

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ГОРОДСКОГО ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

BASIC CONCEPTS OF URBAN LAND MANAGEMENT

Кобзарь Н.И.

кандидат экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой,
преподаватель кафедры экономической теории и права,
Приднепровская государственная академия
строительства и архитектуры

Кириенко О.Н.

кандидат экономических наук, доцент,
преподаватель кафедры экономической теории и права,
Приднепровская государственная академия
строительства и архитектуры

Лаухина Л.Н.

кандидат технических наук, доцент,
преподаватель кафедры экономической теории и права,
Приднепровская государственная академия
строительства и архитектуры

Скачедуб С.А.

ассистент,
преподаватель кафедры экономической теории и права,
Приднепровская государственная академия
строительства и архитектуры

Kobzar Nadiia

Candidate of Economic Sciences
Associate Professor of the Department of Economic Theory and Law

Kirienko Olga

Candidate of Economic Sciences
Associate Professor of the Department of Economic Theory and Law

Laukhina Ludmyla

Doctor of Technical Sciences,
Lecturer of the Department of Economic theory and law
Prydniprovsk State Academy of Civil Engineering and Architecture

Skachedub Svetlana

Assistant
Lecturer of the Department of Economic theory and law
Prydniprovsk State Academy of Civil Engineering and Architecture

Положение об участии общественности и частных лиц в разработке правил зонирования имеются практически во всех разделах градостроительного законодательства развитых стран. Это участие возможно в косвенной и прямой формах и на разных стадиях (подготовка, согласование, реализация плана зонирования). Городская администрация и специалисты-планировщики заинтересованы получить общественное одобрение на ранних стадиях подготовки решений. Формально права по установлению правил зонирования переданы представительным органам местного самоуправления. Фактически эти права остались у владельцев недвижимости. Администрация обеспечивает отлаженное действие правовых механизмов подготовки и реализации планов зонирования согласно законодательству Украины.

Ключевые слова: частный сервитут, основные виды пользования землей, экономическая оценка земельного участка, земля и природные ресурсы.

Положення про участь громадськості та приватних осіб в розробленні правил зонування наявні практично в усіх розділах містобудівного законодавства розвинених країн. Ця участь можлива в непрямій та прямій формах та на різних стадіях (підготовка, узгодження, реалізація плану зонування). Міська адміністрація та фахівці-планувальники зацікавлені отримати суспільне схвалення на ранніх стадіях підготовки рішень. Формально права щодо встановлення правил зонування передані представницьким органам місцевого самоврядування. Фактично ці права залишились у власників нерухомості. Адміністрація забезпечує налагоджену дію правових механізмів підготовки та реалізації планів зонування згідно із законодавством України.

Ключові слова: приватний сервітут, основні види користування землею, економічна оцінка земельної ділянки, земля й природні ресурси.

The provision on public and private participation in the development of zoning rules is available in almost all sections of urban planning legislation of developed countries. This participation is possible in indirect and direct form and at different stages (preparation, coordination, implementation of the zoning plan). City officials and planners are interested in getting public approval in the early stages of preparing decisions. Formally, the rights to establish zoning rules are transferred to the representative bodies of local self-government. In fact, these rights remained with property owners. The administration ensures the smooth operation of the legal mechanisms for the preparation and implementation of zoning plans in accordance with the legislation of Ukraine. The lack of information increases the risk of investment, reduces the likelihood of their attraction. The government establishes the procedure for the approval and approval of urban planning documentation. Instructions are guided exclusively by the relevant authorities. They do not have procedures that are addressed to the public or property owners. Town planning regulations have the status of state and their implementation is mandatory for all examinations, including independent. The current town-planning legislation is completely indifferent in its spirit and content to such issues as the transfer of the right to participate in the establishment of rules concerning the use and change of real estate to citizens. The system of classical urban planning of the socialist type of law is characterized by: hypertrophied territorial – town planning; the absence of title documents regarding the use and change of real estate. A comparison of the current urban planning legislation has shown that the urban planning legislation of Ukraine is unique and fundamentally different from the legal norms used in countries with market economies. This uniqueness is of a special kind, it cannot be recognized as an internally necessary feature of the national system of this type of law. The reason for this is simple: fundamental changes in society are ahead of legal reforms.

