

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ И ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ ТЕРРИТОРИЙ (ОПЫТ УКРАИНЫ)

В статье рассмотрены правовые проблемы двойного планирования территорий в градостроительной и землеустроительной документации в Украине. Сделан вывод о необходимости формирования новой рыночно ориентированной модели территориального планирования. В связи с этим проанализирован опыт зарубежных стран, в которых различают кроме пространственного планирования использования земель еще городское и ландшафтное.

УДК 349.4

ИГНАТЕНКО И.В.,

ассистент кафедры земельного и аграрного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, кандидат юридических наук
irena.nekosargot@gmail.com

Земля – это самый надежный объект вложения инвестиций, базовый элемент имущественных отношений, главная составляющая рынка недвижимости. Поэтому территориальное планирование и организация рационального использования земли (землеустройство) – важнейшие условия роста экономики любого государства. И не случайно зарубежные ученые относят территориальное планирование к важным мерам по осуществлению государственной земельной политики.

Сегодня в условиях децентрализации власти в Украине возникли новые объекты землеустройства – территории объединенных территориальных громад, для которых необходимо определять перспективу организации использования и охраны земель. Вместе с тем действующим земельным законодательством данный вопрос не урегулирован. Однако предпринимаются попытки нормализации вопросов, связанных с повышением качества разработки документации по пространственному планированию (градостроительной документации), установлением порядка разработки планов объединенных территориальных громад, введением планов зонирования территорий для установления порядка планирования, застройки и другого использования территорий. Можно констатировать, что градостроительная документация не решает проблем перспективного развития по организации использования и охраны земель. Также необходимо разграничить объекты территориального градостроительного планирования и землеустройства.

Целью статьи является изучение правовых проблем «двойного» планирования территорий в градостроительной и землеустроительной документации в Украине.

Некоторые аспекты данной проблемы освещали в своих научных трудах В.И.Андрейцев,

П.Ф.Кулинич, Т.В.Лисовая, А.Н.Мирошниченко, В.В.Носик, А.И.Рипенко, М.В.Шульга и др.

Так, В.И.Андрейцев отмечал недостатки существующей системы планирования территорий Украины и негативно оценивал расчленение единой планировочной системы на две независимые организационно-правовые структуры (территориальное планирование и землеустройство) [1, с. 67–68]. В развитие данного положения, А.Н.Мирошниченко обращает внимание на положительный опыт зарубежных стран, где система планировочной документации в основном является единой, не делится на градостроительную и землеустроительную (как это имеет место в Украине). Автор также считает, что при кодификации отечественного земельного законодательства должен быть позаимствован и последовательно внедрен подход, согласно которому определение целевого назначения земельных участков должно осуществляться через планировочную документацию [2, с. 115].

Поскольку действующее законодательство предусматривает возможность планирования рационального использования и охраны земель на основе градостроительной и землеустроительной документации, акцентируем внимание на проблемных моментах двойного планирования территорий.

Градостроительной документацией регулируется планирование, застройка и другое использование территории, с учетом которой уточняется целевое назначение земель. Основными требованиями к градостроительной деятельности является рациональное использование земель для градостроительных нужд, указанные требования содержатся в Законе Украины от 16 ноября 1992 г. № 2780-XII «Об основах градостроительства». Инструментом государственного регулирования планиро-

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ
Зарубежный опыт



вания территорий является градостроительная документация, которая подразделяется на документацию государственного, регионального и местного уровней. Как указано в Законе Украины от 17 февраля 2011 г. № 3038-VI «О регулировании градостроительной деятельности», на государственном уровне планирование территорий осуществляется путем разработки в соответствии с Законом Украины от 7 февраля 2002 г. № 3059-III «О Генеральной схеме планирования территории Украины» указанной схемы и схем планирования отдельных частей территории страны (нескольких областей, побережья Черного и Азовского морей, горных территорий Карпат т.д.).

