

## АНАЛИЗ правоприменительной практики Градостроительного кодекса Российской Федерации при строительстве автомобильных дорог

Прошло уже восемь лет с момента принятия новой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) [1]. Однако, как показывает законоприменительная практика установленные Кодексом нормы на практике не реализуются. Решения об изъятии земельных участков о переводе земель из одной категории в другую для строительства автомобильных дорог и других транспортных коммуникаций принимаются при отсутствии документов территориального планирования. (часть 4, статья 9 Кодекса [1]). Не только проектирование, но и строительство автомобильных дорог начинается без правоустанавливающих у застройщика документов на земельные участки для строительства (часть 1, статья 48 Кодекса [1]). Повсеместно не соблюдается еще целый ряд норм Кодекса и федерального законодательства. В Кодексе [1] отсутствуют, какие либо требования по экономическому обоснованию проектных решений, оценки их экономической эффективности, проведению экспертизы инвестиционных проектов как это определено статьями 11 и 14 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности» [4].

Проведенный ниже анализ показывает, что складывающаяся ситуация во многом обусловлена несовершенством Кодекса, в котором не учтены особенности подготовки документации для строительства линейных транспортных объектов.

Сделав определенный шаг вперед к концептуальному пересмотру действующей до этого, и, во многом несовершенной системы регулирования градостроительства наследовавшей черты и схемы советских времен, Кодекс осуществил резкий переход к новым понятиям и терминологии, к новому порядку правоотношений, что привело к определенным провалам и непониманию, связанными, как с возникшим правовым вакуумом в этой сфере, так и с целым рядом коллизий в принятых в развитие Кодекса нормативных актов.

Определенные проблемы создает неясность терминологии. Не понятно, по каким причинам введен впервые целый ряд новых терминов, таких, например, как «градостроительный план земельного участка», «правила застройки и землепользования», «виды разрешенного использования земельного участка», «предельные параметры объектов», «проекты межевания» и множество других, вместо действовавших до этого терминов и понятий, претерпевших существенные изменения, как в смысловом, так и концептуальном отношении, а некоторые общепринятые до этого понятия, применявшиеся на практике, исчезли (например, проекты застройки, архитектурно-планировочные задания, предпроектная документация, улично-дорожная сеть и другие).

Переплетаются и конфликтуют друг с другом понятия «функциональное», «территориальное» и «градостроительное» зонирование.

Неясность терминов, не являются исчерпывающим перечнем нерешенных задач, их намного больше и их не решить всех сразу. Но, очень важно попытаться понять «размер бедствия» и хотя бы попытаться разработать путь выхода из сложившегося «терминологического коллапса», в котором возможно и кроется первопричина межведомственной разобщенности, противоречий в управлении территориями и недвижимостью.

Но главное отличий нового Кодекса [1] заключается в принципиально новом толковании понятия «градостроительная деятельность», которая теперь регулирует отношения не только по развитию территорий, городов и иных поселений, но и осуществляется в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, правовое регулирование развития всех территории, в том числе и не застроенных. Если учесть особенности нашей страны, две трети которой составляют неосвоенные территории, на которых населенные пункты располагаются иногда на расстоянии ста и более километров трудно себе представить, что скажем, дорога в Якутии или Магаданской области может быть отнесена к объекту градостроительной деятельности. Это же можно сказать о капитальном ремонте и реконструкции объектов капитального строительства железных дорог, гидротехнических сооружений и т.п.

В законодательстве других государств понятие градостроительная деятельность ограничивается деятельностью по градостроительному планированию и организации развития территорий и населенных пунктов, определением видов градостроительного использования территорий, комплексном проектировании городских и сельских населенных пунктов [9].

Если сопоставлять сферу правового регулирования Кодекса [1] с законодательством других стран, то становится очевидным, что наш Кодекс является гибридом строительного кодекса, существующего в любой цивилизованной стране, и градостроительного законодательства. Этот гибрид оказался крайне не удачным и сломал складывающуюся годами технологию и процесс выполнения проектных работ для автодорог и других линейных сооружений, распространив на них «правила игры» действующие при проектировании городских сооружений, которые, как известно, существенно отличается от внегородских линейных сооружений.

