

Збірник аналітичних матеріалів

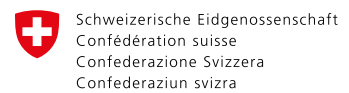
# **Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності**

Київ, 2019





Виконавець:



За підтримки проекту «Інтегрований розвиток міст в Україні»

<b>ВІТАЛЬНЕ СЛОВО</b>	4
<b>СПИСКИ АВТОРІВ ТА РЕЦЕНЗЕНТІВ</b>	5
<b>КОНЦЕПЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b>	8
<b>ІНФОГРАФІКИ</b>	34
Інфографіка 1: «Як розроблялася Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності»	35
Інфографіка 2: «Аналітичні записки за циклом містобудівної діяльності»	36
Інфографіка 3: «Мета, завдання та строки реалізації Концепції»	37
Інфографіка 4: «Ключові пропозиції Концепції, виконання яких вимагає в основному нормативно-правового регулювання»	38
Інфографіка 5: «Ключові пропозиції Концепції, реалізація яких передбачає здійснення в основному організаційних заходів»	39
Інфографіка 6: «Інформаційна інтеграція та доступ до інформації»	40
Інфографіка 7: «Земельні відносини в просторовому плануванні у будівництві»	41
Інфографіка 8: «Територіальне планування»	42
Інфографіка 9: «Містобудівна документація»	43
Інфографіка 10: «Містобудівна документація (продовження)»	44
Інфографіка 11: «Місцеві правила регулювання забудови»	45
Інфографіка 12: «Збереження довкілля та містобудування»	46
Інфографіка 13: «Збереження культурної спадщини»	47
Інфографіка 14: «Технічне регулювання»	48
Інфографіка 15: «Технічний нагляд за будівництвом»	49
Інфографіка 16: «Дозвільна система»	50
Інфографіка 17: «Державний архітектурно-будівельний контроль та ринковий нагляд»	51
Інфографіка 18: «Саморегулівні організації (СРО) у сфері містобудування. Професійна атестація відповідальних виконавців»	52
Інфографіка 19: «Децентралізація державного управління у сфері містобудування»	53
Інфографіка 20: «Страхування ризиків у будівництві»	54
Інфографіка 21: «Громадський контроль»	55
Інфографіка 22: «Професійна та академічна освіта, підвищення кваліфікації»	56
Інфографіка 23: «Публічні закупівлі»	57
Інфографіка 24: «Ціноутворення у будівництві»	58
Інфографіка 25: «Будівельне інформаційне моделювання»	59

<b>АНАЛІТИЧНІ ЗАПИСКИ (СКОРОЧЕНІ НАЗВИ)</b>	60
Аналітична записка №1 «Принципи та ідеологічні засади Концепції»	61
Аналітична записка № 2 «Проект Містобудівного кодексу з урахуванням пропозицій експертів GIZ до законопроекту 6403»	76
Аналітична записка № 3 «Землевідведення та землекористування у будівництві»	90
Аналітична записка № 4 «Містобудівна документація»	108
Аналітична записка № 5 «Зонування та типи містобудівних планів»	122
Аналітична записка № 6 «Збереження довкілля та містобудування»	130
Аналітична записка № 7 «Збереження історико-культурної спадщини»	139
Аналітична записка № 8 «Інформаційна інтеграція та доступ до інформації. Містобудівний кадастр»	155
Аналітична записка № 9 «Дозвільні процедури, проблематика. Реінжиніринг дозвільних процедур»	163
Аналітична записка № 10 «Розвиток технологічного забезпечення сфери - smart city, BIM-технології, гео-інформаційні системи»	177
Аналітична записка № 11 «Базові організації. Реформа та нова система ДБН. Ціноутворення у будівництві. Авторський та технічний нагляд»	184
Аналітична записка № 12 «Страхування ризиків у будівництві»	202
Аналітична записка № 13 «Державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд, ринковий нагляд»	213
Аналітична записка № 14 «Громадський контроль»	227
Аналітична записка № 15 «Розвиток та розширення повноважень саморегулівних організацій»	243
Аналітична записка № 16 «Персоналізація та корпоратизація відповідальності»	264
Аналітична записка № 17 «Єдність нормативного регулювання протягом усього життєвого циклу об'єктів будівництва – від планування території до знесення об'єкту»	276
Аналітична записка № 18 «Професійна та академічна освіта у сфері містобудування»	292
Аналітична записка № 19 «Стратегії, програми, проекти, плани та договори щодо комплексного просторового розвитку територій на основі партнерства на національному, регіональному та місцевому рівні»	307
Аналітична записка № 20 «Дорожня карта: Шляхи законодавчого та нормативно-технічного нормування запропонованих змін»	321
Аналітична записка № 21 «Глосарій»	335
Аналітична записка № 22 «Процедури публічних закупівель»	350-365



### ЛЕВ ПАРЦХАЛАДЗЕ

Заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

Шановні друзі!

Перед вами проект Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності та 22 аналітичні записки, які лягли в основу її розроблення.

Ці документи покликані визначити, якими шляхами ми підемо далі, адже держава прагне покращення інвестиційного клімату, забудовники зацікавлені отримати прибуток, а громадяни мріють про комфортне та безпечне середовище.

Але як забезпечити збалансоване врахування їх інтересів?

За ініціативою Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та в межах виконання розпорядження КМУ від 5 жовтня 2016 р. № 803-р «Про деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади», було прийнято рішення щодо розроблення Концепції публічного управління в галузі будівництва.

11 організацій виявили ініціативу взяти участь у цій надважливій роботі.

21 липня 2017 р. представниками ГО «Разом проти корупції», німецької урядової компанії «Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH», ГО «Офіс ефективного регулювання» (BRDO), Конфедерації будівельників України, Будівельної палати України, Національної спілки архітекторів України, Інституту архітектури, урбаністики та регіоналістики НСАУ, ДП «ДІПРОМІСТО», ДП «УкрНДІпроектбуд» було підписано Меморандум, відповідно до якого сторони взяли на себе зобов'язання щодо розроблення Концепції. До роботи також долучилися Міжнародна організація з розвитку права (IDLO), Міжнародна гільдія інженерів – консультантів та фахівці багатьох інших організацій.

Робота над Концепцією тривала більше, ніж півтора року. До її написання були залучені кращі вітчизняні та зарубіжні фахівці. Загалом, 49 авторів із понад 40 організацій у постійному діалозі шукали відповіді на ті чи інші проблемні питання.

Консультантами проекту виступили кращі експерти Німеччини:

Янош Бреннер – заступник голови Департаменту просторового планування Федерального міністерства внутрішніх справ, будівництва та громад Німеччини (BMI), професор, доктор;

Дітер Шиманке – старший експерт GIZ, державний секретар у відставці, професор.

Дякую всім, хто доклав зусиль до формулювання проблемних питань галузі та шляхів їх вирішення.

Окремо хочу подякувати німецькій урядовій компанії «GIZ», завдяки якій Концепція на сьогодні є комплексним документом, що розкриває проблематику найважливіших сфер галузі будівництва.

Сподіваюсь, що Концепція сприятиме ефективному реформуванню будівельної галузі в цілому.

З повагою

Лев Парцхаладзе

**АВТОРИ:**

1. Айлікова Ганна – головний архітектор проектів ДП «ДІПРОМІСТО», к.т.н., доцент – № 4, 5
2. Барзилович Дмитро – президент ВГО «Асоціація експертів будівельної галузі», радник Президента ГС «МГІК» – № 11
3. Бердніков Євген – Міжнародна організація розвитку права (IDLO) – № 3,8,9
4. Білецький Віталій – ГО «Громада Андріївський узвіз», УТОПІК – № 7
5. Бондар Ганна – Координаційний центр забезпечення взаємодії із КМУ при Президентові України, Заслужений архітектор України, мистецтвознавець – № 22
6. Бондаренко Олександр – Президент «УкрАрхБудІнвест» – № 12,13
7. Брунько Володимир – заступник керівника ПАТ «Київ ЗНДІЕП» – № 11,12
8. Глеба Віктор – експерт з державного управління в сфері містобудування, дійсний член Української академії архітектури, доцент кафедри – № 11,13
9. Грусевич Віталій – Конфедерація будівельників України – № 10
10. Гусаков Володимир – заслужений архітектор України, к.т.н., двічі лауреат Державної премії України в галузі архітектури, президент НСАУ – № 5, 15, 16
11. Дехтяренко Юрій – доцент кафедри регіонального управління НАДУ, к.е.н., заслужений економіст України – № 1, 19
12. Дзира Ярослава – ГО «Співтовариство будівельного права» – № 6
13. Економов Анатолій – нач. відділу нормативно-методичного забезпечення «ДІПРОМІСТО» – № 4
14. Жижара Ігор – Представник страхової компанії УНІКА – № 12
15. Зальотов Олександр – член Національного комітету фінансових послуг – №12
16. Зеркаль Марина – кер. науково-дослідного відділу ДП «ДІПРОМІСТО», к.г.н. – № 6
17. Карепенко Олександр – Проектний менеджер «Kyiv Smart City» – № 10
18. Кащенко Олександр – д.т.н., декан архітектурного ф-ту КНУБА – № 18
19. Коврига Сергій – заступник директора ТОВ НДПІ «Будтехекспертиза», голова ГО «Стратегія успіху», к.т.н., інженер-будівельник, юрист, інженер-дослідник, інженер-землеспорядник, член громадської ради при Мінрегіоні – № 13
20. Колесніков Костянтин – член правління КоНСАУ, член президії UaGBC, координатор Київської Стратегічної Спільноти – № 10, 18
21. Кондель-Пермінова Наталія – вчений секретар ІНАРХ НСАУ, завідувач відділу ІПСМ НАМ України, кандидат архітектури – № 7, 18
22. Кривохатько Юрій – Graphisoft - № 10
23. Криштоп Тетяна – ДП "УКРНДПІЦИВІЛЬБУД", к.т.н., старший науковий співробітник, член НСАУ – № 4, 21
24. Куделін Андрій – заст. Кер. відділу ДП «ДІПРОМІСТО» – № 2
25. Лагунова Ірина – керівник департаменту ГС «МГІК», старший викладач кафедри публічного адміністрування МАУП, аспірант кафедри публічного адміністрування МАУП – № 11, 17
26. Липський Валентин – к.т.н., доцент, заступник генерального директора ТОВ «ЕКОММ Со» – № 10
27. Малишев Олександр – ст. наук. співроб. відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, к.ю.н. - № 7
28. Маломуж Олександра – экс-керівник юридичного відділу Конфедерації будівельників – № 9
29. Манцевич Юрій – Вчений секретар ДП «НДПІ містобудування» – № 1,19,20
30. Мартин Андрій – завідувач кафедри землевпорядного проектування НУБІП, д.е.н., доцент – № 9, 21
31. Медведчук Оксана – почесний працівник будівництва та архітектури, аспірант, старший викладач

кафедри публічного адміністрування МАУП, нач. відділу нормативно-методичного забезпечення ГС «МГІК» – № 15, 16

32. Мельничук Григорій – координатор ГО «Рада з урбаністики Києва» – № 19

33. Назаренко Іван – президент Академії будівництва України, д.т.н., професор КНУБА – № 9, 18

34. Непомнящий Олександр – президент ГС «МГІК», заслужений будівельник України, доктор наук з державного управління, професор – № 15

35. Нечепорчук Анатолій – ВГО «Асоціація експертів будівельної галузі», к.т.н. – № 17

36. Ніколаєв Всеволод – д.е.н., професор кафедри публічного управління та публічної служби НАДУ – № 10, 11, 17

37. Окаянюк Ірина – Радник Генерального директора «Мегаполіс» – № 12

38. Олещенко Анастасія – гол. наук. співроб. ДП «ДІПРОМІСТО», к.г.н. – № 6

39. Палеха Юрій – заст. директора з наукової роботи, керівник Центру ГС ДП «ДІПРОМІСТО», д.г.н., професор, лауреат Державної премії в галузі архітектури – № 8

40. Пілат Олег – юрист сектору «Будівництво» ГО «BRDO» – № 3, 8

41. Прав Юрій – Віце-президент ГС «МГІК», к.е.н. – № 17

42. Путренко Віктор – завідувач лабораторії ГС Світового центру даних з геоінформатики та сталого розвитку КПІ ім. Ігоря Сікорського, к.г.н. – № 10

43. Рева Світлана – магістр державного управління, віце-президент ГС «МГІК» – № 16

44. Рутковська Ольга – ГО «Громада Андріївський Узвіз», НК ІКОМОС України, ДП «Всеукраїнський науково-методичний та дослідно-інформаційний центр архітектурної спадщини», УТОПІК – № 7

45. Серединін Євген – ESRI – № 10

46. Сєрьогін Юрій – професор КНУБА, Заслужений архітектор України, двічі лауреат Державної премії України – № 13

47. Соколов Ігор – ДП НДПВІ «НДІПРОЕКТРЕКОНСТРУКЦІЯ» Дніпровська філія, заслужений архітектор України – № 2

48. Терещенко Олександр – NORA, ГО «Міжнародна Федерація Проектантів» – №10

49. Чернишенко Тетяна – юрист – № 2, 7, 14

50. Чижевський Олександр – заслужений архітектор України, кандидат архітектури, віце-президент НСАУ – № 4, 15, 16

51. Яценко Віктор – кандидат архітектури, професор, доцент кафедри містобудування КНУБА, викладач кафедри ландшафтної архітектури – № 18

### **ЕКСПЕРТИ ТА РЕЦЕНЗЕНТИ, ЗАЛУЧЕНІ ДО ОПРАЦЮВАННЯ АНАЛІТИЧНИХ ЗАПИСОК, ДОКУМЕНТА КОНЦЕПЦІЇ:**

1. Дюжев Сергій – Інститут архітектурного менеджменту

2. Казимірова Ірина – заступник керівника секретаріату комітету Верховної Ради України з питань будівництва

3. Коврига Сергій – заступник директора ТОВ НДПІ «Будтехекспертиза», голова ГО «Стратегія успіху», к.т.н., інженер-будівельник, юрист, інженер-дослідник, інженер-землевпорядник, член громадської ради при Мінрегіоні

4. Кубах Сергій, експерт з управління земельними ресурсами, к.т.н.

5. Лишневець Тетяна – урядово-громадська ініціатива «Разом проти корупції»

6. Ткачук Олеся – урядово-громадська ініціатива «Разом проти корупції»

7. Янчук Віра – експерт у сфері містобудування, ГО «Комітет протидії незаконним забудовам»

8. Фаренюк Геннадій – директор Державного науково-дослідного інституту будівельних конструкцій, д.т.н.



**МІЖНАРОДНА РАДА ЕКСПЕРТІВ:**

1. Дітер Шиманке – старший експерт GIZ, державний секретар у відставці, проф., д-р.
2. Янош Бреннер – заступник Голови Департаменту просторового планування Федерального міністерства внутрішніх справ, будівництва та громад Німеччини (BMI), проф., д-р.
3. Вознюк Наталя – радник GIZ

**ФАХІВЦІ, ЩО ПІДГОТУВАЛИ ПРОЕКТ КОНЦЕПЦІЇ (НА БАЗІ АНАЛІТИЧНИХ ЗАПИСОК):**

1. Литвинчук Марина – нормопроєктувальник урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції»
2. Могильний Георгій – аналітик проекту з розробки Концепції
3. Манцевич Юрій – Вчений секретар ДП «НДПІ містобудування»
4. Куделін Андрій – заст. Кер. відділу ДП «ДІПРОМІСТО»
5. Казимірова Ірина – заступник керівника секретаріату комітету Верховної Ради України з питань будівництва

**КОМАНДА ПРОЕКТУ- КООРДИНАЦІЙНА ПЛАТФОРМА:**

1. Величко Оксана – координатор урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції»
2. Терещенко Олександр – заступник координатора проекту з розробки Концепції
3. Могильний Георгій – аналітик проекту з розробки Концепції
4. Литвинчук Марина – нормопроєктувальник урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції»
5. Серебряков Михайло – менеджер проектів урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції»
6. Алєєва Яніна – комунікаційний менеджер з розробки Концепції
7. Горіцька Ольга – асистент проекту з розробки Концепції
8. Бриль Наталя – перекладач проекту
9. Полтавцева Олена – перекладач проекту
10. Філоненко Наталія – головний бухгалтер урядово-громадської ініціативи "Разом проти корупції"

# Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності

**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

**РОЗПОРЯДЖЕННЯ**

від \_\_\_\_\_ 2019 р. № \_\_\_\_\_-р

Київ

**Про схвалення Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки**

1. Схвалити Концепцію публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки, що додається.
2. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України разом із Міністерством юстиції України, Міністерством фінансів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Міністерством енергетики та вугільної промисловості України, Міністерством інфраструктури України, Міністерством освіти і науки України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством культури України, Міністерством екології та природних ресурсів України, Міністерством аграрної політики та продовольства України, Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державною архітектурно-будівельною інспекцією України, Державним агентством автомобільних доріг України, Державним агентством з питань електронного урядування України, Державним агентством з енергоефективності та енергозбереження України, іншими заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади розробити та подати у місячний строк Кабінетові Міністрів України в установленому порядку проект плану заходів щодо реалізації Концепції, схваленої цим розпорядженням.

Прем'єр-міністр України

**В. ГРОЙСМАН**

**СХВАЛЕНО**

**розпорядженням Кабінету Міністрів України**

**від \_\_\_\_\_ 2019 р. № \_\_\_\_-р**

## **КОНЦЕПЦІЯ**

### **публічного управління у сфері містобудівної діяльності**

### **на 2019-2030 роки**

#### **ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**

Створення цілісної та ефективної системи функціонування публічного управління у сфері містобудівної діяльності полягає у забезпеченні комплексної правової основи для розвитку містобудівної діяльності, формуванні безпечного та комфортного середовища для населення, подоланні корупції в публічному секторі.

Ця Концепція розроблена з метою забезпечення потреб розвитку національної економіки, сфери містобудівної діяльності, соціальної сфери у продукції та послугах підприємств та організацій будівельної галузі.

Державна політика у сфері містобудівної діяльності має бути спрямована на забезпечення високих стандартів проживання, створення ефективних фінансово-економічних, технічних, організаційних і правових механізмів для вдосконалення соціально-економічного та просторового розвитку держави, регіонів та населених пунктів.

Управління у сфері містобудівної діяльності вимагає розгляду всієї сукупності питань, пов'язаних з просторовим розвитком та плануванням територій (на національному, регіональному та місцевому рівнях) і будівництвом як наслідком діяльності всіх суб'єктів містобудування (просторового планування). Тому Концепція передбачає дотримання при розробленні проектів законів та інших нормативно-правових актів таких принципів:

- повнота, прозорість та доступність інформації про містобудівну діяльність для всіх її учасників;
- підвищення ролі громадськості при прийнятті рішень щодо містобудівної діяльності;
- пріоритетність збереження культурної спадщини та навколишнього природного середовища;
- усунення корупційних ризиків;
- субсидіарність;
- дерегуляція господарської діяльності, максимальна інтеграція та автоматизація дозвільних процедур.

Концепцію розроблено на виконання пункту 70 заходів щодо запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2016 р. № 803 «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади».

## УЗГОДЖЕНІСТЬ ІЗ СТРАТЕГІЧНИМИ ДОКУМЕНТАМИ

В основу Концепції покладені:

- Нова програма розвитку міст, ухвалена Конференцією ООН з житла і сталого міського розвитку (Хабітат-III) у 2016 році;
- Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована *Законом України* від 16.09.2014 № 1678-VII;
- Цілі сталого розвитку до 2030 року, затверджені на Саміті ООН зі сталого розвитку у 2015 році;
- Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована *Законом України* від 15.07.1997 № 452/97-ВР;
- Лейпцизька хартія «*Міста Європи на шляху сталого розвитку*», прийнята у 2007 році.

При розробленні Концепції враховано положення:

- Угоди Міжнародної спілки архітекторів щодо рекомендованих міжнародних стандартів професіоналізму в архітектурній практиці, затвердженої XXI Асамблеєю Міжнародної спілки архітекторів 28.06.1999;
- Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання;
- Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015;
- Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р;
- Меморандуму про співробітництво між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державним агентством земельних ресурсів України від 15.09.2014;
- Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р;
- Білої книги: «Пропозиції щодо законодавчого та адміністративно-правового реформування сфери міського розвитку в Україні», зокрема Додатку 1: Проекту Закону про просторове планування в Україні (розроблених в рамках проекту «Інтегрований розвиток міст в Україні», що виконується німецькою урядовою компанією «Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH» і фінансується Урядами Німеччини та Швейцарії).

## ПЕРЕДУМОВИ РОЗРОБЛЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ

**Перетворення, що відбулися у сфері просторового розвитку та будівництва в Україні в останні роки, хоча і надали імпульсу процесу залучення інвестицій, втім, вони були недостатніми для істотного підвищення рівня життя населення, призвели до зниження якості проживання в населених пунктах, а також до спотворення історичного і природного середовища. При цьому рівень довіри громадян до органів влади у сфері містобудівної діяльності істотно знизився.**

Концепція окреслює основні пріоритети публічного управління у сфері містобудівної діяльності, механізми правового регулювання у сфері просторового планування територій і будівництва, а також залучення громадянського суспільства до управління процесами сталого розвитку територій.

## МЕТА ТА СТРОКИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ

Метою Концепції є створення організаційних, правових, інституційних та фінансових передумов для реформування сфери містобудівної діяльності, будівельної галузі шляхом вдосконалення системи публічного управління.

Основні завдання реалізації Концепції спрямовані на забезпечення:

- сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів;
- реформування структури управління у сфері містобудівної діяльності;
- підвищення ролі громадянського суспільства у прийнятті рішень у сфері містобудівної діяльності;
- чіткості та однакового застосування містобудівного законодавства;
- створення та розвитку містобудівного кадастру;
- максимальної автоматизації дозвільних процедур;
- підвищення компетентності учасників будівельного ринку, створення ефективного **конкурентного** середовища;
- збереження повноцінного життєвого середовища, довкілля та культурної спадщини при розміщенні об'єктів будівництва;
- ефективного контролю і нагляду в галузі будівництва, дієвих механізмів відповідальності за порушення містобудівного законодавства, прозорості та публічності у здійсненні дозвільних процедур;
- створення системи містобудівного моніторингу;
- підвищення ролі саморегулювних організацій у сфері містобудівної діяльності.
- Реалізація Концепції передбачена на період до 2030 року та здійснюється поетапно, шляхом розроблення та виконання відповідного плану заходів.

### АНАЛІЗ ЧИННИКІВ, ЩО ЗУМОВЛЮЮТЬ ВИНИКНЕННЯ ПРОБЛЕМ, ТА ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Зміни до законодавства у сфері містобудівної діяльності, що вносилися протягом останніх років, були спрямовані на вирішення окремих проблем будівельної та суміжних галузей, не мали комплексного характеру і стратегічного плану реалізації.

Ігнорування громадських потреб, спрямованих на створення комфортного середовища для проживання, призвело до значного соціального напруження в суспільстві, посилення кризи довіри до влади.

