

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ В СИСТЕМЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ

К.В. Тихонова, Я.А. Козинченко

Ростовский государственный строительный университет

В статье рассматриваются актуальные вопросы формирования линейных объектов как элементов планировочной структуры, а также унифицирование их понятия в нормативно-правовых актах, регламентирующих земельно-имущественные отношения.

Ключевые слова: линейные объекты, проекты планировки и межевания, элемент планировочной структуры.

The article deals with topical issues of formation of linear objects as elements of planning structure, as well as the unification of concepts in the legal acts regulating land and property relations.

Key words: Linear objects; projects; planning and surveying; element of the planning structure.

В соответствии с изменениями норм земельного законодательства, касающихся планировочной документации (проекты планировки и межевания территории), образование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для размещения линейных объектов федерального, регионального или местного значения, осуществляется исключительно в соответствии с утвержденным проектом планировки и межевания территории [3].

В соответствии с указанными изменениями также необходимо отметить, что на основании п.1, п.6 ст.48 Градостроительного кодекса РФ подготовка проектной документации на строительство или реконструкцию объектов капитального строительства возможна только в границах принадлежащего застройщику или иному правообладателю земельного участка (исключение объекты транспортной инфраструктуры и Росатома), а застройщик или технический заказчик обязан представить проектировщику в качестве исходных данных для проектирования линейного объекта проект планировки и межевания территории (ППМ).

Из этого следует, что комплекс работ по разработке проектной документации, осуществлению земельно-кадастровых работ, изъятию, выкупу и оформлению правовых документов на земельные участки должен осуществляться после разработки ППМ [1].

В настоящее время зачастую разработка ППМ осуществляется постфактум вышеуказанного комплекса работ.

Это связано с тем, что согласно п. 2 ч. 7 ст. 51 Градостроительного кодекса для выдачи разрешения на строительство линейного объекта и ввода его в эксплуатацию требуется утвержденный проект планировки территории и проект межевания территории.

При этом, анализируя структурный порядок подготовки документации, следует отметить, что рациональнее было бы разрабатывать ППМ до осуществления подготовки проектной документации и общего комплекса земельно-кадастровых работ, так как это значительно сокращает сроки данных работ и упорядочивает всю процедуру формирования земельных участков, затрагиваемых при проектировании или реконструкции объектов.

Вышеизложенные сведения объясняют тот факт, что с 1 марта 2015 года в соответствии с земельным законодательством, разработка ППМ должна осуществляться в первую очередь и во всём комплексе работ должна быть приоритетной основой.

Формирование документации по планировке территории заключается в планировании территории и обосновывает тот момент, что земля является важнейшим пространственным базисом для размещения объектов любой хозяйственной деятельности и ничем не заменимым и невозможным ресурсом, что требует тщательного и рационального планирования её использования. А это невозможно без соответствующей планировочной документации.

Также следует проанализировать неоднозначность трактовки линейных объектов.

Принимая во внимание несовершенство законодательства в этой части следует отметить, что довольно распространена практика отказа от разработки ППМ организаций, в ведении которых находятся строящиеся и реконструируемые объекты инженерной инфраструктуры.

Опираясь на цели формирования мер инвестиционного и предпринимательского климата в строительстве и оптимизацию процедур в сфере градостроительной деятельности, данные организации выступают с предложением по сокращению процедур и состава проектов планировки и межевания линейных объектов, а также необоснованности в необходимости их разработки в отношении инженерных сетей.

Необходимость данного предложения объясняют неоправданно длительными сроками процедур, предшествующих разработке рабочей документации и строительству разводящих и внутриквартальных инженерных сетей, а именно проектированию и согласованию документации по планировке территории (проект планировки и межевания линейного объекта) [1].

Отражая точку зрения указанных организаций, следует отметить следующие их доводы.

Согласно ст. 4 п.1 Градостроительного кодекса РФ, законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений (далее – градостроительные отношения).

