

Дирекция экономики
транспорта

Результаты экспертного обсуждения Концепции развития дорожного сервиса

Аналитическая записка

Февраль 2014



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время объекты дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог федерального значения не в полной мере отвечают реальным потребностям участников дорожного движения, не образуют упорядоченной системы, не регламентированы по составу и качеству оказываемых на их территории услуг, а также характеризуются несоответствием требованиям к обустройству и содержанию примыканий переходно-скоростных полос.

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. Концепция была подготовлена Рабочей группой, состоящей из представителей Росавтодора, Минтранса России и ГК «Автодор», с привлечением экспертов в области дорожной деятельности, предоставления услуг по общественному питанию, гостиничному обслуживанию, проектирования и строительства автозаправочных комплексов и других профильных видов деятельности.

28 января 2014 года в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации состоялось экспертное обсуждение Концепции. Основной задачей обсуждения был сбор мнений заинтересованных участников рынка и экспертов относительно различных аспектов развития дорожного сервиса, затронутых в Концепции.

Состав участников круглого стола приведен в Приложении.

Общая информация

Организация экспертного обсуждения Концепции

Росавтодор, как основной разработчик Концепции, привлекал к ее подготовке экспертов, выражающих мнение потенциальных пользователей ОДС, бизнес-ассоциаций и общественных организаций, деятельность которых связана с дорожной отраслью и оказанием услуг, востребованных в составе объектов дорожного сервиса (общественное питание, гостиничное обслуживание, строительство и эксплуатация автозаправочных комплексов и др.). Предложения экспертов были учтены при разработке Концепции.

Для доведения Концепции до широкого круга заинтересованных лиц текст Концепции был размещён в сети интернет с предоставлением возможности его обсуждения, выявления узких мест и направления предложений по его корректировке.

Аналитический центр на своём сайте также разместил текст Концепции и разработанную анкету с целью сбора и анализа поступающих предложений, направленных на совершенствование Концепции и выработку направлений ее практической реализации, провёл обзор и анализ зарубежного опыта развития объектов дорожного сервиса.

С учётом обобщения поступивших в Аналитический центр предложений, совместно с Росавтодором организовано очное экспертное обсуждение Концепции в формате Круглого стола. Собравшимся было предложено выразить свое мнение по ключевым аспектам, рассмотренным в Концепции. В частности, были особо выделены следующие вопросы:

1. Регулирование деятельности по созданию и эксплуатации ОДС.
2. Стандартизация требований к размещению и обустройству ОДС.
3. Регламентация взаимодействия участников процесса управления функционированием и развитием ОДС.

Участники Круглого стола отметили актуальность представленной Концепции, выразили заинтересованность в её совершенствовании и реализации, определили узкие места в существующей практике создания, функционирования и развития объектов дорожного сервиса.

Основные результаты обсуждения

Регулирование деятельности по созданию и эксплуатации ОДС

Участники Круглого стола отметили существующую хаотичность размещения ОДС вдоль автомобильных дорог на территории Российской Федерации, основанную только на заявительных принципах их образования и интересов бизнеса в быстрой окупаемости ОДС. Отсутствие доступной и достоверной информации для участников дорожного движения о местах размещения ОДС, номенклатуре и качестве оказываемых услуг делают невозможным организацию безопасного и эффективного движения не только для автотуристов, но и для пассажирского и грузового автомобильного транспорта, в том числе в международном сообщении. Государственные надзорные органы наказывают водителей за нарушение режимов труда и отдыха, предписанных международным соглашением ЕСТР, к которому присоединилась Россия. Соответственно государство обязано обеспечить участников дорожного движения необходимым количеством обустроенных стоянок для безопасного отдыха водителей.

Для безопасного осуществления государственных функций по надзору за соблюдением весогабаритных параметров транспортных средств, общему контролю участников дорожного движения необходимы также выделенные места в придорожной полосе, строительство и содержание которых осуществляется за счёт государства.

