

ПРАВОВОЙ ПОДХОД

Немногим более полугодом назад, 23 июля 2013 года, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным был подписан Федеральный закон № 247-ФЗ «О внесении изменений в статью 70¹ Земельного кодекса РФ и в Градостроительный кодекс Российской Федерации». Ранее правительством РФ было принято несколько постановлений, в том числе и постановление от 22 апреля 2013 года № 360 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87».



Указанные акты направлены на совершенствование процедур изъятия земельных участков, необходимых для размещения линейных объектов, совершенствование проектирования и строительства автомобильных дорог, стимулирование использования инновационных технологий в дорожной отрасли.

Наряду с этим на страницах отраслевых изданий и в выступлениях специалистов на ряде конференций встречаются отдельные комментарии, не отражающие в полной мере возможности, заложенные в данных нормативных правовых актах в части их правоприменения.

В этой связи, в целях однозначного толкования требований рассматриваемого Федерального закона и других принятых нормативных актов, назрела необходимость дополнительно проинформировать профессиональное сообщество об эвентуальности применения отдельных положений и норм. Дать необходимые разъяснения мы попросили начальника отдела автомобильных дорог Минтранса России **Олега СТУПНИКОВА**.

– Олег Владимирович, на какие ключевые моменты следует обратить внима-

ние при исполнении вышеуказанных документов?

– Начиная с истории появления данных документов, следует отметить, что Президентом России В.В. Путиным в 2012 году определен основополагающий вектор развития российской экономики. Он включает в себя выстраивание эффективного механизма обновления экономики, привлечения необходимых для нее материальных и кадровых ресурсов, а также современных технологий, в том числе, и в сфере транспортного строительства.

Основные задачи были формализованы в Указе Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике». В частности, установлена необходимость обеспечения создания механизма привлечения иностранных организаций, обладающих современными технологиями и управленческими компетенциями, к участию в конкурсах и аукционах на строительство автомобильных дорог федерального и регионального значений.

Во исполнение данного поручения в Министерстве транспорта Российской Федерации состоялись обсуждения проблемных вопросов с рядом отечественных саморегулируемых, проектных и строительных организаций, а также с Международной федерацией инженеров-консультантов, Международной дорожной федерацией и некоторыми зарубежными компаниями.

В ходе обсуждения определены три следующих ключевых фактора, которые сдерживают участие иностранных компаний в российском дорожном строительстве:

■ отсутствие возможности проведения торгов в форме конкурсов, с обязатель-

ным двухэтапным прохождением соответствующих процедур;

■ длительность при проведении процедур, связанных с прохождением повторной экспертизы в случае корректировки проектной документации в процессе выполнения работ;

■ отсутствие фактической возможности передачи подрядчику земельного участка во временное пользование, освобожденного от прав третьих лиц и иных обременений, до начала непосредственно строительно-монтажных работ.

– Указанные вами проблемные моменты были также актуальны и для российских организаций – как являющихся заказчиками-застройщиками, так и выполняющих подрядные работы...

– Совершенно верно. Кроме того, проблемным фактором, особенно беспокоившим российских заказчиков, являлся вопрос, касающийся требований Градостроительного кодекса РФ о необходимости передачи заказчиком документации по планировке территории лицу, выполняющему подготовку проектной документации.

Известно, что подготовка документации по планировке территории осуществляется, в том числе, в целях выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов.

Вместе с тем, подготовка документации по планировке территории, в соответствии с действующей на тот момент редакцией Градостроительного кодекса Российской Федерации, должна была осуществляться, как правило, на основе имеющихся картографических материалов, материалов геофондов и ранее выполненных инженерных изысканий. Это не позволяло детально проработать на стадии разработки документации по планировке территории различные аспекты, такие как варианты прохождения трассы линейных объектов, с учетом экологических, экономических и технических факторов, а также обеспечить выбор класса, категории линейного объекта и т. д.

