

УДК 349.4

ДЕЯКІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ КОМПЛЕКСНОГО ОСВОЄННЯ ПІДЗЕМНОГО ПРОСТОРУ МЕГАПОЛІСІВ

І. В. ІГНАТЕНКО,

канд. юрид. наук,

асистент кафедри земельного та аграрного права,

Національний юридичний університет

імені Ярослава Мудрого,

Україна, м. Харків

e-mail: nekosargot.ira@mail.ru

ORCID 0000-0003-0398-989X

Розглянуто актуальні правові питання та сучасні тенденції розвитку підземного будівництва мегаполісів. Відзначено проблеми законодавчого врегулювання, сформульовано певні пропозиції щодо їх вирішення.

Ключові слова: підземне будівництво, вертикальне зонування, містобудівний регламент, містобудування, планування.

Постановка проблеми. Природна територіальна обмеженість земної поверхні й необхідність раціонального використання її наземної частини, зростання кількості населення, науково-технічний прогрес, наявність у надрах корисних копалин та інші фактори зумовлюють активний розвиток підземного будівництва. Розміщення об'єктів різного призначення в підземному просторі, крім підвищення ефективності використання надр, економії території та збереження екологічної чистоти, дозволяє зменшити витрати енергії на опалення та охолодження приміщень, скоротити експлуатаційні витрати в порівнянні з альтернативними спорудами на поверхні, знизити вплив кліматичних умов. Нижче рівня поверхні землі може бути розміщено до 70 % від загального обсягу гаражів, до 80 % складів, до 50 % архівів і сховищ, до 30 % підприємств сфери обслуговування та інших служб. Загальна площа підземних споруд може складати до 20–25 % від загальної площі будівельних об'єктів на поверхні (сьогодні в Києві – близько 6 %).

Оцінити в точних цифрах ринок підземного будівництва досить складно

хоча б уже тому, що роботи «під землею» передбачають спорудження будь-якої будівлі. Крім того, часто торгово-розважальні та торговельні центри мають підземні рівні, які включаються в загальну площу будівлі й не виділяються як окремий підземний об'єкт. Такими об'єктами, наприклад, у Києві виступають: ТЦ «Метроград», ТЦ «Глобус», ТЦ «Квадрат», «Арена-Сіті», «Fashion Center»; єдиний в Харкові існуючий ТЦ – «Підземне місто»; у Донецьку підземні яруси має ТРЦ «Золоте кільце». Така ж ситуація спостерігається і з паркінгами під офісними, торговими та житловими будівлями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вибір теми статті визначено актуальністю порушеної в ній проблеми, деякі аспекти якої розглядаються в роботах таких представників науки земельного права, як П. Ф. Кулинич, Р. І. Марусенко, А. М. Мірошніченко, А. І. Ріпенко, М. В. Шульга та ін.

Метою статті є вивчення низки правових питань щодо комплексного освоєння підземного простору в мегаполісах.

Виклад основного матеріалу. Аналіз чинного законодавства та практики правозастосування свідчить, що використання підземного простору мегаполісів породжує значну кількість проблемних питань. Нижче спробуємо описати найбільш типові з них.

Навантаження, що збільшується на земельні ресурси в мегаполісах, особливо в ділових центрах, і вдосконалення технологій будівництва приводять до появи багатофункціональних об'єктів нерухомості із складною архітектурою й освоєння підземних просторів. Таким чином, на одній поверхні можуть розташовуватися різні споруди, що знаходяться на поверхні землі або під нею. Нерідкими є ситуації, коли конструкції споруд перетинаються або вклинюються одна в іншу, окремі частини споруд виходять за кордони земельної ділянки або відносяться до різних форм власності, а розташування одного об'єкту нерухомості над іншим є найпоширенішою формою розвитку в мегаполісах. Підземні об'єкти розміщуються під поверхнею землі різних категорій і функціональним використанням, різних форм власності та під

найрізноманітнішими будівлями і спорудами. Можливе одночасне використання наземних і підземних просторів «землі» різними суб'єктами для неоднакових потреб.