Key words: private servitude, main types of land use, economic assessment of land, land and natural resources.

Постановка проблеми. В Україні пока нет четкого законодательного определения земельного участка. Все, что ниже почвы (плодородного слоя), принадлежит государству, и пользование регламентируется кодексом «О недрах». Все, что выше земной поверхности, принадлежит государству, и пользование регламентируется Земельным кодексом. Очевидно, что земельный участок – это трехмерное понятие. Однако ограничения по высоте и по глубине устанавливаются в каждом конкретном случае.

Изложение основного материала исследования. Для города принципиально важно, что земельные участки могут перекрываться. В Киеве и Днепре уже есть договора аренды на земельные участки, которые взаимно перекрываются, то есть они расположены на разных физических уровнях. В качестве примера рассмотрим мост через реку. Границы земель водного фонда определяются проектными линиями. Для Киева и Днепра водоохранные и прибрежные зоны совпадают. Границы их устанавливает НИИ Генплана по согласованию с водной инспекцией Киева и Днепра. Граница земель водного фонда обычно проходит на расстоянии от 15 до 100 метров от среднелетнего уровня водоема. Полотно моста автомагистрали над рекой относится к землям общего пользования. Под мостом расположены земли

водного фонда. В основании моста, как правило, располагаются водные гаражи, мастерские, склады. Известны многоярусные мосты. В этом случае режим разрешенного пользования каждого яруса устанавливается отдельно, а земли (участки моста, земли под ним и пространство внутри него) закрепляются за различными организациями.

Приведем определения, которые в наибольшей степени отражают требования практики.

Территория Киева и Днепра располагается в пределах городской черты, то есть внешней границы города, отделяющей его земли от земель Киевской и Днепропетровской областей, а также ряда присоединенных и административно подчиненных территорий, расположенных вне городской черты. Городская черта устанавливается и утверждается органами законодательной (представительной) власти Украины по совместному представлению администрации Киева, Днепра и их областей.

Городская, поселковая черта, черта сельского населенного пункта – это внешняя граница земель города, поселка, сельского населенного пункта, которая отделяет их от других категорий земель.

Городская, поселковая черта и черта сельских населенных пунктов устанавливаются и изменяются органами, утверждающими

генеральные планы, проекты планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов.

Городская черта городов, поселков, сельских населенных пунктов устанавливается и изменяется в порядке, определяемом законодательством этих городов.

Включение земельных участков в черту города, поселка, сельского населенного пункта не влечет прекращения права собственности на землю, права землевладения, землепользования и аренды на эти участки.

Земельный участок города – часть земель города, имеющая определенный юридический статус, границу и конкретное целевое назначение, которая должна использоваться в интересах города. Земельный участок в городской среде – понятие трехмерное. Описание границ участка дается в Земельном кодексе и в кадастровом деле земельного участка. Над одной точкой земной поверхности может быть несколько земельных участков на разных уровнях и различных пользователей, а именно наземный, надземный, подземный. Границы участка определяются списком координат углов поворота границы и могут быть закреплены в натуре на земной поверхности.

Внешняя граница земельного участка не должна иметь разрывов (например, земельный участок не может состоять из двух частей, которые расположены через дорогу).

Внутренняя граница земельного участка возникает тогда, когда на земельном участке имеются посторонние землепользователи. Допустимо на земельном участке наличие нескольких посторонних пользователей. Внешняя и внутренние границы не могут иметь общих точек.

Размер земельного участка характеризуется физической и геодезической площадями.

Физическая площадь земельного участка – это площадь земной поверхности в границах участка с учетом неровностей физической поверхности земли (склонов, оврагов, обрывов и т. д.), то есть того, что можно обмерить в натуре.