Таким образом, ст. 4 п. 1 Градостроительного кодекса РФ исключает регулирование градостроительной деятельностью вопросов, связанных со строительством и эксплуатацией инженерных сетей (в случае традиционной трактовки термин «сооружение» не имеет отношения к инженерным сетям, в отношении же «сооружений» речь идет только о вопросах эксплуатации).

Из-за отсутствия других нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы строительства и эксплуатации инженерных сетей в объеме, применяемом ГК РФ к объектам капитального строительства и их частям (установление границ земельных участков, порядок инженерных изысканий, разработка и экспертиза проектной документации, получение разрешения на строительство), действие требований ГК РФ автоматически переносится и на инженерные сети. Свою роль в поощрении данной ошибки играет неоднозначное определение «линейного объекта», приведенное в ст. 1 ГК РФ, согласно которой, к линейным объектам относятся линии электропередач, трактуемые как все средства электропередач и линии связи.

В развитие ошибочного отнесения инженерных сетей к юрисдикции ГК РФ играет понимание того факта, что инженерные сети безусловно осуществляют важную роль в обеспечении устойчивого развития территорий – основного принципа градостроительного законодательства, и их значение гораздо важнее отдельного объекта капитального строительства.

Следствие данной ошибки выражается в необходимости разработки проектной документации на инженерные сети в соответствии с утвержденным проектом планировки и межевания.

При этом игнорируются или искажаются прямые указания ГК РФ, в части ст. 43 п.1, согласно которому «Подготовка проектов межевания территорий осуществляется применительно к застроенным и подлежащим застройке территориям, расположенным в границах элементов планировочной структуры». Ведь очевидно, что под «застройкой» понимаются объекты капитального строительства, а «элемент планировочной структуры» представляет из себя «квартал, микрорайон, иной элемент», в то время как разводящие инженерные сети размещаются как раз на территории улиц и дорог, то есть на территории общего пользования, которая расположена между этими «элементами».

В связи с вышеуказанной неоднозначной трактовкой законодательства, возникает необходимость разработки и утверждения проекта планировки и межевания при определении границ участков для размещения инженерных сетей в качестве основания для предоставления земельных участков [1].

Как было сказано выше, инженерные сети при логической расстановке законодательства, не относятся к линейным объектам, то есть они не являются объектом капитального строительства и выделение земельного участка им требуется не на весь период существования, а только на время строительства. Для решения данной задачи было бы вполне достаточно образования земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности на основании утвержденной схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории в соответствии со ст. 11.10 Земельного кодекса Российской Федерации.

Для исключения трактовки инженерных сетей как линейных объектов, и применения к ним несоизмеримых требований по определению границ земельного участка, организации выдвигают предложения о внесении в Градостроительный кодекс РФ изменений в части определения термина «линейный объект». Существующую формулировку «линейных объектов» предлагается дополнить фразой «за исключением инженерных сетей», и вынести его отдельным пунктом в ст. 1 ГК РФ.

Процедура разработки, согласования и прохождения публичных слушаний проектом межевания, основываясь на регламентах муниципальных органов, занимает длительный срок и требует дополнительных затрат. Причем срок административных процедур в несколько раз, а иногда на порядок выше сроков разработки документации.

Рассматривая регулирование ситуации на уровне местного самоуправления видно, что до принятия изменений в ГК РФ и осуществления проектирования инженерных сетей согласно сложившейся практике, необходимо на уровне местного самоуправления провести работу по сокращению сроков регламентных процедур, связанных с проектированием и согласованием ППМ, а также прохождением публичных слушаний.

