

Научная статья

Original article

УДК 332.33

doi: 10.55186/2413046X_2025_10_5_124

**МЕТОДОЛОГИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ
АВТОМОБИЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ОБЪЕКТАМИ
ДОРОЖНОГО СЕРВИСА В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ
МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЗОН
METHODOLOGY OF PROVIDING TRANSPORT AUTOMOBILE
INFRASTRUCTURE WITH ROAD SERVICE FACILITIES IN THE
CONTEXT OF FORMING MULTIFUNCTIONAL ZONES**



Марканич Татьяна Олеговна, кандидат юридических наук, проректор, ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта», Москва, markanichto@miit.ru

Соколовский Александр Игоревич, начальник Управления земельно-имущественных отношений, Федеральное дорожное агентство (Росавтодор), ФГБОУ ВО «Российский университет транспорта», Москва, sokolovsky82@mail.ru

Пугаева Анастасия Александровна, начальник отдела управления имуществом Управления земельно-имущественных отношений, Федеральное дорожное агентство (Росавтодор), Москва, pugaevaaa@mail.ru

Яшков Владимир Алексеевич, заместитель генерального директора, Фонд «Центр стратегических разработок», Москва, v.yashkov@csr.ru

Антропов Дмитрий Владимирович, кандидат экономических наук, доцент кафедры кадастра недвижимости и землепользования, Государственный

Markanich Tatyana Olegovna, Candidate of Legal Sciences, Vice-Rector of the Russian University of Transport, Moscow, markanichto@miit.ru

Sokolovsky Alexander Igorevich, Head of the Department of Land and Property Relations of the Federal Road Agency, Russian University of Transport (RUT), Moscow, sokolovsky82@mail.ru

Pugaeva Anastasia Aleksandrovna, Head of the Property Management Department of the Land and Property Relations Department of the Federal Road Agency (Rosavtodor), Moscow, pugaevaaa@mail.ru

Yashkov Vladimir Alekseevich, Deputy General Director of the Center for Strategic Research Foundation, Moscow, v.yashkov@csr.ru

Antropov Dmitry Vladimirovich, PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Real Estate Cadastre and Land Use, State University of Land Management, Moscow, ORCID 0000-0002-8834-7767, AuthorID 672963, SPIN-code: 4998-0298, antropovzem@gmail.com

Аннотация. Существующая сегодня система управления недвижимым имуществом автомобильных дорог, в том числе землепользованием в полосах отвода требует совершенствования в рамках реализации Транспортной стратегии страны. Поиск новых путей повышения качества пользования автомобильными дорогами, удовлетворённости граждан от оказываемых транспортных и сопутствующих услуг. Особый интерес представляет обеспечение автомобильных дорог объектами дорожного сервиса. Авторами определены основные тенденции и направления развития объектов дорожного сервиса с учетом принципа комплексности и системности. В этой связи обоснована и подтверждена перспективность исследований в области формирования многофункциональных зон в полосе отвода, в границах которых могут быть размещены объекты дорожного сервиса. При этом необходимо установление особых условия строительства,

использования территорий потенциальными инвесторами, установления специальных нормативов. Авторы определяют некоторые особенности данных зон, детально рассматривают методику их установления и предоставления земельных участков потенциальным инвесторам. Рассматриваемые авторами направления развития автомобильной дорожной инфраструктуры позволят сформировать условия для развития высококачественного дорожного сервиса на автомобильных дорогах общего пользования федерального значения.

Abstract. The existing system of management of real estate of highways, including land use in the right-of-way, requires improvement within the framework of the implementation of the Transport Strategy of the country. Search for new ways to improve the quality of use of highways, satisfaction of citizens from the provided transport and related services. Of particular interest is the provision of highways with road service facilities. The authors have identified the main trends and directions of development of road service facilities taking into account the principle of complexity and consistency. In this regard, the prospects of research in the field of formation of multifunctional zones in the right-of-way, within the boundaries of which road service facilities can be located, are substantiated and confirmed. At the same time, it is necessary to establish special conditions for construction, use of territories by potential investors, and establishment of special standards. The authors determine some features of these zones, consider in detail the methodology for their establishment and provision of land plots to potential investors. The directions of development of road infrastructure considered by the authors will allow creating conditions for the development of high-quality road service on public highways of federal significance.