Дерегуляція господарської діяльності істотно знизила інституційну спроможність держави у здійсненні контролю за забудовою населених пунктів та територій за їх межами.

Реформа децентралізації, спрямована на розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління територіями, виконується повільно та неналежним чином через відсутність документації з просторового планування (містобудівної документації), недостатність досвіду, дефіцит кваліфікованих кадрів та ускладнений доступ до інформації.

Рівень неформального впливу бізнесу на прийняття рішень органами державної влади та посадовими особами залишається надзвичайно високим, що ускладнює впровадження в країні необхідних змін.

Відсутність у публічному доступі необхідної інформації про містобудівну діяльність, запутаність дозвільних процедур, нестворення конкурентного середовища та численні конфлікти з громадськістю призводять до зловживань та роблять містобудівну сферу інвестиційно непривабливою.

У подальшому, публічне управління у сфері містобудівної діяльності буде здійснюватися на тлі таких системних викликів:

- посилення глобальної конкуренції;
- нова хвиля технологічних змін, що посилює роль інновацій;
- зниження ролі людського капіталу як основного чинника економічного розвитку;

- необхідність переорієнтації фінансування з бюджетного на інвестиційне;
- наявність адміністративних бар'єрів, корупційних ризиків, недостатній розвиток транспортної та інженерної інфраструктури, дефіцит кваліфікованих наукових, інженерних та робітничих кадрів.

Основні проблеми, що потребують **розв'язання**, за напрямками:

**1. у нормативно-правовому регулюванні:**

- некодифікованість містобудівного законодавства, неузгодженість його норм між собою та з іншим галузевим законодавством;
- невизначеність та суперечливість понятійного апарату;
- надмірні дискреційні повноваження органів влади та посадових осіб, визначені законом;
- невизначеність відповідальності або недостатня відповідальність за невиконання норм законів та підзаконних актів у сфері містобудівної діяльності;
- невідповідність ряду підзаконних актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування вимогам законів;
- неефективність державного та громадського контролю за здійсненням повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

**2. у питаннях забезпечення єдності та публічності процедур, технологічного забезпечення містобудівної діяльності:**

- недосконалість законодавчої бази щодо створення та ведення містобудівного кадастру;
- відсутність національної інфраструктури геопросторових даних та єдиної картографічної основи для всіх галузевих кадастрів;
- відсутність єдиних інтероперабельних вимог щодо створення геопросторових даних;
- відсутність уніфікованих вимог щодо обов'язкового використання ГІС-технологій у просторовому плануванні;

**3. у сферах земельних відносин, просторового планування та будівництва:**

- неузгодженість містобудівного та земельного законодавства у питаннях встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень, складна процедура передачі у власність (користування) земельних ділянок під об'єктами нерухомого майна;
- непрозорість процесів формування земельних ділянок державної та комунальної власності та розпорядження ними, закритість даних для громадського контролю;
- не врегульованість питання компенсації зміни вартості земельних ділянок, будівель і споруд, що відбулася внаслідок затвердження містобудівної документації;
- невизначеність поняття «містобудівні потреби»;

**4. у розробленні документації з просторового планування (містобудівної документації):**

- низька заінтересованість місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування у розробленні документації з просторового планування (містобудівної документації);
- можливість затвердження документації з просторового планування (містобудівної документації) без її оприлюднення, що призводить до зловживань в інтересах окремих учасників будівельного ринку;
- відсутність законодавчого регулювання щодо розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації) для об'єднаних територіальних громад;
- відсутність законодавчої вимоги щодо розроблення планів заходів з реалізації документації з просторового планування (містобудівної документації) на місцевому рівні з додержанням обов'язкової черговості реалізації проектних рішень;
- законодавча невизначеність врахування інтересів суміжних територіальних громад при

розробленні документації з просторового планування (містобудівної документації);

- відсутність вимог щодо проведення експертизи документації з просторового планування (містобудівної документації) на місцевому рівні, окрім генерального плану;
- неврегульованість питання погодження, нагляду за розробленням та реалізацією документації з просторового планування (містобудівної документації), чіткого переліку суб'єктів владних повноважень, які мають погоджувати документацію з просторового планування (містобудівну документацію);
- відсутність персональної відповідальності за прийняття неправомірних рішень, що порушують містобудівне законодавство, а також за порушення документації з просторового планування (містобудівної документації);

**5. у залученні громадськості до прийнятті рішень у сфері містобудівної діяльності:**

- відсутність законодавчо визначених поняття, процедур і механізмів реалізації громадського контролю у сфері містобудівної діяльності;
- ігнорування громадських інтересів та прав членів територіальної громади при плануванні та забудові територій;
- відсутність дієвих механізмів впливу громадськості на процеси прийняття рішень при проведенні громадських слухань чи консультацій з громадськістю, неврахування її пропозицій до проектів документації з просторового планування, залучення громадськості на стадії завершення підготовки проектів документації з просторового планування (містобудівної документації), несучасні (застарілі) форми участі громадськості у процесах прийняття рішень;
- відсутність доступу громадськості до повного тексту проектів рішень у сфері містобудування, непублічність рішень та документації з просторового планування, відсутність необхідних публічних реєстрів та їх ненаповнення, що істотно послаблює чи унеможливорює здійснення громадського контролю;
- неефективність діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів через непрозорість порядку їх формування, що не забезпечує незалежність таких органів;
- відсутність відповідальності органів та посадових осіб суб'єктів владних повноважень за недотримання процедур участі громадськості у процесах прийняття рішень;
- недієвість інституту громадських інспекторів у сфері архітектурно-будівельного контролю, відсутність громадського контролю під час проведення перевірок;

**6. у сфері збереження довкілля та формування екологічно безпечного середовища:**

- неузгодженість процедури стратегічної екологічної оцінки з процедурою експертизи проектів будівництва;
- дублювання процедур експертизи проектів будівництва та експертизи оцінки впливу на довкілля;
- неналежний рівень доступу громадян до екологічної інформації;
- недостатня врегульованість питань поводження з побутовими та промисловими відходами, забезпечення енергоефективності інфраструктури населених пунктів, зниження обсягів викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря;
- відсутність нормативного регулювання розроблення проектів ревіталізації русел річок та узбережжя водойм у межах населених пунктів;
- ненадання спеціального статусу земель історико-культурного призначення та не встановлення їхніх меж, а також невинесення в натуру меж зон охорони пам'яток та охоронних зон;

**7. у сфері збереження та використання культурної спадщини:**

- відсутність у законі про охорону культурної спадщини вимоги щодо розроблення історико-архітектурного опорного плану;
- відсутність чітких законодавчих вимог, які унеможливили б прийняття генеральних планів історичних населених місць без історико-архітектурного опорного плану та ігнорування вимог законодавства у сфері охорони культурної спадщини при забудові територій;



- неузгодженість містобудівного і пам'яткоохоронного законодавства, що дає можливість здійснювати будівництво на підставі документів, які дають право на виконання будівельних робіт, але без отримання погоджень і дозволів від уповноваженого органу охорони культурної спадщини;

**8. у дозвільній системі в сфері містобудівної діяльності:**

- непрозорість та ручний режим у наданні та скасуванні містобудівних умов та обмежень;
- відсутність законодавчого визначення вичерпного переліку робіт, що відносяться до підготовчих;
- відсутність у законодавстві чітко визначеного порядку надання та скасування дозволу на виконання будівельних робіт органом державного архітектурно-будівельного контролю;
- відсутність публічних реєстрів експертних висновків як обов'язкових додатків до звітів до експертизи проектної документації на будівництво;
- наявність корупційних ризиків у процедурах погодження відхилень від будівельних норм, здійснення експертизи та архітектурно-будівельного контролю;

**9. у проектуванні об'єктів будівництва:**

- необов'язковість застосування цифрових (BIM та ГІС) технологій при проектуванні, що значно ускладнює внесення даних про проекти будівництва у містобудівний кадастр;
- відсутність у публічному доступі раніше наданих погоджень на відхилення від будівельних норм, стандартів та правил;
- відсутність диференціації штрафів, що можуть накладатися на проектні та експертні організації, відповідальних виконавців окремих робіт (послуг) у залежності від класу наслідків об'єкта будівництва;
- зловживання монополієм становищем суб'єктами природних монополій, які надають технічні умови на проектування інженерних мереж та приєднання об'єктів будівництва;

**10. у ліцензуванні в будівництві, здійсненні авторського і технічного нагляду:**

- наявність корупційних ризиків, зумовлених процедурами видачі ліцензій та здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов;
- невизначеність процедури та особливостей залучення фахівців до здійснення технічного нагляду за будівництвом складних промислових або інфраструктурних об'єктів;
- відсутність дієвого механізму фінансової відповідальності (відшкодування збитків) будівельних компаній, осіб, що відповідають за здійснення авторського та технічного нагляду, інших відповідальних виконавців окремих робіт (послуг);

**11. у здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю, державного архітектурно-будівельного нагляду та ринкового нагляду:**

- неефективне виконання функцій архітектурно-будівельного контролю через складність застосування процедури знесення чи перебудови об'єктів самочинного будівництва;
- недостатність повноважень у правоохоронних органах, що унеможливорює реалізацію принципу невідворотності покарання за порушення містобудівного законодавства;
- недосконалість розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та Державною архітектурно-будівельною інспекцією відповідно до класів наслідків об'єктів будівництва;
- дискреційність значної частини повноважень із здійснення архітектурно-будівельного контролю;
- неможливість проведення перевірки за відсутності уповноважених осіб забудовника, складність документальної фіксації факту недопуску уповноважених осіб до проведення перевірки, що дає змогу забудовнику безкарно ухилятися від перевірок;
- низький рівень професійної компетентності значної частини інспекторів органів архітектурно-будівельного контролю, низький рівень заробітної плати інспекторів, що не забезпечує якісного кадрового добору та не виконує функції антикорупційного запобіжника;

- відсутність дієвих процедур оскарження дій або бездіяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю;
- недосконалість здійснення архітектурно-будівельного нагляду за діяльністю суб'єктів природних монополій, що надають технічні умови;
- необов'язковість оприлюднення актів перевірок та рішень, прийнятих за результатами перевірок у рамках державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду;
- неефективна та недієва система ринкового нагляду за будівельними матеріалами та устаткуванням;

#### **12. у діяльності саморегулювних організацій у сфері містобудування:**

- недосконалість правового регулювання надання саморегулювним організаціям повноважень щодо контролю якості продукції, робіт та послуг у будівництві,
- відсутність повноважень саморегулювних організацій щодо контролю за діяльністю сертифікованих фахівців відповідно до стандартів саморегулювних організацій та скасування відповідного сертифіката;
- наявність високих корупційних ризиків, зумовлених строковим характером делегуванням повноважень саморегулювним організаціям;
- відсутність дієвих механізмів досудового вирішення спорів саморегулювними організаціями та щодо саморегулювних організацій;
- відсутність гарантування саморегулювними організаціями у сфері містобудування дотримання вимог законодавства членами таких організацій, відповідальності за їхні дії чи бездіяльність;

#### **13. у сфері страхування будівельної діяльності:**

- відсутність страхування будівельних ризиків, а відтак і страхового контролю та нагляду, поряд із системою технічного контролю, нагляду, оцінки та підтвердження відповідності об'єктів будівництва вимогам законодавства;
- законодавча неврегульованість страхування будівельно-монтажних ризиків, яке має бути обов'язковою умовою участі у тендерних процедурах та укладення будівельних контрактів;
- відсутність у законодавстві та на практиці інституту представника страховика на об'єкті будівництва, що нівелює ефективність договорів страхування;
- недостатня поінформованість учасників інвестиційно-будівельної діяльності про способи, види, порядок і переваги страхування ризиків;

#### **14. у технічному регулюванні містобудівної діяльності:**

- застарілість системи технічного регулювання в галузі будівництва;
- невідповідність національного Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд європейському Регламенту (ЄС) № 305/2011;
- відсутність механізму підтвердження виконання основних вимог безпеки протягом усього життєвого циклу об'єкта (від задуму до ліквідації);
- незначна частка національних стандартів, гармонізованих із європейськими стандартами;
- недієвість процедур підтвердження відповідності (обов'язкова сертифікація скасована, добровільна сертифікація майже не застосовується);
- низька обізнаність фахівців з вимогами європейських (EN) та міжнародних (ISO) стандартів, зокрема Єврокодів;

#### **15. у професійній та академічній освіті, підвищенні кваліфікації та сертифікації відповідальних виконавців окремих робіт (послуг):**

- відсутність цільового бюджетного фінансування досліджень у галузі містобудування, дефіцит кваліфікованих науковців та кадрів будівельних спеціальностей;
- ліквідація закладів вищої освіти I-III рівнів акредитації через брак фінансування;
- недосконалість системи професійного підвищення кваліфікації, її невідповідність

європейським стандартам та вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності;

- відсутність сталої системи підвищення кваліфікації та сертифікації для фахівців з реставрації, що призводить до зниження якості проектів реставрації та втрати об'єктів культурної спадщини;

**16. у процесі публічних закупівель у сфері містобудівної діяльності:**

- недосконалість кваліфікаційних критеріїв відбору виконавців у процесі публічних закупівель за принципом найнижчої ціни;
- невключення до визначеного законом переліку робіт розроблення документації з просторового планування та проектної документації, науково-проектної документації з реставрації пам'яток культурної спадщини, що унеможлиблює застосування процедури конкурентного діалогу;
- недодержання законодавчих вимог щодо проведення архітектурних та містобудівних конкурсів, врахування їх результатів та пріоритетного права переможців на участь у наступних конкурсах;

**17. у ціноутворенні у сфері містобудівної діяльності:**

- застарілість підходів кошторисного ціноутворення на основі державних ресурсних норм за відсутності моніторингу ринкових цін;
- незастосування концепції витрат життєвого циклу: вартість будівництва, витрати на утримання та експлуатацію об'єкта;
- відсутність комплексності у врахуванні складових при ціноутворенні інвестиційних витрат: вартість земельної ділянки, капітальних видатків, фінансових і управлінських послуг, відрхувань і податків, а також експлуатаційних витрат;
- використання локальних кошторисів на роботи, що не дає можливості достовірного визначення їх вартості на ранніх стадіях проектування, спотворює бюджетне планування капітальних видатків;
- відсутність актуальних розцінок на зведення чи капітальний ремонт будівель та їх частин, що не дає можливості швидко і достовірно оцінити рівень зношення (відновну вартість і відповідну потребу в капітальних інвестиціях для підтримання прийнятного рівня експлуатаційних якостей об'єкта);
- незрозумілість системи ціноутворення, що не спирається на моніторинг ринкових цін, для іноземних інвесторів і фінансових організацій;

**18. у нормативному регулюванні протягом усього життєвого циклу об'єкта будівництва – від планування території до знесення об'єкта:**

- нереалізованість концепції повної оцінки життєвого циклу об'єкта, яка передбачає систематичний облік не тільки всіх витрат, а й доходів, вигод і результатів, пов'язаних із набуттям у власність об'єкта нерухомості протягом строку його служби;
- неузгодженість документів, що регулюють стадії проектування і будівництва та утримання і експлуатації;
- неможливість впровадження управління життєвим циклом об'єкта через відсутність інформації про капітальні та поточні витрати, про рівень майбутніх витрат на експлуатацію, відсутність уніфікованого формату представлення комплексної інформації;

**19. у впровадженні інформаційного моделювання будівель:**

- відсутність відповідної державної стратегії та законодавча невизначеність необхідності BIM для державного сектору, відсутність фінансування програми з поширення найкращого досвіду щодо BIM;
- відсутність повної BIM-інформації про об'єкт не дає змоги в будь-який момент часу впродовж життєвого циклу об'єкта отримувати актуальну проектну та експлуатаційну документацію та її візуалізацію задля вирішення управлінських завдань;

## ШЛЯХИ ТА СПОСОБИ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ ЗА НАПРЯМАМИ:

### 1. у нормативно-правовому регулюванні:

- розробити та затвердити кодифікований (зведений) нормативно-правовий акт – Містобудівний кодекс України відповідно до принципів Концепції та засад антикорупційної політики;
- забезпечити відповідність Містобудівного кодексу України підходам інтегрованого розвитку та сприяти зміцненню громад як інституцій місцевого самоврядування;
- у прикінцевих положеннях Містобудівного кодексу України встановити чіткі терміни набрання чинності його нормами, у тому числі строки приведення у відповідність підзаконних нормативно-правових актів, матеріально-технічного забезпечення заходів, що потребують бюджетних видатків, оновлення документації з просторового планування (містобудівної документації), визначення особливостей будівництва об'єктів, розпочатого згідно із законодавством, що діяло раніше;
- забезпечити гармонізацію містобудівного законодавства із законодавством, що регулює дотичні сфери правовідносин;
- забезпечити інтегрування необхідних норм Земельного кодексу в Містобудівний кодекс;
- забезпечити перегляд підзаконних нормативно-правових актів у сфері містобудівної діяльності, усунення надмірних та дискреційних повноважень органів управління, прогалін, колізій та корупційних ризиків;
- впровадити дієві правові механізми державного та громадського контролю за виконанням вимог містобудівного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- запровадити моніторинг рішень органів державної влади та місцевого самоврядування та передбачити скасування тих із них, що не були оприлюднені або були прийняті з порушенням законодавства;

### 2. у питаннях забезпечення єдності та публічності процедур, технологічного забезпечення містобудівної діяльності:

- забезпечити створення та ведення містобудівного кадастру, що має стати єдиним універсальним публічним джерелом містобудівної інформації, платформою для громадського обговорення проектів документації з просторового планування (містобудівної документації) та «єдиним вікном» для надання всіх адміністративних послуг у сфері містобудівної діяльності;
- передбачити у складі містобудівного кадастру ведення державного реєстру просторового планування та визначити, що документація з просторового планування (містобудівна документація) набирає чинності з моменту її внесення до зазначеного реєстру та присвоєння просторового індексу;
- запровадити автоматизацію адміністративних та дозвільних процедур (надання містобудівних умов та обмежень, отримання технічних умов, реєстрації документів, що дають право на проведення будівельних робіт тощо);
- встановити строки переходу на оперування електронними документами у проектуванні, використанні ПС- та BIM-технологій, надання містобудівних умов та обмежень, реєстрацію документів, що дають право на виконання будівельних робіт, автоматично через містобудівний кадастр;
- забезпечити створення цілісного правового поля для функціонування та інформаційної взаємодії містобудівного кадастру, Державного земельного кадастру, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, реєстрів (переліків) об'єктів культурної спадщини, екологічних та інших державних кадастрів, реєстрів і баз даних;
- визначити уніфіковані вимоги до формату, порядку створення, обміну, зберігання даних та внесення змін до реєстрів, їх технічної та семантичної інтероперабельності, неперетинного (недублюючого) узгодження даних у відповідних електронних реєстрах;
- завершити уніфікацію та узгодженість державних класифікаторів, що використовуються у сфері містобудівної діяльності, та використання єдиного термінологічного апарату в цій сфері;

- забезпечити повний перехід на єдину топографічну та картографічну основу в державній системі координат;

**3. у сферах земельних відносин, просторового планування та будівництва:**

- забезпечити взаємну інтеграцію документації з просторового планування та землевпорядної документації шляхом законодавчого забезпечення їх послідовного розроблення;
- уніфікувати в одному нормативно-правовому акті класифікації видів функціонального призначення територій, видів цільового призначення земельних ділянок, а також будівель та споруд;
- максимально спростити процедуру придбання власниками об'єктів нерухомості земельних ділянок державної та комунальної власності, на яких вони розташовані, за ринковою вартістю, у тому числі з можливістю розстрочення платежів;
- здійснювати зміну цільового призначення земельних ділянок для приведення його у відповідність із затвердженим детальним планом території без складання землевпорядної документації, за декларативним принципом;
- здійснювати формування земельних ділянок, а також встановлювати (змінювати) цільове призначення земельних ділянок у межах населених пунктів та для інших містобудівних потреб на місцевому рівні (розміщення будинків, будівель, споруд будь-якого призначення, їх комплексів, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури) із безумовним додержанням вимог документації з просторового планування (містобудівної документації);
- деталізувати на рівні законодавства вимоги щодо користування земельними ділянками (їхніми частинами) на праві публічного сервітуту для забезпечення інтересів держави, місцевого самоврядування або місцевого населення, що не передбачає вилучення земельних ділянок, а також розміщення об'єктів благоустрою, інфраструктури тощо, у тому числі порядок визначення плати за користування сервітутом;
- забезпечити публічність документації із землеустрою та оцінки земель, включно із дозвільними документами, що супроводжують її розроблення;
- запровадити принцип «єдиного дотику», згідно з яким перевірка відповідності документації із землеустрою вимогам законодавства здійснюється один раз – на етапі внесення відомостей про земельну ділянку до Державного земельного кадастру, скасувавши окремі процедури погодження документації, експертизи, а також видачі спеціальних дозволів на зняття (перенесення) родючого шару ґрунту;
- визначити, що підготовка та реалізація проектних рішень у документації з просторового планування та землевпорядній документації має здійснюватися на основі попередньої економічної оцінки їх впливу на вартість нерухомого майна, у тому числі земельних ділянок;
- удосконалити норми законодавства щодо здійснення викупу земельних ділянок та іншого нерухомого майна, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності;
- розробити механізми відшкодування власникам земельних ділянок та іншого нерухомого майна шкоди, заподіяної внаслідок встановлення обмежень у використанні земель;
- внести пропозиції щодо розміру компенсації у разі примусового відчуження земельних ділянок на основі ринкової вартості земельних ділянок (їх частин), житлових будинків, будівель і споруд та інших поліпшень об'єктів, що розміщені на таких земельних ділянках, з урахуванням шкоди, заподіяної власнику внаслідок викупу земельної ділянки, у тому числі у зв'язку з достроковим припиненням його зобов'язань перед третіми особами, упущеної вигоди тощо;
- при зміні цільового призначення земельних ділянок для містобудівних потреб, що зумовлює підвищення їх ринкової вартості, забезпечити сплату їх власниками (користувачами) до відповідного місцевого бюджету частини різниці у ринковій вартості земельної ділянки до та після зміни призначення;
- встановити порядок компенсації приватним власникам (у разі зменшення) та відповідним місцевим бюджетам (у разі підвищення) зміни вартості земельних ділянок, будівель і споруд, що відбулася внаслідок затвердження документації з просторового планування (містобудівної документації);