По мнению специалистов, недостатки нового Кодекса связаны и с тем, что многие его положения профессионально не обоснованы. Важно не только, что делать, важно и как это сделать [10].

Применение в Кодексе [1] принципиально новых терминов без раскрытия их понятий, вызывает трудности в понимании и применении норм, а так же создает правовые коллизии. Например, совершенно не понятно, что означает термин «архитектурно-строительное проектирование», которое

осуществляется путем подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства или их частям.

Вообще отсутствие в статье 1 понятий архитектурно-строительное проектирование и проектная документация создает противоречия, вносит неопределенность для понимания текста закона.

Согласно действующей терминологии «архитектурный проект» – это архитектурная часть документации для строительства и градостроительной документации, содержащая архитектурные решения [2], а применительно к автомобильным дорогам (за исключением мостов) термин «архитектурное проектирование» вообще не применим, т.к. вместо него следует применять термин «ландшафтное проектирование».

Не меньше вопросов вызывает понимание терминов «проектирование» и «проектная документация». В Кодексе под проектной документацией понимают «документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства», а не как процесс, состоящий из последовательных взаимосвязанных этапов подготовки документации.

Согласно общепринятой терминологии понятие проектирование означает процесс создания проекта (project development) который может состоять из нескольких стадий. Аналогичные понятия использовались до принятия Кодекса и в отечественных нормативных актах [7].

В законодательстве Республики Беларусь под проектной документацией понимают «взаимосвязанные проектные документы, служащие основой для возведения, реконструкции, реставрации, ремонта, благоустройства объекта и представляющие собой обоснование инвестирования в строительство и (или) архитектурный проект, строительный проект в соответствии с выбранными заказчиком, застройщиком стадиями проектирования» [8].

В нормах Германии под проектированием автомобильных дорог понимают «постоянный рабочий процесс, начиная от плановой идеи о необходимости строительства дороги, которой проходит несколько этапов, до инженерного сопровождения строительства с получением на каждом из них последовательным приближением более совершенного проекта, представляемого в чертежах, с расчетами и текстовым материалом основных проблем и выводов. Этапы – последовательно сменяемые друг друга стадии проектирования, в процессе которых проектные материалы прорабатываются все более детально и точно» [14].

Аналогичные формулировки содержатся и в законодательстве всех других стран. Хотя названия могут варьироваться в зависимости от государства, пять основных этапов в процессе разработки шоссе являются: планирование, разработка проекта (эскизный проект), окончательный проект, отвод земель и строительство [13].

Неопределенность понятия «проектная документация» делает абсолютно не понятным, для какой стадии проектирования установлены требования к составу и содержанию проектной документации (статья 48 Кодекса [1]).

Если исходить из того, что архитектурно-строительное проектирование в соответствии с Кодексом [1] осуществляется в границах принадлежащего застройщику земельного участка, то применительно к проектам автомобильных дорог это означает, что до начала архитектурно-строительного проектирования уже приняты и утверждены все основные технические решения (план, продольные и поперечные профили дороги, конструкции транспортных развязок и искусственных сооружений и т.п.).

Де факто в статье 48 Кодекса [1] речь идет о требованиях к составу рабочей документации, в которой лишь детализируются ранее принятые проектные решения без изменения их основных параметров. Когда и на какой стадии эти решения принимались Кодексом [1] не определено.

Дальнейший анализ требований к составу проектной документации для линейных объектов и в частности автомобильных дорог [5] показывает полную несостоятельность этих норм.

Если учесть, что согласно статье 48 Кодекса [1] архитектурно-строительное проектирование осуществляется в границах принадлежащего земельного участка, то это означает, что еще до начала проектирования были выполнены все работы с определением его размеров, оформлением отвода и его выкупом.

Введение Кодексом нового понятия «проект планировки территории» вносит еще большую путаницу. Если учесть, что подготовка документации по планировке территории «осуществляется в целях установления границ земельных участков» (часть 1, статья 41 Кодекса [1]), предназначенных для строительства и размещения, автомобильных дорог, то это должно означать, что на этом этапе подготовки градостроительной документации должны быть выполнены как минимум следующие работы, без которых нельзя определить размеры необходимого земельного участка для размещения дороги:

определение основных транспортно-эксплуатационные параметры проектируемой дороги (класс, категория, число полос движения)

проектирование плана, продольного и поперечных профилей дороги, для определения границ занимаемых земель по подошве насыпи.