Ключевые слова: транспортная система, дорожная деятельность, объекты дорожного сервиса, многофункциональная зона дорожного сервиса, автомобильная дорога, землепользование, сервитут

Keywords: transport system, road activity, road service facilities, multifunctional zone, highway, land use, easement

Реализация ряда долгосрочных целей развития транспортной системы, установленных Транспортной стратегией Российской Федерации до 2030 года, в том числе повышение мобильности населения и развитие внутреннего туризма, невозможна без совершенствования транспортной инфраструктуры в целом, и отдельных ее объектов в частности, например автомобильных дорог и их опорной сети. Общая протяженность автомобильных дорог общего пользования федерального значения в Российской Федерации составляет 66,5 тыс. км, из них в ведении Федерального дорожного агентства – 61,5 тыс. км, около 5,0 тыс. км - в ведении Государственной компании «Автодор».

Обращаясь к вопросу совершенствования дорожной деятельности (проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог) ключевое место занимает поиск новых направлений, обеспечивающих повышение качества жизни в части, зависящей от транспортного комплекса.

Важное место в системе управления автомобильными дорогами занимают вопросы оказания различного вида услуг, например, предоставление примыкания объектов дорожного сервиса (включая АЗС) к автомобильной дороге. Доступ к безопасным и качественным услугам вдоль автомобильных дорог может быть обеспечен благодаря развитию объектов дорожного сервиса (далее ОДС)¹. При этом, в соответствии с п.5 Постановления Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве» принятие мер по обустройству автомобильных дорог общего пользования федерального значения ОДС в соответствии с документацией по планировке территории,

¹ В рамках данной статьи авторы рассматривают сеть автомобильных дорог, подведомственных федеральному дорожному агентству.

организация их работы является полномочиями Федерального дорожного агентства (далее Росавтодор или ФДА).

В соответствии со ст.3 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации» под объектами дорожного сервиса (ОДС) понимаются «здания, строения, сооружения, иные объекты, предназначенные для обслуживания участников дорожного движения по пути следования (автозаправочные станции, автостанции, автовокзалы, гостиницы, кемпинги, мотели, пункты общественного питания, станции технического обслуживания, подобные объекты, а также необходимые для их функционирования места отдыха и стоянки транспортных средств)»[1].

По данным на конец 2024 года общее количество ОДС вдоль автомобильных дорог общего пользования федерального значения (без учета автомобильных дорог ГК «Автодор») в Российской Федерации составило порядка 11,4 тыс (примерно 1 ОДС на 5-6 км). Большинство из них (40%) составляют автозаправочные станции (в том числе на газомоторном топливе), 27% это разнообразные пункты питания и 18% предприятия торговли. Пунктов технического обслуживания и мест ночлега и отдыха (гостиницы или мотели) незначительная доля в общем количестве (более 7% каждого соответственно).



Рисунок 1 – Распределение существующих ОДС, вдоль автомобильных дорог общего пользования федерального значения

По результатам проводимого авторами анализа выявлено, что ранее объекты дорожного сервиса размещались стихийно, не комплексно и не системно, могли не учитывать ряд нормативных требований, в ряде случаев не обеспечены обустройством примыканий, в соответствии с требованиями по безопасности дорожного движения. Все это безусловно требует пристального внимания по следующим направлениям:

- упорядочение существующих объектов дорожного сервиса;
- формирование таких объектов на новых («пустых» площадках и территориях).

Далее, обращаясь ко второму случаю отметим, что такие территории создаются зачастую на автомобильных дорогах (в полосе отвода) при новом строительстве, например, обходов городов и других населенных пунктов, транспортных развязок, новых трасс.

Рассматривая этот вариант, необходимо решение обозначенных выше проблем, а именно формирования комплексной системы оказания услуг. Таким образом перспективным представлено направление объединения нескольких ОДС в единую систему, или комплекс объектов, функционально

связанных между собой. Безусловно это потребует унификации методов проектирования и строительства и требует разработки примерных требований к ОДС по уровню их оснащенности, составу предоставляемых услуг, с разработкой и использованием типовых проектов строительства ОДС. Такая система носит названия комплекса объектов дорожного сервиса.

В соответствии со ст.130 Гражданского кодекса РФ объекты дорожного сервиса относятся к недвижимому имуществу, т.е. имеют прочную связь с землей. В этой связи формирование такой системы необходимо рассматривать и со стороны связи данных объектов с земельными участками, размещения их на соответствующей территории.

