

СПЕЦИФИКА ПРОЦЕССА РАЗМЕЩЕНИЯ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

Я.А. Козинченко, К.В. Тихонова, Н.В. Колесников

Ростовский государственный строительный университет

В статье рассматриваются актуальные вопросы предоставления земельных участков для размещения линейных объектов с учетом развития инвестиционно-строительной сферы, а также приведены предложения по совершенствованию данной процедуры.

Ключевые слова: земельные участки, линейные объекты, градостроительное проектирование, публичный сервитут.

The article deals with topical issues of land plots for linear features with the development of investment and construction sector, and provides suggestions for improving the procedure.

Key words: land, linear objects, urban planning, public easement.

Актуальность проблем предоставления земельных участков для строительства линейных объектов в настоящее время не вызывает сомнений. Динамичное развитие инвестиционно-строительной сферы привело к резкому увеличению потребности в земельных участках, пригодных для возведения объектов промышленного, административного и иного назначения, а соответственно, и линейных объектов, обеспечивающих возможность эксплуатации указанных объектов.

Кроме того, согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации, к линейным объектам можно отнести линии электропередачи, линии связи (в т.ч. линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения. То есть, можно сказать, что линейные объекты формируют транспортный и инженерно-технический каркас любой развивающейся или развитой территории. Поэтому вопросы, возникающие при размещении линейных объектов, наиболее актуальны и требуют постоянной трансформации в целях совершенствования норм законодательства, регламентирующих данные вопросы, на всех уровнях управления.

В апреле 2015г. произошла такая трансформация действующего законодательства по вопросу формирования и предоставления земельных участков, в частности с целью размещения линейных объектов. В соответствии с новой редакцией ЗК РФ основанием для образования земельных участков для размещения линейных объектов является исключительно проект межевания территории. Кроме того, в настоящее время согласно п. 2 ч. 7 ст. 51 Градостроительного кодекса в редакции Федерального закона от 20.03.2011 N 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» для выдачи разрешения на строительство линейного объекта требуются проект планировки территории и проект межевания территории. То есть без разработанного и утвержденного в соответствии с действующим законодательством проекта планировки и межевания территории линейный объект не может быть построен, и в дальнейшем, введен в эксплуатацию [3].

Предшествовало этому утверждение Распоряжением Правительства РФ от 15.06.2010 № 982-р отмены требования о подготовке градостроительного плана земельного участка в отношении земельных участков при размещении линейных

объектов. Действительно, планирование размещения линейных объектов не должно начинаться с градостроительного плана, линейные объекты транспортной и инженерной инфраструктуры имеют особый статус, обусловленный их значением для устойчивого развития территории [1].

Планирование размещения линейных объектов на всех этапах градостроительного проектирования (территориальное планирование, планировка территории, градостроительное зонирование) за счет определения оптимального варианта размещения объектов позволило минимизировать затраты на их строительство и приобретение прав на землю.

Однако, данная поправка в Градостроительном кодексе Российской Федерации выявила целый комплекс проблем, связанных с типологической спецификой линейных объектов, их ролью в формировании планировочного каркаса поселений и систем расселения и, наконец, с ключевыми задачами планировки территории в обеспечении правовых условий размещения объектов капитального строительства.

Решению этих проблем могло бы способствовать:

1. Включение в Градостроительный кодекс РФ:

– определения линейных объектов как сооружений, в т.ч. плоскостных, комплексов сооружений, комплексов зданий и сооружений, включающих наземные, подземные и (или) надземные части, протяженность которых значительно превышает их ширину и которые предназначены для обеспечения передвижения, перемещения, транспортировки людей, грузов, веществ, материалов или передачи энергии в интересах государства, местного самоуправления или местного населения;

– определения надземных, подземных частей линейных объектов, иных объектов капитального строительства как частей зданий, сооружений, размещение и эксплуатация которых не требует использования поверхности земельного участка, в пределах которого они расположены, и не влечет ограничений, исключающих любое использование указанного земельного участка, кроме как для размещения такого объекта;

– возможности подготовки градостроительных планов земельных участков для целей реконструкции существующих линейных объектов в случае размещения таких объектов полностью на ранее сформированных земельных участках;

2. Включение в Земельный кодекс РФ:

– возможности установления публичного сервитута использования надземной, подземной части земельного участка для размещения, соответственно, надземных, подземных частей зданий, сооружений, расположенных на иных земельных участках и используемых в интересах государства, местного самоуправления, местного населения;

– указания на необходимость установления границ земельных участков только для наземных частей линейных объектов, иных объектов капитального строительства и возможность размещения надземных, подземных частей таких объектов, в т.ч. с наземными техническими устройствами (например, вентиляционными киосками метрополитена), лестничными сходами, пандусами, на праве указанного сервитута;

– указания на возможность размещения линейного объекта на нескольких земельных участках, в случае если такой линейный объект пересекает границы субъектов Федерации, муниципальных образований, поселений, территориальных единиц поселений;

– указания на возможность размещения линейного объекта, части линейного объекта, расположенной в пределах одной территориальной единицы поселения, на одном многоконтурном земельном участке [2].

