

УДК 332.37

## ДОКУМЕНТАЦИЯ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ КАК ОСНОВА СВОЕВРЕМЕННОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Татьяна Николаевна Ковалева, доцент ФГБОУ ВО «РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина», научный сотрудник отдела научной информации и международного сотрудничества ФГБУН ВНИИФ, канд. эконом. наук,  
[tnk2003@list.ru](mailto:tnk2003@list.ru), 8-927-11-77-427

**Аннотация.** В статье рассмотрены практические проблемы взаимного согласования плановых решений по отводу земель проектной документации с документацией по планировке территории на стадии экспертизы проектов по объектам строительства и реконструкции. Акцентируется внимание на нормативно правовой и административно-процессуальной проблеме корректировки документации по планировке территории в случае внесения плановых изменений в проектную документацию по требованию органов экспертизы проектов. Предлагается компромиссное решение данного вопроса.

**Abstract.** The article deals with the practical problems of mutual coordination of planning decisions on land acquisition of project documentation the documentation for territory planning at the stage of examination of projects of objects construction and reconstruction. The focus is on regulatory and administrative procedure, the correction problem of documentation for territory planning in the event of any planned changes in project documentation at the request of bodies expertise. Offered a compromise solution of this question.

**Ключевые слова:** социально-экономическое развитие территорий, стратегическое, территориальное планирование, документация по планировке территории, проекты планировки и межевания территории, градостроительные планы земельных участков, схемы территориального планирования, архитектурно-строительное проектирование, рабочая документация, экспертиза проектов, проект полосы отвода, линейный объект, площадной объект, схема планировочной организации земельного участка, отвод земель, землеотвод, строительство, реконструкция.

## ДОКУМЕНТАЦИЯ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ КАК ОСНОВА СВОЕВРЕМЕННОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Реализация новых инфраструктурных объектов строительства является основой социально-экономического развития территорий. Но наделение имуществом частными правами граждан и юридических лиц в период с 1991 года по настоящее время, имеющиеся ограничения и обременения земель, отсутствие единой информативной базы о правовом статусе земельных участков и интенсивное развитие территорий путем предоставления их для размещения и переустройства промышленных, гражданских и инфраструктурных объектов приводит к большому количеству имущественных споров, замедляющих реализацию проектов строительства и значительно снижающие темпы социально-экономического развития территорий [2-8].

В связи с этим, в последнее время со стороны как различных государственных органов, так и граждан, общественных организаций с целью соблюдения интересов действующих правообладателей земельных участков ужесточился контроль за правовым статусом земель, предполагаемых для размещения объектов строительства [1]. Поэтому от разработчиков проектной документации стали требовать точного определения границ строительства и проведения процедуры предварительного до проектного согласования потенциального отвода земель с соответствующими органами государственной власти, общественностью и правообладателями земель. Нормативно-правовой базой для этого стали прежде всего Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 № 190-ФЗ, в соответствии с которыми в настоящее время действует следующая система плановой и проектной документации (рис. 1):

- документы территориального планирования (трех уровней: федеральный, региональный, муниципальный);
- документация по планировке территории (проекты планировки, проекты межевания территории, градостроительные планы),
- документы архитектурно-строительного проектирования (проектная документация и материалы инженерных изысканий),
- рабочая документация.

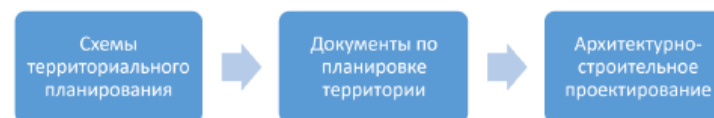


Рисунок 1. – Иерархия планово-проектных документов объектов строительства в соответствии с Градостроительным кодексом РФ

Из текста Градостроительного кодекса следует, что выше перечисленная документация должна быть взаимоувязана как показано на рисунке 2 [6].

Так в настоящее время чтобы начать строительство объектов, попадающих под экспертизу проектной документации, необходимо иметь разрешение на строительство, которое выдается при наличии положительного заключения экспертизы на проектную документацию. Чтобы пройти экспертизу – необходимо, чтобы на объект строительства имелась утвержденная в надлежащем порядке документация по планировке территории. Для утверждения документации по планировке территории, сведения об объекте строительства должны быть в документах территориального планирования. Соответственно, границы и площадь постоянного и временного отвода земель для размещения объекта строительства должны сходиться во всех перечисленных документах. При не соответствии друг другу этих документов это может быть причиной отказа в выдаче положительного заключения экспертизы на проектную документацию по объекту строительства.