Говоря иными словами на специально отведенной территории, в целях размещения комплекса объектов ОДС, необходимо установить особые условия размещения объектов, типов услуг и иных параметров.

В контексте определения понятия и содержания нового территориального объекта необходимо обратиться к теории зонирования территорий [2]. Интерес представляет опыт таких видов как функциональное и градостроительное зонирование в рамках территориального планирования, образования экономических зон, в рамках которых устанавливаются определенные требования к территории и размещению на ней объектов, а также соответствующих «правил игры».

В настоящее время происходит активное развитие подобных территорий и уже в практике нашел применение термин «многофункциональная зона дорожного сервиса» (МФЗ), состав которой в обобщенном виде представлен на рисунке 2.

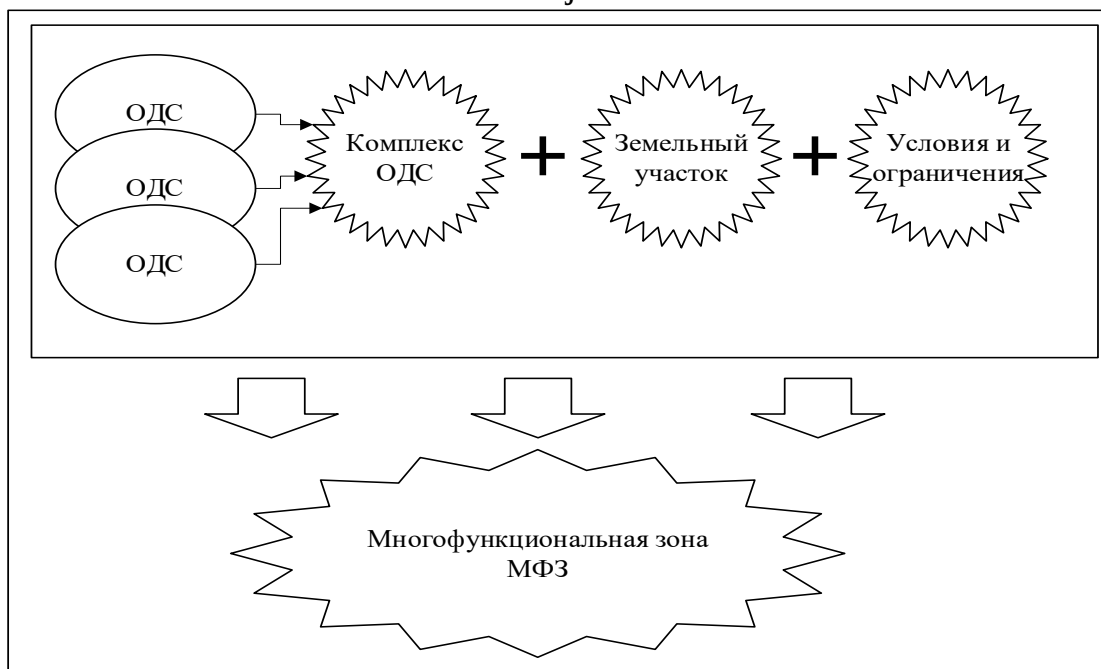


Рисунок 2 – Концепция формирования многофункциональной зоны
 дорожного сервиса

Так, в Концепции развития объектов дорожного сервиса вдоль автомобильных дорог общего пользования федерального значения в Российской Федерации, находящихся в ведении Росавтодора указано, что под МФЗ понимают «зоны комплексного обслуживания пользователей и размещения объектов дорожного сервиса, обеспечивающие предоставление полного пакета услуг для пользователей автомобильных дорог, включая услуги по обслуживанию и ремонту автомобилей, питанию, отдыху и прочие услуги». Однако данное определение не содержит отсылок к особенностям территории (земельный участок), а также к установлению правил и ограничений. В проекте изменений в отдельные законодательные акты и ФЗ №257-ФЗ под такой зоной понималась «территория, предназначенная для размещения не менее двух ОДС...», что также не нашло пока на данный момент поддержки законодателя в части сопоставления зоны и земельных участков, дублирования содержания понятий.