определение мест размещения и конструкций транспортных пересечений и искусственных сооружений и их проектирование.

Кроме этого должны быть определены границы участков земель, необходимых для размещения транспортных развязок и других дорожных сооружений, включая площадки для предполагаемого размещения объектов дорожного сервиса.

Состав указанных выше работ полностью соответствует общепринятому понятию «проект» и по существу проект планировки

территории по составу и содержанию есть не что иное как законченный проект автомобильной дороги без детализированных (рабочих) чертежей.

В этой связи выглядит совершенно нелепым Раздел 2 утвержденных Правительством Российской Федерации требований к составу проектной документации. Если поставить в текст наименования раздела 2 «Проект полосы отвода» понятие полосы отвода [5], то получается полнейшая бессмыслица – «проект полосы отвода – это проект земельных участков, которые предназначены для размещения автомобильной дороги и дорожных сооружений».

Проектировщикам абсолютно не понятно как можно проектировать полосу отвода, размеры которой являются производной от параметров плана продольного и поперечного профиля дороги? Не понятно и зачем это вообще нужно делать, если ее границы полосы отвода были уже определены и послужили основой для определения границ участка, принадлежащего застройщику? Во всяком случае для специалиста это не понятно.

При наличии уже отведенного для строительства земельного участка не имеет смысла проектировать план, продольный профиль, поперечные профили дороги и другие элементы дороги. Учитывая высокую степень готовности проектной документации выполненной на предыдущих стадиях, на которых были определены все основные технические решения для проектируемой дороги, понятие «проектная документация» в статье 48 Кодекса [1] согласно общепринятой терминологии будет соответствовать стадии «рабочие чертежи».

Но построить по этим рабочим чертежам автомобильную дорогу при таком составе проектной документации не возможно. Требования к составу документации [5] не предусматривают в составе проектной документации наличия разделов, связанных с проектированием конструктивных элементов автомобильной дороги, таких как земляное полотно, водоотвод, дорожная одежда, пересечения и примыкания, а так же защитных дорожных сооружений, производственных объектов и элементов обустройства автомобильных дорог, являющихся технологической частью автомобильной дороги, как это определено Федеральным законом «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2]. В составе разделов проекта отсутствуют также такие важные разделы, как организация и безопасность дорожного движения.

При строительстве автомобильных дорог приходится пересекать и переустраивать массу инженерных коммуникаций попадающих в зону строительства. При этом для переустройства этих коммуникаций следует получить технические условия, разработать проектную документацию и осуществить работы по их переустройству.

Требования к составу разделов проектной документации и к их содержанию, утвержденные Правительством Российской Федерации, не содержат в ее составе раздела «подготовка территории строительства [5]

и переустройства попадающих в зону строительства коммуникаций».

Наименование раздела 3 «Технологические и конструктивные решения линейного объекта. Искусственные сооружения» искажает смысл понятия «дорожные сооружения», которые согласно пункта 1 статьи 3 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2] являются не технологическими решениями, а «технологической частью автомобильной дороги».

Порядок подготовки документации для строительства дорог и его этапы неразрывно связаны с рождавшейся годами технологией выполнения этих работ.

Процесс подготовки проектной документации разделен на последовательно сменяемые друг друга стадии проектирования (этапы), в процессе которых проектные материалы прорабатываются все более детально и точно, а результаты, полученные на каждом из них являются последовательным приближением для получения более совершенного проекта, представленного в виде чертежей, расчетов и текстовых материалов, основных проблем и выводов [14].

Основные этапы инвестиционного процесса подготовки проектной документации для строительства дороги и цели, достигаемые на каждом из этих этапов, предусмотренные законодательством зарубежных стран, схематично приведены в таблице 1.

Основные этапы и последовательность инвестиционного процесса подготовки документации для строительства дороги в принципе сходны во всех странах мира и показаны в таблице 2.