На региональном уровне разрабатываются схемы планирования территории Автономной Республики Крым (АРК), областей и районов. По решению соответствующих органов исполнительной власти могут разрабатываться схемы планирования отдельных частей АРК, областей (районов).

Планирование территории на местном уровне осуществляется путем разработки генеральных планов населенных пунктов, пла-

рии населенного пункта, предназначенных для комплексной застройки или реконструкции [3].

Следовательно, планирование использования территорий хотя и является по своему содержанию градостроительной функцией по управлению использованием территорий, но и относится к главным признакам, характеризующим особенности правового режима земель в пределах населенных пунктов.

При разработке градостроительной планировочной документации в обязательном порядке должны учитываться требования действующего земельного и экологического законодательства, в частности, правового режима категорий земель. Однако остается дискуссионным вопрос о неоднократной проверке одних и тех же требований на разных стадиях (при разработке градостроительной документации, при разработке землеустроительной планировочной документации, документации по землеустройству относительно отдельных земельных участков, проектов строительства определенных объектов).

Таким образом, система планировочной градостроительной документации в Украине

№3 *Поскольку действующее законодательство предусматривает возможность планирования рационального использования и охраны земель на основе градостроительной и землеустроительной документации, рассмотрены проблемные моменты двойного планирования территорий.*

нов зонирования территорий и детальных планов территорий.

Так, генеральный план населенного пункта является основным видом градостроительной документации на местном уровне, предназначенным для обоснования долгосрочной стратегии планирования и застройки населенного пункта. В соответствии с утвержденным генеральным планом конкретного населенного пункта разрабатывается план земельно-хозяйственного устройства села, поселка, города.

План зонирования территории разрабатывается также на основе генерального плана населенного пункта (в его составе или как отдельный документ) с целью определения условий и ограничений использования территории для градостроительных нужд в пределах определенных зон. План зонирования территории устанавливает функциональное назначение, требования к застройке отдельных территорий (функциональных зон) населенного пункта, их ландшафтной организации.

В свою очередь, детальный план в пределах населенного пункта уточняет положения генерального плана. Он разрабатывается с целью определения планировочной организации и функционального назначения территории, пространственной композиции и параметров застройки, а также ландшафтной организации квартала, микрорайона, другой части террито-

тно связана с системой землеустроительной документации, объединяющей также три уровня ее разработки. Так, согласно Земельному кодексу Украины и Закону Украины от 22 мая 2003 г. № 858-IV «О землеустройстве» на государственном уровне разрабатываются общегосударственные программы использования и охраны земель; на региональном – региональные программы использования и охраны земель Автономной Республики Крым и областей; городов Киева и Севастополя; схемы землеустройства и технико-экономического обоснования административно-территориальных единиц; проекты землеустройства по установлению (изменению) границ административно-территориальных единиц. Местный уровень землеустроительной документации содержит проекты землеустройства по отводу земельных участков, проекты землеустройства относительно благоустройства территории для градостроительных нужд, проекты землеустройства относительно благоустройства территории населенных пунктов. В отличие от градостроительного планирования, которое имеет четкую структуру, землеустроительное планирование на местном уровне нельзя охарактеризовать такой четкостью.

Основным документом по землеустройству населенных пунктов, по аналогии с генеральным планом, выступает план земельно-хозяй-

ственного устройства, который разрабатывается на весь населенный пункт или его части. План разрабатывается с целью осуществления организационно-правовых, инженерно-технических и природоохранных мероприятий по использованию земель в соответствии с целевым назначением, распределения земель по формам собственности и пользования, в том числе аренды, обеспечения режима использования земель в пределах охранных зон, зон особого режима и защиты от разрушения.

План земельно-хозяйственного устройства является основой для обоснования управленческих решений: по передаче земельных участков в собственность; по предоставлению их в пользование, в том числе для реконструкции и замены жилищного фонда; по изъятию земель, а также выкупу земельных участков для общественных нужд и по мотивам общественной необходимости и др. Согласно исходным данным, которые содержатся в составе плана земельно-хозяйственного устройства, будет осуществляться определение размеров налога на землю, арендной платы за использование земельных участков, платежей, связанных с реализацией земельно-правовых сделок.