Анализируя научные исследования, можно отметить несколько публикаций. Так, Н. В. Коростелева и Д. В. Полонский под термином МФЗ

понимают «комплекс услуг и сервисов для водителей и пассажиров, собранных на одной территории» [3]. Авторы также предлагают разделять зоны на разные типы (А, Б, В) в зависимости от интенсивности трафика и радиуса обслуживания. Исследования представляет определенный интерес в контексте определения параметров размещения ОДС, однако требует по нашему мнению методологических уточнений. Управленческие и правовые аспекты рассматривали Н. Ю. Коротких и В. Е. Борисов отмечая, что существует «недостаточная проработка государственного регулирования и правового обеспечения данного процесса»[4].

Предлагается, с учетом вышеизложенного под многофункциональной зоной для размещения объектов дорожного сервиса понимать устанавливаемую в границах полосы отвода автомобильной дороги территорию с особым режимом использования, предназначенную для размещения объектов дорожного сервиса, обеспечивающие предоставление полного пакета услуг для пользователей автомобильных дорог. Однако, она не должна относиться к ЗОУИТ в его классическом определении в рамках земельного законодательства.

«Особый режим» использования такой территории характеризуются следующими ключевыми особенностями:

- функциональное зонирование территории МФЗ;
- единые стандарты и требования к ОДС на территории;
- формирования комплекса ОДС;
- особые требования к оказанию комфортных услуг.

Особенности многофункциональных зон:

- учет протяженности автомобильных дорог федерального значения, например, установить норматив размещения единицы МФЗ на 40-50км;
- учет существующей инфраструктуры;
- единая методология предоставления земельных участков полосы отвода в аренду и/или установления сервитута,

- снижение затрат инвесторов на обустройство территории;
- возможности развития малого предпринимательства в области дорожного сервиса;
- участие нескольких инвесторов в рамках использования МФЗ;
- стандартизация требований к ОДС в целях обеспечения пожарной, санитарной, транспортной безопасности объектов и пользователей дорог;
- создание особо комфортных условий для участников дорожного движения на автомобильных дорогах в части пользования услугами ОДС.

В отношении вопроса «наполнения» объектами дорожного сервиса можно отметить необходимость создания и применения типового набора объектов для размещения в МФЗ (стандарт) и расширенных версий (рис.3)

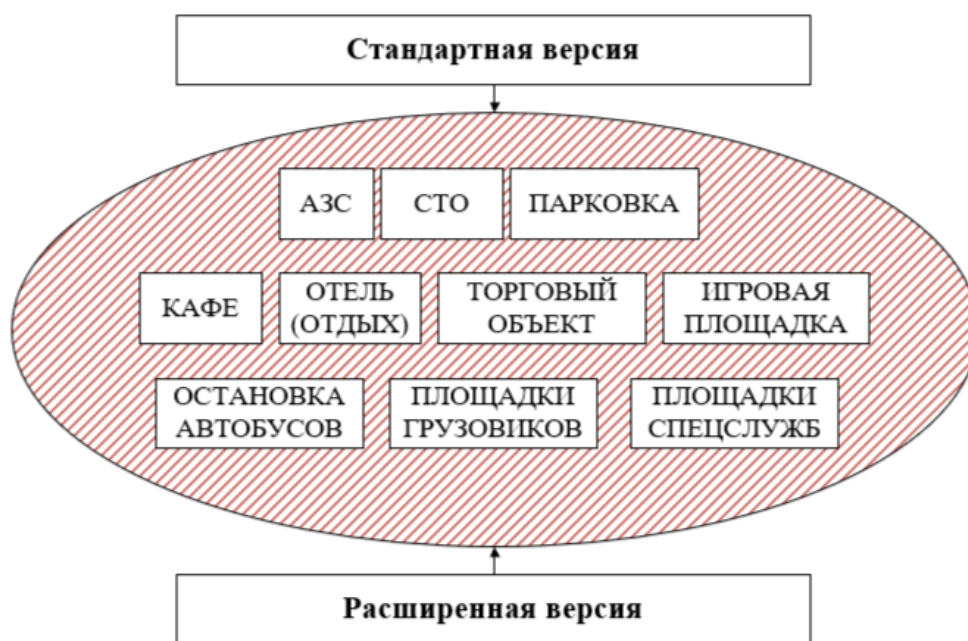


Рисунок 3 – Состав типовых ОДС в МФЗ

Анализируя существующую практику, отметим, что Росавтодором утверждена генеральная схема размещения многофункциональных зон дорожного сервиса вдоль рассматриваемых автодорог, в соответствии с которой установлены 267 перспективных локаций для их размещения (рис.4).