Рисунок 2. – Взаимосвязь документов стратегического и территориального планирования с архитектурно-строительной документацией [6]

Реализовать на практике данную схему не представляется возможным прежде всего из-за того, более-менее точные границы размещения объекта на местности можно определить только на стадии проверки проектной документации органами экспертизы. Но чтобы проект приняли на экспертизу, у заказчика работ должна иметься на объект документация по планировке территории, при этом при расхождении площадей в документации по планировке территории (рис. 3) [6].

При этом, как показывает производственный опыт, зачастую, при реализации проекта строительства и разработке рабочей документации объекта стро-

**ДОКУМЕНТАЦИЯ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ КАК ОСНОВА СВОЕВРЕМЕННОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**  
ительства могут вноситься уточнения в проектные решения, что может так же изменить границы предусмотренного землеотвода.

Но чтобы начать строительство необходимо получить у органов государственной власти разрешение на него, а для этого необходимо иметь проектную документацию и документацию по планировке территории. В соответствии с п.1 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ:

- разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов) и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.

Таким образом, если документация по планировке территории и проектная документация будут иметь расхождения в части местоположения и площади отведенных земель объекта строительства, то разрешение на строительство такого объекта не выдадут.



Рисунок 3. Технологическая схема разработки проектной документации и внесение изменений в документы территориального планирования [6]

Кроме того, согласно п.1 статьи 56.3. Земельного кодекса: изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории.

Законодательно считается, что документация по планировке территории должна быть разработана до принятия решения о разработке проектной документации. Но реализовать на практике это не представляется возможным. В связи с этим, документация по планировке территории чаще всего разрабатывается совместно с проектной документацией по объекту предполагаемого строительства.

Нужно отметить, что при прохождении экспертизы проектной документации по рекомендации экспертов как правило вносятся изменения в проектное положение объекта строительства, влияющие на границы и площади его землеотвода. Это, естественно, требует корректировки документации по планировке территории. В тоже время, в действующем законодательстве не описана процедура внесения изменений в документацию по планировке территории в случае если на стадии экспертизы проектной документации были изменены границы ранее согласованного землеотвода. Более того, в соответствии с градостроительным и земельным кодексами: документация по планировке территории является основанием для разработки проектной документации.

Проверку документации по планировке территории (согласно п. 12 ст. 45 Градостроительного кодекса) осуществляет уполномоченный ее утверждать орган исполнительной власти, а не органы экспертизы.

При этом стоит напомнить некоторые пункты ст. 15 Градостроительного кодекса:

– п.12 Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти осуществляют проверку подготовленной на основании их решений документации по планировке территории на соответствие требованиям, указанным в части 10 статьи 15 Градостроительного кодекса РФ, в течение тридцати дней со дня поступления такой документации и по результатам проверки утверждают документацию по планировке территории или принимают решение об отклонении такой документации и о направлении ее на доработку.

– п.10 Подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки в соответствии с требованиями технических регламентов, нормативов градостроительного проектирования, градостроительных регламентов с учетом границ территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий выявленных объектов культурного наследия, границ зон с особыми условиями использования территорий, а также с учетом программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселения, городского округа, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселения, городского округа.

То есть, при утверждении документации по планировке территории она не проверяется на соответствие проектной документации.

Утверждение и подготовка документации по планировке территории осуществляется до проведения экспертизы. И проектная документация должна проверяться в том числе на соответствие требованиям документации по планировке территории, но никак не наоборот.

Таким образом, исходя из действующей редакции Градостроительного кодекса возникает вопрос, насколько правомерно решение экспертизы о пере-

**ДОКУМЕНТАЦИЯ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ КАК ОСНОВА СВОЕВРЕМЕННОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЪЕКТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**  
смотре проектных решений документации по планировке территории поскольку внесение изменений в нее законодательством не предусмотрено, и правомерно ли требование экспертизы изменять проектные решения с выходом за уже согласованную территорию.

Но, исходя из проектной практики, мы понимаем, что проектные решения, обсужденные с экспертами при экспертизе проектной документации – это существенная помощь проектировщикам по доработке проектной документации, и игнорировать их нельзя.