Следует отметить, что установление границ земельных участков, необходимых для строительства и размещения линейных объектов, **возможно только при разработке документации по планировке территории, выполненной на основании комплекса инженерных изысканий, – такую возможность предоставил Федеральный закон № 247-ФЗ.**

При этом – уже в рамках реализации указанного Федерального закона – Минтранс России направил в Минстрой России свои предложения по составу и объему инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, предназначенной для размещения линейных объектов транспортной инфраструктуры федерального значения, регионального значения или местного значения. В настоящее время идет подготовка нормативного правового акта.

Кроме того, в ходе долгих обсуждений Минтрансом России согласованы с Минрегионом России предложения, касающиеся в том числе «переноса» подготовки проекта межевания территории **из стадии подготовки документации по планировке территории в стадию подготовки проектной документации**, после чего законопроект в установленном порядке внесен в правительство Российской Федерации.

Таким образом обеспечивается возможность в границах зон размещения линейного объекта, утвержденной документацией по планировке территории (состоящей только из проекта планировки территории), проводить проектирование с последующим межеванием.

– Позвольте вернуться к тем трем основным задачам или факторам, которые сдерживают участие иностранных компаний в российском дорожном строительстве и которые не случайно были определены в ходе расширенного обсуждения, поскольку проблемы эти серьезно беспокоят представителей российского дорожного сообщества. Итак, на чем основаны пути решения поставленных задач?

– Основой для решения первой задачи стал Федеральный закон от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд». Закон предусматривает возможность проведения двухэтапных конкурсов и конкурсов с ограниченным участием, а также возможность проведения предквалификационных отборов и обсуждения с участниками конкурса технических решений и технических характеристик объектов конкурса.

А вот на принятых нормативных правовых актах, позволяющих решить вторую и третью задачи, необходимо остановиться более подробно.

Федеральный закон № 247-ФЗ, помимо оптимизации вопросов, связанных с планировкой территории и инженерными изысканиями, предоставил дополнительную возможность осуществлять модификацию проектной документации, получившей ранее положительное заключение экспертизы, не снижающую конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства, с учетом применения современных технологий. При этом срок подготовки соответствующего заключения организацией, проводившей экспертизу проектной документации, **не должен превышать 30 дней.**

Кроме того, для подготовки данного заключения в организацию, которая провела экспертизу проектной документации, направляются для рассмотрения **только разделы проектной документации линейного объекта, в отношении которых проведена модификация.**

Особенно следует отметить, что принятые нормы абсолютно не исключают воз-

можность осуществления детализации утвержденных проектных решений путем их уточнения и более подробной проработки в рамках подготовки рабочей документации, выполняемой в соответствии с пунктом 4 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

Право внесения таких уточнений (изменений) закреплено частью 1 статьи 744 Гражданского кодекса Российской Федерации.

При этом, согласно положениям постановления Правительства РФ от 16.02.2008 № 145 «О порядке организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий», проектная документация направляется повторно на государственную экспертизу при внесении изменений в проектную документацию, получившую положительное заключение государственной экспертизы в части изменения технических решений, влияющих на конструктивную надежность и безопасность объекта капитального строительства.

Принимая во внимание нормы статьи 60 Градостроительного кодекса РФ, предусматривающие возложение на заказчика и проектную организацию ответственности по возмещению вреда, возникшего вследствие нарушения надежности и безопасности объекта капитального строительства, решение о влиянии, либо отсутствии такого вли-



яния, проведенных в рабочей документации уточнений на конструктивную надежность и безопасность объекта капитального строительства, должно приниматься заказчиком и проектной организацией.

– Возможно ли переутверждение проектной документации?

– В соответствии с частью 7 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации, переутверждение проектной документации предусматривается только в случае отклонения параметров объекта капитального строительства от проектной документации. При этом в статье 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации «отклонение от предельных параметров» касается размеров земельного участка под объект, но не конструктивных решений самого сооружения.