Основой для разработки плана земельно-хозяйственного устройства является документация по землеустройству, земельного и градостроительного кадастров, материалы генерального плана и другая градостроительная документация с использованием информационной базы экологического, инженерно-геологического, сейсмического, гидрогеологического обследований, изысканий.

План земельно-хозяйственного устройства составляется на срок действия генерального плана с определением этапов его реализации в соответствии с этапами, предусмотренными в генеральном плане, или же на сроки, определяемые заказчиком при разработке земельно-хозяйственного устройства на часть территории населенного пункта. Эти планы должны составляться в соответствии с Порядком составления плана земельно-хозяйственного устройства территории населенного пункта, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 22 февраля 2008 г. № 79. Однако нормативно-технические требования к содержанию и оформлению планов земельно-хозяйственного устройства в данное время отсутствуют. Кроме того, названный планировочный документ вообще трудно отнести к градостроительной или землеустроительной документации. Фактически такие планы выполняют определенные «переходные» между этими документами функции.

Существенным недостатком проектов землеустройства является то, что они предоставляют возможность проводить формирование земельных участков государственной и коммунальной собственности. Общеизвестно, что в составе генеральных планов населенных пунктов не решается вопрос размещения

конкретных объектов строительства. Поэтому функции по формированию участков под непредвиденные объекты выполнить невозможно. Это подтверждено выполненной в Киевском институте земельных отношений научной работой «Разработка пилотного проекта земельно-хозяйственного устройства на примере двух микрорайонов Деснянского района города Киева» [4]. Необоснованным является и положение по составлению перечня земельных участков (с кадастровыми номерами, без кадастровых номеров, не предоставленных в собственность и т.д.), то есть дублирование информации, имеющейся в составе земельного кадастра.

Итак, ситуация, которая сейчас сложилась в Украине, негативно сказывается на правовом регулировании земельных отношений в населенных пунктах. Поскольку, во-первых, градостроительная документация разрабатывается на довольно длительный срок; во-вторых, значительный объем такой документации приводит к отсутствию надлежащей кодификации градостроительного законодательства, что делает ее неэффективной. Кроме того, многие виды градостроительной и землеустроительной документации вообще не разрабатываются, а устаревшие планировочные документы не пересматриваются. Для значительной части землеустроительной документации отсутствуют необходимые нормативы и стандарты ее разработки.

Связь градостроительства с землеустройством теоретически заключается в том, что рациональность использования земель по направлениям, определенным градостроительной документацией, обеспечивается документацией по землеустройству. Другая важная роль землеустройства заключается в том, что оно ограничивает застройку, если градостроительная документация определяет конкретную территорию как зону перспективной застройки того или иного характера, документация в сфере землеустройства, исходя из данных государственного земельного кадастра, определяет, какие именно земли пригодны для этих целей. Впрочем, в практике использования земель в пределах населенных пунктов эти задачи в основном не реализуются, учитывая отсутствие необходимых сведений о качестве земель в составе государственного земельного кадастра, ограниченность доступа органов архитектуры и градостроительства к земельно-кадастровой информации и другие факторы.

Итак, в населенных пунктах градостроительная документация должна обеспечивать «стратегическое» планирование территорий жилой и общественной застройки, получая конкретную правовую и управленческую форму в виде плана зонирования территорий. Единые условия и ограничения застройки, а также другого использования земельных участков, определенные планом зонирования

территорий, должны быть учтены при разработке документации по землеустройству. Землеустройство при этом решает вопросы межевания земель, предоставления (передачи) земельных участков отдельным субъектам для определенных в градостроительной документации целей и их изъятия, решения земельных споров и тому подобное. Это вызывает необходимость легально зафиксировать «планировочную прерогативу» градостроительства в пределах населенных пунктов. При этом документация по землеустройству должна определять правовой режим угодий в пределах определенных земельных участков, определять земельно-правовые требования по их рациональному использованию и эффективной охране, права и обязанности землевладельцев и землепользователей [5, с. 107].