Документация по планировке территории – это плановая документация, более тщательно проектные решения прорабатываются на стадии проектной документации.

Соответствие проектных решений, представленных в проектной документации на соответствие требованиями технических регламентов, нормативов градостроительного проектирования, градостроительных регламентов – проверяет экспертиза.

Таким образом, в связи с нерешенностью на законодательном уровне вопросов увязки ДПТ с проектной документацией в случае изменения проектных решений на стадии экспертизы, мы начинаем решать один из вечных философских вопросов о первичности различных процессов. Но надо понимать, что это скажется на сроках реализации проектной документации.

Считаем, что в этой ситуации необходимо вспомнить об основной цели разработки документации по планировке территории для объектов государственного строительства – это соблюдение прав всех правообладателей на их земельные участки и имущество в случае изъятия этих объектов недвижимости для государственных нужд.

Так, в 2016 году при прохождении государственной экспертизы проектной документации проекта реконструкции автомобильной дороги федерального значения, в разработке которой участвовали в том числе и авторы статьи, экспертами было предложено изменить в двух местах трассы решения по переустройству пересечения газопровода. Это потребовало изменение границ землеотвода и дополнительной площади отвода в размере 1820 кв. м. при общей площади объекта реконструкции 1289092 кв. м. т.е. 0,14 % от общей проектной площади (рис. 4, 5). Особо охраняемых территорий в границы дополнительного отвода не попадало. Проектное решение затрагивало изменение площади отвода по одному собственнику и из земель неразграниченной государственной собственности. Вопрос с экспертизой был решен предоставлением писем-согласования изменения границ отвода с собственниками земель и местной администрацией.

Документация по планировке территории – это плановая документация, на ее уровне невозможно точно закоординировать пространственные положения объекта на местности. Тщательно проектные решения прорабатываются на стадии проектной и рабочей документации. Соответствие проектных решений, представленных в проектной документации на соответствие требованиям техниче-

ских регламентов, нормативов градостроительного проектирования, градостроительных регламентов – проверяет экспертиза.

Таким образом, нерешенность на законодательном уровне вопросов увязки документации по планировке территории с проектной документацией в случае изменения проектных решений на стадии экспертизы, проектировщики вынуждены при работе с государственной экспертизой решать на практике один из вечных философских вопросов о первичности различных процессов.

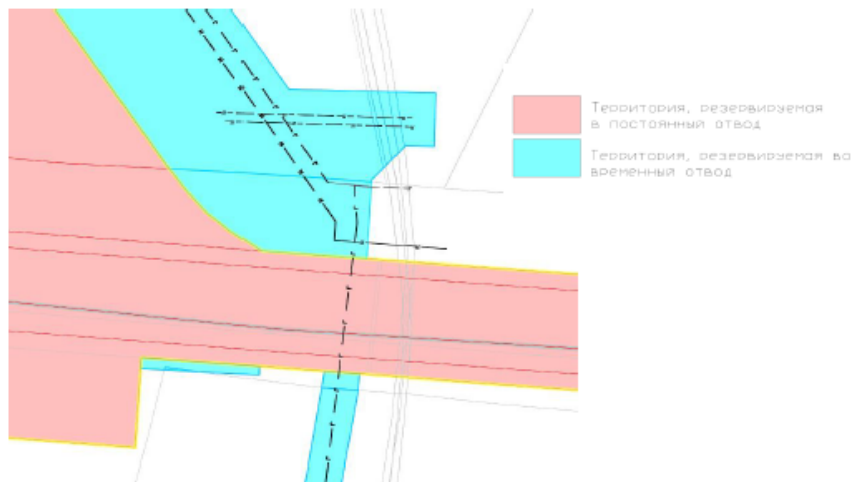


Рисунок 4. Фрагмент переустройства пересечения газопровода с федеральной дорогой до государственной экспертизы