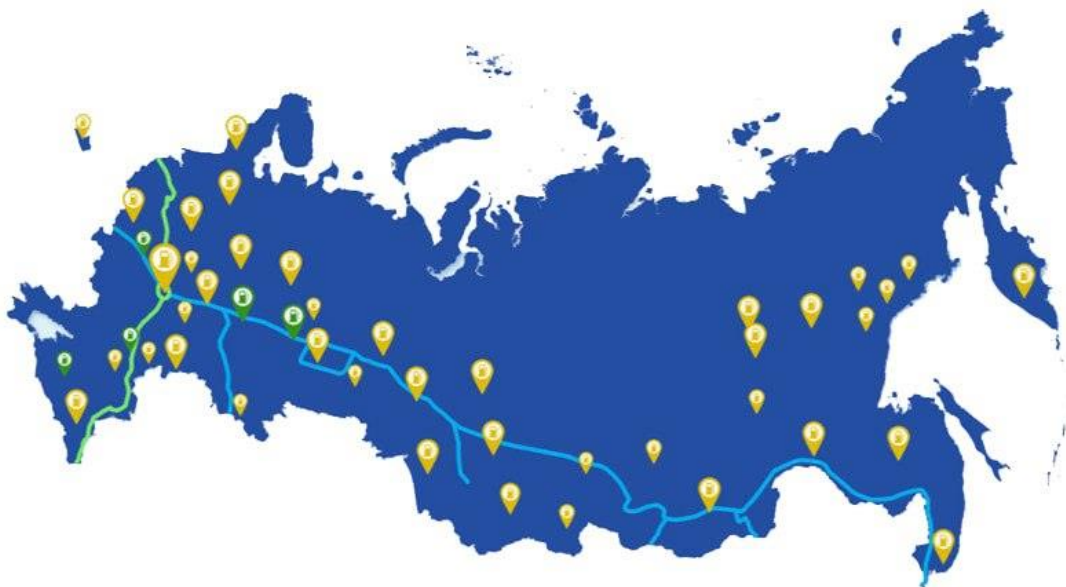


Рисунок 4– Сеть МФЗ по транспортным коридорам

Подходя к вопросу развития территорий МФЗ с точки зрения формирования системы землепользования автомобильных дорог предлагается следующая методическая последовательность (в обобщенном виде):

1. Создание МФЗ (*Росавтодор*). Включает в себя деятельность по изучению необходимости (маркетинг), отбору, проектированию, оформлению (в т.ч. кадастровый учет и регистрация) и установлению в натуре специализированных площадок под размещение МФЗ из состава земельных участков в полосе отвода автомобильной дороги.
2. Выдача права на размещение ОДС в МФЗ (*ФКУ*, которым на праве П(Б)П предоставлены земельные участки).
3. Строительство ОДС / МФЗ (*Инвестор(ы)*).
4. Ввод в эксплуатацию и применение режима МФЗ для всех участников отношений (*Росавтодор*).

Раскроем некоторые из предлагаемых этапов. Так, например, отбор площадок под МФЗ в случае нового строительства и подготовка к «торгам» может выполняться следующим образом:

- осуществление анализа пропускной способности автомобильной дороги;
- анализ существующей инфраструктуры в районе нового строительства;
- определение возможности включения существующей инфраструктуры в состав МФЗ;
- выбор местоположения МФЗ с учетом инфраструктуры, анализа пропускной способности и внесение данных в проект с учетом земель неразграниченной собственности и минимизации процесса изъятия;
- изъятие земельных участков в составе полосы отвода в собственность Российской Федерации;
- регистрация права Российской Федерации и предоставление земельных участков в П(Б)П ФКУ (рис. 5).



Рисунок 5 – Оформление прав ФКУ на земельные участки, при формировании МФЗ

Предоставление земельных участков инвестору в целях размещения объектов сервиса инвестором на праве сервитута осуществляется в последовательностях, показанных ниже.