В настоящее время при строительстве и реконструкции дорог перестали предусматриваться даже площадки для отдыха с туалетами, которые должны входить в состав дороги, так как дорога – это не только проезжая часть. Участниками Круглого стола было предложено внести в текст Концепции дополнение о том, что ожидаемым результатом Концепции должно стать улучшение условий труда и отдыха водителей всех категорий транспорта (большегрузного, пассажирского и легкового).

С точки зрения подходов к развитию придорожного сервиса, Концепция должна охватывать все автомобильные дороги общего пользования, а не только федеральные, то есть соответствовать реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 29 октября 2009 года № 860 «О требованиях к обеспеченности автомобильных дорог общего пользования объектами дорожного сервиса, размещаемыми в границах полос отвода».

По мнению участников заседания развитие придорожной инфраструктуры для организации отдыха участников движения является обязанностью государства и должно осуществляться за счёт государственных средств, а на платных дорогах – за

счёт их операторов. Бизнес также готов подключиться к созданию ОДС с целью оказания участникам дорожного движения платных услуг и при условии окупаемости понесённых затрат в течение максимум 5 лет. Эксперты отметили, что участие бизнеса в создании ОДС 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, а также в получении кредитов на приемлемых условиях. Расположенные вдоль дорог и не используемые на протяжении десятилетий участки земли, перспективные с точки зрения востребованности и окупаемости объектов дорожного сервиса, часто невозможно получить, так как они уже находятся в собственности или долгосрочной аренде.

Несмотря на то, что вопрос отвода участков земли под размещение ОДС в придорожной полосе не входит в компетенцию Росавтодора, было отмечено, что без оказания бизнесу помощи в решении этой принципиальной и узловой задачи, вопрос организации ОДС с участием бизнеса будет находиться в том же зачаточном состоянии, в каком он находится и сейчас. Требуется упорядочение процедуры предоставления (а возможно, и отчуждения) земли для целевого использования – под размещение ОДС. Участники обсуждения, в частности, предлагали регламентировать указанную процедуру в рамках Федерального закона № 210-ФЗ от 07 июля 2010 года «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В целом экспертами было высказано предположение, что только силами Росавтодора и Минтранса, без участия других министерств и ведомств, а также региональных и муниципальных органов власти, реализовать Концепцию будет сложно. Вопросы организации межведомственного взаимодействия на разных уровнях государственной и муниципальной власти в сфере развития ОДС (в том числе путем создания межведомственных рабочих групп с участием профильных федеральных органов исполнительной власти, а также совместных рабочих групп с органами власти субъектов Российской Федерации) было предложено учесть в одном из блоков «дорожной карты» реализации Концепции.

Требуется корректировка действующее законодательство и в сфере землепользования, архитектуры, градостроительства и других, связанных с развитием ОДС и транспортной системы. Это касается и услуги перевода земли из одного вида разрешенного использования в другой, стандартов и классификаторов на виды разрешенного использования, которые оказывают существенное влияние на определение кадастровой стоимости и конкурентоспособность предпринимателей. Взаимодействие с Минрегионом, Росреестром позволит выработать единые подходы к

формированию справочников-классификаторов и решению существующих проблем, связанных с инженерной инфраструктурой и их классификацией, паспортизацией и размещением прилегающих дорожных объектов.

Необходимо решать проблему с финансированием строительства ОДС, так как срок окупаемости инфраструктурного бизнеса даже на оживлённых дорогах составляет от 8 до 10 лет, а банки кредитуют проекты со сроком окупаемости 3–5 лет. Изложенная в Концепции идея развития различных форматов государственно-частного партнерства при создании и развитии ОДС получила поддержку среди участников Круглого стола. Поэтому в Концепции необходимо также предусмотреть разработку соответствующих нормативных документов по механизмам финансирования ОДС, стимулирования инвестиционной активности в данной сфере.

Для того, чтобы обсуждаемая Концепция стала отправной точкой к образованию единой системы требований к организации сервиса на дорогах Российской Федерации, также необходимо существенно переработать существующие нормативные правовые документы в данной сфере. В качестве примера эксперты указывали на морально устаревшие, но действующие на сегодняшний день нормативы 1970-х годов, касающиеся интенсивности дорожного движения.