**4. у процесі розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації):**

- привести види документації з просторового планування (містобудівної документації), їх склад та зміст у відповідність з адміністративно-територіальним устроєм України;
- визначити Генеральну схему планування території України основою для стратегічного планування Кабінету Міністрів України формування державних вимог до розвитку регіонів і громад, прийняття рішень щодо розміщення значних інвестиційних проектів у регіонах, визначення пріоритетів просторового розвитку окремих галузей господарського комплексу та систем розселення;
- здійснити перехід до геоінформаційного моделювання та прогнозування розвитку територій на основі принципів та моделей просторового аналізу;
- запровадити механізми державної фінансової підтримки розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації) на місцевому рівні;
- забезпечити практичну реалізацію принципу ієрархічності документації з просторового планування (містобудівної документації) (документація нижчого рівня має враховувати вимоги документації вищого рівня);
- забезпечити гармонізацію документації з просторового планування (містобудівної документації) регіонального та державного рівнів між собою за принципом протитоку (необхідність прийняття проектних рішень на нижчому рівні розглядається як підстава для внесення відповідних змін до документації з просторового планування вищого рівня і навпаки);
- встановити обов'язок замовника документації з просторового планування (містобудівної документації) узгоджувати планування територій на межі територіальних громад та розміщення об'єктів будівництва, що здійснюватимуть вплив на суміжну територіальну громаду, з органами місцевого самоврядування, що представляють інтереси суміжних територіальних громад;
- впровадити на місцевому рівні місцеві правила регулювання забудови як нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування;
- встановити, що детальні плани територій та місцеві правила регулювання забудови є документами, що встановлюють шляхи реалізації положень планів об'єднаних територіальних громад та генеральних планів населених пунктів у частині визначення містобудівних умов та обмежень забудови земельних ділянок;
- визначити, що плани зонування території (зонінг) не є містобудівною документацією при збереженні обов'язковості застосування вже затверджених планів зонування території (зонінгу) до затвердження нових місцевих правил регулювання забудови;
- встановити обов'язковість затвердження плану реалізації заходів, передбачених документацією з просторового планування (містобудівною документацією), що містить перелік заходів, строки їх реалізації, обсяги та джерела фінансування;
- запровадити обов'язкове врахування вимог та заходів, передбачених документацією з просторового планування (містобудівною документацією), при розробленні та реалізації програм соціально-економічного розвитку;
- передбачити чіткі етапи реалізації проектних рішень документації з просторового планування (містобудівної документації), їхню комплексність, черговість та заборону реалізації наступних етапів до виконання попередніх (зокрема, будівництво соціальних об'єктів та об'єктів інженерної, транспортної інфраструктури має бути узгоджене з будівництвом багатоквартирної та багатоповерхової забудови);
- встановити обов'язковість здійснення експертизи всіх видів документації з просторового планування (містобудівної документації);
- виключити документацію з просторового планування (містобудівну документацію) з об'єктів авторського права;
- визначити на законодавчому рівні порядок притягнення до відповідальності та види відповідальності посадових осіб органів публічної влади за прийняття неправомірних рішень, що порушують містобудівне законодавство, а також за порушення документації з просторового планування (містобудівної документації); передбачити механізми усунення негативних наслідків та порушень, спричинених такими неправомірними рішеннями та порушенням документації з



просторового планування (містобудівної документації);

5. у залученні громадськості до прийняття рішень у сфері містобудівної діяльності:

- забезпечити участь громадськості у визначенні цілей та завдань діяльності, пов'язаної з інтегрованим розвитком територій і використанням земель;
- на рівні закону закріпити інститут громадського контролю та передбачити ефективні механізми громадського контролю при прийнятті рішень у сфері містобудівної діяльності;
- на виконання статті 3 Конституції України забезпечити дотримання принципу людиноцентричності у сфері містобудівної діяльності, тобто пріоритетності прав людини і громадянина, превалювання інтересів життя, здоров'я і безпеки людини над іншими інтересами, у тому числі над інтересом отримання прибутку;
- забезпечити залучення громадськості до вирішення питань на стадіях формування ідеї та бачення проекту рішення, визначення пріоритетів, цілей та напрямів територіального розвитку;
- встановити обов'язковість врахування результатів розгляду документації з просторового планування (містобудівної документації) архітектурно-містобудівними радами з обов'язковим оприлюдненням звіту про врахування результатів розгляду;
- забезпечити доступ громадськості до матеріалів проектів рішень у сфері містобудування та всіх змін до них, запровадити завчасне оприлюднення проектів рішень та порядків денних засідань органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- установити обов'язок оприлюднення документації з просторового планування (містобудівної документації) в повному обсязі разом із рішенням про її затвердження (як невід'ємний додаток);
- передбачити обов'язковість оприлюднення та врахування висновків архітектурно-містобудівних рад, публічність їхніх засідань відповідно до вимог законодавства (із забезпеченням відеотрансляції та збереження архіву матеріалів засідань);
- удосконалити порядок формування громадських рад та дорадчих органів, передбачивши, що не менше половини їхніх членів мають обиратися із числа фахівців у відповідній сфері, які не є працівниками органу влади, шляхом рейтингового інтернет-голосування, а обрання керівника – більшістю їхніх членів;
- надати скажнику (заявнику) можливість бути присутнім під час проведення перевірки, ініційованої за його заявою (скаргою);
- запровадити електронні громадські слухання як додаткову форму громадської участі;
- закріпити на рівні закону дієвий, позбавлений корупційних ризиків, механізм функціонування інституту громадських інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю;
- передбачити повноваження Національної поліції України щодо вжиття заходів, спрямованих на забезпечення безпеки і порядку, усунення загроз життю та здоров'ю інспекторів архітектурно-будівельного контролю, громадських інспекторів та інших осіб, залучених до проведення перевірок, а також повноваження щодо приводу уповноваженої особи забудовника у разі недопуску уповноважених осіб до проведення перевірки та приводу у виконавчому провадженні, щодо розшуку уповноважених осіб забудовника у випадках, передбачених законом або рішенням суду;
- установити відповідальність органів та посадових осіб суб'єктів владних повноважень за недотримання процедур участі громадськості у процесах прийняття рішень, а також порядок скасування рішень з підстави недотримання зазначених процедур, навіть у разі відсутності інших порушень при прийнятті рішення;
- законодавчо закріпити право представників територіальної громади на судовий захист своїх прав, порушених у результаті планування територій та нового будівництва;

**6. у сфері збереження довкілля та формування екологічно безпечного середовища:**

- забезпечити створення цілісної системи моніторингу стану довкілля в Україні;
- розробити та затвердити порядок здійснення стратегічної екологічної оцінки при розробленні документації з просторового планування (містобудівної документації);

- враховувати вимоги законодавства про охорону довкілля у документації з просторового планування (містобудівній документації) та проектній документації на будівництво як невід'ємну складову такої документації;
- розробити методологічні основи інтеграції нормативних документів, що передбачають формування екологічної мережі, у практику просторового планування з метою забезпечення екологічної стійкості та формування екологічного каркасу території держави та окремих регіонів;
- переглянути з точки зору збереження довкілля та енергоефективності державні норми та стандарти з метою виключення застарілих нормативів та введення нових нормативів для сучасних об'єктів;
- врегулювати порядок подання пропозицій та зауважень за результатами громадських слухань, вимоги до повідомлення про проведення громадських слухань у рамках процедур стратегічної екологічної оцінки та оцінки впливу на довкілля;
- усунути дублювання процедур стратегічної екологічної оцінки та оцінки впливу на довкілля з експертизою проектів будівництва та комплексної містобудівної експертизи;
- визначити кваліфікаційні вимоги до фахівців, які залучаються до оцінки природних умов та ресурсів, стану охорони довкілля в рамках розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації) та проектів будівництва, у тому числі розроблення звітів про стратегічну екологічну оцінку та оцінку впливу на довкілля;
- забезпечити реалізацію принципу «забруднювач платить», стимулювати використання ресурсоефективних технологій виробництва, альтернативних систем енергопостачання, екологічного громадського транспорту, ревіталізації русел річок та узбережжя водойм у межах населених пунктів, збільшення площі «зелених зон»;

### 7. у сфері **збереження та використання культурної спадщини:**

- передбачити замовлення органами місцевого самоврядування розроблення історико-архітектурного опорного плану та набрання ним чинності після затвердження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини;
- вивести історико-архітектурний опорний план із складу генерального плану та визначити його як обов'язкові вихідні дані для розроблення або оновлення відповідної документації з просторового планування (містобудівної документації) в історичних населених місцях;
- передбачити у складі історико-архітектурних опорних планів встановлення меж та режимів використання зон охорони об'єктів культурної спадщини та історичних ареалів, винесення цих меж у натуру, а також встановлення деталізованих обмежень забудови земельних ділянок у формі, придатній для автоматизованої перевірки їх виконання;
- встановити обов'язковість внесення до документації з просторового планування (містобудівної документації) та дотримання під час здійснення містобудівної діяльності обмежень, встановлених законодавством про охорону довкілля та про охорону культурної спадщини;
- встановити, що межі та режими використання зон охорони об'єктів культурної спадщини та історичних ареалів після затвердження відповідним органом охорони культурної спадщини є обов'язковими для врахування під час здійснення будівництва та підлягають врахуванню при визначенні планувальних обмежень у складі документації з просторового планування (містобудівної документації) у разі їх оновлення;
- забезпечити обов'язкове внесення до відповідних публічних реєстрів та містобудівного кадастру історико-архітектурних опорних планів та документації з визначення меж та режимів використання зон охорони пам'яток та охоронних зон;
- забезпечити надання спеціального статусу землям історико-культурного призначення та встановлення їхніх меж у натурі, а також винесення в натуру меж зон охорони пам'яток та охоронних зон;
- передбачити на законодавчому рівні обов'язковість визначення меж та режимів використання територій земель історико-культурного призначення під час розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації), заборонити розроблення проектів землеустрою в історичних місцях без затвердженого історико-архітектурного



опорного плану, а також там, де не встановлено чітких меж зон охорони пам'яток;

- у разі відсутності затвердженого історико-архітектурного опорного плану передбачити повну заборону нового будівництва та реконструкції будівель і споруд у межах історичних ареалів, а за відсутності затверджених меж історичних ареалів – на всій території історичних населених місць;

#### **8. у дозвільній системі в сфері містобудівної діяльності:**

- запровадити надання дозвільних документів через електронний кабінет учасника будівельного процесу виключно через електронний документообіг, забезпечити публічність пакета поданих документів на отримання дозволу та документів, що створюються за результатами їх розгляду;

- врегульовувати основні вимоги до дозвільних процедур на рівні законів, а не підзаконних актів, у тому числі перелік документів, необхідних для отримання документів, що дають право на проведення підготовчих або будівельних робіт;

- запровадити автоматичну перевірку документації під час її внесення до реєстрів, забезпечити неможливість реєстрації документації з порушенням установлених вимог;

- запровадити принцип «єдиного дотику» при перевірці достовірності документів, що подаються для отримання документів, що дають право на проведення підготовчих або будівельних робіт, отримання сертифіката готовності об'єкта до експлуатації, іншої дозвільної документації в галузі будівництва, а також обов'язкову перевірку відповідності поданих документів вимогам містобудівного законодавства, документації з просторового планування (містобудівній документації), містобудівним умовам і обмеженням, вимогам пам'яткоохоронного законодавства та законодавства про захист навколишнього природного середовища;

- доповнити перелік документів, що подаються для отримання документів, що дають право на виконання підготовчих чи будівельних робіт, документом від уповноваженого органу охорони культурної спадщини, який підтверджує погодження проектної документації та надання дозволу на проведення земляних робіт у випадку, передбаченому Законом України «Про охорону культурної спадщини»;

- доповнити перелік підстав для відмови у видачі дозволу/реєстрації повідомлення на виконання підготовчих та/або будівельних робіт та підстав анулювання дозволу/реєстрації повідомлення на виконання підготовчих та/або будівельних робіт новою підставою: відсутність погодження проектної документації та дозволу на земляні роботи (у випадку, передбаченому Законом України «Про охорону культурної спадщини»);

- передбачити, що отримання органами держархбудконтролю відповідної інформації від уповноваженого органу культурної спадщини щодо пам'ятки, зон охорони чи охоронних зон є підтвердженням заниження категорії складності, а також підставою для анулювання дозволу/реєстрації повідомлення на виконання підготовчих а /або будівельних робіт;

- передбачити чіткі підстави для видачі припису органу охорони культурної спадщини про зупинення будь-яких, зокрема, земляних робіт на об'єкті культурної спадщини, а також встановити, що такий припис є підставою для зупинки дії дозволу (повідомлення) на виконання будівельних робіт;

- визначити вичерпний перелік підготовчих робіт, що можуть проводитися на підставі повідомлення про початок підготовчих робіт, а також встановити, що до таких підготовчих робіт не можуть відноситися роботи, які окремо можуть розглядатися як будівельні, та будь-які земляні роботи на території пам'яток;

- надавати містобудівні умови та обмеження у вигляді автоматично сформованого витягу з детального плану території із зазначенням обмежень, встановлених у цілях збереження навколишнього природного середовища культурної спадщини;

- визначити вичерпний перелік підготовчих робіт, що можуть проводитися на підставі повідомлення про початок підготовчих робіт, а також встановити, що до таких підготовчих робіт не можуть відноситися роботи, які окремо можуть розглядатися як будівельні, та будь-які земляні роботи на території пам'яток, зон охорони та охоронних зонах;

- встановити, що процедура реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації має передбачати обов'язкове підписання декларації особами, відповідальними за дотримання

вимог при будівництві (генеральний підрядник, авторський нагляд, технічний нагляд);

- передбачити на законодавчому рівні для об'єктів усіх класів наслідків чіткі підстави та процедури анулювання або скасування документів, що засвідчують готовність об'єктів будівництва до експлуатації;
- запровадити спрощену процедуру скасування реєстрації прав власності та речових прав на нерухоме майно у разі анулювання або скасування документів, що засвідчують готовність об'єктів будівництва до експлуатації;
- удосконалити порядок відбору експертних організацій та здійснення експертизи здійснюється шляхом заповнення експертом перевірного листка, в якому наводяться всі вимоги, що висувуються до відповідного виду документації, із зазначенням експертом відповідності або невідповідності встановленим вимогам;
- передбачити необхідність повної попередньої оплати здійснення експертизи проектної документації на будівництво чи оплату таких послуг через нотаріуса для унеможливлення фінансового тиску на експертів з метою надання позитивного висновку;
- закріпити на законодавчому рівні визначення термінів «складні інженерно-геологічні умови» та «складні техногенні умови» для усунення правової невизначеності щодо необхідності здійснення обов'язкової експертизи;

### **9. у проектуванні об'єктів будівництва:**

- створити умови для повного переходу на сучасні цифрові технології під час розроблення проектів будівництва та їх експертизи;
- встановити в законодавстві вимогу щодо обов'язкового використання сучасних цифрових технологій для проектування і експертизи об'єктів будівництва класів наслідків СС2 і СС3, які виконуються із залученням коштів державного або місцевих бюджетів, починаючи з 2020 року;
- забезпечити збереження проектної документації на об'єкти будівництва у містобудівному кадастрі;
- створити єдиний державний реєстр наданих погоджень на відхилення від будівельних норм, стандартів та правил;
- встановити, що під час здійснення експертизи проектної документації на будівництво проводиться перевірка відповідності проектних рішень вимогам щодо дотримання нормативів з питань створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення;
- запровадити систему контролю за наданням технічних умов відповідно до прогнозованого навантаження на інженерні мережі та встановити вичерпні вимоги щодо змісту технічних умов на рівні нормативно-правового акта;
- створити публічну карту розподілу потужностей інженерних мереж, публічні реєстри наявних вільних потужностей та отриманих технічних умов із подальшим внесенням цієї інформації до містобудівного кадастру;
- встановити на законодавчому рівні порядок розрахунку плати за підключення одиниці потужності до об'єкта будівництва;

### **10. у ліцензуванні будівельних компаній, здійсненні авторського і технічного нагляду:**

- замінити ліцензування в галузі будівництва сертифікацією відповідальних виконавців робіт;
- розширити перелік відповідальних виконавців окремих робіт (послуг), що підлягають атестації;
- передбачити, що виконавча документація, виготовлена за результатами авторського та технічного нагляду, має передаватися до органів державного архітектурно-будівельного контролю при прийнятті об'єкта в експлуатацію;
- визначити обов'язковість подання відповідальними виконавцями проектів реставрації науково-реставраційних звітів після завершення виконання реставраційних робіт;
- передбачити обов'язкове залучення інженера-консультанта для здійснення організаційного та консультативного супроводу проектування та будівництва на об'єктах класів наслідків СС2 та

ССЗ, які виконуються із залученням коштів державного та місцевих бюджетів, а також коштів міжнародних фінансових організацій;

- запровадити електронні кабінети архітекторів та інженерів технічного нагляду, що відображатимуть об'єкти будівництва, на яких такі особи здійснюють авторський та технічний нагляд, із функцією електронного підтвердження здійснення нагляду із використанням засобів електронного підпису;
- запровадити здійснення археологічного нагляду при проведенні земляних робіт під час будівництва на території пам'ятки, охоронюваних археологічних територіях, буферної зони об'єктів Всесвітньої спадщини, в зонах охорони пам'яток відповідними сертифікованими виконавцями з дотриманням таких самих загальних вимог, як і при здійсненні авторського та технічного нагляду;
- забезпечити публічність наукових досліджень археологічної спадщини та запровадити державний нагляд за діяльністю дослідників археологічної спадщини;

**11. у здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю, державного архітектурно-будівельного нагляду та ринкового нагляду:**

- встановити чіткі строки, в які призначається позапланова перевірка у порядку контролю чи надається аргументована відмова у проведенні перевірки;
- забезпечити створення та ведення публічного реєстру результатів перевірок у порядку архітектурно-будівельного контролю і його інформаційну взаємодію з містобудівним кадастром;
- встановити строки внесення інформації до реєстру результатів перевірок у порядку архітектурно-будівельного контролю;
- передбачити на законодавчому рівні підстави проведення перевірки з обов'язковим виїздом на об'єкт та перевірки без виїзду на об'єкт, на основі наявних документів, та повноваження органів контролю та нагляду під час проведення таких перевірок;
- усунути дискреційні повноваження органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду і законодавчо встановити виключний перелік випадків анулювання дозвільних документів;
- переглянути перелік будівельних робіт, які не потребують документів, що дають право на їх виконання, та після закінчення яких об'єкт не підлягає прийняттю в експлуатацію;
- встановити процедуру повідомлення суб'єктів господарювання про проведення перевірок через електронний кабінет суб'єкта господарювання;
- затвердити форму акту про недопущення уповноважених осіб до проведення перевірки та порядок його складення;
- встановити процедуру анулювання дозволу на будівництво або скасування реєстрації повідомлення про початок виконання підготовчих та/або будівельних робіт у разі, якщо суб'єкт господарювання протягом установленого строку не забезпечив дотримання вимог законодавства;
- визначити на рівні закону підвищений рівень оплати праці інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю;
- запровадити конкурсний добір на керівні посади в органах державного архітектурно-будівельного контролю;
- забезпечити розроблення, поширення та використання Державною архітектурно-будівельною інспекцією методичних матеріалів, аналітичних документів та рекомендацій, а також проведення нею роз'яснень, консультацій, тренінгів з питань практичного виконання вимог містобудівного законодавства;
- привести поняття «самочинне будівництво» у відповідність до містобудівного законодавства, додатково передбачивши як окремі ознаки самочинності будівництва: порушення вимог містобудівної документації; містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки; вимог та обмежень, що встановлені в цілях збереження довкілля та охорони культурної спадщини;
- внести зміни до законодавства, передбачивши, що об'єкти самочинного будівництва підлягають знесенню в обов'язковому порядку;
- ввести кримінальну відповідальність для забудовників, які здійснюють будівництво об'єктів

класу наслідків CC2 та CC3, без отримання відповідного дозволу;

- диференціювати залежно від класу наслідків об'єкта будівництва розміри штрафів за порушення містобудівного законодавства;
- поширити державний архітектурно-будівельний нагляд на діяльність суб'єктів господарювання, що надають технічні умови на підключення інженерних комунікацій;
- забезпечити щоквартальне оприлюднення органами нагляду результатів перевірок органів архітектурно-будівельного контролю, уповноважених органів містобудування та архітектури, суб'єктів господарювання, що надають технічні умови на підключення інженерних комунікацій;
- у разі встановлення невідповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам будівельних норм, стандартів і правил, зобов'язати осіб, відповідальних за проведення технічного нагляду, та інспекторів архітектурно-будівельного контролю, повідомляти про це відповідні органи державного та ринкового нагляду для проведення позапланових перевірок постачальників та/або виробників зазначеної продукції;

### **12. у діяльності саморегулювних організацій у сфері містобудування:**

- законодавчо врегулювати діяльність професійних саморегулювних організацій та забезпечити створення єдиної комплексної законодавчої основи саморегулювання шляхом запровадження міжнародно визнаних його інструментів;
- забезпечити можливість створення саморегулювної організації, за умови входження до її складу не менше 25 відсотків учасників відповідного ринку;
- законодавчо врегулювати діяльність професійних саморегулювних організацій та забезпечити створення єдиної комплексної законодавчої основи саморегулювання шляхом запровадження міжнародно визнаних його інструментів;
- забезпечити поширення повноважень, делегованих саморегулювним організаціям, на всіх суб'єктів ринку за кожним видом діяльності чи професії;
- запровадити безстроковість делегування повноважень саморегулювним організаціям та встановити підстави і механізм відкликання всіх або частини делегованих повноважень;
- забезпечити колегіальність прийняття рішень з питань саморегулювання шляхом створення при профільному міністерстві дорадчого органу з представництвом не менше ніж 51 % його членів від саморегулювних організацій та не менш як одного представника за кожним напрямом та із пропорційним представництвом відповідно до кількості членів організації;
- визначити порядок досудового оскарження рішень, дій або бездіяльності саморегулювних організацій щодо виконання ними делегованих повноважень;
- посилити персональну відповідальність виконавців окремих видів робіт і послуг та корпоративну відповідальність саморегулювних організацій, врегулювати підстави, механізми та наслідки її застосування;
- удосконалити механізми відшкодування шкоди, заподіяної споживачу внаслідок надання членами саморегулювної організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості;

### **13. у сфері страхування будівельної діяльності:**

- визначити концептуальні підходи до формування моделі страхування у сфері містобудівної діяльності та в галузі будівництва;
- визначити перелік видів страхування в галузі будівництва, які є обов'язковими для здійснення професійної та господарської діяльності;
- запропонувати перелік видів добровільного страхування, які надаватимуть певні преференції страхувальнику;
- створити умови для запровадження інституту представника страховика у будівництві та залучення незалежного інженера-консультанта для перевірки проектно-кошторисної документації, обстеження об'єкта, оцінки ризиків, незалежного нагляду та супроводження будівництва;
- встановити вимоги до страхових компаній та фахівців із страхування ризиків у галузі

будівництва;

- забезпечити зменшення рівня державного регулювання за наявності договорів страхування будівельно-монтажних робіт та відповідальності основних учасників будівництва;
- підвищити роль та відповідальність страховика при прийнятті об'єкта в експлуатацію і протягом гарантійного періоду;
- забезпечити збільшення страхових сум і зменшення тарифів у разі застосування на одному об'єкті кількох видів страхування;

14. у технічному регулюванні містобудівної діяльності:

- забезпечити максимальне наближення до європейської моделі технічного регулювання у будівництві та адаптацію національного законодавства до європейського, оновити будівельні норми;
- імплементувати Регламент (ЄС) № 305/2011;
- закріпити на законодавчому рівні перехід до параметричного методу нормування при розробленні нових і перегляді існуючих будівельних норм та прийняти нову програму перегляду будівельних норм;
- прийняти програму гармонізації стандартів EN та ISO в галузі будівництва;
- поширити, шляхом внесення законодавчих змін, вимоги будівельних норм на весь період життєвого циклу споруди (від задуму до ліквідації об'єкта);
- встановити на стадії проектування вимоги до експлуатації будівель і споруд, які, в разі виконання вимог та заходів, передбачених проектною документацією, гарантуватимуть безпечне використання об'єкта за функціональним призначенням протягом встановленого терміну експлуатації;
- поширити, шляхом внесення законодавчих змін, загальні принципи технічного регулювання та вимоги Технічного регламенту на кінцевий продукт будівництва – будівлю або споруду;
- розробити пропозиції щодо роздержавлення і переходу до публічного управління системою стандартизації в Україні;
- встановити на рівні нормативних документів алгоритм обстеження стану будівель та споруд, виконання ремонтів для їх підтримання у належному експлуатаційному стані;
- нормативно забезпечити мінімальний рівень відновлення споруд при реконструкції і капітальному ремонті до рівня вимог, встановлених проектною документацією та/або будівельними нормами, що були чинні на час зведення об'єкта, розширити коло базових організацій за рахунок залучення закладів вищої освіти, наукових установ, професійних саморегулювальних організацій;
- скоригувати навчальні програми закладів вищої освіти в частині викладання сучасних основ та підходів технічного регулювання, методів проектування, навчання проектуванню за Єврокодами;
- встановити адміністративну відповідальність за порушення вимог Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд;

15. у професійній та академічній освіті, підвищенні кваліфікації та сертифікації відповідальних виконавців окремих робіт (послуг):

- визначити окремою програмою ключові напрями та заходи з реформування професійної та академічної освіти, відродження наукового потенціалу у сфері містобудівної діяльності;
- привести перелік спеціальностей у сфері містобудування у відповідність до сучасних вимог, уточнити паспорти і стандарти спеціальностей, у тому числі з підготовки та перепідготовки фахівців за Єврокодами;
- запровадити державні програми пріоритетного розвитку спеціальностей, за якими дефіцит фахівців є критичним;
- передбачити, що навчання у закладах вищої освіти на здобуття професій, пов'язаних із містобудівною діяльністю, може здійснюватися лише за денною формою навчання;

- запровадити рейтинги викладачів та студентів у сфері містобудівної діяльності за істотними галузевими критеріями;
- надати фахівцям, які отримали сертифікати за напрямом професійної атестації в органах з сертифікації персоналу, акредитованих Національним органом з акредитації України за ISO/IEC 17024:2014, право бути включеними до Реєстру атестованих осіб;
- переглянути та доповнити перелік професій і видів робіт, виконавці яких підлягають професійній атестації, залежно від складності таких робіт, рівня відповідальності, необхідних професійних компетенцій та потенційних ризиків;
- створити платформу підвищення професійної кваліфікації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг) у сфері містобудівної діяльності, державних службовців та фахівців (Мінрегіону, ДАБІ, органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, місцевих державних адміністрацій) для проходження курсів підвищення кваліфікації за відповідними програмами;
- визначити вичерпний перелік підстав для позбавлення атестованої особи кваліфікаційного сертифіката;
- запровадити на основі чітких критеріїв публічний рейтинг відповідальних виконавців (за видами професійної діяльності) у сфері містобудівної діяльності;
- запровадити сертифікацію для архітекторів-реставраторів;

### 16. у процесі публічних закупівель у сфері містобудівної діяльності (**просторового планування**):

- визначити переговорну процедуру за результатами архітектурних та містобудівних конкурсів як пріоритетну при публічних закупівлях проектної документації на об'єкти будівництва та містобудівної документації;
- узгодити законодавство з питань організації та проведення архітектурних та містобудівних конкурсів з чинним містобудівним законодавством та міжнародними стандартами, заохочуючи замовників до конкурсної практики у центральних частинах міст та в межах історичних ареалів історичних населених місць;
- забезпечити можливість застосування процедури конкурентного діалогу при закупівлі робіт і послуг у сфері містобудування, архітектури та суміжних сферах з виробленням кваліфікаційних критеріїв для кожної сфери;
- врегулювати процедуру замовлення проектної документації після проведення конкурсу та умови співпраці з іноземними архітекторами – переможцями конкурсу;
- установити на законодавчому рівні, що розроблення документації з просторового планування та науково-проектної документації належить до робіт, а не послуг;
- здійснювати замовлення проектної та науково-проектної документації окремо від замовлення на будівництво/реставрацію об'єктів;

### 17. у ціноутворенні у сфері містобудівної діяльності:

- скасувати державне регулювання цін у галузі будівництва: відмовитися від державного нормування витрат ресурсів і перейти до ринкового регулювання та нормування вартості продукції, робіт і послуг, запровадити єдиний підхід до визначення вартості і ціни у державному і недержавному секторах економіки;
- розробити і запровадити методологію ціноутворення в галузі будівництва на основі на концепції повної оцінки життєвого циклу об'єкта (WLA), структурувати вартість і ціну з охопленням усього життєвого циклу об'єктів;
- переорієнтувати систему ціноутворення з кошторисних розрахунків проектних рішень на проектування оптимальної вартості (цінності) об'єкта з урахуванням повної оцінки його життєвого циклу;
- сприяти формуванню уніфікованих регіональних інформаційних баз про актуальні ціни на продукцію, роботи і послуги всіх учасників будівництва та експлуатації об'єктів, визначенню та оприлюдненню регіональних вартісних (а не ресурсних) норм при обґрунтуванні інвестиційних рішень, у проектуванні, кошторисних розрахунках підрядників, у плануванні і здійсненні витрат на утримання та ремонт об'єктів;



- удосконалити звітність учасників інвестиційно-будівельного процесу всіх форм власності щодо об'єктних контрактів на закупівлю будівельної продукції (матеріалів, робіт, послуг);
- у кошторисах інвесторів перейти від вартості робіт до вартості об'єктів та конструктивних елементів на основі міжнародної класифікації Uniformat II;
- ввести в дію єдиний будівельний класифікатор;
- у кошторисах підрядників перейти до розрахунків вартості та ціни на основі чинної структури вартості робіт, але з використанням внутрішніх фірмових норм витрат ресурсів;
- сприяти організації недержавної системи моніторингу контрактів, аналізу, узагальнення, постійного оновлення і публікації даних;

18. у нормативному регулюванні протягом усього життєвого циклу об'єкта будівництва – від **просторового планування до знесення об'єкта**:

- сформулювати вітчизняне нормативне, інформаційне та програмне забезпечення для впровадження управління життєвим циклом об'єктів будівництва, спираючись на іноземні аналоги, європейські та міжнародні стандарти;
- запровадити в Україні стандарти: ISO 14040 (методологія управління життєвим циклом при експлуатації об'єктів), ISO 15686 (прогнозування термінів служби, обслуговування та заміни об'єктів та елементів з метою безпеки) та ISO 55000 (менеджмент активів);
- розробити і реалізувати програму переходу будівельної галузі на принципи управління життєвим циклом об'єктів;
- започаткувати ведення баз даних щодо структури і вартості контрактів учасників інвестиційно-будівельних процесів, формування на цій основі нової кошторисно-нормативної бази у будівництві;
- створити бази даних управителів нерухомістю і нормування експлуатаційних витрат, у тому числі на утримання будинків та споруд;
- створити національні або адаптувати іноземні програмні комплекси для інформаційного моделювання аналізу вартості життєвого циклу об'єкта;
- визначати і оприлюднювати фінансові параметри і методики їх застосування для проектів, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету;

19. у впровадженні інформаційного моделювання будівель:

- прийняти законодавчі та нормативні акти з метою впровадження інформаційного моделювання будівель (BIM);
- передбачити розроблення нормативних документів – національних стандартів інформаційного моделювання будівель, що відповідатимуть європейським і міжнародним стандартам;
- створити та впровадити BIM відповідно до міжнародних стандартів, із застосуванням сучасних національних класифікаторів;
- створити бази даних на основі інформації виробників та постачальників будівельних матеріалів, конструкцій, машин, механізмів, технічного і технологічного обладнання та устаткування;
- створити єдиний інформаційний простір будівельної галузі та житлово-комунального господарства на основі єдиної системи класифікації та кодування продукції підприємств будівельних матеріалів, конструктивних елементів, що будуть використовуватися у процесі проектування та їх подальшої експлуатації;
- удосконалити процеси тендерних процедур і контрактів, проектування і експертизи BIM-проектів із застосуванням відповідних програмних комплексів, управління будівництвом та експлуатацією будівель і споруд;
- забезпечити на етапі проведення тендерів на проектування та будівництво подання замовником орієнтовної вартості об'єкта на основі BIM, запропонованої проектною організацією;
- забезпечити вільний обмін інформацією на основі універсальних форматів даних,

представлення проектної документації в електронному вигляді, ведення електронних архівів проектів, баз даних об'єктів-аналогів;

- узгодити процедуру подання тендерних пропозицій підрядниками, засновану на внутрішніх нормативах, виходячи з умов будівництва, структури організації, вартості окремих конструктивів, з процедурою проведення тендерів на проектування та будівництво;
- забезпечити передачу інвестору всієї необхідної для експлуатації об'єкта технічної, технологічної, економічної та звітної документації в електронному вигляді;
- запровадити систему проведення поточного та капітального ремонту будівель (споруд) та інженерних мереж на основі BIM, забезпечити здійснення моніторингу поточного технічного стану побудованих і зданих в експлуатацію об'єктів, створити банки даних об'єктів-аналогів для їх використання у подальшому проектуванні та будівництві;
- запровадити програми підготовки та перепідготовки фахівців BIM у профільних закладах вищої освіти.

### ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ

Реалізація Концепції здійснюється протягом 2019-2030 років у три етапи.

*На першому етапі (2019-2020 роки) передбачається:*

- прийняття проекту закону України № 6403 від 21.04.2017 та інших законопроектів у галузі містобудування, поданих на розгляд Верховної Ради України восьмого скликання як перехідного законодавства;
- розроблення та внесення змін до підзаконних нормативних актів (до яких можна внести зміни без внесення змін до законів України) щодо реалізації визначених Концепцією шляхів та способів розв'язання проблем, зокрема щодо: процедури проведення громадського обговорення; порядку здійснення експертизи проектів будівництва; порядку розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації); порядку створення державного реєстру просторового планування, порядку надання документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт; порядку ведення реєстру документів, що дають право на виконання будівельних робіт; порядку прийняття об'єктів в експлуатацію; запровадження електронних кабінетів будівельної компанії та відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури; усунення дискреційних повноважень органів державного архітектурно-будівельного контролю, державного архітектурно-будівельного нагляду; розширення змістовного та функціонального наповнення Реєстру атестованих осіб; розроблення єдиного класифікатора видів функціонального призначення та цільового призначення земельної ділянки та інших передбачених планом впровадження цієї Концепції нормативно-правових актів; включаючи скасування вимог до просторового планування, які в даний час встановлюються державними будівними нормами, документами у галузі стандартизації будівництва та іншими ненормативними документами;
- розроблення проекту Містобудівного кодексу України та пакета проектів законів України, що визначені Концепцією в рамках реформування публічного управління у сфері містобудівної діяльності і їх прийняття Верховною Радою;
- включення до проекту Містобудівного кодексу України вимоги щодо забезпечення участі громади у формуванні завдань та визначенні цілей діяльності, пов'язаної з розвитком територій та використанням земель для інтегрованого розвитку населених пунктів;
- подання проекту Містобудівного кодексу України та пакета проектів законів України на розгляд Верховної Ради України та їх прийняття;
- проведення організаційно-роз'яснювальних заходів серед представників органів місцевого самоврядування для стимулювання їх до затвердження документації з просторового планування (містобудівної документації) на місцевому рівні;
- надання Державною архітектурно-будівельною інспекцією України в порядку, визначеному законом, загальних консультацій щодо провадження будівельної діяльності з максимальною деталізацією передбачених законодавством дозвільних процедур для всіх класів наслідків (відповідальності) та особливих умов;



- розроблення спеціалізованих програм за напрямками галузевого розвитку, визначеними цією Концепцією (впровадження страхування в галузі будівництва, BIM-технологій, перехід до нової моделі ціноутворення з урахуванням повного життєвого циклу об'єкта, реформування професійної та академічної освіти в галузі архітектури та будівництва тощо);
- визначення та нормативне закріплення форм, змісту і технологічної основи створення та використання документації з просторового планування та проектної документації;
- визначення та нормативне закріплення уніфікованих вимог до формату, порядку створення, обміну, зберігання та виправлення даних реєстрів, їх технічної інтероперабельності, неперетинного узгодження даних у відповідних електронних реєстрах;
- запровадження єдиної топографічної основи у державній системі координат, забезпечення відкритого доступу до неї;
- створення містобудівного кадастру, Реєстру геопросторових даних технічної інвентаризації та обліку об'єктів нерухомого майна, Адресного реєстру із просторовою прив'язкою (визначення джерел фінансування, організаційних заходів, розроблення плану роботи, визначення технічних вимог і технічного завдання, шляхів інтеграції з іншими реєстрами тощо);
- перегляд вимог щодо повноти та формату даних діючих реєстрів;
- здійснення Державним агентством з питань електронного урядування України заходів контролю за додержанням вимог законодавства щодо наповнення передбачених законодавством баз даних та реєстрів;
- запровадження електронних кабінетів будівельних компаній, архітекторів та інженерів технічного нагляду, через які буде здійснюватися взаємодія з уповноваженими органами містобудування та архітектури, органами державного архітектурно-будівельного контролю;
- затвердження переліку спеціальностей, необхідних у сфері містобудівної діяльності, визначення закладів освіти, що здійснюватимуть підготовку таких фахівців, розроблення паспортів спеціальностей, освітніх стандартів і навчальних програм, запровадження програм підготовки та перепідготовки фахівців за Єврокодами, розроблення та запровадження державних програм пріоритетного розвитку спеціальностей, за якими дефіцит фахівців є критичним.

*На другому етапі (2021-2024 роки) передбачається:*

- забезпечення супроводу законопроектів, поданих до Верховної Ради України, що визначені цією Концепцією;
- розроблення та затвердження підзаконних нормативних актів, необхідних для повноцінної реалізації положень Містобудівного кодексу України;
- узгодження норм Земельного кодексу із майбутнім Містобудівним кодексом;
- оновлення раніше затвердженої документації з просторового планування (містобудівної документації) на місцевому рівні з метою приведення у відповідність з вимогами Містобудівного кодексу України;
- перехід на використання BIM-технологій у розробленні проектів будівництва об'єктів класів наслідків (відповідальності) ССЗ та об'єктів незалежно від класу наслідків, що виконуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії;
- перехід до параметричного методу нормування, розроблення будівельних норм у новому форматі;
- перехід до надання містобудівних умов та обмежень у вигляді витягу з детального плану території з урахуванням місцевих правил регулювання забудови та до автоматичного надання вихідних даних для проектування у вигляді витягу із містобудівного кадастру;
- забезпечення інтеграції містобудівного кадастру з Державним земельним кадастром, Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, Реєстром геопросторових даних технічної інвентаризації та обліку об'єктів нерухомого майна, Адресним реєстром (включаючи інтеграцію реєстрів пам'яток культурної спадщини, екологічних та інших природоресурсних кадастрів та реєстрів);
- реалізація пілотного проекту з автоматизованого надання та реєстрації у містобудівному кадастрі документів, що дають право на проведення підготовчих та будівельних робіт, реєстрації

декларацій та актів про готовність об'єктів до експлуатації;

- запровадження у форматі пілотних проектів виконання функцій державного архітектурно-будівельного контролю із залученням страхових компаній та/або саморегулюваних організацій;
- розроблення пропозицій щодо внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів України за результатами моніторингу реалізації пілотних проектів.

*На третьому етапі (2025-2030 роки) передбачається:*

- забезпечення моніторингу реалізації Концепції, розроблення пропозицій щодо внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів України за результатами моніторингу;
- удосконалення механізмів публічного управління у сфері містобудівної діяльності на основі партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства;
- повний перехід на використання BIM-технологій у розробленні проектів будівництва, автоматичне надання містобудівних умов та обмежень та реєстрація документів, що дають право на проведення підготовчих та будівельних робіт тощо, запровадження нових правил здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду на всій території України.

### РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ, ГРОМАДЯН І БІЗНЕСУ

Реалізація цієї Концепції дасть змогу забезпечити координацію діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо удосконалення нормативно-правового регулювання питань, зазначених у Концепції, що зачіпають різні інтереси, вимагають солідарної участі всіх суб'єктів публічного управління у сфері містобудівної діяльності – влади, громадян і бізнесу.

### ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ

1. Реформування сфери містобудівної діяльності, просторового планування та галузі будівництва на основі загальної політики розвитку регіонів та населених пунктів відповідно до рекомендацій Нової програми розвитку міст, ухваленої Конференцією ООН з житла і сталого міського розвитку (Хабітат-III) та Лейпцизької хартії, кращих світових практик.
2. Запровадження публічного управління у сфері містобудівної діяльності, що забезпечить ефективну рівноправну співпрацю органів державної влади та органів місцевого самоврядування із громадянським суспільством та іншими заінтересованими сторонами у розробленні та реалізації державної містобудівної політики, пріоритетними цілями якої стануть людиноцентричність та суспільний розвиток.
3. Покращення інвестиційного клімату.
4. Розроблення та прийняття Містобудівного кодексу України, інших нормативно-правових актів у сфері містобудування, гармонізація законодавства України.
5. Зменшення часу проходження дозвільних процедур в галузі будівництва.
6. Мінімізація корупційних ризиків у сфері містобудівної діяльності.
7. Забезпечення єдності та публічності всієї інформації у сфері містобудівної діяльності.
8. Забезпечення інформаційної, правової та фінансової підтримки реформ адміністративно-територіального устрою, житлово-комунального господарства тощо.
9. Формування сприятливого життєвого середовища для населення.
10. Збереження культурної спадщини та дотримання екологічних вимог.
11. Значне підвищення якості просторового планування, проектування та будівництва, підвищення ефективності використання матеріальних і людських ресурсів.
12. Запровадження системи моніторингу у сфері містобудівної діяльності на засадах об'єктивності, достовірності інформації, мінімального впливу людського фактора, автоматизованого формування інформації про стан містобудівної діяльності.
13. Розширення доступу громадян до підготовки і прийняття рішень, посилення громадського контролю за діями влади, сприяння досягненню консенсусу при прийнятті рішень у сфері містобудівної діяльності.

14. Усунення дублювання робіт та витрат державного бюджету на створення геопросторових даних на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування.
15. Реформування системи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.
16. Підвищення кваліфікації виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури.
17. Гнучке реагування закладів вищої та професійної освіти на зміни у сфері містобудівної діяльності








#### **ОБСЯГ ФІНАНСОВИХ, МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНИХ, ТРУДОВИХ РЕСУРСІВ**

Фінансування заходів з реалізації Концепції здійснюється у межах бюджетних призначень, передбачених на відповідний рік міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, до повноважень яких належить вирішення питань, зазначених у Концепції, а також за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел.

Обсяги фінансування заходів уточнюються щороку з урахуванням можливостей державного та місцевих бюджетів.

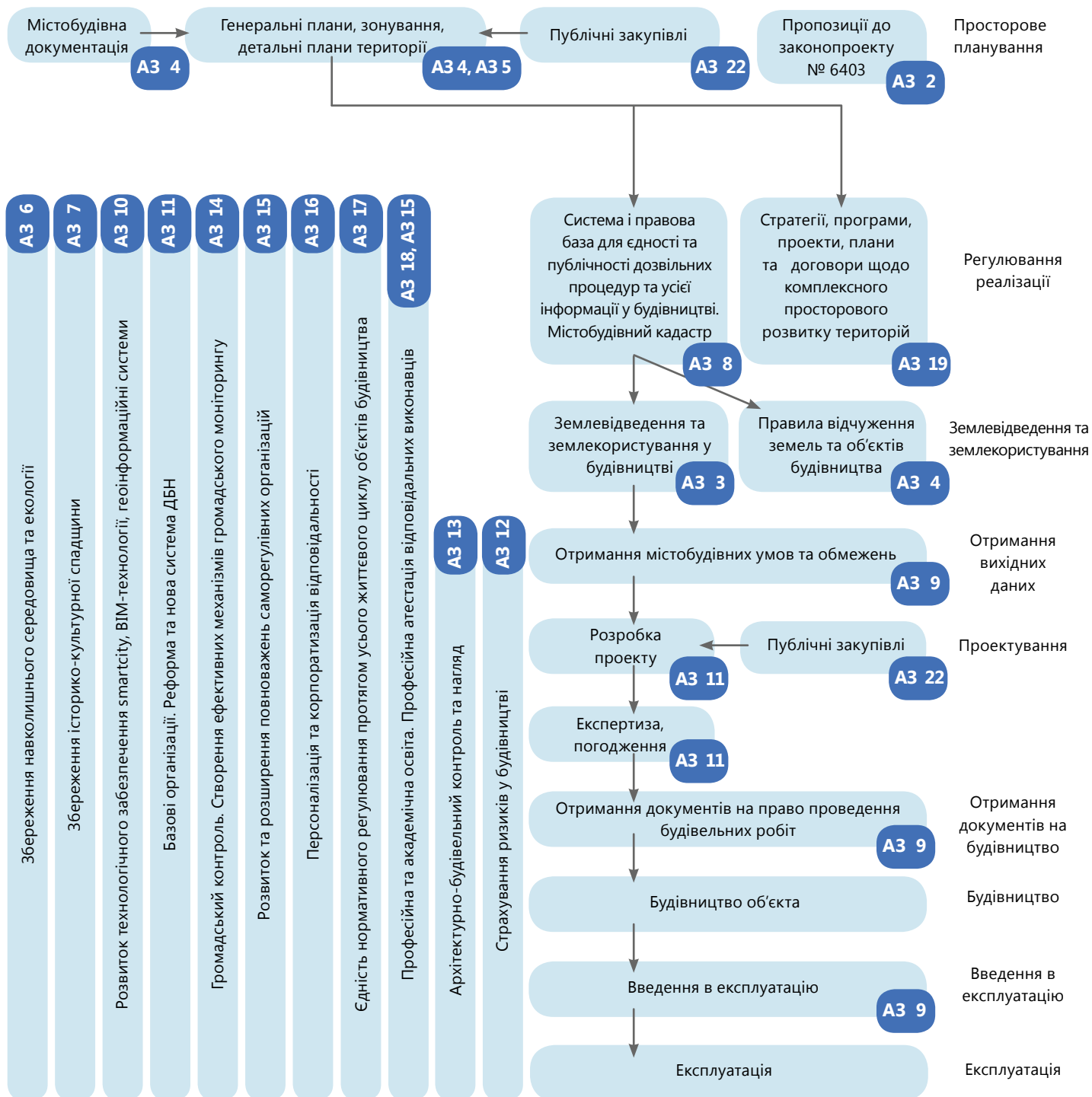
# Інфографіки

## ЯК РОЗРОБЛЯЛАСЯ КОНЦЕПЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

серпень – вересень 2018	До роботи над Концепцією залучено кращих галузевих фахівців 
серпень – вересень 2018	Визначено 22 напрямки у сфері містобудівної діяльності для дослідження 
вересень 2018	За участі німецьких консультантів створено <b>International Advisory Board</b> як орган для консультування та узгодження норм Концепції зі світовими провідними тенденціями у сфері просторового планування
вересень 2018	Створено <b>Редакційну колегію</b> як орган для ухвалення рішень зі спірних питань, затвердження аналітичних записок та проекту Концепції
жовтень – грудень 2018	49 авторами підготовлено 22 аналітичні записки за напрямками містобудівної діяльності 
жовтень – листопад 2018	Проведено консультації авторів аналітичних записок з професорами <b>Дітером Шіманке</b> та <b>Яношем Бреннером</b> (International Advisory Board, GIZ) 
листопад – грудень 2018	Команда координаційного центру проекту підготувала перший варіант тексту Концепції 
грудень 2018	Проведено десятки обговорень тексту документа Концепції з авторами та редакційною колегією 
січень 2019	Розроблено 25 інфографік, що ілюструють ключові зміни у сфері містобудівної діяльності 
січень 2019	Інфографіки, аналітичні записки, текст Концепції відредаговано та <b>зверстано для друку</b> . Усі робочі матеріали перекладено англійською мовою
лютий 2019	Передача Концепції до замовника – Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
тривалість проекту	<b>6 місяців</b>
бюджет проекту	<b>1 586 400 грн</b>

Принципи та ідеологічні засади Концепції публічного управління в галузі будівництва

A3 1



Дорожня карта: шляхи законодавчого та нормативно-технічного унормування запропонованих змін

A3 20

Глосарій (оновлення та розширення словника групи «Біла книга»)

A3 21

**МЕТА:** створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов реформування будівельної галузі через систему публічного управління

## Основні завдання Концепції:

	забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів;
	реформування структури управління у сфері містобудівної діяльності;
	чіткість та однозначність містобудівного законодавства;
	максимальна автоматизація дозвільних процедур;
	підвищення компетентності та конкуренції учасників будівельного ринку;
	збільшення ролі громадянського суспільства у прийнятті рішень в галузі містобудування;
	збереження повноцінного життєвого середовища, довкілля та культурної спадщини при розміщенні об'єктів будівництва;
	ефективний контроль і нагляд в галузі будівництва, механізми відповідальності за порушення містобудівного законодавства, прозорості та публічності здійснення дозвільних процедур;
	розроблення системи обліку, оприлюднення та моніторингу містобудівної документації (документації з просторового планування), ведення містобудівного кадастру;
	підвищення ролі саморегулювальних організацій у сфері містобудівної діяльності














## Строки реалізації Концепції:

**ДО 2030 РОКУ**

Поетапно шляхом розробки та виконання Плану заходів.