1. Оформление прав на участок с подписанием договора о присоединении (оформление прав пользования земельным участком в полосе отвода АД) (рис.6);

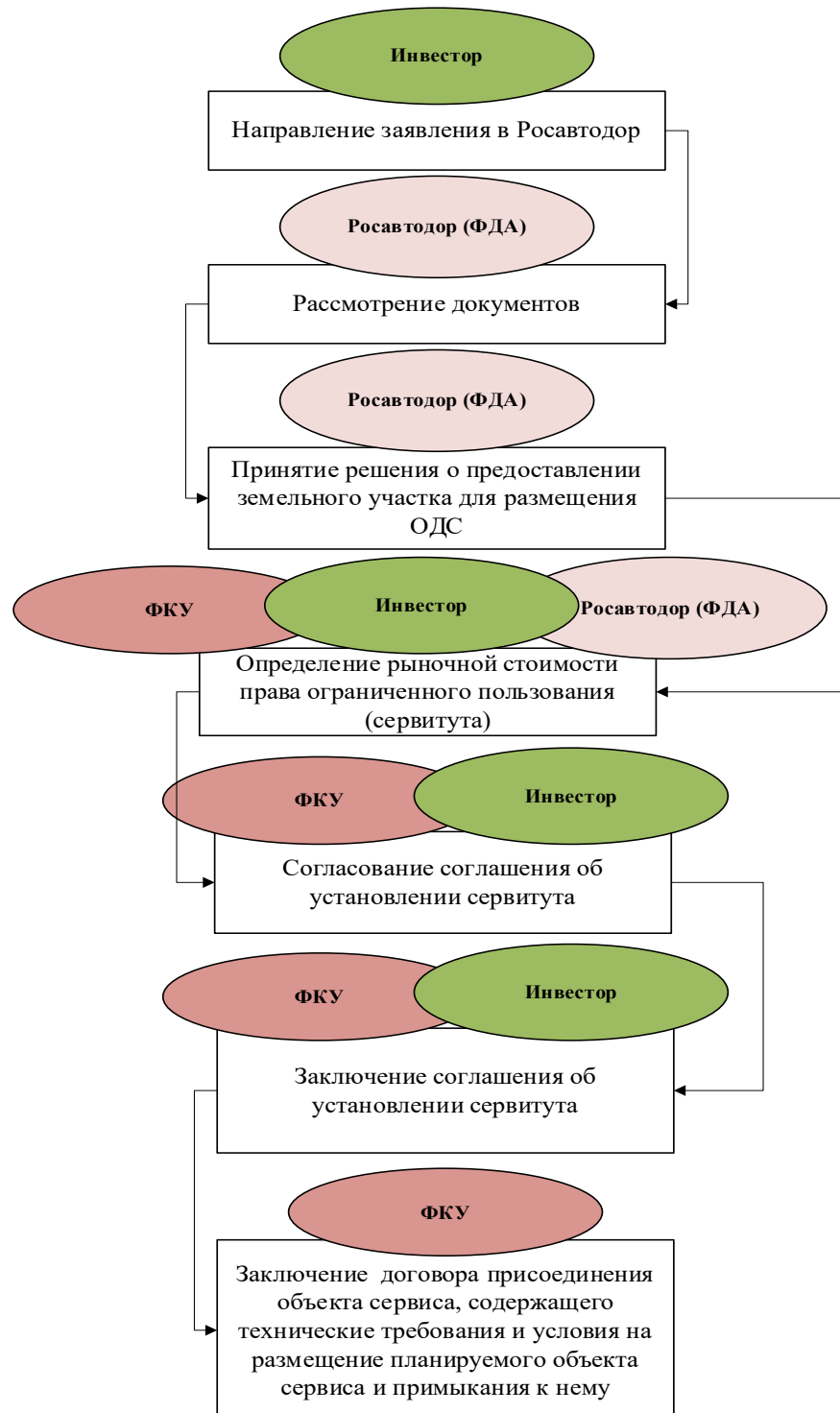


Рисунок 6 – Оформление сервитута на земельные участки в полосе отвода в целях размещения ОДС в контексте землепользования МФЗ

Анализ показал, что на данном этапе отсутствует процедура конкурентного отбора и размещения предложений на тендерных площадках. В этой связи предлагается первоначально включить этапы формирования тендерных предложений (конкурсной процедуры) с соответствующими методологическими разработками. Также полагается необходимым провести анализ правового регулирования в указанной сфере землепользования в части возможности предоставления земельных участков для размещения ОДС на ином праве, например, аренда.