Очевидно, на не предназначенных для перспективной застройки землях (преимущественно сельскохозяйственного назначения), расположенных за пределами населенных пунктов и пригородных зонах, ситуация должна быть другой, а планирование использования земель следует осуществлять в первую очередь на основании соответствующих проектов и схем землеустройства, в частности, их районирования. Здесь, однако, следует также учитывать положения градостроительной документации, разрабатываемой на общегосударственном и региональном уровнях. Во многих европейских странах эти задачи решаются средствами «пространственного планирования» («территориального планирования»), так называемого «планирования использования земель» (Land Use Planning) [6, с. 40–41]. Оно представляет географическое выражение экономической, социальной, культурной и экологической политики общества. К сожалению, в Украине земля и земельная собственность в сущности отделены от застройки и «неземельной недвижимости». Поэтому фактически земли в пределах населенных пунктов до сих пор подчинены принципу двойного планирования: градостроительного и землеустроительного, что является неэффективным [7].

Необходимо констатировать, что пространственное планирование за рубежом не является сферой градостроительной деятельности, а решает вопросы организации всего пространства на значительных территориях. Там при пространственном планировании решаются вопросы развития землепользования вместе с основными направлениями экономического роста, миграцией населения, требования охраны природы, развития охоты, рекреации и туризма, улучшения социальной инфраструктуры, то есть по своему содержанию оно значительно шире. Имея межотраслевой характер, оно является самостоятельным видом землеустроительных работ и осуществляется на основе государственных, региональных и муниципальных планов использования земель и их охраны с учетом зонирования тер-

ритории. Такие планы носят обязательный характер. В результате обобщения различных видов землеустроительной документации по планированию использования земель определен перечень землеустроительных планов и проектов.

Сегодня в Украине пространственное планирование подменено градостроительной документацией – Генеральной схемой планирования территории Украины, которая определяет приоритеты и концептуальные решения планирования и использования территории страны, совершенствования систем расселения и обеспечения устойчивого развития населенных пунктов, развития производственной, социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры, формирования национальной экологической сети. Это объясняется тем, что использование большинства не предназначенных для застройки земель за пределами населенных пунктов не касается градостроительного планирования.

Кроме того, в экономически развитых зарубежных странах различают кроме пространственного планирования использования земель еще городское и ландшафтное [8]. В частности, городское планирование за рубежом направлено на организацию рационального использования земли в населенных пунктах, регулирование планировки и застройки городских территорий и в конечном счете – на выдачу разрешений на строительство. В свою очередь, в Украине городское планирование землепользования аккумулировало и элементы ландшафтного планирования, которое ему не свойственно. Это касается формирования экосети как единой территориальной системы, которая создается для улучшения условий для формирования и восстановления окружающей среды, повышения природно-ресурсного потенциала территории Украины, сохранения ландшафтного и биоразнообразия, мест обитания и роста ценных видов животного и растительного мира, генетического фонда, путей миграции животных через сочетание территорий и объектов природно-заповедного фонда, а также других территорий, имеющих особую ценность для охраны окружающей природной среды.

В то же время за рубежом ландшафтное планирование обеспечивает, прежде всего, рациональное использование земель и их охрану в пределах сельских территорий, способствуя осуществлению природоохранных и социально-экономических задач в аграрном секторе экономики.

В системе управления земельными ресурсами зарубежных стран планирование использования земель и их охраны – важнейшая государственная функция, которая определяет перспективы рационального землепользования. Оно служит средством реализации земельной политики государства, а также увязки национальных, региональных и местных

интересов при организации рационального использования земель и их охраны.

