которыми понимаются разрозненные объекты инфраструктуры (АЗС, кафе, автомойки и т.д.) для обслуживания участников движения.

При этом концепция многофункциональной зоны подразумевает комплексный объект придорожного сервиса, включающий широкий спектр услуг для водителей и пассажиров. Отсутствие закрепления такого рода МФЗ как единого функционального формата в законодательстве не позволяет в полной мере реализовать их потенциал в обеспечении комфортных условий на ключевых автомагистралях страны.

По-нашему мнению, основные направления совершенствования нормативно-правовой базы в области регулирования многофункциональных зон, а также вопросов их проектирования, могут быть следующими:

1. В ФЗ № 257 «Об автомобильных дорогах...» дать легальное определение МФЗ. Дополнить статью 5 «Классификация автомобильных дорог» положением о том, что территория МФЗ является конструктивным элементом автомобильной дороги. Внести дополнения в статью 3 в определение полосы отвода автодороги. Добавить положения

о том, что в состав полос отвода также входят специальные зоны, предназначенные для размещения комплексов объектов для комфортного пребывания участников дорожного движения (многофункциональные зоны).

2. Включить в Закон полномочия владельцев автодорог по разработке долгосрочных схем развития сети МФЗ на закрепленных магистралях с определением очередности строительства таких зон с учетом интенсивности движения и принципа приоритетности обеспечения безопасности участников дорожного движения.
3. Предусмотреть изменения в законодательство РФ, о необходимости упрощения процедур технического присоединения и о возможности подключения МФЗ к объектам электросетевого хозяйства. (в том числе по вопросу выделяемых мощностей, и снижению оплаты присоединения для заявителя)
4. Разработать ряд новых подзаконных НПА (актуализировать/гармонизировать существующие), устанавливающих требования к проектированию и строительству МФЗ, учитывая нормы потребности для автодорог различных категорий, порядок проведения конкурсных процедур на право комплексного обслуживания многофункциональных зон и т.д.

Стоит отметить, что с 2018 года рассматривался ряд законопроектов о внесении изменений в ФЗ № 257 «Об автомобильных дорогах...» в части совершенствования норм, регламентирующих размещение объектов дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог.

В проекте рассматривался порядок присоединения объектов сервиса к автомобильным дорогам, а также предусматривалось регулирование отношений, возникающих между владельцами объектов дорожного сервиса и владельцами автомобильных дорог при строительстве, содержании, ремонте, капитальном ремонте примыканий и переустройстве примыканий при реконструкции автомобильных дорог в границах полосы отвода автомобильных дорог, в том числе порядок сроки рассмотрения, направления и выдачи документации, технических условий, порядок компенсаций.

Вместе с тем проектом закона предлагалось ввести необходимость заключения между владельцем автомо-

бильной дороги и владельцем объекта дорожного сервиса договора о присоединении указанных объектов к автомобильным дорогам, которым предусмотрены права обязанности сторон.

Кроме того, предлагалось внести норму по закреплению за Правительством Российской Федерации полномочий по установлению порядка передачи владельцем объекта дорожного сервиса примыканий, размещенных в границах полосы отвода автомобильной дороги, владельцу такой автомобильной дороги, предусмотренной техническими требованиями и условиями, подлежащими обязательному исполнению.

Однако, Решением совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации законопроект рекомендован к доработке⁸, в связи с чем не внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Подводя итоги, проведенный в работе анализ выявил существенные пробелы в правовом регулировании и нормативном обеспечении процесса проектирования и строительства многофункциональных зон дорожного сервиса на автомагистралях федерального значения в Российской Федерации. Отсутствие в федеральном законодательстве определения и правового статуса МФЗ как комплексных объектов инфраструктуры не позволяет в полной мере реализовать их потенциал в повышении уровня обслуживания участников дорожного движения. Ряд других выявленных пробелов также тормозит развитие современной системы придорожного сервиса в стране. В работе предложен комплекс мер по совершенствованию правовых механизмов и нормативно-технической базы в области проектирования и функционирования МФЗ, реализация которых позволит создать эффективную, соответствующую вызовам времени систему комплексного обслуживания участников дорожного движения на ключевых федеральных трассах. Многофункциональные зоны должны рассматриваться как важнейший инструмент обеспечения безопасности и комфорта автомобилистов в эпоху постоянного роста автомобилизации.

⁸ Решение на проект законодательной инициативы № 7-1177 ... подготовленный Законодательным Собранием Краснодарского края № 240 от 13.04.2020

ЛИТЕРАТУРА

1. ГОСТ 33062-2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Требования к размещению объектов дорожного и придорожного сервиса» от 01.12.2015 URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200123714> (дата обращения: 01.02.2024)
2. Иванов Н.И., Кашин А.Л. «Государственное регулирование, основные проблемы и пути их решения при размещении объектов дорожного сервиса и многофункциональных зон в полосе отвода федеральных автомобильных дорог» // Московский экономический журнал. 2022. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-osnovnye-problemy-i-puti-ih-resheniya-pri-razmeschenii-obektov-dorozhnogo-servisa-i> (дата обращения: 01.02.2024).
3. Карпушко, М.О. «Перспективы развития многофункциональных дорожных зон на территории Пермского края» / М.О. Карпушко, И.Л. Бартоломей // Транспорт. Транспортные сооружения. Экология. — 2017. — № 3. — С. 77–93. — DOI 10.15593/24111678/2017.03.05.
4. Приказ Росавтодора от 12.12.2016 № 2124 «Об утверждении положения о генеральной схеме размещения объектов дорожного сервиса и многофункциональных зон дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог общего пользования федерального значения» // Росавтодор. URL: <https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Rosavtodora-ot-12.12.2016-N-2124/> (дата обращения: 01.02.2024).
5. Прилуцкая В.А. «Актуальные проблемы и ключевые требования к составу многофункциональных зон объектов дорожного сервиса» // Международный журнал прикладных наук и технологий «Integral». 2018. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-i-klyucheve-trebovaniya-k-sostavu-mnogofunktionalnyh-zon-obektov-dorozhnogo-servisa> (дата обращения: 01.02.2024).
6. Регламент размещения многофункциональных зон дорожного сервиса на автомобильных дорогах Государственной компании «Российские автомобильные дороги». [Электронный ресурс]. URL: http://doroga.problema.ru/_/237/reglament_mfz.pdf (дата обращения 01.02.2024).
7. Решение на проект законодательной инициативы № 7-1177 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части совершенствования правоотношений, возникающих между владельцами автомобильных дорог и владельцами инженерных сооружений», подготовленный Законодательным Собранием Краснодарского края № 240 от 13.04.2020 URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/7-1177#bh_histras (дата обращения 14.05.2024)
8. Собянина, С.В. «Инновационное развитие объектов дорожного сервиса федеральных автомобильных дорог России» // Инновационная наука. — 2015. — Т. 1, № 1-2. — С. 155–157.
9. Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 08.11.2007 №257-ФЗ. URL: https://infrastruktura.gov39.ru/upload/2023/npa/ФЗ_N_257.pdf?ysclid=Is38ffdyiy863257602 (дата обращения: 01.02.2024)
10. Черухина О.О. «Новым дорогам — новые стандарты сервиса» // Дороги России. Международный общественно-публицистический, научно-технический журнал. — 2023. — № 6 (138). — С. 26–31

© Коротких Николай Юрьевич (N1kikor@yandex.ru); Борисов Валерий Евгеньевич
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»