Геодезическая площадь земельного участка определяется по координатам углов поворотов границы. Геодезическая площадь участка – это площадь проекции границы участка на плоскость проекции, в которой установлена геодезическая система координат. Земельный кадастр составляется в городской системе координат, так как в этой системе минимальны поправки за переход на плоскость и длины измеренных линий.

Приобретение (установление) прав на земельный участок влечет за собой одновременное приобретение юридическим или физическим лицом прав на надземное и подземное пространство земельного участка. Конкретные ограничения по высоте и глубине определяются в каждом конкретном случае.

Распоряжение мэра Киева и Днепра «О мерах экономического регулирования использования земель Киева и Днепра» сделало дальнейший шаг в развитии понятия земельного участка. Этот документ установил коэффициенты к базовой ставке арендной платы в зависимости от функционального использования земель.

Работа над реализацией распоряжения мэра Киева и Днепра «О мерах экономического регулирования использования земель Киева и Днепра» показала, что необходимо пересмотреть некоторые базовые понятия земельного кадастра. До выхода указанного документа все определения понятия «земельный участок» содержали требование, что земельный участок должен иметь определенное функциональное назначение. Иначе для каждого земельного участка должно быть указано его функциональное назначение, на основании которого определяется размер арендных платежей.

Для города характерно полифункциональное использование земельных участков. Для реализации необходимо указывать доли или площади частей земельного участка, которые имеют различные коэффициенты базовой ставки арендных платежей в соответствии со своим функциональным использованием. Это возникает в следующих основных случаях:

- временное занятие части проезжей части или тротуара на время выполнения строительных (ремонтных) работ;

- значительные по размерам земельные участки больших промышленных, торговых или иных комплексов, в которых можно выделить земли различного функционального использования;

- земельные участки с несколькими целями использования (типа кафе и шиномонтаж).

Для реализации в договоре аренды необходимо указывать не только общую площадь земельного участка, но и доли (площади) участка с различными функциональными целями использования. Необходимо также учитывать коэффициенты, применяемые для расчета арендной платы, которые введены постановлением правительства Украины.

Итак, развернутое определение понятия «земельный участок» необходимо дополнить следующими положениями. Земельный участок может иметь несколько функциональных целей использования. В характеристике земельного участка, если имеется несколько целей его использования, необходимо указывать долю участка или площадь доли по каждой цели использования. В первом предложении развернутого определения земельного участка указаны условия, без выполнения которых невозможно создать кадастровое дело и сделать товаром право на земельный участок. Эти условия в основном сформулированы в Земельном кодексе 2016 года.

Большое значение имеет требование, что земельный участок должен использоваться в интересах города. Это тесно связано с очень сложным понятием эффективности использования городских земель. Городская администрация как владелец земли вправе принять экономические и административные меры (до изъятия земельного участка) при нарушении этого требования.

В городе часть земель нельзя передавать в хозяйственное пользование (отчуждать, передавать в долгосрочную аренду). К таким категориям земель относятся земли общего пользования, водного фонда, а также земли заповедников, заказников, земли с особым охранним режимом. В краткосрочную аренду (на период строительства, реконструкции, реставрации или под платную автостоянку) земли общего пользования могут передаваться.

В городе не может быть ничейной земли, поэтому такие земли целесообразно (по аналогии с заповедниками, заказниками) закреплять за какой-то структурой правительства Украины. Эта структура должна обеспечивать установленный режим землепользования в интересах города и отвечать за это перед правительством Украины.

Пока нет исчерпывающего перечня технических, экономических и юридических характеристик, которые должны входить в земельно-кадастровое дело. Набор этих характеристик и технические требования к ним могут различаться для различных городов. Обязательными техническими характеристиками являются перечень координат углов поворота границы земельного участка, его площадь. В определении земельного участка указано, что система координат должна быть городской. Площадь участка в документах всегда указывается геодезической, она вычисляется по координатам границы участка или по эскизу земельного участка.

Пока не установлены нормативные требования к точности координат углов поворота границ и площади земельного участка. Точность определения площади зависит от стоимости земель, размера земельного участка.