**Пропозиції, впровадження яких вимагає в основному  
нормативно – правового регулювання**








	Розробка та затвердження Містобудівного кодексу України.
	Імплементація в національне законодавство Регламенту (ЄС) № 305/2011 від 9 березня 2011 року «Про встановлення гармонізованих умов для реалізації будівельної продукції та скасування Директиви Ради 89/106 / ЄЕС» шляхом прийняття закону та низки підзаконних актів.
	Розроблення та запровадження єдиного класифікатора, що поєднує види функціонального призначення території та цільового призначення земельної ділянки.
	Законодавче визначення того, що містобудівна документація нижчого рівня не може суперечити документації вищого рівня.
	Перехід до параметричного методу нормування: розроблення будівельних норм у новому форматі.
	Розробка і реалізація програми переходу будівельної галузі на принципи управління життєвим циклом об'єктів. Встановлення вимог до експлуатації будівель і споруд під час проектування з метою безпечного використання об'єкта будівництва упродовж нормативного строку експлуатації.
	Скасування державного регулювання цін у будівництві: відмова від державного нормування витрат ресурсів і перехід до ринкового регулювання та нормування вартості продукції, робіт, послуг.
	Установлення порядку компенсації приватним власникам (у разі зменшення) та відповідним місцевим бюджетам (у разі зростання) зміни вартості земельних ділянок, будівель і споруд, що відбулася внаслідок затвердження містобудівної документації.
	Приведення законодавства України про публічні закупівлі у відповідність до вимог Директиви 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 року про державні закупівлі щодо врахування особливостей закупівлі робіт із розробки містобудівної та проектної документації за якісними критеріями.
	Установлення на рівні закону процедур надання дозвільних документів із автоматизованих баз даних з виключенням дискреційних повноважень.
	Перерозподіл функцій між центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, саморегулювними організаціями та іншими суб'єктами ринку на засадах справедливого розподілу ризиків і відповідальності. Проведення подальшої децентралізації шляхом передачі повноважень страховим компаніям, саморегулювним організаціям та іншим професійним об'єднанням.
	Створення комплексної законодавчої основи саморегулювання шляхом запровадження міжнародно визнаних його інструментів. Посилення персональної та корпоративної відповідальності членів саморегулювних організацій. Удосконалення механізмів відшкодування збитків, порядку делегування саморегулювним організаціям повноважень, визначення підстав і механізмів їх відкликання.
	Запровадження ефективної системи страхування в будівництві залежно від можливих збитків та ступеня ризиків: визначення переліку видів обов'язкового та добровільного страхування; встановлення вимог до страхових компаній та фахівців. Запровадження інституту представника страховика та залучення інженера-консультанта для перевірки проектно-кошторисної документації, обстеження об'єкта, оцінки ризиків, незалежного нагляду та супроводження будівництва.



Пропозиції, реалізація яких передбачає здійснення  
в основному організаційних заходів

	Упровадження в дію єдиної картографічної основи в державній системі координат УСК-2000.
	Створення Містобудівного кадастру як основи системи управління містобудівними процесами та єдиного публічного джерела отримання всієї інформації про містобудівну діяльність. Набрання чинності містобудівною документацією (документацією з просторового планування) лише з моменту внесення до містобудівного кадастру та після перевірки на відповідність містобудівній документації вищого рівня.
	Інформаційна інтеграція Містобудівного, Державного земельного кадастру, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, геопросторових даних технічної інвентаризації та обліку об'єктів нерухомого майна, єдиного адресного реєстру (включаючи інтеграцію реєстрів пам'яток культурної спадщини, екологічних та інших кадастрів та реєстрів).
	Удосконалення форм, змісту, технологічної основи розроблення і використання містобудівної та проектної документації. Установлення уніфікованих вимог до створення, обміну, зберігання, виправлення та формату реєстрових даних, їх інтероперабельності.
	Фінансування розроблення містобудівної документації за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, коштів Державного фонду регіонального розвитку, субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів.
	Упровадження цифрових ГІС і BIM-технологій як інструменту підвищення якості документації з просторового планування та проектної документації на будівництво об'єктів, створення неперервного процесу проектування, реалізації та моніторингу містобудівної діяльності.
	Забезпечення реалізації детальних планів територій у частині здійснення комплексності та черговості забудови.
	Посилення впливу громадськості на прийняття рішень: забезпечення доступу громадськості до процесу планування на початкових етапах, починаючи з планування стратегій розвитку територій; запровадження дієвих механізмів громадської участі; підвищення ролі громадськості в роботі дорадчих органів та вдосконалення способів добору до них відповідних представників; можливість скасування містобудівної документації у випадку порушення процедур участі громадськості.
	Обов'язковість внесення в містобудівну документацію та дотримання під час здійснення містобудівної діяльності обмежень, установлених законодавством, про охорону довкілля та культурної спадщини. Забезпечити внесення до ДЗК всіх обмежень у використанні земель, які мають відображатися і в містобудівному кадастрі.
	Проведення реінжинірингу дозвільних процедур, яким буде забезпечено спрощення, автоматизацію, публічність, транспарентність і безконтактність. Виконання всіх адміністративних та дозвільних процедур у будівництві через автоматизовану систему.
	Запровадження публічних реєстрів перевірок архітектурно-будівельного контролю та нагляду, встановлення строків і порядку таких перевірок.
	Відмова від практики погодження вимушених відхилень від будівельних норм.
	Удосконалення навчального процесу у вищих навчальних закладах та закладах післядипломної освіти, доведення якості освіти до рівня сучасних світових стандартів навчального процесу, приведення переліку спеціальностей та змісту навчання у відповідність до потреб галузі, підвищення кваліфікації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг) у сфері містобудування.
	Посилення захисту прав споживачів шляхом підвищення рівня поінформованості про якість і безпеку споруд та будівельних виробів. Визначення функцій державних органів у сфері формування й реалізації політики з питань технічного регулювання в будівництві. Установлення основних вимог до споруд та будівельних матеріалів, ідентичних із європейськими.

**ПРОБЛЕМА:** відсутність єдиного транспарентного середовища публічної інформації спричиняє неузгодженість та складність дозвільних процедур

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>У країні досі не створено містобудівний кадастр і єдиний адресний реєстр.</p>	<p>Забезпечити створення та функціонування містобудівного кадастру всіх рівнів на основі використання геоінформаційних технологій у якості інтерактивної системи. Забезпечити створення єдиного адресного реєстру. Встановити законодавчу вимогу щодо погодження, затвердження та набуття чинності містобудівною документацією виключно після її внесення до містобудівного кадастру відповідного рівня.</p>
 <p>Відсутнє цілісне правове поле функціонування та інформаційної взаємодії різних кадастрів та реєстрів.</p>	<p>Забезпечити створення цілісного правового поля функціонування та інформаційної взаємодії містобудівного, Державного земельного кадастрів, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, реєстрів (переліків) об'єктів культурної спадщини, екологічних та інших офіційних кадастрів, реєстрів і баз даних. Організувати електронну взаємодію містобудівного кадастру із зазначеними вище кадастрами та реєстрами за допомогою СЕВ ДЕІР «Трембіта».</p>
 <p>Відсутні єдині вимоги до створення, обміну, зберігання, виправлення та формату реєстрових даних.</p>	<p>Встановити уніфіковані вимоги до створення, обміну, зберігання, виправлення та формату реєстрових даних, їх технічної та семантичної інтероперабельності, неперетинного (недублюючого) узгодження об'єктів відповідних публічних електронних реєстрів.</p>
 <p>Неузгодженими є базові класифікатори, що використовуються при веденні кадастрів та реєстрів. Відсутній єдиний термінологічний апарат у сфері містобудування.</p>	<p>Забезпечити уніфікацію та узгодженість державних класифікаторів, які використовуються в галузі містобудування, а також створення єдиного термінологічного апарату в галузі містобудування.</p>
 <p>Неунормоване питання технічної інвентаризації, обліку та державної реєстрації нерухомого майна.</p>	<p>На законодавчому рівні забезпечити створення Кадастру об'єктів нерухомого майна як окремої інтероперабельної геоінформаційної системи.</p>
 <p>Дані, що продукуються в результаті здійснення різних робіт, дублюються й неузгоджуються (зокрема, через використання замість єдиної державної системи координат УСК-2000 інших застарілих та місцевих систем координат).</p>	<p>Прийняти Закон України "Про національну інфраструктуру геопросторових даних" і забезпечити впровадження в дію єдиної картографічної основи в державній системі координат УСК-2000, забезпечивши відкритий доступ до неї.</p>
 <p>Відсутнє єдине транспарентне середовище публічної інформації у сфері містобудування.</p>	<p>Сприяти створенню єдиного транспарентного середовища публічної інформації в галузі містобудування та максимальній автоматизації взаємодії суб'єктів містобудівних відносин.</p>






**ПРОБЛЕМА:** неузгодженість земельного та містобудівного законодавства, понятійно-термінологічних апаратів, інформаційного поля та документації спричиняє надмірне ускладнення процедур надання земельних ділянок для будівництва





ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Окреме існування спорідненої містобудівної та землевпорядної документації</p>	<p>Забезпечити взаємну інтеграцію містобудівної та землевпорядної документації шляхом законодавчого забезпечення їх послідовної розробки.</p>
 <p>Неузгодженість класифікаторів видів функціонального та цільового призначення</p>	<p>Уніфікувати і взаємно узгодити як єдиний нормативно-правовий акт класифікацію видів функціонального призначення території з класифікацією видів цільового призначення земельних ділянок і класифікатором будівель та споруд.</p>
 <p>Неузгодженість містобудівного і земельного законодавства в питаннях установа та зміни цільового призначення земельних ділянок, що надаються для містобудівних потреб.</p>	<p>Обов'язкове дотримання містобудівної документації при формуванні земельних ділянок. Зміна цільового призначення земельних ділянок для його приведення у відповідність до затвердженого детального плану території має здійснюватися за заявою власника (користувача) земельної ділянки.</p>
 <p>Розірваність правової долі земельних ділянок та розміщених на них будівель і споруд, складний порядок передачі у власність (користування) земельних ділянок під наявними об'єктами нерухомого майна</p>	<p>Власникам будівель і споруд, право власності на нерухоме майно яких зареєстроване у встановленому законодавством порядку, має бути надане право складати документацію із землеустрою щодо формування земельних ділянок для їх експлуатації та проведення експертної грошової оцінки таких ділянок без надання окремого дозволу органами влади.</p>
 <p>Відсутні механізми компенсації зміни у вартості земельних ділянок при затвердженні містобудівної документації</p>	<p>Зміна цільового призначення земельних ділянок для містобудівних потреб, що призводить до збільшення ринкової вартості земель, повинна здійснюватися після сплати у відповідний місцевий бюджет власником земельної ділянки (землекористувачем) більшої частини різниці в ринковій вартості ділянки до та після зміни призначення.</p>
 <p>Сервітутне право обмежено використовується для потреб будівництва</p>	<p>Деталізувати вимоги щодо користування земельними ділянками на праві публічного сервітуту та суперфіцію для забезпечення суспільних інтересів, а також при розміщенні об'єктів благоустрою, інфраструктури тощо, в тому числі порядок визначення плати за користування земельними ділянками (їх частинами).</p>
 <p>Непублічність документації із землеустрою та оцінки земель</p>	<p>Запровадити оприлюднення документації із землеустрою включно з дозвільними документами, що супроводжують її розроблення, а також документації з оцінки земельних ділянок.</p>
 <p>Будівництво об'єктів у підземному та надземному просторі не унормовано</p>	<p>Унормувати земельні, фінансові та інші відносини, що виникають при будівництві об'єктів у підземному та надземному просторі.</p>
 <p>Багатократні перевірки відповідності землевпорядної документації вимогам законодавства</p>	<p>Упровадження принципу «єдиного дотику», за яким перевірка документації вимогам законодавства здійснюється один раз при реєстрації ділянки в земельному кадастрі. Скасувати окремі процедури погодження документації із землеустрою, здійснення державної експертизи, а також видачі дозволів на зняття родючого шару ґрунту.</p>

**ПРОБЛЕМА:** безсистемне просторове планування перешкоджає розвитку населених пунктів, створює некомфортне середовище життєдіяльності

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Великі темпи будівництва досягаються за рахунок ігнорування системних підходів до розвитку міст, руйнування їхньої планувальної структури, незабезпечення мети комфортності та безпечності проживання</p>	<p>Запровадити замість принципу економічної вигоди пріоритетність принципу людиноцентричності при плануванні територій, створення комфортного середовища для проживання людини.</p> <p>Забезпечити перехід від простого розподілу території за функцією до планування процесів розвитку території з урахуванням ресурсів у часі.</p> <p>Територіальне планування є фундаментом для системи планування громад (концепція "Інтегрованого міського розвитку").</p>
 <p>Неузгодженість наявних законодавчих актів між собою та відсутність єдиного системного документа в питаннях регулювання містобудівної галузі.</p> <p>Відсутність політичної волі на запровадження позитивних змін – блокування прийняття проекту 6403</p>	<p>Якомога швидше прийняти Містобудівний кодекс, який має замінити всі містобудівні закони, інкорпорувати більшість будівельних норм та надати їм силу закону; запропонувати чітке регулювання суміжних сфер, усунувши суперечності з іншими галузями законодавства.</p> <p>Прийняти Законопроект № 6403 як перший етап на шляху до систематизації та гармонізації законодавства у сфері містобудування.</p>
 <p>Неоднозначність норм статті 19 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" обумовлює затвердження ДПТ, які змінюють функціональне призначення територій, визначене генеральним планом</p>	<p>Прийняти зміни до вказаної норми, передбачивши, що функціональне призначення території в детальному плані не може відрізнятися від функціонального призначення відповідної території, визначеного в генеральному плані населеного пункту або плані об'єднаної територіальної громади.</p>
 <p>Відсутність реального зв'язку між програмами соціально-економічного розвитку та містобудівною документацією</p>	<p>Запровадити обов'язкове врахування вимог та заходів, передбачених містобудівною документацією, при розробці та реалізації програм соціально-економічного розвитку, що вже передбачено законопроектом 6403.</p>
 <p>Неузгодженість містобудівного та пам'ятко-охоронного законодавства, незатвердження історико-архітектурних опорних планів (ІАОП) та недотримання їхніх положень</p>	<p>Забезпечити взаємозв'язок між дозвільними документами на будівництво та дозвільними документами у сфері охорони культурної спадщини, а також приписом органу охорони культурної спадщини з дозвільними документами в будівництві.</p> <p>Удосконалити процедуру затвердження ІАОП – остаточне затвердження Мінкульту; підсилення ваги ІАОП шляхом надання статусу вихідних даних при розробці містобудівної документації (передбачено 6403).</p>
 <p>Відсутність кваліфікованих фахівців у галузі містобудування та професійних кадрів в органах місцевого самоврядування, необхідність підвищення якості освіти в містобудівній сфері</p>	<p>Передбачити, що освіта в містобудівній галузі, будівельній та архітектурній сферах має здобуватися в спеціалізованих архітектурно-будівельних вишах (а не на факультетах неспеціалізованих вишів).</p> <p>Підвищення кваліфікації має відбуватися періодично, за єдиними програмами, розробленими ЦОБВ у сфері будівництва, архітектури та містобудування і затвердженими ЦОБВ у сфері освітньої діяльності.</p> <p>Мінрегіону забезпечити створення школи головних архітекторів з метою підготовки якісних кадрів для органів місцевого самоврядування та галузі в цілому.</p>

**ПРОБЛЕМА:** неякісна містобудівна документація зупиняє сталий розвиток населених пунктів та їх економічне зростання

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Розроблення неякісної містобудівної документації спричиняє дисбаланс розвитку територій, невідповідність розробленої і вже затвердженої документації законам та ДБН.</p>	<p>Передбачити здійснення комплексної експертизи для всіх видів містобудівної документації, а також на рівні закону визначити порядок здійснення стратегічної екологічної оцінки містобудівної документації (ці заходи є в законопроекті 6403).</p>
 <p>Відсутність містобудівної документації для об'єднаних територіальних громад</p>	<p>Запровадити новий вид містобудівної документації на місцевому рівні – план об'єднаної територіальної громади, який передбачено законопроектом 6403.</p>
 <p>Розробка містобудівної документації за кошти інвесторів призводить до повного ігнорування державних і громадських інтересів та дисбалансу в розвитку територій</p>	<p>Фінансування розроблення містобудівної документації має здійснюватися за рахунок державного, відповідних місцевих бюджетів, коштів Державного фонду регіонального розвитку та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам.</p>
 <p>Суб'єкти владних повноважень не надають вихідних даних для розробки містобудівної документації</p>	<p>На законодавчому рівні встановити відповідальність замовників та посадових осіб за ненадання або невчасне надання даних для розробки містобудівної документації.</p>
 <p>Відсутність єдиної топографічної основи та єдиного підходу до виконання робіт. Недосконала форма подання проєктів містобудівної документації.</p>	<p>Запровадити проектування на основі комплексного використання ГІС-технологій і баз геопросторових даних; Передбачити перехід від картографічного до геоінформаційного моделювання та прогнозування розвитку території. Інтегрувати кадастрові і проектно-планувальні системи в інфраструктуру геопросторових даних на основі уніфікованих цифрових моделей місцевості та цифрових моделей уявлення проектно-планувальних рішень у вигляді профільних наборів геопросторових даних. Запровадити виконання робіт із розробки містобудівної документації в електронному вигляді з використанням даних містобудівного кадастру та інших державних реєстрів і кадастрів.</p>







ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Неузгодженість положень містобудівної та землевпорядної документації, ігнорування вимог ч. 2 ст. 25 та ч. 4 ст. 26 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»</p>	<p>Установити законодавчу заборону на затвердження землевпорядної документації, яка суперечить вимогам містобудівної документації або не враховує їх.</p> <p>Змінити порядок погодження землевпорядної документації передбачивши, що органи містобудування та архітектури до розроблення проекту мають перевірити відповідність намірів чинній містобудівній документації, а цільове призначення ділянки – функціональному призначенню території.</p> <p>Затвердити Класифікатор функціонального призначення територій, узгодженого з класифікацією цільового призначення земельних ділянок (законопроект 6403).</p>
 <p>План зонування, не маючи ознак містобудівної документації, часто є механізмом зміни функціонального призначення територій і, відповідно до цього, відведення земельних ділянок.</p>	<p>Запровадити нові підходи до зонування територій та правил регулювання забудови територій: план зонування (зонінг) має набути статусу нормативно-правового акта органу місцевого самоврядування і стати частиною місцевих правил регулювання забудови (передбачено 6403).</p>
 <p>Відсутність контролю за розробленням та реалізацією містобудівної документації, за відповідністю її законодавству, будівельним нормам та документації вищого рівня</p>	<p>Забезпечити створення державного органу, який буде здійснювати контроль і нагляд, або надання відповідних повноважень уже наявному органу державної влади.</p>
 <p>Недосконалі механізми залучення громади до розроблення містобудівної документації.</p>	<p>Забезпечити розміщення на веб-порталі відкритої інформації стосовно сучасного стану та перспектив розвитку території на постійній основі для доступу громадськості.</p>
 <p>Відсутність персональної відповідальності за порушення містобудівної документації та прийняття неправомірних рішень, що порушують містобудівне законодавство.</p>	<p>На законодавчому рівні визначити порядок притягнення та види відповідальності посадових осіб органів публічної влади за порушення містобудівної документації та прийняття неправомірних рішень, що порушують містобудівне законодавство; передбачити механізми усунення негативних наслідків і порушень, спричинених такими незаконними рішеннями та порушенням містобудівної документації.</p>

План зонування території (зонінг)		Місцеві правила регулювання забудови	
Відповідно до чого розробляються			
<ul style="list-style-type: none"><li>на основі генерального плану населеного пункту</li><li>у складі генерального плану і/або як окремий документ</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>відповідно до затвердженого генерального плану населеного пункту (чи плану об'єднаної територіальної громади)</li><li>як окремий нормативно-правовий акт</li></ul>	
Статус			
Містобудівна документація місцевого рівня		Нормативно-правовий акт органу місцевого самоврядування	
Мета розроблення			
Для визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон (на основі затвердженої містобудівної документації)		Для реалізації містобудівної документації (документації з просторового планування) на місцевому рівні, створення умов для залучення інвестицій та прозорого здійснення господарської діяльності, шляхом визначення на рівні нормативно-правового акта: <ul style="list-style-type: none"><li>умов планування і забудови територій</li><li>правових та планувальних обмежень</li><li>дозволених видів використання земельних ділянок у межах виділених функціональних зон населених пунктів (чи об'єднаних територіальних громад)</li><li>порядку відносин у процесі здійснення містобудівної діяльності.</li></ul>	
Склад			
<p>1. Графічна частина – план зонування території</p> <p>2. Текстова частина – Пояснювальна записка, у якій встановлюється:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>сукупність обов'язкових вимог до використання земельних ділянок, що потрапляють у відповідну зону</li><li>дозволені види використання території земельних ділянок, граничні (мінімальні і (або) максимальні) розміри земельних ділянок</li><li>граничні параметри дозволеного будівництва і реконструкції об'єктів нерухомості</li><li>обмеження використання земельних ділянок та об'єктів нерухомості, що встановлюються відповідно до законодавства України</li></ul>		<p>1. Текстова частина включає:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>порядок планування, забудови та іншого використання території</li><li>регулювання земельних відносин під час забудови території та будівництва на окремих земельних ділянках</li><li>основні вимоги щодо забудови та благоустрою міста</li><li>планувальні, історико-культурні природоохоронні обмеження щодо використання окремих територій</li><li>порядок здійснення інвестиційної та містобудівної діяльності, пов'язаної з новим будівництвом, реконструкцією, реставрацією, капітальним ремонтом об'єктів будівництва тощо.</li></ul> <p>2. Графічна частина включає:</p> <p><b>план зонування території</b>, розроблений на основі генерального плану (чи плану об'єднаної територіальної громади)</p>	

**Альтернативна версія:** Замість існуючої 3-рівневої системи: генеральний план, план зонування, детальний план території, може виявитися доцільним вилучити другий рівень, як інші європейські країни. Альтернативна модель включає лише два рівня просторових планів: генеральний план (генплан) і детальний план території. Ця версія буде розглядатись під час виконання Плану заходів по реалізації Концепції.