Крім того, використання надземних і підземних просторів земельних ділянок на праві, наприклад, сервітуту, суперфіцію, спільної власності, спільної оренди породжує значну кількість проблемних питань. Наприклад, чи існує необхідність у зміні цільового призначення землі, якщо поверхня ділянки використовується відповідно до цільового призначення, а підземна споруда під нею такому цільовому призначенню не відповідає; чи можливе будівництво підземних споруд під земельними ділянками, що перебувають у приватній власності, без дозволу власника; чи можлива забудова над та під землею різноманітними об'єктами нерухомості, якщо вони належать на праві власності різним суб'єктам та ін.

Сьогодні при вирішенні проблем у сфері містобудування було б доцільним, як підкреслюють спеціалісти, перейти в обґрунтованих межах до вертикального зонування за рахунок допустимого підвищення поверховості, на основі глибинно-просторової організації всієї системи об'єктів забудови як цілісного організму, що включає в себе житловий фонд і всю необхідну соціально-виробничу та інженерну інфраструктуру, створювану на підземному рівні. За рахунок розвитку «по вертикалі» багатofункціональних зон при комплексному використанні підземного простору створюються передумови формування містобудівних ансамблів з якісно новими просторово-естетичними та екологічними характеристиками.

Освоєння підземного простору мегаполісів має здійснюватися за принципом не тільки «горизонтального», а й «вертикального» зонування підземних шарів. Як відомо, під «горизонтальним зонуванням» розуміється диференціація земель на функціональні зони, яка здійснюється на підставі затвердженого органом місцевого самоврядування плану зонування території з метою встановлення дозволеного та допустимого використання земельних

ділянок у межах цих зон. На сьогодні законодавець регулює тільки зонування земель у межах населених пунктів («горизонтальне»).

«Вертикальне зонування» міської забудови повинно зводитися до введення «шаруватої» моделі регулювання з урахуванням історичних районів міжнародного значення, історичних пам'яток місцевого значення, природно-геологічних особливостей. Для цього необхідно виділити 5 класів використання підземного простору: 1-й клас встановлюється на глибині до 1 м; 2-й клас – на глибині від 1 до 5 м; 3-й клас – на глибині від 5 до 10 м; 4-й клас – на глибині від 10 до 30 м; 5-й клас – на глибині від 30 до 50 м. У середині кожного класу і відповідної зони залежно від природно-геологічних особливостей забудовуваної місцевості необхідно встановити перелік видів дозволеного використання¹, показники містобудівних регламентів і види прав на ділянки підземного простору з обмеженнями щодо їх використання². При цьому зони повинні бути зафіксовані на майбутні часи. Це повинен бути процес постійного моніторингу та роботи з планування; не тільки для того, щоб включити в систему зонування якісь припущення щодо параметрів, але й для того, щоб постійно вдосконалювати регламент по мірі того, як у мегаполісах з'являються нові стилі будівель, нові технології та функції.

Також існує необхідність розробки інженерно-геологічного картування міського підземного простору, що дозволить оцінювати можливість безпечного будівництва в конкретному місці об'єктів підземного простору і істотно скоротить на стадії вишукувань тривалість будівельного циклу [1, с. 11]. Дані таких досліджень поряд з інформацією про функціональні зони і параметри їх

¹ Дозволене використання земельної ділянки – сукупність параметрів і видів переважного та супутного використання корисних властивостей земельної ділянки та розташованих в її межах природних ресурсів, а також об'єктів нерухомості в господарських чи споживчих цілях відповідно до порядку, встановленого законодавством

² Відомі випадки правового регулювання встановлення підземних охоронних зон. Так, регіональними нормативами містобудівного проектування Чуваської республіки, Саратовської, Кемеровської, Тамбовської областей і деяких інших суб'єктів Росії закріплено, що в історичних центрах міст для забезпечення стійкості архітектурних комплексів та окремих пам'яток слід встановлювати межі підземних охоронних зон, для яких визначаються обмеження вторгнень в підземний простір і режими будівництва, виробництва розвідувального буріння, водозниження, експлуатації споруд та інженерних мереж. Видається, що виділення і встановлення підземних охоронних зон також необхідно стосовно підземних споруд з метою безпечного та безаварійного їх функціонування.

планованого розвитку, визначених генеральним планом, можуть і повинні бути покладені в розроблювані карти зонування та містобудівні регламенти в частині підземного простору. Отже, вертикальне зонування більш складне, ніж горизонтальне, воно вимагає врахування геологічних, топографічних та інших умов, забезпечення зв'язку підземних споруд з наземними будівлями і спорудами та іншими об'єктами.