Большие проблемы существуют при определении экономических характеристик земельного участка и других объектов недвижимости. В этом случае необходимо указать методики определения экономических характеристик и порядок утверждения рассчитанных характеристик. Методики вычисления экономических характеристик, как правило, дают разброс в результатах вычисления в зависимости от выбранных параметров оценивания. Например, стоимость земельного участка (или права его аренды) может рассчитываться по утвержденной методике, но сама характеристика (стоимость объекта недвижимости или права его аренды) должна быть утверждена представительным органом владельца недвижимости. Как

правило, это функциональная структура местных органов власти типа комиссии по земельным отношениям и градостроительству, в которую входят представители заинтересованных структур органов исполнительной власти.

Внутри участка могут быть земли посторонних пользователей, поэтому возникают внутренние границы земельного участка. Посторонних пользователей может быть несколько. Внешняя граница земельного участка не может иметь разрыва. Это означает, что два земельных участка, которые расположены через дорогу, не могут идентифицироваться как один. Эти участки должны иметь различные кадастровые номера. Такая же проблема возникает, когда по существующему фактически земельному участку проходит красная линия. В этом случае на одну часть участка оформляется договор долгосрочной аренды (или госакт), а на другую – договор краткосрочной аренды. Такие части земельного участка в земельном кадастре должны оформляться как самостоятельные участки и иметь различные кадастровые номера.

Необходимо назвать некоторые понятия, связанные с понятием земельного участка.

Право на недвижимость – вся совокупность прав на недвижимость в соответствии с Гражданским кодексом, включая все обременения в том толковании, какое дается в данных положениях.

Операция с недвижимостью – это процедура, посредством которой права на недвижимость устанавливаются, изменяются, передаются и прекращаются. Операции с недвижимостью должны совершаться в соответствии с законами, действующими в настоящее время в Украине.

Земельные права. Формы собственности на землю.

Гражданский кодекс и украинское законодательство признают семь основных типов прав на недвижимость.

1) Право собственности. Право физического или юридического лица владеть, использовать и распоряжаться недвижимостью (наследство, дарение, завещание, сделки, защита прав государством). Право собственности на недвижимость подлежит государственной регистрации.

2) Аренда. Бывает долгосрочной (более 3 лет) и краткосрочной. В Киеве и Днепре, если право аренды земельного участка выкуплено, право аренды земельного участка выступает как товар на рынке недвижимости (залог и все операции с недвижимостью, как указано выше, субаренда). В крупных городах предпочтительна аренда городских земель как основная форма землепользования. Это оправдано прежде всего для земель исторического и культурного значения. Недостаток аренды заключается в большой зависимости от бюрократии города.

3) Пожизненное наследуемое владение. Праводержатель может строить здания, сдать участок в субаренду. Продажа, залог или дру-

гие сделки, которые ведут или могут привести к отчуждению участка, не разрешаются. Право подлежит государственной регистрации.

4) Право хозяйственного ведения. Юридические лица могут иметь право хозяйственного ведения недвижимости. Подобное право устанавливается решением соответствующего органа государства или местной власти. При этом недвижимость принадлежит другому лицу. Юридическое лицо не может продать, сдать в аренду, отдать в залог или любым другим способом распоряжаться недвижимостью без согласия владельца.

5) Право бессрочного пользования. Недвижимость, которая находится в государственной или муниципальной собственности, решением владельца может быть предоставлена в бессрочное пользование юридическому или физическому лицу. Праводержатель может строить на участке, использовать его. Сдать в субаренду или передать в свободное пользование другому лицу праводержатель может только с согласия владельца участка. Право бессрочного пользования не может быть продано или унаследовано.

6) Право краткосрочного пользования. Одна из форм аренды, срок которой не превышает 3 лет.

7) Право оперативного управления. Праводержателем может выступать юридическое лицо. Недвижимость продолжает оставаться собственностью государства или муниципалитета, а юридическое лицо называется общественным предприятием-агентством. Право оперативного управления осуществляется в интересах владельца недвижимости.