Если сопоставить приведенную выше последовательность разработки документации для строительства автомобильных дорог с порядком разработки градостроительной документации, установленным Кодексом [1], то можно констатировать, что этот порядок не обеспечивает решение задач и достижения целей, установленных общепринятой во всех странах технологией выполнения проектных работ для строительства автомобильных дорог.

В Кодексе [1] отсутствует целостное представление объектов инфраструктуры, составляющих транспортный каркас территории, как следствие этого, транспортная инфраструктура территории рассматривается как набор отдельных объектов капитального строительства, подведомственным различным субъектам градостроительной деятельности, что не обеспечивает создание эффективных транспортных систем [11].

Предусмотренные Кодексом [1] этапы подготовки документации для строительства дорог (территориальное планирование, проект планировки территории архитектурно-строительное проектирование) по составу и содержанию не соответствуют общепринятой последовательности подготовки проектной документации, которая должна формироваться

на основе процесса выполнения проектных работ для автомобильных дорог, а не наоборот.

В нашем Кодексе [1] вообще отсутствует такая важная стадия как территориально транспортное планирование, которое предусматривает изучение потребностей в транспортных услугах и долгосрочное прогнозирование транспортных потоков с рассмотрением и оценкой альтернативных вариантов решения транспортных проблем с учетом взаимодействия различных видов транспорта и выбора оптимального размещения и развития транспортных коммуникаций для удовлетворения спроса на перевозки.

**Таблица 1. Основные этапы и цели разработки документации для строительства автомобильных дорог.**

№ п/п	Наименование этапа	Основные работы этапа	Цель
1.	Долгосрочное планирование (транспортное планирование)	Изучение потребностей в транспортных услугах и долгосрочное прогнозирование транспортных потоков с рассмотрением и оценкой альтернативных вариантов решения транспортных проблем с учетом взаимодействия различных видов транспорта.	Идентификация проблемы и обоснование пути ее решения (строительство, реконструкция, ремонт). Выбор оптимального размещения и развития транспортных коммуникаций для удовлетворения спроса на перевозки. Определение функций автомобильных дорог в составе дорожной сети рассматриваемого региона.
2.	Утверждаемый проект (проект развития дороги)	Прогнозирование транспортных потоков, определение основных транспортно-эксплуатационных параметров, сравнение возможных вариантов трассы и выбор рекомендуемого варианта трассы.	Определение основных транспортно-эксплуатационных параметров (класс автодороги и ее категория, число полос движения), определение функций дороги и ее места в иерархии дорожной сети. Выбор оптимального проложения трассы дороги и экономическая оценка эффективности проекта.
3.	Проект установления и закрепления трассы автомобильной дороги.	Дальнейшая более детальная проработка принятого варианта трассы дороги и основных конструктивных решений, получение технических условий на переустройство и подключение к коммуникациям .	Определение местоположения трассы проектируемой дороги и согласование ее для оценки общественно-правовых и частных интересов, детализация и оптимизация проектных решений, подготовка материалов для отвода и выкупа земель.
4.	Строительный проект	Детальная проработка проектных решений с учетом полученных согласований на стадии проекта.	Обоснование для определения объемов и спецификации всех видов работ, для проведения торгов на строительные работы и их выполнения в процессе строительства.
5.	Оформление отвода и выкупа земель	Административные и финансовые процедуры	Оформление земельного участка для строительства.

Таблица 2. Этапы инвестиционного процесса в различных странах.