Стандартизация требований к размещению и обустройству ОДС

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2009 года № 860 «О требованиях к обеспеченности автомобильных дорог общего пользования объектами дорожного сервиса, размещаемыми в границах полос отвода» предусматривает принципы и минимальные требования к размещению и обустройству ОДС. Однако, на многочисленных участках дорог, особенно с низкой интенсивностью движения, отсутствуют ОДС по оказанию платных услуг, например, АЗС, мотели или пункты питания, поскольку заставить бизнес организовывать ОДС в нерентабельных зонах невозможно. В то же время, по мнению ряда экспертов, размещение и обустройство площадок для отдыха водителей на всех дорогах является прямой обязанностью операторов дороги и не должно ставиться в зависимость от бизнеса.

Генеральная схема размещения ОДС, включающая, в том числе, места для размещения стоянок для отдыха водителей, а также определенные совместно с органами ГИБДД места (пункты) контроля за весогабаритными параметрами транспортных средств, является ключевым условием для эффективного инвестирования и оптимального развития ОДС, поэтому это направление в Концепции подлежит дополнительному развитию и обсуждению. Стоянки для отдыха водителей должны располагаться друг от друга на расстоянии, обеспечивающем возможность соблюдения водителями режимов

труда и отдыха, а их вместимость должна соответствовать интенсивности транспортных потоков. Стоянки должны располагаться в придорожной полосе с непосредственным примыканием к автодороге. С целью соблюдения условий для безопасного функционирования автомобильного транспорта места расположения стоянок необходимо согласовывать с надзорными органами в сфере автомобильного транспорта.

По экспертному мнению, результаты проводимой Росавтодором инвентаризации ОДС позволят провести анализ и определить необходимость расширения существующих и создания дополнительных стоянок. При определении новых мест размещения стоянок необходимо учитывать возможность их последующего расширения, а также перспектив развития за счёт привлечения бизнеса для оказания платных услуг в соответствии со стандартом номенклатуры услуг ОДС, допускающим примыкание ОДС к автодороге. Проведение согласования с региональными органами власти мест размещения стоянок для отдыха будет способствовать повышению заинтересованности региональных органов власти и их поддержке в развитии ОДС вплоть до уровня многофункционального комплекса, а также содействию в обеспечении техническими условиями, трудовыми ресурсами и подборе операторов и партнёров для последующего управления ОДС.

С учетом изложенного, обязательным условием утверждения Генеральной схемы размещения ОДС как ключевого этапа реализации Концепции является ее предварительное широкое обсуждение с бизнес-сообществом, а также субъектами Российской Федерации.

Представители ГК «Автодор» проинформировали участников Круглого стола о проводимой работе по модернизации существующих ОДС вдоль автомобильных дорог в соответствии с требованиями национального стандарта, а также корректировке их примыкания к автодороге. В первую очередь это касается мест образования заторов для движения транспорта из-за чрезмерной концентрации примыкающих к дороге ОДС. Участники Круглого стола отметили важность этой работы, но обратились с просьбой, чтобы требования оператора дороги доводились до операторов ОДС заранее, а также оказывалось содействие в нахождении сбалансированного решения, исключающего нанесение ущерба операторам существующих ОДС. Кроме этого операторы ОДС обратились с просьбой не включать в перечень обязательных услуги, которые, по их мнению, не будут пользоваться устойчивым спросом участников дорожного движения.

Предложение Концепции касательно разработки типовых решений по строительству ОДС было воспринято положительно при условии, что данные решения будут носить рекомендательный, а не обязательный характер.

Регламентация взаимодействия участников процесса управления функционированием и развитием ОДС

Участники Круглого стола выразили заинтересованность в принятии Концепции как системного документа, не только устанавливающего правила создания и эксплуатации объектов дорожного сервиса на всех дорогах, но и регламентирующего порядок взаимодействия владельца дороги и владельцев объектов дорожного сервиса.