Типы владений. Типы владения определяют то, каким способом осуществляется владение: отдельным лицом или группой лиц.

Гражданский кодекс предусматривает:

– общую совместную собственность (совместные собственники рассматриваются как одно лицо, часто супруги; после смерти одного другой наследует его долю);

– общую долевую собственность (долю каждого нельзя выделить в натуре, доля в праве выражается простой дробью).

Общая долевая собственность вызывает определенную трудность в практике. Существует две точки зрения. Одна из них заключается в том, что нельзя сдавать в аренду абстрактное право на использование чего-то (без выделения в натуре объекта аренды): нельзя сдать в аренду 1/2 автомобиля или 1/5 токарного станка, поэтому нельзя заключать договор аренды с одним из нескольких землепользователей парцеллы, то есть неделимого земельного участка. Возможен вариант заключения коллективного договора аренды со всеми землепользователями, но платежи определяются по каждому землепользователю на основе его статуса и персональных льгот.

Другая точка зрения заключается в том, что доля в праве (собственности, аренды) может быть продана, отдана в залог или передана наследникам.

Вторичные права.

Ипотека (залог) – это соглашение, по которому дающий деньги (залогодержатель) получает права на недвижимость залогодателя в качестве расчета за долг в том случае, когда залогодатель не выполнит своих обязательств по возвращению долга. До тех пор, пока долг не будет возвращен, залогодатель не может распоряжаться своей недвижимостью. Как часть системы прав залог подлежит регистрации, чтобы любое лицо, которое проявляет интерес к данной недвижимости, могло получить информацию о существовании долга и том факте, что он гарантирован залогом.

На практике реализация залога связана с определенными трудностями. Банк-залогодатель не может продать земельный участок, который он получил. Право продажи имеет только городская комиссия по земельным отношениям. Банк-залогодатель должен возбудить дело о банкротстве залогодателя и получить свою долю в пятую очередь, поэтому в настоящее время залог часто реализуется в форме договора о продаже недвижимости с отсрочкой исполнения.

Сервитуты (право сервитута) – это один из видов обременений. Под правом сервитута понимается ограниченное право иных лиц на использование данного земельного участка, соответственно, ограничение прав землепользователя на пользование земельным участком.

Частный сервитут – право ограниченного пользования чужим земельным участком, установленное в отношении одного лица или группы лиц.

Публичный сервитут – право ограниченного пользования чужим земельным участком, установленное в отношении неопределенного круга лиц.

На рынке недвижимости сделки осуществляются только с правами на недвижимость, а стоимость недвижимости зависит от объема продаваемых прав на эту недвижимость. Например, в Англии стоимость недвижимости, которая сдана в аренду, равна половине ее рыночной стоимости.

Основные виды пользования землей в Украине:

– пожизненное наследуемое владение (граждане);

– бессрочное (постоянное) пользование (юридические лица и граждане);

– аренда (юридические лица и граждане).

Аренда земельного участка оформляется договором аренды краткосрочной (на срок до 5 лет) и долгосрочной (на срок до 49 лет включительно).

Плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества в соответствии с договором, являются его собственностью. ГК «Аренда» раскрывает различные аспекты этого понятия. Законом могут быть установлены особенности сдачи в аренду земельных участков ГК.

Правовой основой создания и ведения земельного кадастра и автоматизированной информационной системы земельного комитета является Закон Украины «Об информации, информатизации и защите информации».

Все украинское законодательство базируется на Конституции Украины. В области земельного права к нему относятся:

- законодательные акты, содержащие правовые нормы, регулирующие земельные отношения (Земельный кодекс);
- указы Президента Украины, правительственные нормативные акты (постановления правительства и др.);
- ведомственные нормативные правовые акты.

Конституция Украины устанавливает следующие положения, являющиеся конституционными основами правового регулирования земельных отношений.