**ПРОБЛЕМА:** негативний вплив містобудівної діяльності на стан довкілля

ПРОБЛЕМИ	РІШЕННЯ
 Відсутність конкретних механізмів для забезпечення досягнення цілей сталого розвитку.	Забезпечити дотримання положень концепції сталого розвитку та ратифікованих Україною міжнародних актів щодо потреб як економічного та соціального розвитку, так і охорони довкілля.
 Формальне врахування завдань зі збереження довкілля в проектних рішеннях документації з просторового планування та будівництва.	Охорона довкілля має стати невід'ємною інтегрованою складовою будь-яких рішень документації з просторового планування та проектування будівництва, спрямованою на попередження негативного впливу на довкілля на етапі планування майбутньої економічної діяльності, державної політики, складання планів та програм розвитку.
 Неоднозначно визначений порядок проведення громадських обговорень проектів в рамках процедур CEO та ОВД.	Деталізувати порядок проведення громадських обговорень проектів у рамках процедур CEO та ОВД, визначити права та обов'язки всіх учасників обговорень.
 Нормативна неврегульованість поводження з побутовими та промисловими відходами, низька енергоефективність інфраструктури населених пунктів, високий обсяг надходження шкідливих речовин в повітря, зменшення площ земель, відведених під санітарно-захисні зони.	Заохочувати населення до роздільного збору побутових відходів, міста – до будівництва сміттєпереробних підприємств, власників виробництв – до заходів із запровадження технологій з нижчим ступенем впливу на довкілля та зменшення енергоспоживання, використання відновлювальних джерел енергії.
 Недостатня інтеграція концепції екологічної мережі до практики просторового планування.	Розробити методологічну основу інтеграції концепції екологічної мережі до практики просторового планування з метою забезпечення екологічної стійкості й формування екологічного каркасу території держави та окремих регіонів.
 Неузгодженість процедур CEO та ОВД з процедурою комплексної містобудівної експертизи	Усунути дублювання процедури CEO та ОВД з експертизою проектів будівництва та комплексною містобудівною експертизою шляхом уточнення складу експертів, що залучаються до її проведення.
 Відсутність кваліфікованих фахівців з питань оцінки стану та охорони навколишнього природного середовища.	Визначити кваліфікаційні вимоги до фахівців, які залучаються до оцінки природних умов та ресурсів, охорони довкілля в рамках опрацювання містобудівної документації та проектів будівництва, у тому числі підготовки звітів про CEO і ОВД.
 Недостатній рівень доступності вихідних даних для розробників документації з просторового планування та проектів будівництва.	Забезпечити створення цілісної системи моніторингу довкілля. Визнати необхідні для здійснення просторового планування дані даними для цілей публічного управління. Сформувати єдину інформаційну систему з відкритим доступом органів публічного управління до зазначених даних.




**ПРОБЛЕМА:** в Україні в результаті стихійного будівництва, зумовленого інвестиційною привабливістю історичних центрів, відбувається безкарне доведення до аварійного стану й умисне руйнування та знесення об'єктів культурної спадщини з подальшим зведенням на їх місці нових споруд, ігнорування та порушення вимог і обмежень щодо будівництва в історичних ареалах, охоронних зонах і зонах охорони пам'яток

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Руйнація культурної спадщини з метою нового будівництва</p>	<p>Стратегічна пріоритетність збереження спадщини в усіх інвестиційно-проектних циклах. Перехід від ідеології охорони до ідеології збереження спадщини — ощадливого, виваженого управління історичними ресурсами з їх застосуванням у динамічних процесах сучасного соціокультурного життя. Будь-яке будівництво на історичних територіях має бути підпорядковане завданням збереження спадщини.</p>
 <p>Відсутність ефективного управління історико-культурними ресурсами</p>	<p>Створення єдиного органу зі збереження культурної спадщини з підпорядкованою йому системою місцевих органів, з відповідними повноваженнями, фінансуванням та закріпленням на законодавчому рівні.</p>
 <p>Незахищеність об'єктів культурної спадщини через їх відсутність у Реєстрі</p>	<p>Створення єдиного публічного Державного реєстру об'єктів культурної спадщини як електронної системи розподіленої бази даних, який об'єднає всі наявні реєстри/переліки об'єктів спадщини й автоматично буде взаємодіяти з галузевими електронними реєстрами, кадастрами тощо.</p>
 <p>Неповнота і суперечливість нормативно-правової бази</p>	<p>Імплементация вимог та зобов'язань міжнародних документів. Уніфікація в підходах до збереження культурної спадщини, процедур і механізмів контролю та нагляду. Посилення на законодавчому рівні адміністративної, кримінальної та фінансової відповідальності за спричинення шкоди об'єктам спадщини. Чітке розмежування прав та обов'язків держави і територіальних громад та їх адміністративно-правових повноважень.</p>
 <p>Відсутність зв'язку пам'яткоохоронного законодавства із законодавством інших галузей</p>	<p>Узгодження пам'яткоохоронного законодавства з вимогами містобудівного, земельного законодавства та законодавства про дозвільну систему й адміністративні послуги. Орган збереження культурної спадщини повинен бути залучений до процесу видачі документів, які дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт. Припис органу має бути підставою для зупинки дії дозволу на виконання будівельних робіт.</p>
 <p>Брак взаємодії зі стейкхолдерами, які мають різні позиції, суперечливі інтереси</p>	<p>Формування ефективної моделі державно-приватного партнерства з використанням юридичних норм прямої дії. Упровадження Єдиного державного реєстру спеціалістів, установ та організацій, що виконують науково-дослідні, науково-проектні, експертні та виробничі роботи на об'єктах культурної спадщини.</p>
 <p>Критичне зниження громадської обізнаності щодо культурної спадщини</p>	<p>Активна популяризація цінностей культурної та історичної пам'яті суспільства, підвищення громадської обізнаності стосовно збереження культурної спадщини.</p>
 <p>Відсутність дієвого громадського контролю за збереженням нерухомої культурної спадщини</p>	<p>Публічність процедур розгляду та погодження документації щодо земельних робіт, містобудівних перетворень в історичних населених місцях. Проведення громадських експертиз проектів нормативно-правових актів з питань збереження культурної спадщини. Запровадження обов'язкових громадських слухань проектів будівництва в історичних ареалах населених місць.</p>

**ПРОБЛЕМА:** необхідність створення системи технічного регулювання будівництва, спроможної гармонійно інтегруватись до системи технічного регулювання Європейського Союзу; відсутність передумов для підписання Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА); Поширення вимог Технічного регламенту на весь життєвий цикл будівель та споруд.

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Чинний Технічний регламент будівельних виробів, будівель і споруд, розроблений з урахуванням європейської Директиви Ради 89/106/ЄЕС, потребує оновлення та прийняття нового законодавчого акта, що імплементує в національне законодавство Регламент (ЄС) № 305/2011 від 9 березня 2011 р.</p>	<p>Гармонізація національного законодавства із законодавством ЄС шляхом прийняття Закону України, що імплементує Регламент (ЄС) № 305/2011 від 9 березня 2011 р. «Про встановлення гармонізованих умов для реалізації будівельної продукції та скасування Директиви Ради 89/106/ЄЕС».</p>
 <p>Відсутність в Україні гармонізованих стандартів відповідно до Регламенту (ЄС) № 305/2011; низький відсоток гармонізації стандартів на матеріали, вироби та методи їх випробувань</p>	<p>Прийняття програми гармонізації стандартів EN та ISO в галузі будівництва.</p>
 <p>Будівельні норми розроблені розпорядчим методом нормування, переважно переобтяжені зайвими вимогами, стримують застосування новітніх технологій та матеріалів, що спонукає отримувати відхилення від БН</p>	<p>Прийняття змін до ЗУ «Про будівельні норми» та запровадження параметричного методу нормування в будівництві.</p> <p>Розроблення програми перегляду БН із застосуванням параметричного методу.</p>
 <p>Будівельні норми не враховують необхідності забезпечення основних вимог Технічного регламенту на всіх етапах життєвого циклу споруд.</p>	<p>Прийняття змін до Закону України «Про будівельні норми» з метою поширення вимог будівельних норм на весь життєвий цикл споруди.</p>
 <p>Чинна система стандартизації не забезпечує потреби суб'єктів господарської діяльності у виведенні інноваційних технологій і продукції на ринок</p>	<p>Розроблення пропозицій щодо подальшого роздержавлення й переходу до публічного управління системи стандартизації в Україні.</p>
 <p>Законодавчо визначені адміністративні правопорушення не враховують обов'язковості ТР і добровільності стандартів.</p>	<p>Розроблення проекту ЗУ «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення», що має передбачати в статтях 96 і 961 стягнення лише за порушення обов'язкових нормативно-правових і нормативних актів.</p>
 <p>Низька інституційна спроможність базових організацій у будівництві</p>	<p>Внесення змін до постанови КМУ від 14 липня 2010 р. № 589 «Про затвердження Положення про базову організацію з науково-технічної діяльності у будівництві» з метою залучення до нормування в будівництві закладів вищої освіти, наукових установ, саморегулювальних організацій.</p>
 <p>Низька обізнаність фахівців будівельної галузі щодо новітніх підходів проектування та будівництва</p>	<p>Коригування навчальних програм закладів вищої освіти в частині викладання сучасних основ технічного регулювання, методів проектування, навчання проектування за Єврокодами та розроблення відповідної програми перепідготовки фахівців.</p>
 <p>Необхідність приведення наявних споруд при їх реконструкції у відповідність до чинних будівельних норм робить заходи з реконструкції технічно неможливими та/або економічно недоцільними.</p>	<p>Визначення можливості відновлення частини споруди, що залишається при реконструкції, до рівня суттєвих параметрів, установлених проектною документацією та/або вимогами БН, що були чинні на час зведення об'єкту.</p>

## ПРОБЛЕМА: неефективність чинної системи технічного нагляду за будівництвом

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Застарілість підходів до здійснення нагляду за будівництвом</p>	<p>Прийняття змін до Закону України «Про архітектурну діяльність» та Порядку здійснення технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2009 року № 903 з метою залучення інженера-консультанта як суб'єкта господарської діяльності.</p>
 <p>Неврегульованість договірних відносин між замовником будівництва та інженером-консультантом</p>	<p>Затвердження типової форми договору надання послуг з інжинірингу, якою передбачити функції, обов'язки та процедуру вирішення спорів у процесі створення об'єкта будівництва (наказ Мінрегіону).</p>
 <p>Формальне виконання відповідальними особами своїх обов'язків щодо здійснення нагляду за будівництвом</p>	<p>Запровадження електронного кабінету архітекторів та інженерів технічного нагляду, що відображатимуть об'єкти будівництва, на яких такі особи здійснюють авторський і технічний нагляд, із функцією електронного підтвердження здійснення нагляду за допомогою кваліфікованого електронного підпису.</p>
 <p>Неправомірне використання даних з реєстру атестованих осіб під час здійснення містобудівної діяльності</p>	<p>Встановлення адміністративної відповідальності за неправомірне використання даних з реєстру атестованих осіб під час здійснення містобудівної діяльності (зміни до Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»; статті 96 Глави 8 Кодексу України про адміністративні правопорушення).</p>

**ПРОБЛЕМА:** будівельна галузь має значний вплив на інвестиційну привабливість держави, проте складні та непрозорі процедури отримання дозвільних документів на будівництво часто охоплені корупцією і викликають найбільше нарікань з боку суспільства

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Владні органи нерідко ігнорують регламентовані законодавством процедури, на підзаконному рівні викривляють зміст, наприклад, перетворюючи деклараування на сурогат дозвільної процедури</p>	<p>Урегулювати основні вимоги щодо дозвільних процедур на рівні законів. Забезпечити прозорість процедур видачі документів дозвільного характеру в галузі будівництва шляхом повного переведення відповідних адміністративних процедур у форму електронних сервісів.</p>
 <p>Прямий контакт забудовника із чиновниками дозвільних органів стимулює корупцію</p>	<p>Передбачити виключно електронний документообіг під час надання адміністративних послуг у будівництві та збереження відповідних документів. Запровадити автоматичну перевірку документації під час її реєстрації (внесення) до реєстрів, а також неможливість реєстрації документації з порушенням установлених вимог (що вимагає обов'язкової інтеграції всіх реєстрів та кадастрів).</p>
 <p>Містобудівні умови та обмеження формально мають повторювати вимоги містобудівної документації на конкретну земельну ділянку на місцевому рівні, а фактично надаються місцевими чиновниками «в ручному режимі»</p>	<p>Надавати містобудівні умови та обмеження як витяг із містобудівного кадастру в рамках автоматизованої системи без втручання чиновників.</p>
 <p>Експертна організація обирається замовником містобудівної документації, через що зберігається значний ризик змови між розробником та експертною організацією, з метою надання завідомо позитивної оцінки документації за результатами експертного дослідження</p>	<p>Проводити вибір експертної організації автоматизованою системою випадково, із заборотою прямих контактів між замовником або розробником документації та експертною організацією. Здійснювати експертизу шляхом заповнення експертом перевірконого списку (check-list), у якому перераховані всі вимоги до відповідного виду документації. Запровадити нормативне регулювання вартості експертизи та публічний характер висновків.</p>
 <p>Ліцензування в будівництві практично не виконує суспільно-корисних функцій: вимоги щодо матеріально-технічного забезпечення ліцензіатів найчастіше підтверджуються угодами щодо оренди відповідного обладнання, заявлене кадрове забезпечення фактично може мати значну плінність тощо. На ринку активно продаються компанії «з ліцензіями».</p>	<p>Регулювати доступ до професійної практики в будівництві через професійну атестацію фізичних осіб – виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури. Запровадити персональну відповідальність зазначених осіб за всі недоліки (дефекти) виконаних робіт (наданих послуг) перед замовником і третіми особами, в тому числі через страхування професійної відповідальності.</p>
 <p>Громадськість позбавлена можливості ефективно контролювати видачу документів дозвільного характеру та їх якість</p>	<p>Оприлюднювати як публічні відомості всі документи, що подаються заявниками для отримання дозвільних та/або реєстраційних послуг, та всі документи, які створюються за результатами надання відповідних послуг.</p>

**ПРОБЛЕМА:** неефективність Державного архітектурно-будівельного контролю та ринкового нагляду

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Неможливість застосування процедури знесення об'єктів самочинного будівництва.</p>	<p>Привести поняття "самочинне будівництво" у відповідність до містобудівного законодавства та визначити процедуру знесення об'єктів самочинного будівництва.</p>
 <p>М'яке законодавче регулювання архітектурно-будівельного контролю неефективне у боротьбі з незаконним будівництвом</p>	<p>Запровадити процедуру анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання будівельних та/або підготовчих робіт, якщо суб'єкт господарювання упродовж установленого строку не забезпечив виконання вимог законодавства чи не усунув порушення.</p>
 <p>Незначний розмір штрафів за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів та правил</p>	<p>Увести кримінальну відповідальність для особи, яка здійснює будівництво об'єктів класу наслідків СС2 та СС3 без отримання дозволу.</p>
 <p>Перевірки можливі виключно в присутності уповноважених осіб забудовника, водночас не передбачено документа, який би зафіксував факт недопуску до перевірки, що дозволяє забудовнику безкарно уникати перевірок</p>	<p>Установити чітку процедуру повідомлення суб'єктів господарювання про проведення перевірок, у т.ч. через електронний кабінет суб'єкта господарювання. Затвердити форму акта про недопуск до перевірки та процедуру його оформлення.</p>
 <p>Не передбачено оприлюднення актів, протоколів перевірок та рішень інспекторів за результатами перевірок</p>	<p>Створити публічний реєстр результатів перевірок і забезпечити його взаємодію з Містобудівним кадастром, визначити чіткі строки внесення інформації до реєстру.</p>
 <p>Значна кількість дискреційних повноважень, серед яких анулювання дозволу на виконання будівельних робіт і призначення позапланових перевірок</p>	<p>Усунути дискреційні повноваження органів архітектурно-будівельного контролю і встановити на рівні закону чіткі підстави та критерії відмови в реєстрації (видачі) дозвільних документів.</p>
 <p>Неефективна та недієва система ринкового нагляду у сфері будівництва за матеріалами та устаткуванням.</p>	<p>Реформувати систему ринкового нагляду, передбачити відповідальність за неякісні будівельні матеріали з можливістю вилучення неякісної продукції.</p>
 <p>Відсутній контроль за виконанням робіт із розробки містобудівної документації, технічного обстеження будівель та споруд, проведення технічної інвентаризації нерухомого майна тощо</p>	<p>Ввести відповідальність за порушення вимог нормативно-правових актів щодо розробки містобудівної документації, проведення технічного обстеження будівель і споруд, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна.</p>
 <p>Не передбачено здійснення архітектурно-будівельного нагляду за діяльністю суб'єктів природних монополій, що надають технічні умови.</p>	<p>Поширити дію державного архітектурно-будівельного нагляду на діяльність суб'єктів, що надають технічні умови, забезпечити щоквартальне оприлюднення органами нагляду результатів таких перевірок.</p>
 <p>ДАБІ не проводить методичну роботу щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю</p>	<p>Забезпечити розробку та поширення методичних матеріалів, надання роз'яснень, консультацій та рекомендацій, проведення тренінгів щодо виконання вимог містобудівного законодавства.</p>



**ПРОБЛЕМА:** механізми саморегулювання недостатньо дієві.  
Система професійної атестації потребує удосконалення



ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Правове поле з питань саморегулювання в Україні недостатньо ефективне</p>	<p>При розробленні Містобудівного кодексу України та внесенні змін до законодавчих актів забезпечити створення комплексної законодавчої основи саморегулювання, визначити роль і місце СРО в регулюванні підприємницької та професійної діяльності.</p>
 <p>Відсутні традиції і досвід застосування механізмів державного управління з питань саморегулювання</p>	<p>Підвищити дієвість механізмів державного управління, у т.ч:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- розгляд і погодження профільним міністерством стандартів СРО;</li> <li>- закріплення на рівні закону делегованих повноважень;</li> <li>- контроль дотримання антимонопольного законодавства;</li> <li>- нагляд за виконанням делегованих повноважень.</li> </ul>
 <p>Неефективна взаємодія та нечіткий розподіл функцій між саморегулювними організаціями та профільним органом влади</p>	<p>Створити при Мінрегіоні наглядову раду як колегіальний орган із представництвом не менше 51% її членів від усіх діючих СРО (не менше одного за кожним напрямком) для розгляду питань, пов'язаних із реєстрацією СРО, забезпеченням нагляду за їхньою діяльністю, делегуванням повноважень та розгляду спорів.</p>
 <p>Неврегульованість повноважень СРО щодо професійної атестації громадян, які не є їх членами</p>	<p>Поширити делеговані повноваження на всіх суб'єктів ринку за кожним видом діяльності чи професії, що має ліквідувати невизначеність стосовно поширення механізмів регулювання, контролю і відповідальності на осіб, які не є членами СРО.</p>
 <p>Ризикогенний спосіб делегування повноважень терміном на один рік чи на місяць, що унеможливає безперервність їх виконання</p>	<p>Запровадити безстроковість делегування повноважень від Мінрегіону до СРО. Встановити підстави і механізм відкликання делегованих повноважень. У разі припинення дії делегованих повноважень передбачати час для передачі справ та забезпечення безперервності здійснення владно-управлінських функцій.</p>
 <p>Відсутня ефективна система корпоративної і персональної відповідальності фахівців та їх об'єднань</p>	<p>Удосконалити механізми відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами СРО товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості (створення компенсаційних фондів, страхування ризиків і відповідальності членів СРО).</p>
 <p>Кращі міжнародні практики саморегулювання в Україні не реалізовані</p>	<p>Вивчити й запровадити нові інструменти СРО, серед яких:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- допуск на ринок суб'єктів господарювання і фахівців;</li> <li>- створення системи акредитації випробувальних лабораторій, органів із сертифікації персоналу, продукції та процесів;</li> <li>- контроль якості проектів, продукції, робіт і послуг;</li> <li>- стандартизація у будівництві;</li> <li>- реєстрація СРО окремих видів договорів;</li> <li>- проведення архітектурних конкурсів тощо.</li> </ul>
 <p>Брак поінформованості у суспільстві щодо сутності, ролі, змісту, ознак і моделей саморегулювання</p>	<p>Мінрегіону розробити практичні рекомендації щодо створення СРО та покроковий план дій (дорожню карту) для зацікавлених виробників будматеріалів, експертних, будівельних та інших організацій і фахівців.</p>
 <p>Недосконале законодавство з професійної атестації фахівців</p>	<p>Удосконалення законодавства шляхом:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- перегляду процедури та підстав для позбавлення сертифіката;</li> <li>- поступового переходу від ліцензування до професійної атестації;</li> <li>- перегляду та доповнення переліку професій і видів робіт, виконавців яких підлягають професійній атестації;</li> <li>- урегулювання законом розміру плати за проведення професійної атестації та порядку її справляння.</li> </ul>
 <p>Процедури сертифікації персоналу потребують адаптації до європейських вимог</p>	<p>Розширити можливості для сертифікації персоналу через підтвердження кваліфікації органами, акредитованими Національним агентством з акредитації України згідно з ISO/IEC 17024:2012.</p>