2. Проектирование объекта дорожного сервиса (рис.7);

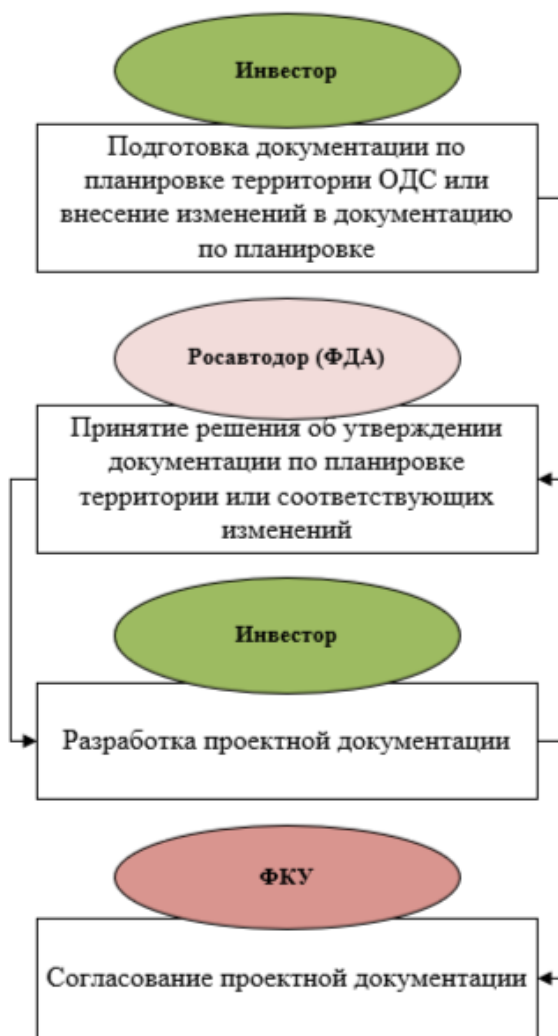


Рисунок 7 – Проектирование ОДС в контексте развития землепользования
ОДС

3. Строительство объекта дорожного сервиса и ввод его в эксплуатацию (рис.8).



Рисунок 8 - Этап строительства ОДС в контексте развития землепользования МФЗ

Выгода инвестора заключается как минимум в отсутствии затрат на обустройство (в т.ч. согласование) инфраструктуры, которые составляют по оценкам экспертов порядка 100-150 млн. рублей. Это позволит снизить необходимость значительных первичных затрат предпринимателей на обеспечение земельных участков и ОДС инженерными коммуникациями, на

строительство/реконструкцию подъездов, съездов и примыканий, переходно-скоростных полос.



Рисунок 9 – Примерная схема размещения ОДС В МФЗ (3д модель)

Сегодня крупные владельцы ОДС зачастую монополизируют свои услуги на некоторых участках автодорог, что по-нашему мнению является недопустимым. Данный и подобные вопросы должны быть решены в рамках формирования режима МФЗ, в параметрах и требованиях к размещаемым объектам и оказываемым услугам.

Таким образом, на заключительном этапе также должны вступать в действия установленные условия использования МФЗ (ОДС в составе зоны).

Все вышеизложенное позволит решить вопросы формирования условий для развития высококачественного дорожного сервиса на автомобильных дорогах общего пользования федерального значения. Данная практика также может быть изучена и рассмотрена в рамках задач управления региональными и местными автодорогами.

Список источников

1. Федеральный закон от 08.11.2007 N 257-ФЗ (ред. от 28.02.2025) "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации

и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

2. Антропов, Д. В. Теория и методы зонирования территорий для целей управления земельными ресурсами / Д. В. Антропов, А. А. Варламов, С. И. Комаров. – Москва : Общество с ограниченной ответственностью "Центр полиграфических услуг " РАДУГА", 2019. – 228 с. – ISBN 978-5-9215-0474-5.
3. Коростелева, Н. В. Обоснование создания многофункциональных зон дорожного сервиса на территории Волгоградской области / Н. В. Коростелева, Д. В. Полонский // Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура. – 2025. – № 1(32). – С. 89-97. – DOI 10.36622/2541-9110.2025.32.1.010.
4. Коротких, Н. Ю. Особенности государственного регулирования и правовые аспекты при проектировании многофункциональных зон (МФЗ) / Н. Ю. Коротких, В. Е. Борисов // Административное право и процесс. – 2024. – № 9. – С. 47-50. – DOI 10.18572/2071-1166-2024-9-47-50.
5. Соколовский А. И., Антропов Д. В., Обухов Д. А. Интеграция системы контроля за формированием и использованием средств дорожных фондов и единой цифровой платформы «Национальная система пространственных данных» // Московский экономический журнал. 2025. №. 4. С. 103-116. DOI: https://doi.org/10.55186/2413046X_2025_10_4_97.
6. Синица Ю. С., Пугаева А. А. Воздействие транспортной системы на землепользование по опыту России и зарубежных стран // Московский экономический журнал. 2025. №. 4. С. 117-128. DOI: https://doi.org/10.55186/2413046X_2025_10_4_98.
7. Тараканов, О. В. Развитие института территориального планирования на современном этапе / О. В. Тараканов, Е. С. Утюгова, А. Д. Петранина // Образование и наука в современном мире. Инновации. – 2024. – № 1(50). – С. 72-77. – EDN FHADRN.