Земля в Украине может находиться в государственной собственности Украины и субъектов в лице их представительных органов власти; в муниципальной собственности (городов, других поселений, районов, кроме районов городов) в лице их представительных органов власти; в частной собственности юридических лиц и граждан.

Земельный участок, находящийся в собственности двух или нескольких лиц, принадлежит им на правах общей собственности. Если доля каждого определена, то возникает долевая собственность, если нет – совместная.

Следует отметить, что все земельные участки предоставляются в собственность, владение, пользование и аренду государством только под определенное целевое назначение, изменение которого возможно лишь с согласия местных органов власти (и местного земельного комитета, который часто имеет двойное подчинение, а именно Укрзему и исполнительным органам местных органов власти данной территории).

Вторым по значимости законодательным актом, оказывающим огромное влияние на земельные отношения в Украине, является Земельный кодекс.

Таким образом, сейчас существует неопределенность в некоторых частях земельного законодательства.

ГК находится в противоречии с Конституцией Украины, которая относит земельное право к области совместной деятельности государства и субъекта государства.

Разграничение полномочий зависит от конкретных условий, находится в сфере ведения местных органов власти, сфере ведения субъекта Украины.

Градостроительное законодательство оказывает большое влияние на развитие рынка недвижимости, формируя правила создания новой и реконструкции старой недвижимости, определяя правила использования недвижимости в городе.

Существуют кардинальные отличия градостроительного законодательства развитых стран и Украины. В условиях традиционного правового общества нужно сначала стать владельцем недвижимости, чтобы что-то строить, а в Украине чаще наоборот: надо сначала что-то построить, чтобы потом стать владельцем того, что построено и на чем построено (земельный участок).

То, что в Украине вступление в права владения неразрывно связано с изменением недвижимости (строительством), свидетельствует о переплетении различных сфер законодательства, а именно гражданского и земельного, которые должны регулировать вступление в права, изменение и прекращение прав на земельные участки, и градостроительного, которое регулирует права на строительные изменения недвижимости.

Закон, который должен регулировать вступление в права, изменения и прекращение прав на недвижимость, попутно регулирует еще и стороны для него права изменения недвижимости. Объясняется это тем, что на момент принятия земельного законодательства в Украине еще не сформировалась система установления и регулирования прав изменения недвижимости (застройки).

Градостроительное законодательство ведает в первую очередь правом пользования, то есть правом, связанным с извлечением пользы. Виды разрешенного использования недвижимости и ее параметры (этажность, полезная площадь) определяют величину пользы (прибыли), которую конкретный объект может принести владельцу. Эти ограничения определяют рыночную стоимость объекта.

Градостроительное законодательство, которое относится к праву пользования, можно рассматривать как относительно независимое.

Закон Украины дает широкую формулировку целей градостроительного права. Специально не выделяются итоговые положения по установлению прав владельцев недвижимости касательно видов разрешенного использования и параметров изменения (строительства) объектов недвижимости.

Кто устанавливает права на использование и изменение недвижимости?

Зарубежное право. Возможна иная формулировка, которая определяет, кто, почему и кому передал полномочия устанавливать (регламен-

тировать) права на использование и изменение недвижимости? В период активной индустриализации частные собственники и местные органы власти вынуждены были заключить своего рода общественный договор, оформлявшийся правовыми актами, совокупность которых сформировала новую отрасль права, а именно градостроительное законодательство.

Права ограничивать использование и изменение недвижимости переданы непосредственно местным органам власти (но не государственным органам!). Причина возникновения этих прав предполагает высокую степень конкретности, которая может быть определена только на местном уровне. Эти права определялись особым образом: местная власть получила возможность не устанавливать однозначно, каким именно должен быть той или иной объект, а только ограничивать произвольное использование, чреватое ущербом для владельцев соседних объектов недвижимости и для сообщества в целом.

Законодательство Украины. Градостроительная политика местных органов сильно зависит от государства, которое сохраняет за собой сильные средства унифицирующего воздействия на эту сферу местной деятельности. Закон оставляет за правительством право определять порядок согласования и утверждения генеральных планов, устанавливать государственные градостроительные нормативы, которые являются основой для государственной, ведомственной и независимой экспертизы, разрешения споров судебными органами.