Концепция содержит предложения по стандартизации в управлении ОДС, но эксперты полагают, что взаимодействие всех участников управления ОДС должно базироваться на основе рыночных отношений — конкуренции и сотрудничества. Поэтому Концепцию надо скорректировать в том смысле, что никакая структура, в том числе Федеральное дорожное агентство или Государственная компания «Автодор», не должна обладать монопольным правом на управление ОДС. Управлять этими объектами будет бизнес, в том числе, принимая решение об аренде объектов, их приобретении в собственность или участии на основе государственно-частного партнёрства. С целью повышения эффективности развития бизнес может формировать на добровольной основе профессиональные союзы или ассоциации и создавать для своих членов профессиональные стандарты и правила профессиональной деятельности, осуществлять профессиональную подготовку кадров и юридическую поддержку. Вместе с тем, предложенная в Концепции идея о саморегулировании в сфере создания ОДС была подвергнута достаточно серьезной критике и признана излишней. По мнению ряда экспертов, учитывая отсутствие каких-либо государственных функций для передачи в СРО, реализация подобной идеи может привести к монополизации рынка ОДС. К тому же, содержание СРО станет дополнительным бременем для операторов ОДС. Выживаемость ОДС отрегулируется рынком и будет зависеть от потребителей услуг конкретных ОДС в зависимости от доступности, ассортимента и качества услуг. Участники бизнеса ожидают от государства создания необходимых условий, а также выработки требований/стандартов, на основании которых будет приниматься решение о примыкании ОДС к автомобильной дороге.

Сегодня в Российской Федерации существует огромное количество ОДС вдоль дорог, в том числе более 21 тысячи АЗС. Операторы существующих ОДС заинтересованы в получении обновляемой информации о местах расположения всех объектов дорожного сервиса. Особую важность для операторов представляет своевременное получение от владельца дороги информации о планах ее развития и о влиянии этих планов на деятельность существующих ОДС, а также о возможностях размещения новых ОДС на проектируемых и строящихся дорогах. Наличие такой информации повысит эффективность использования ресурсов при строительстве и реконструкции дорог, так

как позволит своевременно определиться с потенциальным оператором ОДС, скорректировать место расположения объектов, сделать сводно-сметные расчеты, внести участки, сделать полосы разгона, торможения, предусмотреть обеспечение будущего пользователя инфраструктурой.

Очень острым остаётся вопрос по урегулированию (или разграничению) прав собственности на участки, занимаемые переходно-скоростными полосами (примыканиями). В настоящее время строительство примыканий выполняется за счет владельца объекта дорожного сервиса. Владельцы ОДС с этим согласны, но при этом они возражают против возможного навязывания оператором дороги строительных и (или) эксплуатирующих организаций, которые могут завышать стоимость строительства и эксплуатации в десятки раз. Несмотря на то, что этот вопрос находит понимание и в Росавтодоре, и в ГК «Автодор», и в Минтрансе Российской Федерации, и работа в этом направлении ведется, пока он не решен. С одной стороны, эти примыкания находятся на балансе владельца ОДС как незавершенное строительство, с другой — владелец ОДС не является их собственником и не получает на каком-либо праве (аренда, сервитут) земельные участки для их строительства и последующего содержания, что порождает многочисленные сложности во взаимодействии владельцев ОДС и операторов дорог, а также претензии со стороны контролирующих и надзорных органов.

По мнению экспертов, Федеральному дорожному агентству должна быть отведена важная роль в развитии ОДС в части организации межведомственного взаимодействия, координации и консультирования, создания и развития соответствующих информационных ресурсов (интернет-сайты, приложения, средства радиосвязи и т.п.).

Отдельной задачей в рамках организации взаимодействия должна стать разработка (или актуализация действующих) регламентов, положений и порядков, устанавливающих принципы и алгоритмы взаимодействия как «внутри» Федерального дорожного агентства (включая владельцев дорог — подведомственные учреждения агентства) и ГК «Автодор», так и с профильными органами власти и организациями по вопросам, связанным с подготовкой, рассмотрением и выдачей технических условий на размещение ОДС, с организацией содержания (эксплуатации) переходно-скоростных полос и иных объектов и сооружений, а также по другим системным вопросам, требующим установления максимально четкой, оптимальной с точки зрения сроков структуры взаимодействия и определения ответственных за решение тех или иных задач лиц (организаций, структурных подразделений).