Необхідно також відзначити, що в планах зонування території необхідно врахувати типологію та особливості підземних споруд шляхом прийняття містобудівних регламентів [2].

Містобудівний регламент – використання земельних ділянок, що встановлюється у межах відповідних територіальних зон і визначає види переважного та супутнього використання земельних ділянок, граничні параметри дозволеного будівництва, реконструкції об'єктів будівництва і використовується в процесі проектування, забудови та наступної експлуатації об'єктів. Специфіка використання підземного простору населених пунктів практично виключає можливість розробки єдиного містобудівного регламенту використання підземного простору для цілої територіальної зони. Межі територіальних підзон підземного простору, як правило, не збігаються з межами територіальних підзон наземного простору.

Специфіка містобудівного регламенту територіальної зони полягає в такому. По-перше, він визначає основу правового режиму земельних ділянок, рівно як і всього, що знаходиться над і під поверхнею земельних ділянок і використовується в процесі забудови й подальшої експлуатації будівель, споруд. По-друге, він встановлюється планом зонування території, який розробляється на місцевому рівні. По-третє, він складається з трьох складових: а) видів дозволеного використання; б) граничних розмірів земельних ділянок та граничних параметрів дозволеного будівництва, реконструкції; в) обмежень використання земельних ділянок та об'єктів капітального будівництва. По-четверте, він є єдиним для всіх земельних ділянок, розташованих у цій зоні.

Отже, містобудівні регламенти щодо використання підземного простору необхідно включити у плани зонування території. Тільки в цьому випадку має бути дозволено використання підземного простору для будівництва. Виділення зон освоєння підземного простору нерозривно пов'язане з функціональним зонуванням надземної поверхні мегаполісу. Будівельне зонування підземного простору, як зазначалося на Міжнародній конференції з питань освоєння підземного простору м. Москви, повинно виконуватися з урахуванням спеціального інженерно-геологічного районування – оцінки сприятливості території за умовами освоєння підземного простору в залежності від різних природно-техногенних факторів, включаючи наявність небезпечних екзогенних процесів (карстово-суфозійних, зсувних та інших) [3, с. 7].

Включенню до плану зонування території положень про використання підземного простору, в тому числі встановленню граничних параметрів щільності забудови підземного простору та негативної висотності забудови, повинен передувати комплекс геолого-інженерних досліджень.

Крім внесення до планів зонування території положень про підземне будівництво, необхідно також прийняття низки нормативних актів або внесення доповнень у діючі, які регулюють відносини щодо підземного будівництва. Такий підхід обумовлений тим, що законодавство дозволяє вирішувати питання одночасної експлуатації надземних та підземних частин простору земельних ділянок, але лише «до певної межі», не даючи конкретних та вичерпних відповідей на всі питання, що виникають у зв'язку з цим.

Як відомо, виділення землі для розміщення об'єктів містобудування вимагає оформлення прав на земельну ділянку, картографічного його відображення і обов'язкової реєстрації об'єктів. Але відповідно до чинного законодавства земельна ділянка – це частина земної поверхні, а для функціонування підземних об'єктів наземна частина земельних ділянок не виділяється. Крім того, підземні простори з розташованими на них об'єктами не підлягають державній реєстрації і не можуть бути відображені в існуючій

кадастровій системі. Отже, виникає низка запитань: визначення правового статусу підземних просторів і об'єктів нерухомості, розміщених в них; якими законодавчими актами регулюється використання підземного простору; яка документація повинна підтверджувати факт існування і режим використання підземних об'єктів нерухомості і займаних ними просторів; як картографічно відобразити підземні об'єкти; яким чином підземні об'єкти можуть відображатися в існуючій кадастровій системі; де і яким чином підземні об'єкти повинні реєструватися та ін.

В Україні реєстрація прав на об'єкти нерухомості здійснюється різними органами і в різних базах даних. Підземні простори з розташованими на них об'єктами не підлягають земельній реєстрації і не можуть відображатися в кадастровій системі. Хоча у багатьох зарубіжних країнах реєстрація прав на об'єкти підземної нерухомості існує (наприклад, в Нідерландах, Норвегії). Варіанти впровадження інформації про підземні об'єкти в сучасні земельно-кадастрові системи можна об'єднати в кілька типових видів: наявність тривимірних (3D) карт в діючій кадастровій системі, наприклад, у Нідерландах [4]; ще одним прикладом є метод Осло в Норвегії; повний тривимірний (3D) кадастр (на даний момент його немає ні в одній країні, але спроби його створення здійснюються) [5]; кадастр інженерних мереж (на стадії створення пілотних проектів у кількох європейських країнах) [6].