8. Шаповалов, Д. А. Формирование территорий ограниченного права пользования от полосы отвода автомобильной дороги / Д. А. Шаповалов, Д. В. Антропов, А. С. Забавников // Московский экономический журнал. – 2022. – Т. 7, № 2. – DOI 10.55186/2413046X_2022_7_2_82.

References

1. Federal'nyj zakon ot 08.11.2007 N 257-FZ (red. ot 28.02.2025) "Ob avtomobil'nyx dorogax i o dorozhnoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v otdel'ny'e zakonodatel'ny'e akty Rossijskoj Federacii"
2. Antropov, D. V. Teoriya i metody zonirovaniya territorij dlya celej upravleniya zemel'ny'mi resursami / D. V. Antropov, A. A. Varlamov, S. I. Komarov. – Moskva : Obshhestvo s ogranichennoj otvetstvennost'yu "Centr poligraficheskix uslug "RADUGA", 2019. – 228 s. – ISBN 978-5-9215-0474-5.
3. Korosteleva, N. V. Obosnovanie sozdaniya mnogofunkcional'nyx zon dorozhnogo servisa na territorii Volgogradskoj oblasti / N. V. Korosteleva, D. V. Polonskij // Zhilishhnoe xozyajstvo i kommunal'naya infrastruktura. – 2025. – № 1(32). – S. 89-97. – DOI 10.36622/2541-9110.2025.32.1.010.
4. Korotkix, N. Yu. Osobennosti gosudarstvennogo regulirovaniya i pravovy'e aspekty pri proektirovanii mnogofunkcional'nyx zon (MFZ) / N. Yu. Korotkix, V. E. Borisov // Administrativnoe pravo i process. – 2024. – № 9. – S. 47-50. – DOI 10.18572/2071-1166-2024-9-47-50.
5. Sokolovskij A. I., Antropov D. V., Obuxov D. A. Integraciya sistemy kontrolya za formirovaniem i ispol'zovaniem sredstv dorozhnyx fondov i edinoj cifrovoj platformy «Nacional'naya sistema prostranstvennyx dannyx» // Moskovskij e'konomicheskij zhurnal. 2025. №. 4. S. 103-116. DOI: https://doi.org/10.55186/2413046X_2025_10_4_97.
6. Sinicza Yu. S., Pugaeva A. A. Vozdejstvie transportnoj sistemy na zemlepol'zovanie po opy'tu Rossii i zarubezhnyx stran // Moskovskij e'konomicheskij zhurnal. 2025. №. 4. S. 117-128. DOI: https://doi.org/10.55186/2413046X_2025_10_4_98.

7. Tarakanov, O. V. Razvitie instituta territorial'nogo planirovaniya na sovremennom e'tape / O. V. Tarakanov, E. S. Utyugova, A. D. Petranina // Obrazovanie i nauka v sovremennom mire. Innovacii. – 2024. – № 1(50). – S. 72-77. – EDN FHADRN.
8. Shapovalov, D. A. Formirovanie territorij ogranichenного права pol'zovaniya ot polosy` otvoda avtomobil'noj dorogi / D. A. Shapovalov, D. V. Antropov, A. S. Zabavnikov // Moskovskij e'konomicheskij zhurnal. – 2022. – T. 7, № 2. – DOI 10.55186/2413046X_2022_7_2_82.

© Марканич Т.О., Соколовский А.И., Пугаева А.А., Яшков В.А., Антропов Д.В., 2025. Московский экономический журнал, 2025, № 5.