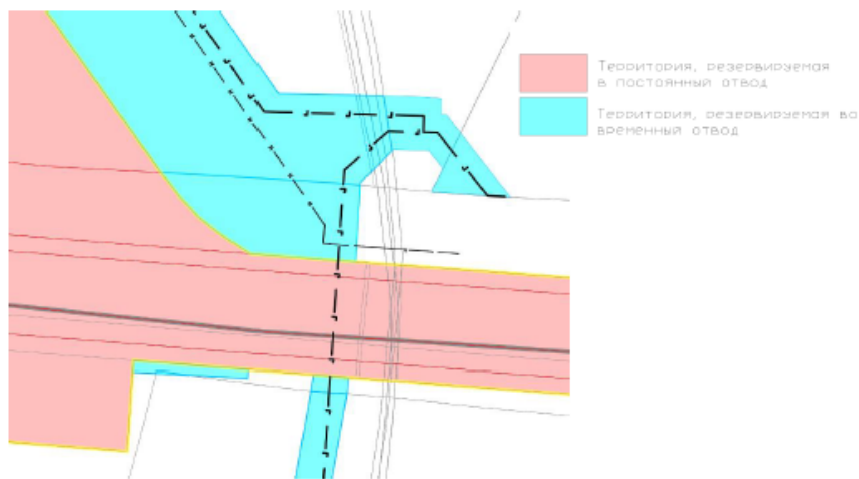


Рисунок 5. Фрагмент переустройства пересечения газопровода с федеральной дорогой, предложенного экспертом государственной экспертизы

Но надо понимать, что это существенно затягивает сроки реализации проектной документации, увеличивает затраты организаций на разработку проектной документации (особенно если при согласовании документации по планировке территории требуется проведение публичных общественных слушаний и экологической и иной специальной экспертизы проектных решений), а следовательно, существенно затягивает и темпы социально-экономического развития территории. Считаем, что вопрос о взаимной увязке документации по планировке территории и проектной документации в случае незначительных изменений проектных решений должен решаться именно на стадии экспертизы в рабочем порядке и именно экспертиза, учитывая имеющиеся сведения о территории, поставленные государством сроки по реализации проекта, временные затраты на официальную переподготовку документации по планировке территории, должна обосновать необходимость «запуска» процедуры переподготовки документации по планировке территории. Только оперативная разработка, утверждение и реализация документации по планировке территории и проектной документации на объекты строительства может быть основой интенсивного социально-экономического развития территорий.

#### Литература

1. Буньковский, Д.В. Процессный подход в управлении инвестиционными проектами / Д.В. Буньковский // Актуальные проблемы права, экономики и управления. 2014. № 10. С. 18-21.
2. Васильев, Г.Г. Землеустроительное обеспечение проектирования, строительства, реконструкции и эксплуатации объектов нефтегазового комплекса / Г.Г. Васильев, Т.Н. Ковалева // Труды РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина, 2014. № 2 (275). С. 103-117.
3. Вершинин, В.В. Землеустроительное обеспечение работ по резервированию земель для государственных и муниципальных нужд / В.В. Вершинин, Т.Н. Ковалева // Международный сельскохозяйственный журнал. – № 5-6, 2013. – С. 65-68.
4. Ковалева, Т.Н. Землеустроительное обеспечение предоставления, резервирования и изъятия земель для государственных нужд Российской Федерации на примере строительства объектов федерального автомобильного транспорта / Т.Н. Ковалева. - Фундаментальные и прикладные исследования в высшей аграрной школе Саратова, 2014. С. 62-68.
5. Ковалева, Т.Н. Место землеустройства в системе государственного стратегического планирования Российской Федерации / Т.Н. Ковалева. - Фундаментальные и прикладные исследования в высшей аграрной школе Саратова, 2014. С. 83-92.
6. Ковалева, Т.Н. Землеустроительное обеспечение территориального планирования в Российской Федерации / Т.Н. Ковалева. - Аграрная наука XXI века. Актуальные исследования и перспективы. Сборник научных трудов. СПб, ФГБОУ ВПО «СПб ГАУ». – 2013. – С. 317-319.
7. Ковалева, Т.Н. Прогнозирование и планирование организации территории административно-территориальных образований / Т.Н. Ковалева, А.Д. Нестеров. - Всероссийский конкурс на лучшую научную работу среди студентов, аспирантов и молодых ученых высших учебных заведений министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Землеустрой-

ство и кадастры. 24-25 мая 2012 год. Пушкин: ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский ГАУ». – С. 119-125.

**8. Ковалева, Т.Н.** Социально-экономическое развитие муниципальных образований Саратовской области путем реализации схем территориального планирования (статья) / Т.Н. Ковалева. - Сборник научных трудов по материалам конкурса научных работ молодых ученых «Инновации - молодой взгляд в будущее» / Под ред. И.Л. Воротникова. – ФГБОУ ВПО «Саратовский ГАУ», 2011. – С. 241-246.