Кроме того, с целью улучшения взаимодействия, в Концепции необходимо учесть возможность координации и оказания помощи со стороны оператора дороги в части

выделения земельного участка, подведения к нему коммуникаций, присоединения к дороге.

Приложение. Список участников круглого стола

Организаторы и модераторы:

1. Онищенко Владислав Валерьевич Первый заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации
2. Азимов Леонид Борисович Руководитель Дирекции экономики транспорта Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации
3. Низов Михаил Анатольевич Советник Дирекции экономики транспорта Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации
4. Лахин Юрий Юрьевич Начальник Управления земельно-имущественных отношений Федерального дорожного агентства

Участники дискуссии:

5. Аркуша Евгений Александрович Президент Российского топливного союза
6. Батин Борис Константинович Директор МУП ГИВЦ Администрации Мытищинского муниципального района
7. Бредихин Иван Васильевич Директор по взаимодействию с Госорганами власти НП «Муниципалитет.Инфо»
8. Буканов Александр Валентинович Посольство Южной Кореи
9. Васильев Леонид Сергеевич Заместитель директора ФКУ «Росдортехнология»
10. Галкин Игорь Трефилович Заместитель начальника управления ПиСб ОАО «Зарубежнефть»
11. Дунаев Олег Николаевич Председатель Комитета Логистики Торгово-Промышленной Палаты Российской Федерации
12. Дунаев Виталий Александрович Директор бизнес-центра «Строительство» Компании «БАРС групп»
13. Ефимов Юрий Александрович Член правления Российского клуба православных меценатов
14. Иванов Сергей Владимирович Исполнительный директор Российской ассоциации франчайзинга
15. Козырев Леонид Николаевич Председатель правления Московского Альянса перевозчиков

-
- | | | |
|-----|-------------------------------------|--|
| 16. | Копылов Николай Геннадьевич | Юрист, генеральный директор
ООО «ПетроИнвестКонсалт» |
| 17. | Куковица Татьяна Анатольевна | Первый заместитель генерального
директора ООО «Инвест-Консалт» |
| 18. | Лесняк Роман Николаевич. | Заместитель начальника отдела
Ространснадзора |
| 19. | Лунев Евгений Николаевич | Начальник отдела дорожного сервиса
Государственной компании «Автодор» |
| 20. | Малов Александр Сергеевич | Президент Российской ассоциации
подрядных организаций в дорожном
хозяйстве |
| 21. | Михайличенко Юрий Николаевич | Исполнительный директор Российской
ассоциации франчайзинга |
| 22. | Муфтахов Булат | Заместитель генерального директора
Компании «БАРС групп» |
| 23. | Николаев Николай Петрович | Вице-президент ООМСП «ОПОРЫ РОССИИ» |
| 24. | Осеев Павел Михайлович | Директор НП «Эверест» |
| 25. | Павлова Софья Владимировна | Координатор проекта ООО «Инвест-Консалт» |
| 26. | Постникова Екатерина Сергеевна | Заместитель руководителя
представительства Правительства
Тюменской области |
| 27. | Ребриков Леонид Васильевич | И.о. заместителя начальника отдела
надзора в сфере дорожной деятельности
ГУОБДД МВД России |
| 28. | Стрижаков Александр
Владимирович | Начальник отдела управления сетью АЗС
ООО «Татнефть-АЗС-Запад» |
| 29. | Тимонов Андрей Викторович | Заместитель генерального директора Сети
кофеен «Шоколадница» |
| 30. | Цаплина Анна Витальевна | Заместитель генерального директора
Ассоциации «РАДОР» |
| 31. | Швецов Владимир Владимирович | Первый заместитель начальника ГУОБДД
МВД России |
| 32. | Шихова Галина Сергеевна | Начальник управления недвижимого
имущества Государственной компании
«Автодор» |