В каком документе устанавливаются права на использование и изменение недвижимости?

Зарубежное право. На местном уровне действует, как правило, двухуровневая система планирования. Первый уровень составляют документы территориального (градостроительного) планирования. Они фиксируют принципиальные решения по развитию города в контексте ближайшего окружения или в границах более крупных административных единиц. Такие документы содержат принципиальные решения по перспективному развитию общественных (муниципальных) систем социального и инженерно-технического обслуживания, характеру распределения территории различного назначения. Это подготовительные, предваряющие решения.

Второй уровень составляют документы, содержащие правоустанавливающие нормы по использованию и изменению недвижимости, которые можно называть правовыми планами зонирования. Выделяются территориальные зоны, имеющие разные наборы ограничений и разрешений касательно видов использования недвижимости и ее параметров.

Планы зонирования вместе с сопутствующими правами утверждаются представительными органами местного самоуправления и

имеют статус местных законов, в отличие от документов градостроительного планирования, которые не имеют столь высокого юридического статуса.

Законодательство Украины. Основной вопрос заключается в том, в каком документе приводятся не допускающие двойственного толкования сведения по отдельным земельным участкам касательно видов их разрешенного использования и параметров объектов, которые на них могут быть построены. Оказывается, что:

– каждый из градостроительных документов содержит компоненты искомого «параметризованного» права в виде схем функционального и строительного зонирования, то есть содержит намерение ответить на вопрос о том, объекты какого назначения (видов использования) и каких параметров (этажность, общая площадь, объем) можно строить;

– последовательное сужение прав заканчивается при создании проектно-сметной документации; можем точно указать, по какому назначению и при каких параметрах допустимо использование земельного участка.

Как устанавливаются права на использование и изменение недвижимости?

Зарубежное право. При установлении этих прав решается двуединая и противоречивая задача: одновременно предоставить свободу и ограничить ее. Универсальное решение заключается в предоставлении «пакета прав», когда свобода владельцев использовать и изменять недвижимость реализуется в рамках установленных ограничений.

Принцип «пакета прав» реализуется путем выделения в городе зон, для которых устанавливаются разрешенные цели использования недвижимости и соответствующие им типы строительных объектов. При этом необходимо соблюдение принципов не причинения вреда имуществу (соседа); защиты относительно малоприбыльных видов деятельности от высокоприбыльных.

Права использования и изменения недвижимости устанавливаются не только касательно видов разрешенного пользования, но и касательно физических (пространственных) параметров недвижимости. Такие параметры устанавливаются в планах зонирования и имеют правоустанавливающее значение.

Зональные параметры приписываются земельным участкам (единицам недвижимости) и адресованы их владельцам. Параметры устанавливаются как ограничения сверху (этажность, коэффициент использования территории).

Расчетные показатели территориального (градостроительного) планирования применяются исключительно для разработки документов территориального планирования. Их статус преимущественно рекомендательный.

Строительно-технологические, эксплуатационные и экологические стандарты имеют статус обязательных минимальных нормативов.

Законодательство Украины. Схема определения указанных прав заключается в их последовательном сужении (путем детализации). При таком подходе лишена смысла постановка вопроса о функциональной адаптации объекта недвижимости к конъюнктуре рынка и о своевременном переключении на наиболее эффективные в данный момент и в данном месте виды использования недвижимости.

Действующая в Украине система градостроительного регулирования не ориентирована на рыночные механизмы поддержания высокой эффективности землепользования в городе.

Как реализуются права на строительные изменения недвижимости?

Зарубежное право. Эти права принадлежат только владельцам недвижимости. Разрешение на строительство только подтверждает соответствие строительных намерений владельца недвижимости правилам плана зонирования при соблюдении правил безопасности. По завершению строительства проверяется, соответствует ли новый объект установленным правилам и требованиям. Владелец недвижимости штрафуется, если он не обеспечил такого соответствия.