**ПРОБЛЕМА:** невідповідність розподілу ризиків, функцій і відповідальності інституційній спроможності основних стейкхолдерів у сфері містобудування

	Центральні органи виконавчої влади	Органи місцевого самоврядування	Недержавні організації і суб'єкти ринку	
Функції	<ul style="list-style-type: none"><li>- формування державної політики у сфері будівництва, містобудування й архітектури</li><li>- здійснення державного нагляду за суб'єктами містобудівної діяльності</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- розроблення містобудівної документації, із залученням широких кіл громадськості, розміщення її в публічному доступі як джерела формування вихідних даних для проектування</li><li>- налагодження прозорого процесу видачі або отримання дозвільних документів на весь цикл створення об'єктів</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- саморегулювання галузі шляхом допуску на ринок суб'єктів господарювання, допуску до професійної діяльності фахівців</li><li>- контроль проектів, продукції і робіт на відповідність вимогам технічного регламенту</li><li>- стандартизація та нормування у будівництві</li></ul>	
Повноваження	нормативні	<ul style="list-style-type: none"><li>- прийняття законів, актів КМУ та ЦОВВ</li><li>- прийняття будівельних норм</li><li>- затвердження Генеральної схеми планування території України</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- прийняття нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування</li><li>- затвердження містобудівної документації</li><li>- затвердження місцевих правил регулювання забудови</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- прийняття правил, стандартів, кодексів, статутів саморегулювних організацій</li><li>- прийняття національних стандартів, норм і правил</li><li>- прийняття стандартів організацій</li></ul>
	контрольні	<ul style="list-style-type: none"><li>- проведення перевірок та накладення санкцій в рамках державного нагляду</li><li>- здійснення ринкового нагляду</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- проведення перевірок та накладення санкцій в рамках архітектурно-будівельного контролю</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- експертиза проектів</li><li>- авторський і технічний нагляд</li><li>- незалежний інженерний контроль</li><li>- контроль якості акредитованими органами з інспектування</li><li>- обстеження, паспортизація, енергоаудит</li></ul>
	оцінка відповідності	<ul style="list-style-type: none"><li>- ліцензування господарської діяльності (до повного переходу на профатестацію)</li><li>- акредитація органів з оцінки відповідності персоналу, продукції, послуг і процесів</li><li>- ведення єдиного реєстру атестованих і сертифікованих осіб</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- містобудівний моніторинг</li><li>- ведення містобудівного кадастру</li><li>- видача дозволів (після відміни ліцензування - з визначенням спроможності виконання робіт, крім застрахованих об'єктів)</li><li>- прийняття об'єктів в експлуатацію</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- професійна атестація відповідальних виконавців</li><li>- сертифікація персоналу органами, акредитованими НААУ</li><li>- оцінка відповідності будівельних виробів (лабораторний контроль, оцінка стабільності)</li><li>- самосертифікація виробників продукції та постачальників послуг</li></ul>
Відповідальність	<ul style="list-style-type: none"><li>- дисциплінарна, цивільно-правова, адміністративна та кримінальна відповідальність посадових осіб та працівників ЦОВВ</li><li>- запобігання корупційним правопорушенням</li><li>- суспільна відповідальність</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- дисциплінарна, цивільно-правова, адміністративна та кримінальна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування</li><li>- запобігання корупційним правопорушенням</li><li>- суспільна відповідальність</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- персональна (дисциплінарна, адміністративна, кримінальна) відповідальність фахівців</li><li>- цивільна, адміністративна, фінансова відповідальність підприємств і організацій</li><li>- корпоративна відповідальність саморегулювних організацій</li><li>- страхування ризиків і відповідальності</li></ul>	

**ПРОБЛЕМА:** наявна система дозвоільно-погоджувальних процедур та штрафних санкцій не забезпечує високої якості будівництва, захисту інтересів усіх сторін і відшкодування збитків у разі нанесення шкоди майну, життю та здоров'ю третіх осіб

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Будівництво характеризується високою ймовірністю виникнення фінансових, технічних, технологічних, юридичних ризиків. Штрафні санкції за правопорушення не спонукають діяти в межах правового поля</p>	<p>Забезпечити страхування ризиків у будівництві (добровільне, обов'язкове або як умови здійснення професійної чи господарської діяльності) залежно від класу наслідків (відповідальності), рівня можливих збитків і ступеню ризиків. Це дозволить підвищити якість будівництва, захистити інтереси всіх сторін процесу та забезпечити відшкодування збитків у разі завдання шкоди під час будівництва й гарантійного терміну експлуатації.</p>
 <p>Експертиза проектів та контроль за будівництвом характеризуються формальністю й корумпованістю</p>	<p>За наявності укладених договорів страхування проводити обов'язкову страхову експертизу, започаткувати здійснення контролю за дотриманням законодавства, будівельних норм, а також за відповідністю будівництва проектній документації інженерами-консультантами та страховими інженерами.</p>
 <p>Учасники будівництва не несуть (де-факто) відповідальності за завдані збитки на етапах будівництва і гарантійного терміну експлуатації</p>	<p>Запровадити страхування відповідальності учасників будівництва перед третіми особами за нанесення шкоди їхньому майну, життю та/або здоров'ю залежно від класу наслідків (відповідальності), рівня можливих збитків та ступеню ризиків. Зобов'язати учасників будівництва у визначених законом випадках укласти договори страхування ризиків у будівництві й надавати фінансову гарантію на гарантійний термін.</p>
 <p>ДАБІ та органи місцевого самоврядування не несуть відповідальності за недотримання законодавства учасниками будівництва</p>	<p>Установити професійну відповідальність інспекторів ДАБІ та інших чиновників, передбачити можливість страхування такої відповідальності. За наявності укладених договорів страхування контроль за веденням будівництва, забезпечення відповідності проекту й здачу об'єкту в експлуатацію покласти на підрядника, замовника та страхову компанію.</p>
 <p>Недостатня надійність і низька кваліфікація кадрів страхових компаній з оцінки ризиків у будівництві, питань урегулювання та відшкодування збитків</p>	<p>Розробити організаційні, кадрові та інші спеціальні критерії допуску страхових компаній до страхування ризиків у будівництві. Зобов'язати страхові компанії мати у своєму штаті сертифікованих страхових інженерів чи інженерів консультантів або залучати їх на договірних засадах.</p>
 <p>Відсутній інститут представника страхової компанії на об'єкті будівництва, що є альтернативою інспекторів архбудконтролю</p>	<p>Доповнити ст. 15 ЗУ «Про страхування» новим видом неліцензованої посередницької діяльності у сфері страхування – сюрвеєм – інститутом страхових інженерів та лос-аджастерів. Залучати сертифікованих інженерів-консультантів до оцінки ризиків, сюрвею та урегулювання збитків.</p>

**ПРОБЛЕМА:** громадськість не може реалізувати свої права на комфортне життєве середовище через відсутність ефективного дієвого громадського контролю

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>При плануванні території найвищим пріоритетом є інтереси інвесторів та надприбуток, а не забезпечення державних та громадських інтересів</p>	<p>Запровадити принцип людиноцентричності – пріоритет прав людини і громадянина, життя, здоров'я і безпеки людини над іншими інтересами (у т.ч. й отримання прибутку), реалізуючи статтю 3 Конституції України. Фінансування розроблення містобудівної документації має здійснюватися за рахунок державного та/або місцевих бюджетів.</p>
 <p>Громадськість залучається до контролю на пізній стадії</p>	<p>Забезпечити залучення громадськості з моменту офіційного оприлюднення рішення про розроблення документації.</p>
 <p>Громадські слухання мають консультативний характер</p>	<p>Зробити обов'язковим урахування й узгодження пропозицій громадськості в рамках громадських слухань та обговорень, якщо такі пропозиції не суперечать вимогам законодавства і містобудівній документації.</p>
 <p>Посадові особи не несуть відповідальності за порушення процедури участі громадськості</p>	<p>Установити персональну відповідальність посадових осіб за недотримання процедури участі громадськості. Передбачити можливість скасування документації в разі порушення процедури участі громадськості.</p>
 <p>Непрозорість рішень у сфері містобудування</p>	<p>Забезпечити завчасний доступ громадськості до проектів рішень, завчасне оприлюднення порядків денних засідань. Містобудівна документація в повному обсязі має оприлюднюватися разом із рішенням про її затвердження.</p>
 <p>Несучасні форми участі громадськості</p>	<p>Запровадити електронні громадські слухання як додаткову форму громадської участі.</p>
 <p>Діяльність громадських органів не є ефективною і не забезпечує захист інтересів громадськості через підконтрольність публічній владі</p>	<p>Передбачити обов'язковість урахування висновків архітектурно-містобудівної ради, які мають оприлюднюватися, а самі засідання повинні бути публічними і транслюватися. Не менше 50% членів громадських органів мають формуватися з числа фахівців у відповідній сфері, які не є працівниками органу публічної влади, шляхом рейтингового інтернет-голосування громадськості. Голова повинен обиратися більшістю членів, а не призначатися рішенням посадової особи.</p>
 <p>Не діє Інститут громадських інспекторів архбудконтролю</p>	<p>Урегулювати питання громадських інспекторів на рівні закону. Передбачити право громадського інспектора ознайомлюватися з документами під час перевірки, підписувати акт про недопуск їх забудовником до перевірки, подавати скарги на дії державного інспектора його керівникові.</p>
 <p>Правоохоронні органи усуваються від припинення правопорушень у сфері містобудування</p>	<p>Передбачити повноваження поліції щодо забезпечення безпеки і порядку під час здійснення перевірки інспектором архбудконтролю; примусового виконання судових рішень у сфері містобудування та рішень органів архбудконтролю; приводу та розшуку уповноваженої особи забудовника.</p>
 <p>Непублічність документації та рішень у містобудівній сфері</p>	<p>Створення і функціонування публічних кадастрів, реєстрів документації та дозволів.</p>



**ПРОБЛЕМА:** суспільство не отримує спеціалістів із належними сучасними знаннями, кваліфікацією і компетентністю в архітектурі та містобудуванні

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Зміст і методи поточної вищої та професійно-технічної освіти у сфері містобудування відстають від потреб містобудівної діяльності.</p>	<p>Визначити окремою програмою ключові напрямки і заходи для реформування професійної та академічної освіти, відродження наукового потенціалу у сфері містобудівної діяльності.</p> <p>Узгодити перелік спеціальностей у сфері містобудування із сучасними вимогами, уточнити паспорти і стандарти спеціальностей, у тому числі, підготовки та перепідготовки фахівців за Єврокодами.</p>
 <p>Брак кваліфікованих науковців та кадрів будівельних спеціальностей</p>	<p>Запровадити окремі державні програми пріоритетного розвитку певних спеціальностей, щодо яких є критичний дефіцит фахівців.</p> <p>Запровадити спеціальності фахівців з розробки містобудівної документації, управління нерухомістю, обстеження об'єктів будівництва, оцінки об'єктів нерухомої культурної спадщини, страхових інженерів тощо.</p>
 <p>Низька якість навчання та освіти за напрямками містобудівної діяльності</p>	<p>Передбачити, що навчання в закладах вищої освіти на здобуття професій, пов'язаних із містобудівною діяльністю, може здійснюватися лише на денній формі навчання.</p> <p>Запровадити публічний рейтинг викладачів і студентів у сфері містобудування за істотними галузевими критеріями.</p>
 <p>Відсутність системи професійного підвищення кваліфікації за європейськими стандартами та відповідними змінами законодавчих і нормативних вимог у сфері містобудування</p>	<p>Створити платформу підвищення професійної кваліфікації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг) у сфері містобудування, державних службовців (Мінрегіону, ДАБІ, органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів, місцевих державних адміністрацій) через курси підвищення кваліфікації за відповідними програмами.</p>
 <p>Сертифікація передбачена не для всіх професіоналів, які виконують складні й відповідальні роботи, пов'язані з потенційним ризиком чи втратою об'єктів культурної спадщини</p>	<p>Переглянути та доповнити перелік професій і видів робіт, виконавці яких підлягають професійній атестації, залежно від складності таких робіт, рівня відповідальності, необхідних професійних компетенцій та потенційних ризиків.</p> <p>Запровадити окрему сертифікацію для архітекторів-реставраторів.</p>
 <p>Порядок сертифікації персоналу потребує вдосконалення в частині дієвості та транспарентності</p>	<p>Визначити вичерпний та дієвий перелік підстав для позбавлення атестованої особи кваліфікаційного сертифіката.</p> <p>Запровадити публічний рейтинг відповідальних виконавців (окремо за видами професійної діяльності) у сфері містобудівної діяльності.</p>
 <p>Процедури сертифікації персоналу у сфері містобудування не адаптовані до європейських вимог</p>	<p>Надати фахівцям, які отримали сертифікати за напрямом професійної атестації в органах з сертифікації персоналу, акредитованих Національним органом з акредитації України за ISO/IEC 17024:2014, право бути включеними до Реєстру атестованих осіб.</p>

**ПРОБЛЕМА:** процедури публічних закупівель у сфері архітектурного проектування та суміжних сферах не є ефективними і не забезпечують необхідної якості містобудівної, проектної та науково-проектної документації.






ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Основною процедурою публічних закупівель є процедура «відкритих торгів», де головним відбірковим критерієм є найнижча ціна, що негативно впливає на якість архітектурних проектів</p>	<p>Пріоритетною процедурою закупівель архітектурних послуг мають стати архітектурні конкурси та переговорна процедура за їх результатами.</p> <p>Розробити й запровадити якісну процедуру відбору генерального проектувальника, відкрити можливість застосування «конкурентного діалогу» для закупівель архітектурних послуг, виробити кваліфікаційні критерії відбору виконавця для кожної сфери (містобудівна документація (МБД), проектна документація (ПД), науково-проектна документація (НПД)).</p>
 <p>Переговорна процедура за результатами архітектурного конкурсу нормативно не врегульована, містить неузгоджені терміни</p>	<p>Розробити Рекомендації, затверджені спільним наказом МЕРТ та Мінрегіону, щодо порядку проведення переговорної процедури на замовлення ПД або МБД за результатами архітектурного конкурсу.</p> <p>Узгодити термінологічну базу, зокрема ЗУ «Про публічні закупівлі», ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», ЗУ «Про архітектурну діяльність».</p>
 <p>Процедура замовлення МБД та ПД іноземному учаснику – переможцю конкурсу, законодавчо не врегульована та неможлива</p>	<p>Урегулювати процедуру замовлення проектної документації після конкурсу та умови співпраці з іноземцями-архітекторами – переможцями таких конкурсів.</p>
 <p>Правила організації та проведення архітектурних і містобудівних конкурсів застаріли, не відповідають сучасному містобудівному законодавству, принципам і методам проведення архітектурних конкурсів у Європі та світі</p>	<p>Із залученням фахових спільнот розробити зміни й привести у відповідність Постанову Кабінету Міністрів України від 29.11.1999 року № 2137 «Про затвердження Порядку організації та проведення архітектурних та містобудівних конкурсів» до вимог сучасного містобудівного законодавства і міжнародних правил з організації та проведення архітектурних та містобудівних конкурсів.</p>
 <p>Виготовлення науково-проектної документації не визначено законодавством ані як «роботи», ані як «послуги», що унеможливує замовлення проектів реставрації законним способом</p>	<p>Визначити в Законі України «Про публічні закупівлі» розробку науково-проектної документації з реставрації пам'яток архітектури та містобудування як «роботи».</p>
 <p>Зниження рівня якості проектної документації через закупівлю проекту в складі будівельних робіт</p>	<p>Розробити методичні рекомендації на рівні підзаконних актів щодо доцільності проведення окремих торгів на проектування і будівництво.</p>
 <p>Свідоме неправильне визначення замовниками виду робіт (капітальний ремонт замість реконструкції) з метою уникнення розробки проектної документації</p>	<p>На рівні підзаконних актів розробити методичні рекомендації щодо правильного визначення видів робіт (капітальний ремонт чи реконструкція).</p> <p>Посилити відповідальність замовників за порушення законодавства щодо визначення виду робіт – капітальний ремонт/реконструкція, щоб не давати можливості уникнути проектування важливих громадських об'єктів.</p>
 <p>Брак досвіду та відсутність стимулів у замовників до проведення конкурсів</p>	<p>Розробити типову процедуру замовлення послуг з організації та проведення архітектурного конкурсу (інжинірингова діяльність).</p>

**ПРОБЛЕМА:** визначення інвестором і підрядниками кошторисної вартості будівництва та ціни на основі державних ресурсних норм не відображає реальні витрати і прибуток виконавців робіт; створює ширму для корупції при плануванні державних капітальних видатків, у звітності й оподаткуванні

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Формування кошторисної вартості будівництва з використанням бюджетних коштів здійснюється в Україні за методологією планової економіки на основі неповних і застарілих державних ресурсних норм при відсутності моніторингу ринкових цін</p> <p>За рахунок маніпулювання нормами відбувається штучне завищення кошторисної вартості будівництва за бюджетні кошти</p>	<p>Перейти до ринкового ціноутворення в будівництві, визначати кошторисну вартість у державному й приватному секторах на засадах сучасного інформаційного і програмного забезпечення розрахунків.</p> <p>Скасувати державне регулювання цін у галузі шляхом внесення змін до ст. 7 п. 2 Закону України «Про ціни і ціноутворення»; скасувати обов'язковість використання відповідних нормативних документів ДСТУ Б Д. 1.1-1:2013 – ДСТУ Б Д. 1.1-9:2013.</p>
 <p>Кошторисна вартість не охоплює всіх наявних складових витрат, не структурується в розрізі реальних учасників інвестиційно-будівельного процесу, не підходить для нових типів контрактів з різною комбінацією безпосередньо будівельних робіт і фінансових та управлінських послуг</p>	<p>Удосконалити звітність суб'єктів усіх форм власності по об'єктних контрактах на закупівлю будівельної продукції, матеріалів, робіт, послуг (зокрема, через відповідні галузеві асоціації), сформувавши уніфіковані регіональні інформаційні бази актуальних цін на продукцію, роботи і послуги в будівництві.</p> <p>На основі обробки цієї інформації сформувати регіональні норми вартості життєвого циклу об'єктів та їх елементів.</p> <p>Через систему ProZorro перейти до закупівлі продукції у генпідрядника не тільки по об'єкту в цілому, але й по субпідрядних ланцюжках та постачальниках до певного порогу ціни з відкриттям для використання відповідних даних.</p>
 <p>Немає можливості достовірно визначити вартість на ранніх стадіях проектування, що робить непрозорим обґрунтування ефективності й бюджетне планування капітальних видатків</p>	<p>Перейти до використання актуальних ринкових норм при обґрунтуванні інвестиційних рішень, у вартісному інжинірингу, у плануванні та здійсненні витрат з утримання й ремонту об'єктів.</p>
 <p>Методологічно не відокремлені методи визначення вартості: замовник – по витратах на будівництво та утримання елементів будівель і споруд; підрядник – по витратах на виконання робіт (послуг)</p>	<p>В інвесторських кошторисах перейти від вартості робіт до вартості об'єктів та їх елементів. У кошторисах підрядників використовувати їхні внутрішні ресурсні і вартісні норми.</p>



**ПРОБЛЕМА:** у розвинених країнах підвищення ефективності галузі, будівельних підприємств, спорудження й експлуатації об'єктів пов'язане з будівельним інформаційним моделюванням (БІМ). Україна значно відстає в застосуванні БІМ

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Необов'язковість упровадження будівельного інформаційного моделювання (БІМ), яке створює динамічну комп'ютерну модель об'єкта на стадії проектування і в процесі його будівництва та експлуатації</p>	<p>Упровадити інформаційне моделювання на основі концепції та програми БІМ з метою подальшого прийняття відповідних законодавчих та нормативних актів.</p> <p>Передбачити розробку нормативних документів – національних стандартів, що відповідатимуть міжнародним стандартам.</p>
 <p>Невизначеність на рівні законодавства необхідності БІМ для державного сектору, відсутність відповідної державної стратегії, відсутність фінансування програми, що буде поширювати кращий досвід БІМ</p>	<p>Створити координаційний центр для комплексного впровадження БІМ.</p> <p>Розпочати впровадження БІМ-технологій на всіх етапах інвестиційної діяльності державними замовниками.</p>
 <p>Значне відставання від країн ЄС у практиці застосування БІМ, його науково-методичному забезпеченні</p>	<p>Впровадити відповідні програми підготовки та перепідготовки фахівців БІМ у профільних закладах вищої освіти.</p> <p>Створити на основі інформації виробників і постачальників єдину систему класифікації та кодування будівельних матеріалів, конструкцій, машин, механізмів, технічного і технологічного обладнання й устаткування.</p>
 <p>Вітчизняне регулювання проектування, експертизи, будівництва та експлуатації не враховує можливостей БІМ-технологій</p>	<p>Удосконалити процеси тендерних процедур і контрактів, проектування й експертизи БІМ-проектів із застосуванням відповідних програмних комплексів управління будівництвом та експлуатацією будівель і споруд.</p> <p>Створити умови для подання замовником на етапі проведення тендерів на проектування та будівництво орієнтовної вартості об'єкта на основі БІМ, запропонованої проектною організацією.</p>
 <p>Відсутність повної інформації БІМ про об'єкт, що не дозволяє в будь-який час упродовж життєвого циклу отримувати актуальну проектну й експлуатаційну документацію та її візуалізацію для вирішення управлінських завдань</p>	<p>Забезпечити вільний обмін інформацією на основі універсальних форматів даних, представлення проектної документації в електронному вигляді.</p> <p>Упровадити систему здійснення поточних і капітальних ремонтів будівель (споруд) та інженерних мереж на основі БІМ, здійснювати моніторинг за поточним технічним станом побудованого і зданого в експлуатацію об'єкта, напрацювати відповідні банки даних об'єктів-аналогів для їх використання при подальшому проектуванні й будівництві аналогічних об'єктів.</p>



# Аналітичні записки

## Теоретичні основи концепції розвитку публічного управління в галузі будівництва та пропозиції щодо її практичної реалізації.

Автори:

Манцевич Юрій – Вчений секретар ДП “НДПІмістобудування”

Дехтяренко Юрій – Доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії при Президентові України, к.е.н., заслужений економіст України

### 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Сучасний стан публічного управління в галузі будівництва визначається загальним станом публічного управління в державі. Спроби прискорити реформу системи управління в напрямі наближення до європейських стандартів державного управління мають певні позитивні наслідки. Проте, подальше просування без чіткої програми дій не можливе.

Назва аналітичної записки змінена відповідно до подальшої логіки викладення матеріалу. Це пов'язано із специфікою законотворчого процесу та зміною пріоритетів впродовж відносно короткого історичного проміжку часу. У визначенні містобудування (ЗУ “Про основи містобудування”) сказано, що містобудування – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури. В цій логічній послідовності спочатку відбувається діяльність по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, потім після стадії проектування відбувається будівництво. Тобто, будівництво виникає внаслідок містобудування і є похідним від нього.