На сегодняшний день в г. Ростове-на-Дону, согласно административного регламента №АР-036-04 муниципальных услуг «Подготовка документации по планировке территории» и Постановления Мэра города Ростова-на-Дону об утверждении регламента публичных слушаний по проектам планировки и межевания территорий, общий срок административной процедуры от подачи заявления на разработку ППМ до выхода Постановления Мэра об утверждении документации без учета сроков на сбор исходных данных и проектирование составляет 172 рабочих дней (порядка 1 календарного года). С учетом того, что срок сбора исходных данных и проектирования инженерных сетей, рассматриваемых как «линейные объекты» в 90% случаев, не превышает 2 календарных месяца, сроки административных процедур представляются неоправданно завышенными.

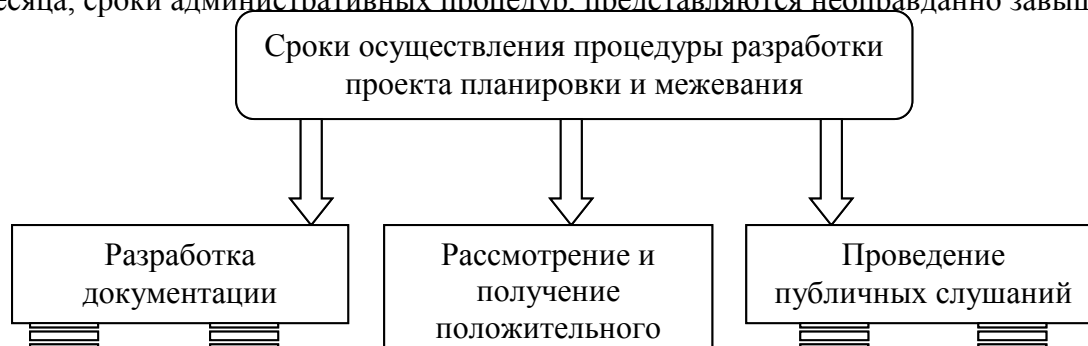


Рисунок 1 – Схема процедуры сокращения разработки и утверждения планировочной документации в отношении инженерных сетей

Подчиняясь сложившейся практике отношения к инженерным сетям как к «линейным объектам» и принимая во внимание существенно меньший объем информации, необходимый для планировки территории с целью размещения инженерной сети по сравнению с обычным ППМ, предлагается инициировать процедуру разработки административного регламента муниципальной услуги «Подготовка документации по планировке территории (проект планировки и межевания для размещения инженерных сетей)» с общими сроками проведения административных процедур 40 рабочих дней с учетом проведения публичных слушаний (рис. 1).

Обобщенный анализ вышеизложенных ситуаций объясняет объективную необходимость в однозначной трактовке понятия линейных объектов в увязке земельного и градостроительного законодательства и сокращении сроков разработки и утверждения ППМ в отношении инженерных сетей.

Литература

1. Крюкова Я.А. Подготовка проектов планировки и межевания территории для размещения линейных объектов в связи с модернизацией земельно-правового законодательства// Международная научно-практическая конф. «Строительство-2014»:сб. Ростов н/Д: РГСУ, 2014.

2. Чешев А.С., Погребная О.В., Тихонова К.В «Правовое обеспечение землеустройства и кадастров». Учебное пособие. Ростов-на-Дону: Феникс, 2015 – 429 с.

3. Федеральный закон № 171-ФЗ от 23. 06. 2014 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 08.03.2015).

Ксения Владимировна Тихонова – кандидат экономических наук, доцент кафедры Экономика природопользования и кадастра Ростовского государственного строительного университета.

Ksenia Vladimirovna Tikhonova – Candidate of Economic Sciences, the associate professor Ekonomika of environmental management and the inventory of the Rostov State University of Civil Engineering.

Яна Андреевна Козинченко – аспирант кафедры Экономика природопользования и кадастра Ростовского государственного строительного университета.

Yana Andreevna Kozinchenko – the graduate student of the Economy of Environmental Management and Inventory of the Rostov State University of Civil Engineering.

344022, г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, 162
344022, Rostov-on-Don, Sotsialisticheskaya St., 162
Тел.: +7(863) 295-03-32; e-mail: kafkadastra@yandex.ru