На даний момент для України найбільш можливим є вживання певних 3D ознак в існуючій кадастровій системі, оскільки це не тягне за собою глобальних змін загальної структури земельно-кадастровій інформації, великих економічних витрат. Перший крок для запровадження цієї системи вже зроблений, зокрема, запроваджений Державний земельний кадастр та Державний реєстр прав, наступним кроком може бути запровадження обліку та реєстрації об'єктів нерухомості в тривимірному просторі.

Запровадження тривимірної реєстрації в Україні слід пов'язувати з інтеграцією системи землевпорядного та містобудівного кадастрів, планування

і проектування, а також уніфікацією правових режимів «земельної» та «неземельної» нерухомості. До моменту введення повної системи «3D кадастру», можна запровадити реєстрацію хоча б окремих «3D ситуацій», коли така потреба справді існує [7, с. 31-33].

Ще одним проблемним питанням залишається те, що на законодавчому рівні не закріплена вимога щодо земельного оподаткування підземного простору, який використовується. Створюються ситуації, коли, наприклад, земельний податок за користування підземними площами без оформлення землекористування не стягується, крім випадків, коли частини підземного комплексу виступають над поверхнею земельної ділянки, а займані ними окремі земельні ділянки можуть оподатковуватися на загальних підставах. Ця позиція є спірною і недостатньо аргументованою, оскільки, за загальним принципом, будь-яке користування землею є платним. Закон передбачає необхідність внесення плати і в разі фактичного використання землі.

Особливо складне становище існує щодо розробки та прийняття нормативних актів екологічного законодавства. Сьогодні відсутні норми, пов'язані, зокрема, з регулюванням негативного впливу на навколишнє середовище в процесі будівництва підземних споруд. Інтенсивне хаотичне та безсистемне освоєння підземного простору мегаполісів може завдавати непоправної шкоди довкіллю. Забруднення атмосфери, водоносних горизонтів, ґрунту, негативний вплив шуму, електромагнітних полів, динамічних і статичних навантажень, вібрація, зміна напружено-деформованого стану породного масиву, порушення гідрогеологічних умов, підвищений рівень радіоактивного випромінювання при використанні неякісних будівельних матеріалів повинні жорстко контролюватися законодавчою базою. Сучасні ДБН та інші нормативні документи містобудівного та технічного регулювання не враховують специфіки підземного будівництва. Таке положення гальмує ефективний розвиток освоєння підземного простору. Приведення законодавчої бази різного рівня в

повну відповідність з реаліями життя є першорядним завданням будівельної сфери мегаполісів¹.

З урахуванням викладеного було б доцільним розробити Концепцію освоєння підземного простору мегаполісів, зі своєю методологією і стратегією. Вона повинна переслідувати: раціональне використання територій та надр; створення єдиної містобудівної системи освоєння підземного простору; створення основи для поточного планування науково-дослідних, проектно-вишукувальних та гірничо-будівельних робіт по створенню підземних споруд на певний період. Разом з тим важливо передбачити необхідність розробки довготривалої концепції, що розглядає підземний простір як середовище проживання людини. У цьому зв'язку видається необхідним приступити до розробки «Генеральної схеми планувальної організації і використання підземного простору мегаполісу», склад якої повинен містити: характеристику тенденцій розвитку мегаполісу; аналіз інженерно-геологічних і екологічних умов; обґрунтування комплексної схеми тунелів і підземних багатофункціональних комплексів з рекомендацією щодо пріоритетів їх зведення тощо.