№ п/п	Германия		США	
	Этап разработки документации	Решаемые задачи	Этап разработки документации	Решаемые задачи
1.	Территориальное транспортное планирование	Анализ транспортных связей, изучение потребностей в перевозках и долгосрочное прогнозирование транспортных потоков с рассмотрением и оценкой альтернативных вариантов решения транспортных проблем с учетом взаимодействия различных видов транспорта и интересов обустройства прилегающих территорий, воздействие на систему расселения и экономику, сельского и лесного хозяйства, оценка экономической эффективности.	Планирование и определение необходимости подготовки проекта.	Анализ транспортных связей, изучение потребностей в перевозках и долгосрочное прогнозирование транспортных потоков с рассмотрением и оценкой альтернативных вариантов решения транспортных проблем с учетом взаимодействия различных видов транспорта и интересов обустройства прилегающих территорий, воздействие на систему расселения и экономику, сельского и лесного хозяйства, оценка экономической эффективности.
2.	Предпроектное проектирование	Определение местоположение трассы на основе планирования транспортных потребностей и потребностей в автомобильных дорогах, изучение возможных последствия воздействия на природоохранные зоны. В результате всестороннего анализа территорий выявляются, свободные коридоры, прорабатываются различные варианты возможного положения трассы в плане, а также и в продольном профиле вместе с сопутствующими мероприятиями.	Этап разработки проекта 25 процентов (Twenty-fjve Percent Design)	Определение основных параметров и варианта проложения трассы дороги, оценка общественных интересов, безопасности движения и воздействия на окружающую среду.
3.	Утверждаемый проект	На основе согласованных и принятых предпроектных материалов более детально разрабатываются проект плана, продольного и поперечных профилей, оценка безопасности дорожного движения. Кроме этого, должны быть запроектированы с необходимой степенью	Этап разработки проекта 75 процентов (The 75 % design phase).	На основе информации предыдущей стадии детальное проектирование трассы автодороги и ее основных конструктивных элементов (искусственных сооружений, дорожной одежды и т.п.) планов и спецификаций, проектирование дорожной одежды,

№	Германия		США	
		детализации основные конструктивные элементы дороги (пересечения и примыкания, транспортные развязки, искусственные сооружения и др.).		водоотвода и т.п.
4.	Строительный проект (исполнительный проект)	Дальнейшая детализация проектных решений (разбивочные чертежи, продольный профиль, площади занимаемых земель, характерные и попикетные поперечные профили земляного полотна, проезжей части и др.). Определение объемов и спецификации всех видов работ, для проведения торгов на строительные работы.	Этап завершения проекта (One Hundred Percent Design)	Детализация разработки документации на все конструктивные элементы, определение площади занимаемых земель, объемов работ и разработка организации дорожного движения.
5.	Отвод земель	Оформление землеотвода и выкупа земель.	Отвод земель	Оформление землеотвода и выкупа земель.
6.	Строительство		Строительство	

Транспортное планирование понятие сравнительно новое, но тем не менее этот вид планирования предусмотрен законодательством практически всех стран мира и его реализация позволяет создавать при наименьших затратах оптимальные схемы дорожных сетей и увеличивая их пропускную способность и сокращающие заторы, повышая безопасность дорожного движения [12].

Процесс транспортного планирования предусматривает оптимальное распределение транспортных потоков и организацию безопасности движения по дорожной сети с учетом функционального назначения составляющих ее дорог.

Однако в Кодексе [1], и в Положении о составе схем территориального планирования Российской Федерации, принятом Правительством Российской Федерации [6] отсутствуют какие либо положения или нормы определяющие требования к этому процессу. В них отсутствует даже само понятие «транспортное планирование».

Глава 3 Территориальное планирование не содержит главного – цели территориального планирования, что приводит к очередной путанице понятий и требований исполнению этого документа.

Кодексом (часть 1, статья 9) [1] установлено, что «территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий ... в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур». С таким концептуальным подходом нельзя согласиться. Развитие территории, рыночная стоимость расположенных на ней земель должна определяться наличием транспортной и инженерной инфраструктуры, а не наоборот. Отсюда и различие в подходах к развитию территорий у нас и за рубежом.

В Кодексе [1] отсутствует целостное представление объектов инфраструктуры, составляющих транспортный каркас территории. У нас каркасом развития территорий является поселения, вокруг которых и осуществляется развитие территорий, на западе основой и стержнем развития территорий является транспортная инфраструктура.

У нас Кодекс [1] обоснование выбранного варианта размещения объектов федерального значения должно осуществляться на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования (пункт 2, часть 8, статья 10 Кодекса [1]).

Однако мировая практика территориального планирования строится на диаметрально противоположной концептуальной основе. Выбор варианта размещения транспортных коммуникаций, включая автомобильные дороги, осуществляться там на основе изучения потребностей в транспортных услугах и долгосрочного прогнозирования транспортных потоков, и оценки альтернативных вариантов решения транспортных проблем с учетом

взаимодействия различных видов транспорта для удовлетворения спроса на перевозки, а не на основании использования территорий.