Таким образом, в Украине существует необходимость формирования новой рыночно ориентированной модели территориального планирования. Несмотря на динамику увеличения количества объединенных территориальных громад, современный дуальный подход к планированию землепользования не будет способствовать устойчивому развитию громад на новой территориальной основе. Даже если разработать и утвердить генеральные планы для всех населенных пунктов, входящих в состав объединенной территориальной громады, это не будет способствовать комплексному решению совокупности вопросов, связанных с использованием территориальных ресурсов

за их пределами. Восстановить устойчивость территорий следует в рамках территориального планирования.

Концепцию территориального планирования развития землепользования необходимо направить на первоочередное решение землеустроительных задач в составе документации по землеустройству на территорию советов, в том числе объединенных территориальных громад. В этой документации необходимо: оценить земельно-ресурсный и другой природно-ресурсный потенциал территории; связать и согласовать территориальные и земельно-имущественные интересы государства, территориальных громад, граждан и бизнеса, дать предложения по совершенствованию местных систем и моделей землепользования и др.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Андрейцев, В. И. Реализация принципа территориальности в формировании и становлении государственности: правовые проблемы / В. И. Андрейцев // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2005. – Вип. 66. – С. 62–68.
2. Мірошніченко, А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні : моногр. / А. М. Мірошніченко. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 268 с.
3. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р., № 3038-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
4. Розроблення пілотного проекту земельно-господарського устрою на прикладі двох мікрорайонів Деснянського району міста Києва. Наук. звіт / Л. Я. Новаковський, М. А. Олещенко, І. О. Новаковська [та ін.]. – К. : КМДА, Ін-т земельних відносин, 2013. – 65 с.
5. Ріпенко, А. І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. І. Ріпенко ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2010. – 230 с.
6. Третяк, А. Концептуальні основи зонування земель / А. Третяк, В. Другак, О. Дорош // Землепорядний вісник. – 2008. – № 4. – С. 40–45.
7. Федорченко, М. Законодавство України про просторове планування та його практична реалізація / М. Федорченко : доповідь для семінару з питань регіонального планування територій та їхнього використання в Німеччині і в Україні (17 вересня 2008 р.). – К. : ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2008. – 21 с.
8. Дорош, О. С. Територіальне планування землекористування в умовах нових земельних відносин: теорія, методологія і практика : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.06 / О. С. Дорош. – К., 2013. – 438 с.

Ключевые слова: планирование территорий, землеустройство, градостроительная документация, землеустроительная документация, децентрализация, территориальные громады, использование земель, земельные отношения.

Рецензент: Ковач Д.Л., ассистент кафедры безопасности жизнедеятельности и права Харьковского национального технического университета сельского хозяйства имени Петра Василенка, кандидат юридических наук

Дата поступления статьи в редакцию 18.09.2018

IGNATENKO I.V.

Legal aspects of the use of town planning and land management documentation in the planning of territories

The article deals with legal problems of double planning of territories in town planning and land management documentation in Ukraine. There is made a conclusion about the need to form a new, market-oriented model of territorial planning. In this regard, there is analyzed the experience of foreign countries which besides the spatial planning of land use also distinguish the urban and landscape planning.

Keywords: planning of territories, land management, town planning documentation, land management documentation, decentralization, territorial communities, land use, land relations.



Национальный центр правовой информации
Республики Беларусь

ISSN 1997-7328

01/2019



Кафедра ЮНЕСКО по информационным
технологиям и праву

ПРАВО .by

Издается с июня 2008 г.
Выходит 6 раз в год

Учредитель и издатель –
Национальный центр
правовой информации
Республики Беларусь (НЦПИ)

Научно-практический журнал

*Журнал включен в Перечень научных изданий Республики Беларусь
для опубликования результатов диссертационных исследований по юридическим наукам*

С 2014 года журнал индексируется в Российском индексе научного цитирования



Лауреат XIII Национального конкурса печатных средств массовой информации «Золотая Литера» 2017 года