Як відомо, інформація про підземні об'єкти мегаполісів зосереджена в різних відомствах та організаціях. Поки що вона не має загального інформаційного банку даних існуючих і запроектованих підземних споруд, бракує узагальненої карти-схеми підземного простору мегаполісів і перспективних планів його розвитку (за винятком метрополітену). Це вже призводило до аварійних ситуацій, коли спорудження нового підземного об'єкту наштовхувалось на інший, уже існуючий об'єкт. Крім того, бракує чіткого розмежування й узгодження таких видів діяльності як

¹ Постанова Уряду Москви «Про заходи формування нормативної бази містобудівного та технічного проектування для будівництва підземних споруд капітального будівництва у м. Москві», є справжнім проривом в багаторічних зусиллях вчених, проектувальників і виробничників, пов'язаних з вирішенням цієї глобальної науково-технічної проблеми. За останні роки введено в дію більше 20 технічних нормативних документів, що регулюють основні процеси створення міських підземних об'єктів різної складності та функціональної спрямованості. У 2008 р. Московським державним гірничим університетом за участю інших провідних навчальних і науково-дослідних організацій був розроблений проект «Система нормативних документів у підземному будівництві. Основні положення». Є й інші нормотворчі проекти різного рівня і орієнтованості, протє системність і комплексність у цьому відношенні ще явно недостатні.

«містобудування» та «надрокористування», що ускладнює раціональне використання георесурсів. Усе викладене свідчить, що на сьогодні відсутній системний підхід до розвитку підземного простору мегаполісів, не обґрунтовані способи комплексного використання георесурсів мегаполісів, недостатньо застосовуються інноваційні технології в підземному будівництві.

В Україні накопичилася низка проблем, які стримують комплексне освоєння підземного простору. Перш за все, це повна відсутність основоположних документів, які б визначали перспективи розвитку підземного будівництва. Низка проблем лежить у площині технічного регулювання – відсутні нормативно-технічні вимоги щодо спорудження значної кількості об'єктів просто тому, що раніше в Україні їх не будували зовсім. До того ж відсутні законодавчі акти, які регламентують інвестування в будівництво підземних споруд, виділення земельних ділянок, оформлення права власності на об'єкт.

Висновки. Нагальним видається комплексне рішення проблем, оскільки, всі об'єкти підземного будівництва повинні бути підконтрольні єдиному державному органу. Необхідно створити детальну карту мегаполісу з нанесенням на неї всіх підземних споруд і комунікацій. Такий підхід зумовлений тим, щоб підземне будівництво здійснювалось централізовано.

Список літератури:

1. Кулагин Н. И. Концепции комплексного освоения подземного пространства города / Н. И. Кулагин // Комплексное освоение подземного пространства мегаполисов – как одно из важнейших направлений государственного управления развитием территорий : сб. материалов Междунар. форума. – СПб., 2012. – С. 11.
2. Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг). ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2011 [Електронний ресурс]: затв. наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 грудня 2011 р. № 345. – Режим доступу : <http://dbn.at.ua/load/normativy/dstu/5-1-0-1010>. – Заг. з екрану.
3. Международная конференция по вопросам освоения подземного пространства Москвы. Москва заглянула под землю // Архитектура и строительство Москвы. – 2008. – № 4. – С. 7-8.
4. «3D Cadastre» Jantien E. Stoter. NCG, Nederlandse Commissie voor Geodesie. Delft, July, 2004. – 342 p.
5. 3D registration of real property in Denmark / J. E. Stoter, E. M. Sorensen, and L. Bodum // Proceedings of FIG Working Week, Athens, Greece, May 2004.
6. Developments of the 3D Cadastre in Norway. Tor Valstad // Proceedings of FIG Working

Week, Munich, Germany, October 2006.

7. Ріпенко А. Правові аспекти використання земельних ділянок та іншої нерухомості у тривимірному просторі [Електронний ресурс] / А. Ріпенко. – Режим доступу : http://www.academia.edu/9335024/Правові_проблеми_тривимірного_3d_кадастру_в_Україні. – Загл. з екрану.

Игнатенко И. В. Некоторые правовые аспекты комплексного освоения подземного пространства мегаполиса.

Рассмотрены актуальные правовые вопросы и современные тенденции развития подземного строительства мегаполисов. Отмеченные проблемы законодательного урегулирования, сформулированы некоторые предложения по их решению.

Ключевые слова: подземное строительство, вертикальное зонирование, градостроительный регламент, градостроительства, планирования.

Ignatenko I. V. Some legal aspects of complex development of underground space of megalopolis.

Pressing questions of modern trends of development of underground construction of megacities. Reported problems of legislative regulation, formulation of a some suggestions for dealing with them.

Key words: underground construction, the vertical zoning, town, urban planning, planning.

Надійшла до редколегії 22.09.2015 р.