Ориентированный на подготовку документации для застроенных или подлежащих застройке территорий и проектирования городских сооружений Кодекс не учитывает специфику проектирования автомобильных дорог, более 80 процентов которых (по протяженности) проектируется на не застроенных территориях, где подготовка документации по планировке территории или проекта дороги осуществляется в соответствии с земельным, водным, лесным и иным законодательством.

Однако установленный Кодексом [1] порядок подготовки проектной документации не корреспондируется с земельным и лесным законодательством. Согласно Земельному кодексу Российской Федерации предоставление земельных участков для строительства автомобильных дорог из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию с предварительным согласованием мест размещения автомобильных дорог. На каких этапах подготовки градостроительной документации должен оформляться эти согласования Кодексом [1] не определено.

Основная часть проекта планировки территории (статья 42 Кодекса [1]) не включает в себя выполнение работ связанных с процедурой предварительного согласования отвода и оформления земель в собственность, что при проведении указанных выше проектных работ не соответствует нормам Земельного и Лесного кодексов, в которых понятие «проект планировки территории» отсутствует и не увязано с процедурами согласования и оформления земельных участков, установленными этими федеральными законами. Потому в них отсутствуют, какие-либо указания, на каких этапах подготовки градостроительной документации должны оформляться акты выбора земельных участков, градостроительные планы земельных участков, решения о переводе земельных участков занятых лесными угодьями в не лесные схемы, решение вопросов связанных со сносом и переносом строений, попадающим в зону строительства коммуникаций.

Статьей 48 Кодекса [1] установлено, что архитектурно-строительное проектирование осуществляется путем подготовки проектной документации, в границах принадлежащего застройщику земельного участка, т.е. до начала проектирования должны быть выполнены все работы, связанные с оформлением отвода земельного участка и его выкупом. Но когда должны выполняться эти работы не указано?

Для линейных объектов, расположенных на незастроенных территориях в соответствии с земельным, лесным и гражданским законодательством для получения свидетельства о собственности на землю необходимо выполнить следующие работы и процедуры.

а) для оформления изъятия земельных участков для строительства автомобильной дороги необходимо оформление следующих документов:

обоснование примерного размера земельного участка с приложением технико-экономического обоснования проекта строительства или необходимые расчеты;

согласование изъятия земель с землевладельцами и землепользователями;

оформление акта выбора о предварительном согласовании места размещения автомобильной дороги;

оформление и утверждение акта выбора земельного участка;

расчеты убытков собственников земельных участков землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков;

оценка стоимости изымаемых земель и стоимости компенсаций за сносимые строения;

б) для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится:

оформление решения о предоставлении земельного участка для строительства дороги;

выполнение в отношении земельного участка кадастровых работ, осуществление его государственного кадастрового учета;

государственная кадастровая оценка земель;

оформление соглашений о занятии земельного участка с собственниками земельных участков, у которых изымаются земельные участки для строительства автомобильной дороги;

возмещение всех убытков, связанных с изъятием этих земельных участков у землепользователей, землевладельцев;

в) в случаях, когда трасса дороги проходит по лесным угодьям, дополнительно нужно подготовить следующие документы и выполнить следующие работы:

оформление акта выбора участка земель лесного фонда (далее – акт выбора) с приложением к нему плана (чертежа) с краткой характеристикой участка по материалам лесоустройства, описанием имеющихся на участке сооружений и объектов, и указанием категории земель, прилегающих к границам участка;

оформление решения территориального органа Федерального агентства лесного хозяйства в субъекте Российской Федерации об утверждении акта выбора;

подготовка акта натурного технического обследования участка земель лесного фонда;

подготовка проекта автомобильной дороги, размещаемой на участке земель лесного фонда, составленного с учетом схем территориального планирования в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности и согласованного в установленном порядке;

получение справки территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере недропользования об отсутствии

на выбранном участке земель лесного фонда полезных ископаемых, а при их наличии – разрешение органа государственного горного надзора на освоение указанного участка;

составление выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах на участок земель лесного фонда, перевод которого предполагается осуществить;

выполнение расчетов размера потерь лесного хозяйства на конкретном участке лесного фонда;