Законодательство Украины. Детальное регулирование на практике осуществляется субъектами государства. Наблюдается широкое разнообразие конкретных процедур, участвующих органов и особенностей их взаимодействия.

Владелец недвижимости (застройщик) полностью зависит от чиновников, которые успешно используют неопределенность или отсутствие правовых критериев ограничений, то есть правил для застройки конкретных земельных участков.

Если инвестор намерен приобрести земельный участок для строительства, то ему следует ожидать:

- отсутствия детальной информации о земельном участке; как правило, администрация города не имеет концепции рыночного землепользования, поэтому опасается негативных последствий предоставления (продажи) земельных участков;

- отсутствия четких критериев при установлении прав застройщика на конкретных участках, что лишает инвестора формальных оснований опротестовывать в суде произвольные действия администрации;

- неопределенности прав инвестора и возможности их потерять, что чрезмерно повышает риск инвестиций в строительство, вызывает рост цен на строительную продукцию, сужает круг инвесторов; в конечном итоге наносится вред интересам города.

Неопределенность прав инвестора затрудняет получение кредита под строительство.

Можно ли получить информацию о конкретном земельном участке?

Зарубежное право. План зонирования, земельный (точнее, земельно-имущественный) кадастр – это принципиально открытая информация для всех желающих приобрести недвижимость. В ряде стран информация об участках и недвижимости, выставленной на продажу, выдается бесплатно. План зонирования вступает в силу только после его публикации.

Законодательство Украины. Запрашиваемую информацию в Украине получить нельзя, потому что ее просто нет. (*Кроме того, действуют жесткие и необоснованные режимные ограничения, ред.*). Владелец недвижимости, если он пожелает изменить свою недвижимость, должен сначала разработать проект, а только после его экспертизы он сможет узнать, что же ему дозволено сделать со своей недвижимостью. Апеллировать к суду бесполезно: нет четкого правового документа с четкими характеристиками и параметрами применительно к разрешенным изменениям недвижимости на конкретном земельном участке.

Городская администрация и специалисты-планировщики заинтересованы получить общественное одобрение на ранних стадиях подготовки решений.

Формально права по установлению правил зонирования переданы представительным органам местного самоуправления. Фактически эти права остались у владельцев недвижимости. Администрация обеспечивает отлаженное действие правовых механизмов подготовки и реализации планов зонирования согласно законодательству Украины. Поскольку в Украине планов зонирования пока нет, то следует рассмотреть вопрос иначе: имеют ли право граждане влиять на градостроительное решение. Отсутствуют юридические процедуры, которые позволяли бы реализовывать права на достоверную информацию, участие в обсуждении градостроительных проектов до их утверждения.

Отсутствие информации повышает риск инвестиций, снижает вероятность их привлечения. Правительство устанавливает порядок согласования и утверждения градостроительной документации. Инструкции ориентируются исключительно на соответствующие органы власти. В них нет процедур, которые адресованы населению или владельцам недвижимости. Градостроительные нормативы имеют статус государственных, а их выполнение обязательно для всех экспертиз, в том числе независимых.

Действующее градостроительное законодательство по своему духу и содержанию полностью индифферентно к таким вопросам, как передача гражданам права участвовать в установлении правил, касающихся использования и изменения недвижимости.

Выводы. Сравнение действующего градостроительного законодательства, показало, что градостроительное законодательство Украины уникально и кардинально отличается от правовых норм, используемых в странах с рыночной экономикой. Уникальность эта осо-

бого рода, ее нельзя признать внутренне необходимой особенностью национальной системы этого вида права.

Причина создавшегося положения проста и заключается в том, что коренные изменения общества опережают правовые реформы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Земельний кодекс України.
2. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 квітня 2000 року.
3. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 5 червня 2003 року.
4. Про державну експертизу землепорядної документації : Закон України від 17 червня 2004 року.
5. Про землеустрій : Закон України від 24 червня 2004 року.