Таким образом, в настоящее время, с учетом поправок, введенных Федеральным законом № 247-ФЗ, **существует два варианта действий при внесении изменений в проектную документацию.** Первый вариант применим в случае целенаправленной модификации проектной документации, получившей ранее положительное заключение экспертизы. Второй же вариант приемлем при детализации утвержденных проектных решений путем их уточнения и более подробной проработки в рамках подготовки рабочей документации.

– И, наконец, о том, что касается решения третьей задачи...

– Решение третьей задачи обеспечивается реализацией норм, заложенных в постановлении Правительства РФ от 22 апреля 2013 года № 360 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87» и постановлении Правительства РФ от 27 апреля № 377 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 145», и касающихся предоставления возможности установления отдельного «этапа строительства» по подготовке территории строительства для последующего строительства или реконструкции автомобильных дорог.

Указанные нормы позволяют Заказчику разрабатывать проектную документацию на объект капитального строительства **применительно к отдельному этапу строительства. В нашем случае это «подготовка территории строительства».**

Важно отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87 проектная документация в отношении отдельного этапа строительства разрабатывается в объеме, необходимом для осуществления этого этапа строительства.

В этой связи предоставляется возможность проведения полного комплекса работ (инженерные изыскания, проектирование, проведение государственной экспертизы, получение разрешения на строительство, осуществление этапа строительства, проведение Госстройнадзора, ввод в эксплуатацию) непосредственно для этапа «подготовка территории строительства».

Выделение отдельного этапа строительства особенно важно при строительстве автомобильных дорог, расположенных в зоне крупных городов и других районах с большим количеством подлежащих выносу из зоны строительства инженерных коммуникаций, наличием большого количества недвижимости и земельных участков, находящихся в собственности и подлежащих изъятию для целей строительства.

Кроме того, при строительстве и реконструкции автомобильных дорог осуществляемых с привлечением инвесторов (ГК «Автодор»), выделение подготовки территории строительства в отдельный этап предоставляет ряд преимуществ. Среди них:

- сокращение сроков реализации проектов строительства на концессионной основе на срок порядка 1,5 года;
- возможность разработки проектной документации непосредственно на строительство автомобильной дороги инвестором (концессионером);
- возможность разработки проектной документации непосредственно на строительство автомобильной дороги с применением современных технологий и материалов, предложенных инвестором строительства автомобильной

дороги, с учетом ее дальнейшей эксплуатации (снижение затрат в течении всего жизненного цикла проекта) и др.

Реализация данных постановлений Правительства РФ позволяет **оптимизировать сроки выполнения работ путем предоставления возможности параллельного выполнения работ по подготовке территории строительства, изъятию земельных участков и осуществлению проектно-изыскательских работ по основному объекту капитального строительства.** Кроме того, предоставляется ряд преимуществ в процессе осуществления государственно-частного партнерства при строительстве объектов.

– Олег Владимирович, какой можно подвести итог всему сказанному?

– Важно отметить тот значительный вклад в совершенствование процедур изъятия земельных участков, оптимизацию норм проектирования и строительства автомобильных дорог, стимулирование использования инновационных технологий в дорожной отрасли, который внесли недавно принятые нормативные правовые акты, подготовленные Минтрансом России.

Позвольте также выразить небольшое пожелание, касающееся минимизации беспепелляционной критики тех или иных нормативных актов, звучащей порой на конференциях, семинарах или же в средствах массовой информации. Здесь необходим конструктивный диалог по всем возникающим вопросам с разработчиками норм в рамках общественного обсуждения законопроектов или же на другой альтернативной площадке. Тем более что побудительным мотивом всех законодательных инициатив, безусловно, является желание актуализации и оптимизации действующего законодательства с учетом анализа и обобщения проблемных вопросов, поступающих от представителей общественности в разные уровни власти...

Беседу вела Светлана Пичкур

Редакция журнала «Дорожная держава» выражает благодарность представителям Министерства транспорта РФ за предоставленное интервью