Редакционная коллегия журнала

БАЛАШЕНКО С.А. – главный редактор журнала, декан юридического факультета
Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

КОВАЛЕНКО Е.И. – заместитель главного редактора журнала, директор НЦПИ, кандидат юридических наук, доцент

БРАУСОВ А.М. – ответственный секретарь редакционной коллегии журнала, начальник управления
правовой информатизации НЦПИ

БАТЛЕР У.Э. – заслуженный профессор права Юридической школы Диккинсона Университета штата
Пенсильвания, доктор юридических наук, профессор, действительный иностранный член Российской
академии естественных наук и Национальной академии наук Украины

БЕКЕТА В.М. – заместитель директора НЦПИ

ВАСИЛЕВИЧ Г.А. – заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета
Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Республики Беларусь, член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси

ГОДУНОВ В.Н. – директор Института переподготовки и повышения квалификации судей, работников
прокуратуры, судов и учреждений юстиции Белорусского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор

КАМЕНКОВ В.С. – заведующий кафедрой финансового права и правового регулирования хозяйственной
деятельности юридического факультета Белорусского государственного университета, доктор юридических
наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь

КНЯЗЕВ С.Н. – директор Научно-исследовательского института теории и практики государственного
управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь, доктор юридических наук,
профессор

КУРБАЦКИЙ А.Н. – заведующий кафедрой технологий программирования факультета прикладной
математики и информатики Белорусского государственного университета, доктор технических наук,
профессор, заслуженный деятель науки Республики Беларусь

ЛОПАТИН В.Н. – научный руководитель (директор) Республиканского научно-исследовательского института
интеллектуальной собственности (РНИИИС), председатель правления Корпорации интеллектуальной
собственности РНИИИС, председатель межгосударственного и национального технических комитетов
по стандартизации «Интеллектуальная собственность» МТК-550/ТК-481, генеральный директор
Международной ассоциации институтов интеллектуальной собственности, доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

МОРОЗОВ А.В. – заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики
Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), доктор юридических наук,
кандидат технических наук, профессор

ПОЛЯКОВА Т.А. – заведующий Сектором информационного права Института государства и права
Российской академии наук, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

РАДИВАНОВИЧ Н.Н. – заместитель директора НЦПИ

СИВЕЦ С.М. – заместитель директора Национального центра законодательства и правовых исследований
Республики Беларусь – руководитель Института правовых исследований, кандидат юридических наук, доцент

СКОБЯЛКО Д.К. – первый заместитель директора НЦПИ

ХОМИЧ В.М. – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь

ШАРШУН В.А. – заместитель директора НЦПИ, кандидат юридических наук

Уголовный процесс. Криминалистика

- БИЛЬДЕЙКО А.А.** Представление прокурора: порядок обжалования 74
- САМКО А.В.** Задержанный как самостоятельный участник уголовно-процессуальных отношений..... 79

Национальная безопасность

- АРЧАКОВ В.Ю.,
МАКАРОВ О.С.,
БАНЬКОВСКИЙ А.Л.** Нормативное регулирование информационной безопасности в Республике Беларусь (в условиях становления и развития цифровой экономики) (*Окончание*) 84

Международное право

- ЕМЕЛЬЯНОВИЧ О.В.** К вопросу о специальном принципе применения государствами комплексного (всестороннего) подхода к противодействию торговле женщинами и детьми в рамках международно-правового сотрудничества 90

Зарубежный опыт

- ИГНАТЕНКО И.В.** Правовые аспекты использования градостроительной и землеустроительной документации при планировании территорий (опыт Украины)..... 96
- КАРПЕНКО Н.И.** Сравнительно-правовая характеристика воинских преступлений в уголовном законодательстве Республики Беларусь и Украины..... 101



ВОПРОСЫ ПЦПИ

- ЩЕРБА И.О.** Правовое просвещение населения в Гомельской областной универсальной библиотеке им. В.И.Ленина 106



ПАМЯТКА АВТОРАМ 111