Существует еще одна специфическая проблема размещения линейных объектов, правовое разрешение которой необходимо, но не столь очевидно. Она связана с тем, что в отличие от прочих объектов капитального строительства, для размещения которых в составе земельных участков нормативно предусмотрена определенная незастраиваемая территория, сооружения линейных объектов (улицы, дороги, мосты, туннели) практически

полностью занимают сформированные для них земельные участки или зоны действия публичных сервитутов. Иначе говоря, габариты сооружений и границы участков совпадают.

При этом, границы земельных участков устанавливаются на стадии градостроительного проектирования и утверждаются органами исполнительной власти в составе документации по планировке, подлежащей представлению на публичные слушания [1].

Таким образом, внесение изменений в планировочные решения по размещению линейных объектов на основании архитектурно-строительных проработок фактически неизбежно.



Рисунок 1 – Проблематика процесса формирования земельных участков для размещения линейных объектов

Возможны два пути разрешения этой коллизии, представленные на рисунке 2.

Первый – параллельное градостроительное и архитектурно-строительное проектирование вполне традиционный и осуществляемый в настоящее время в Москве.

Его достоинство – отсутствие необходимости внесения каких-либо поправок в действующее законодательство. Ничто не мешает заказчику рисковать своими деньгами, заказывая проектирование объектов, для размещения которых еще не представлены земельные участки или сервитуты. Недостатки этого пути очевидны градостроителям, а затрагивают интересы и органов власти, и всего городского сообщества. И здесь мы касаемся особой роли линейных объектов в формировании планировочной структуры городов и систем расселения.



Рисунок 2 – Пути решения проблемы формирования земельных участков для размещения линейных объектов

Линейные объекты, а точнее объекты транспортной и инженерной инфраструктуры, формируют основу – планировочный каркас территориального развития и отдельных поселений, и систем расселения в целом. Их размещение определяет доступность всех прочих территорий для людей и грузов, создает предпосылки для возникновения зон деловой и производственной активности, предопределяет плотность дневного населения и в конечном счете формирует образ жизни человека.

Территории размещения линейных объектов, особенно в сложившейся застройке, – самые сложные объекты разработки документации по планировке, требующие чрезвычайно точных и выверенных решений. Параллельное проектирование на деле оборачивается диктатом строительных решений: проще провести дорогу не там, где она необходима, а по городским задворкам, проложить линию метрополитена открытым

способом, навсегда выведя территорию над ней из активного городского использования, минимизировать количество пересадочных узлов и т.д. и т.п. Попытка закрепления таких решений в проекте планировки может обернуться и негативным результатом публичных слушаний.

Другой видимый путь решения этой проблемы позволяет вести проектирование, как и положено, последовательно, но предполагает определенное ущемление публичных прав граждан в пользу условий обеспечения их физической безопасности.

Для его реализации в Градостроительный кодекс РФ необходимо внести поправку, предусматривающую возможность внесения в утвержденный проект планировки территории линейного объекта изменений без проведения публичных слушаний на основании заключения государственной экспертизы проектной документации линейного объекта, подтверждающего обоснованность таких изменений необходимостью соблюдения требований технических регламентов с учетом результатов инженерных изысканий. Увы, и этот путь небезупречен, поскольку потенциально создает возможности для злоупотребления предлагаемой нормой закона.

Несмотря на неизбежность внесения изменений, разрабатывать документацию по планировке для размещения линейных объектов (а именно проекты планировки с проектами межевания в их составе) необходимо. И не только потому, что именно на этой стадии градостроительного проектирования возможно комплексно учесть всю совокупность социальных, экологических и экономических факторов, и ограничений, определяющих эффективность размещения объектов и последующую роль территории размещения в развитии города или системы расселения. Не менее важно и то, что только посредством документации по планировке обеспечивается подготовка той совокупности взаимосвязанных правовых оснований, которые необходимы для дальнейшего строительства или реконструкции линейных объектов. И если обеспечение эффективного планировочного решения – цель, то подготовку таких оснований можно рассматривать в качестве основных задач разработки проектов планировки территорий линейных объектов.

Литература

1. Тихонова К.В., Козинченко Я.А. Процедура разработки и утверждения планировочной документации //Международная научно-практическая конф. «Строительство и архитектура-2015»: сб. Ростов н/Д: РГСУ, 2015.
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. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016).

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

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

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 "Economy of environmental management and the inventory" the Rostov State University of Civil Engineering.

Никита Вадимович Колесников – магистрант кафедры Экономики природопользования и кадастра Ростовского государственного строительного университета.

Nikita Vadimovich Kolesnikov – the undergraduate of department of Economy of environmental management and the 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: kfkadastra@yandex.ru