заключение Федерального агентства лесного хозяйства о возможности перевода земель лесного фонда в земли транспорта;

подготовка проекта акта Правительства Российской Федерации о переводе участков лесных угодий в земли транспорта;

получение положительного заключения государственной экологической экспертизы в случае, если ее проведение предусмотрено федеральными законами;

г) решение о предоставлении земельного участка должно приниматься только при условии выплаты компенсаций по возмещению убытков землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков связанных с изъятием земель для государственных нужд. Для этого необходимо подготовить и оформить следующие документы:

акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд;

соглашение об изъятии земельного участка с землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка;

акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ограничении прав землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка, соглашение о сервитуте;

акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления об ухудшении качества земель в результате деятельности других лиц;

определить рыночную стоимость земельных участков на основании отчета об оценке, выполненного в соответствии действующими нормативами;

провести инвентаризацию, обследование строений, подлежащих сносу и переносу

определить размер компенсации за сносимые строения на основании актов оценочной комиссии.

Документация по планировке территории, утвержденная Федеральным дорожным агентством, в состав которой не входят указанные выше документы, предусмотренные земельным законодательством не может быть основанием для выкупа земельного участка и оформления его в собственность. Кодексом [1] не определено, на каких стадиях должны выполняться указанные выше работы.

Указанные выше недостатки Кодекса [1] разрушавшего сформировавшийся годами порядок подготовки проектной документации для строительства автомобильных дорог, имеют крайне негативные последствия. Отсутствие в Кодексе [1] порядка и стадии оформления землеотвода существенно усложнил процесс оформления земель (согласно рейтингу агентства Doing Business Россия занимает 178-е место в мире по срокам получения разрешения на строительство).

Во многих случаях подрядчики должны были оформлять эти документы в процессе строительства, что приводит к увеличению сроков работ.

Из процесса и состава подготовки проектной документации были исключены такие важные разделы, как экономическое обоснование выбранного варианта трассы и оценка эффективности проектных решений, что привело к увеличению стоимости строительства дорог. Проведенный анализ показал, что вариантная проработка позволяет снизить стоимость проекта до 20 процентов. Отсутствие транспортного планирования и требований к прогнозированию транспортных потоков во многих случаях стали причиной образования заторов, в том числе и на недавно построенных дорогах. Резко снизилось качество проектирования за счет отсутствия в проектах разделов организация и безопасность движения, экономического обоснования проектных решений конструктивных элементов дороги. Отсутствие адекватной методической базы и недоработки Кодекса [1] привели к тому, что подготавливаемые схемы территориального планирования в области автомобильных дорог не обеспечивают достижения поставленных целей и, по существу, стали не нужной для практических целей надстройкой, дублирующей государственных программы.

Складывающаяся ситуация требует скорейшего принятия поправок в Кодекс [1] и приведения его терминологии и требований в соответствие с общепринятыми в других странах принципами планирования развития территорий и транспортных сетей, технологией подготовки и требуемого состава проектной документации для строительства дорог, с учетом особенностей национального законодательства, регулирующего отвод и выкуп земель для строительства.

## **БИБЛИОГРАФИЯ**

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
2. Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 17 ноября 1995 года № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации».

4. Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

6. Положение о составе схем территориального планирования Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2006 года № 680.

7. СНиП 11-01-2003 «Инструкция о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений».

8. Закон Республики Беларусь от 5 июля 2004 года № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь».

9. Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242-ІІ «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан».

10. М.Я. Вильнер. Тезисы доклада на международном конгрессе «Государство и бизнес: социально ответственное партнерство» (20 мая 2005 года, г. Москва, «Президент-отель»).

11. М.Л. Петрович (ЗАО «Петербургский НИПИГрад»). Территориально-транспортное планирование. Новый элемент стратегического планирования [www.nipigrad.ru](http://www.nipigrad.ru).

12. US Code 23 USC § 135 - Statewide transportation planning.

13. Flexibility in Highway Design Chapter 1: Overview of the Highway Planning and Development Process.

14. Teil: Linienführung (RAS-L) Ausgabe 1995, Berichtigter Nachdruck 1999, 50 S. A 4 (R 1).