Відповідно до наведеного, логічним висновком є розроблення спочатку концепції розвитку публічного управління в сфері містобудування, де галузь будівництва буде однією з складових такої стратегії. Але є кілька факторів, які необхідно розглянути, перш ніж остаточно приймати рішення щодо назви та змісту концепції розвитку публічного управління у відповідній сфері суспільної діяльності. Розпочати треба з назви державного органу, який уповноважений на виконання функцій управління в цих сферах – Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства. Термін “містобудування” в назві відсутній, але є “будівництво”. Міністерство є складовою частиною державного управління, отже має вписуватися в загальну структуру владних органів. Президент України і Кабінет Міністрів керуються галузевим розподілом для визначення сфери повноважень того чи іншого міністерства. В класифікаторі видів економічної діяльності (КВЕД) є розділ “будівництво” (коди розділу F, 41, 42 та інші), але немає такого виду економічної діяльності, як “містобудування”. Тому з точки зору формального підходу назва “Концепція розвитку публічного управління в галузі будівництва” є виправданою. Але весь комплекс проблем, пов'язаних з галузевим управлінням, вимагає розгляду всієї сукупності питань, пов'язаних в першу чергу з просторовим розвитком територій (містобудуванням) і галузі будівництва, як наслідку діяльності всіх суб'єктів містобудування.

В результаті аналізу всіх факторів, які впливають на формулювання назви і визначення змісту Концепції публічного управління, було визнано за доцільне в назві взяти за основу галузевий підхід, а змістовно наповнити концепцію питаннями просторового розвитку територій (містобудування) і галузі будівництва. При цьому немає потреби у розгляді специфічних проблем, не розділяти містобудування і будівництво, а визначати це як неподільну завершену форму суспільно корисної діяльності, яка включає всі складові, що можуть бути описані як містобудування і будівництво.

В першу чергу має бути сформульована мета Концепції, запропонована чітка система базових

принципів і цілей, заходів і строків їх виконання. Крім того, при написанні даної записки було враховано, що галузь будівництва є частиною народно-господарського комплексу і використовує, перш за все, відповідні механізми управління адміністративних інститутів, а просторове планування є частиною суспільної діяльності і використовує механізми публічного управління в усій повноті розумінні цього процесу. З точки зору пріоритетності – просторове планування є більш широкою сферою суспільних відносин, ніж галузь будівництва.

28 грудня 2017 року Національна спілка архітекторів України презентувала першу версію Концепції публічного управління в галузі будівництва. Проте подальшого розвитку розроблення Концепції не отримало, і робота над текстом була відновлена лише у вересні 2018 року.

Мінрегіон України, як основний публічний орган в галузі будівництва на рівні держави виконує владні повноваження в межах, визначених законодавством, а відповідні структурні підрозділи обласних і районних адміністрацій, органи місцевого самоврядування, установи і організації державної і комунальної форми власності, які уповноважені на виконання відповідних функцій, мають належний статус.

Впродовж останніх років Мінрегіон, як центральний орган державної влади, що відповідає за формування та реалізацію політики в галузі будівництва, виконав велику роботу по підготовці та реалізації планів боротьби з корупцією та підвищення рівня прозорості власної діяльності як органу влади, так і структур, які знаходяться в сфері відповідальності Міністерства. Проведена значна робота по гармонізації українського галузевого законодавства з європейськими нормами. Детальніше це питання буде висвітлене у відповідних аналітичних записках цієї роботи.

Необхідно звернути увагу на досить велику кількість заходів, які щорічно проводить Мінрегіон для запровадження принципів Концепції публічного управління у галузі будівництва у вигляді семінарів, конференцій, круглих столів, нарад та робочих зустрічей з представниками центральних органів влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, бізнесу та підприємництва, з громадянами. Це дає можливість зробити висновок про регулярність такої роботи, її значні обсяги та певну ефективність.

Крім того, важливо звернути увагу на роботу неурядових організацій, які самостійно готують та проводять заходи, аналогічні офіційним у вигляді семінарів, конференцій, круглих столів, нарад та робочих зустрічей з представниками центральних органів влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, бізнесу та підприємництва, з громадянами. Такі заходи в переважній більшості координуються з Мінрегіоном, але часто значно менше заформалізовані, відкриті і доступні для бажаючих взяти в них участь.

Позитивним явищем останніх років можна назвати зростання кількості неурядових організацій та окремих громадських активістів, які метою своєї діяльності визначають боротьбу з корупцією, збільшення прозорості діяльності органів влади і уповноважених на це відповідних органів, полегшення доступу до інформації та інші важливі напрями роботи в рамках принципів Концепції публічного управління у галузі будівництва. Крім безпосередніх результатів роботи таких організацій і активістів необхідно звернути увагу на таке позитивне явище як зростання конкуренції в середовищі громадської діяльності. Саме конкуренція і відсутність факторів зовнішнього управління виводить на передові позиції найбільш підготовлених і цілеспрямованих представників громадськості, що дає надію на посилення тиску на офіційні органи влади і удосконалення форм контролю.

В даний час рівень субсидіарності та децентралізації в галузі будівництва слід оцінити як досить високий – галузь належить до числа галузей з найвищим рівнем приватної форми власності підприємств, в галузі практично відсутні вертикальна підпорядкованість центрального, регіональних та місцевих органів управління (крім органів ДАБІ).

Такі кроки відповідають зобов'язанням України здійснити гармонізацію з європейськими нормами не тільки суто формально на рівні адаптації стандартів, норм і правил, але дозволяють змінити філософію подальшого реформування сфери містобудування у відповідності до принципів і цілей «Лейпцизької хартії»: збалансований розвиток економіки, екології та соціальної згуртованості в умовах кваліфікованої забудови міської та сільської місцевості.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

Разом із тим, реальний ефект роботи державних та громадських організацій визначається не обсягами проведених заходів і кількістю розпорядчих документів, а показниками світових рейтингів, які показують надзвичайно повільне просування України до вищих позицій таких рейтингів і високий рівень невдоволення громадянами і представниками бізнесу ситуацією в сфері містобудування, будівництва та відкритості інформації.

Така невідповідність значних обсягів роботи і її низької ефективності говорить про погану координацію роботи, помилки при визначенні ключових точок прикладання зусиль, відсутність реального бажання вести боротьбу з монопольними структурами, які контролюють основні грошові потоки як безпосередньо в галузі будівництва, так і суміжних галузях та окремих підприємствах-монополістах.

Найкраще це проілюструвати на матеріалах рейтингу “Doing Business” впродовж кількох років. Так, Україна у 2018 році займає 76 місце за загальними показниками. У 2006 році, коли було вперше опубліковано зазначений рейтинг, Україна посідала 140 позицію, а у 2016 – 80-у позицію. На перший погляд безумовний прогрес. Але детальний аналіз показує наявність значних проблем у легкості ведення будівельного бізнесу в Україні – по індикатору “отримання дозволу на будівництво” – ми на 35-й позиції, по захисту прав інвесторів – на 81 позиції, а за неефективністю законодавства про банкрутство – аж на 149-й позиції. Великі проблеми з підключенням до мереж як по процедурі отримання технічних умов, так і вартості під’єднання. Зазначені ускладнення, виявлені в ході аналізу показників рейтингу “Doing Business”, опосередковано можуть бути індикаторами проблем в бізнес-процесах, пов’язаних з галуззю будівництва. Проте, будівництво є фінальною стадією просторового розвитку. Принципові рішення щодо можливості і доцільності розміщення конкретних об’єктів в певному місці приймаються у документації з просторового планування (містобудівній документації).

До найбільш важливих проблем сьогодення можуть бути віднесені:

- відсутність системи показників, за якими можна оцінювати реальний стан справ у сфері просторового розвитку регіонів та населених пунктів, будівництва та галузей, які з ним безпосередньо пов’язані. Так, державна статистика все більшу кількість показників, які пов’язані з якістю життя населення, розвитку територій та основних галузей переводить з абсолютних показників у відносні, що ускладнює для більшості користувачів розуміння процесів, які відбуваються в країні;
- недосконалість містобудівного законодавства викликає багато нарікань всіх сторін правовідносин у цій сфері (органів влади, органів місцевого самоврядування, замовників, проектантів, підрядників і громадян), що спричиняє внесення великої кількості законопроектів народними депутатами України та Кабінетом Міністрів (законопроектів за ініціативою Президента в цій сфері практично немає). На цей час у Верховній Раді зареєстровано понад 30 законопроектів, які знаходяться на розгляді профільного комітету, з них більше 20 мають на меті внесення змін до Закону “Про регулювання містобудівної діяльності”. Велика кількість законопроектів не гарантує належного удосконалення законодавства;
- незважаючи на значні позитивні зрушення в сфері архітектурно-будівельної інспекції, діяльність органів ДАБІ викликає дуже багато нарікань на всіх рівнях;
- обмеженість доступу до містобудівної документації позбавляє можливості громадян і громадські організації відстоювати свої інтереси, своєчасно виявляти випадки незаконного заволодіння земельними ділянками, незаконне будівництво, порушення вимог законодавства тощо;
- органи місцевого самоврядування не забезпечують належного контролю як за розміщенням новобудов, так і за процесом будівництва. В цьому відношенні є показовим відсутність належного законодавчого регулювання захисту прав громадян, які вкладають кошти у будівництво житла.

Одним з найважливіших наслідків критичного аналізу ситуації є формулювання блоку фінансово-економічних питань. Основна вада українського містобудівного і будівельного законодавства полягає в тому, що внаслідок блокування ідеї врахування втрат і вигоди як складової оцінки ефективності містобудівного розвитку та галузі будівництва більшість рішень приймаються не прозоро і без належного обґрунтування. В даний час містобудівне і будівельне законодавство не містить чітких механізмів по визначенню, належному обліку і оподаткуванню вигоди від використання корисних властивостей як земельної ділянки, так і об’єктів нерухомості, які вже існують або споруджуються.

Лева частка надприбутків, що формуються при забудові найбільш привабливих земельних ділянок привласнюється групою фізичних та юридичних осіб, які забезпечують реалізацію інвестиційного проекту. Цю ситуацію неможливо визначити як незаконну просто тому, що закон повністю ігнорує це явище. **Розподіл вигоди формує найбільшу корупційну складову в усій галузі будівництва через те, що всі сто відсотків тіньових потоків, які породжуються формуванням, вилученням і розподілом цієї вигоди не контролюються ні органами державної влади, ні органами місцевого самоврядування, ні громадськими організаціями.** Владні структури не зацікавлені у виявленні, обліку та оподаткуванні цих фінансових потоків, а громадськість не має доступу до інформації (практично вся ця інформація віднесена до комерційної і не підлягає розголошенню), а також належних професійних навичок.

**На цей час відсутня Стратегія або Концепція розвитку галузі будівництва**, де було би виділено проблеми визначення, обліку та контролю за формуванням і розподілом вигоди, яка має знайти своє відображення в Програмі дій на період до 2030 року. На основі цього можуть бути створені механізми компенсації за збитки або погіршення умов проживання мешканців районів, що склалися, розрахунок відрахувань на розвиток інфраструктури для забезпечення сталого розвитку населених пунктів та інші механізми компенсації за будь-які рішення органів місцевого самоврядування і дії бізнесу. Світова практика містить багато прикладів застосування як стандартних процедур **економіко-математичного моделювання** так і спеціалізованих пакетів прикладних програм. **В реаліях українського містобудування відсутня не тільки практика, але й прагнення до таких методів оцінки підготовлених та прийнятих рішень.**

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

При підготовці цього розділу автори виходили з того, що основні напрями – історичні, економічні, соціальні та екологічні аспекти в розвитку міст і регіонів визначені у Лейпцизькій хартії, тому дублювати їх або тлумачити їх на свій розсуд немає сенсу. Матеріали даного розділу спрямовані на пошук можливостей для адаптації загальних ідеологічних засад цього документу до умов і особливостей розвитку України на даному історичному етапі. Зокрема, те, що задекларовано міністрами країн-учасниць як зобов'язання політичного характеру цілком можуть розглядатися як ідеологічна платформа подальших дій публічної влади в Україні по створенню певних концепцій, соціально-економічних моделей, програмних документів:

- інтеграція основних принципів Лейпцизької хартії сталого європейського міста в політику регіональної та муніципальної влади;
- поліпшення засобів для інтегрованого міського розвитку, сприяння вдосконаленню управлінських структур для їхньої реалізації;
- сприяння збалансованому просторовому розвитку на базі європейської поліцентричної системи міст.

**Мета Концепції** полягає у визначенні стратегії розвитку публічного управління у сфері просторового планування територій та галузі будівництва, що базується на засадах сталого розвитку. Для забезпечення практичної реалізації стратегії передбачено розроблення Програми дій на період до 2030 року. Реалізація Програми передбачається на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідно до поставлених задач, повноважень та наявних засобів.

**Об'єктом публічного управління** є відносини, що виникають в процесі взаємодії владних інститутів та інститутів громадянського суспільства на державному, регіональному, місцевому рівнях управління при здійсненні просторового планування.

**Суб'єктами даної концепції** є: владні інститути та їх посадові особи, інститути громадянського суспільства та населення.

**Базовими принципами Стратегії** є:

**Законність** означає, що закони, які реалізуються в процесі публічного управління, повинні відповідати праву з погляду на загальну та рівну для всіх свободу і справедливість та оберігати громадян і бізнес від проявів будь-якого свавілля. Право повинне домінувати над владою.

Дотримання принципу законності передбачає діяльність в рамках закону не тільки владних інститутів, але й представників громадськості, тобто його дія є всеохоплюючою.

**Публічність** включає: доступність публічного управління для громадян, прозорість функціонування органів влади; участь у їх діяльності, громадський контроль за діяльністю органів управління за дотриманням інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Дія цього принципу має певні обмеження, які визначені відповідно до принципу законності - прозорість функціонування органів влади не розповсюджується на ті сектори діяльності або документи, які визначені законом як такі, що мають обмежений доступ (секретні або для службового користування). При цьому обмеження стосуються лише самої інформації, а документи, якими регламентується обмеження доступу, критерії їх визначення та порядок доступу мають бути оприлюдненими.

**Науковість** – система управління формується у відповідності з вимогами науки управління. Галузеве управління передбачає удосконалення не тільки процесу управління, але й самої галузі як об'єкта управління.

При цьому необхідно дотримуватися двох основних умов: постійного вивчення законів, принципів, методів та інших складових управлінської науки; систематичного удосконалення практики управління на основі останніх досягнень науки, вивчення і узагальнення кращого досвіду. Науковість галузевого управління розповсюджується не тільки на питання суто управлінського характеру, а, перш за все, на підвищення наукової обґрунтованості принципово важливих для галузі питань розвитку самої галузі, наповнення її змістом відповідно до кращих світових зразків. Зокрема, для сфери просторового розвитку територій це можуть бути питання удосконалення методів муніципального управління, підвищення організації місцевого самоврядування або механізми забезпечення надійного контролю за використанням земельних ресурсів, впровадження новітніх технологій підготовки і прийняття рішень на основі BIM, застосування цифрових технологій при проектуванні і реалізації містобудівної і проектної документації та інших питань. Особливо важливим для української галузевої науки є відродження наукових і впроваджувальних центрів, які здатні проводити наукові дослідження світового рівня як на фундаментальному теоретичному рівні, так і на прикладному.

**Ефективність** – досягнення поставленої мети за найменших витрат на основі вибору найбільш ефективного управлінського рішення на основі комплексного аналізу ситуації і розгляду багатьох варіантів рішень з метою досягнення кращого результату.

В останні роки оцінка ефективності розвитку територій зводиться до досить обмеженого кола показників, серед яких домінуюче положення займають обсяг капітальних вкладень, розподіл доходів на душу населення, інвестиційна привабливість. При цьому часто застосовуються методики оцінки, які не відповідають світовим стандартам, а значить ми отримуємо викривлену інформацію. Ефективність має враховувати не тільки прямі доходи або прибутки, але й наслідки бізнесової діяльності для відповідних територіальних утворень. Зокрема, розміщення підприємства по переробці харчових продуктів може дати зростання показників вкладених інвестицій, зростання місць зайнятості для кількох десятків осіб, здатне погіршити екологічні умови для десятків або сотень тисяч осіб. Потрібна комплексна оцінка ефективності таких проектів не тільки по зростанню податків і рівня заробітних плат, а і втрат населення від погіршення працездатності та витрат на відновлення здоров'я.

На даний час підходи до врахування економічної складової часто підміняються оцінкою вигоди проекту для інвестора. При цьому компенсація суспільних втрат навіть не розглядається. Будь-який проект повинен проходити громадську експертизу з метою недопущення отримання надприбутків окремих бізнесменів за рахунок втрат суспільства.

**Плановість** – організація та здійснення державного управління, створення планів соціально-економічного розвитку окремих населених пунктів, територій, регіонів, галузей народного господарства, проектування та реалізація програм вирішення тих чи інших питань.

Основною проблемою реалізації документації з просторового планування територій (містобудування) є її відірваність від системи прогнозування соціально-економічного розвитку відповідних територіальних утворень. З одного боку відсутність фінансового обґрунтування дозволяє не брати до уваги наявність реальних ресурсів і прощовувати авантюристичні проекти, а з іншого - відволікати увагу громадськості начебто наявністю розміщення необхідної інженерно-транспортної і соціальної інфраструктури, але без узгодження по термінах і міцерозташуванню відповідних об'єктів спрямовувати реальні фінансові потоки на задоволення приватних бізнес інтересів. Управління в "ручному режимі" створює загрозу для відповідального бізнесу у невиконанні



органами місцевого самоврядування своїх зобов'язань по належній підготовці територій для реалізації будівельних проектів. Тому створення єдиної планової системи в межах відповідних територій дозволить забезпечувати їх комплексний розвиток.

Окремо слід виділити принципи **субсидіарності та децентралізації** і зупинитися на них трохи детальніше:

Це одні з найбільш важливих принципів, задекларованих Лейпцизькою хартією. При розробленні пропозицій щодо розширення сфери застосування цих принципів, які є ключовими елементами і мають абсолютно чітку мету в Україні як державі. Вони несуть в собі певні особливості при їх реалізації в рамках конкретної галузі. Щодо регіонального розвитку в цілому принцип субсидіарності відіграє ключову роль у зміні формату публічного управління. Разом із тим, відповідно до законодавства України цей принцип в сфері просторового планування (містобудування) був реалізований ще на початку двохтисячних років практично в повному обсязі – органам місцевого самоврядування відповідно до їхніх повноважень були передані всі важелі управління просторовим розвитком як регіонів, так і населених пунктів. Ці повноваження закріплені в законах України "Про основи містобудування", "Про планування і забудову територій", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації" та ряді інших. Відповідно до зазначених законів саме регіональні та міські, селищні та сільські органи влади мають достатньо широкі повноваження з визначення наступних питань:

- види документації, які необхідно розробити для відповідної території;
- обсяги та строки фінансування розроблення документації у взаємозв'язку з бюджетним законодавством;
- перелік завдань, які мають бути вирішені такою документацією;
- пріоритети, які визначають подальше спрямування розвитку регіону або населеного пункту;
- рівень свободи бізнесу у використанні територій для реалізації інвестиційних програм;
- вимоги до комплексності освоєння територій, збереження історичної спадщини та захисту довкілля
- та багато інших питань.

Основна проблема щодо прийняття рішень публічною владою щодо просторового розвитку полягає насправді не у подальшому розширенні повноважень, а в їхньому впорядкуванні. Таке впорядкування має здійснюватися в таких напрямках (розташовані в порядку важливості):

1. влада має стати публічною не тільки в розумінні орієнтації на діяльність по регулюванню (управлінню, упорядкуванню) суспільних відносин, але перш за все наблизити свою діяльність на потреби людей (публіки – словник української мови тлумачить це слово не тільки як глядачі, відвідувачі, але й як люди, народ, товариство);
2. влада має забезпечити практичну реалізацію одного з найважливіших інструментів публічності влади для залучення широкої громадськості до прийняття рішень – доступ до джерел інформації про територію та свої рішення щодо її просторового розвитку;
3. необхідно подолати необмежену сваволлю бізнесових інтересів у використанні територій населених пунктів і повернутися до класичного принципу збалансованого комплексного розвитку не тільки нових районів, але й районів з усталеною забудовою та власним життєвим середовищем, яке включає не тільки райони історичної забудови, але й освоєні території з відносно новими житловими утвореннями;
4. влада має враховувати, що в міському досить щільному просторі принцип сталого розвитку передбачає не тільки збереження та створення нових парків і скверів, але й ощадливе використання прибудинкових територій і локальних ділянок озеленення;
5. тільки за умови посилення громадського контролю можуть бути усунені порушення вимог щодо забезпечення нормативної щільності та висотності забудови, резервування належного простору для автостоянок, дитячих і спортивних майданчиків, зелених зон, при цьому виникає конфлікт інтересів мешканців, який закладається ще на стадії розроблення документації з просторового планування жилих утворень;
6. відсутність гнучкості у планувальних рішеннях призводить до нездатності місцевої влади належно реагувати на коливання демографічної структури, тому потребує удосконалення система прогнозування розвитку не тільки всієї громади, але й окремих районів та



суспільних і демографічних груп.

Цей перелік не є вичерпним, але він адаптує положення європейської політики інтегрованого міського розвитку. Лейпцизька хартія визначає політику інтегрованого міського розвитку як процес, у якому координуються просторові, секторальні і тимчасові аспекти ключових сфер міської політики.

Тезу щодо необхідності залучення суб'єктів господарювання, зацікавлених учасників та широкої громадськості необхідно також розуміти в контексті створення конкретних механізмів такого залучення. Необхідні законодавчі інструменти для перетворення чисто формальних заходів у масове і зацікавлене обговорення програм і проектів, створення зворотного зв'язку між владою і громадою. Це дозволить поступово збільшувати вплив громади на прийняття рішень, тобто влада має не тільки передаватись від органів управління до громади, але й громада має докласти зусиль, щоб взяти значну частину владних повноважень.

Розроблення Концепції публічного управління у галузі будівництва є позитивним явищем з двох причин:

1. розроблення Концепції дозволяє системно і критично переглянути загальні підходи до методів управління галуззю будівництва та переоцінити набір механізмів та інструментів, які використовуються для забезпечення діяльності публічних органів в сфері просторового розвитку і будівництва в Україні;
2. залучення фахівців з різних сфер діяльності дозволяє поглянути на реформування галузі як на єдиний комплексний процес, що в результаті має на меті суттєве поліпшення якості життя населення, діяльності бізнесу та наповнення загальних принципів сталого розвитку територій конкретними діями.

Ключовим фактором, який має вплинути на результат роботи, є орієнтація на широке залучення громадських організацій до її виконання. Проте, важливим є професійний підхід до аналізу кожної складової майбутньої Концепції.

### **Програма дій на період до 2030 року. Політичні спрямування уряду**

Зважаючи на характер даного документу, запропоновані концептуальні пропозиції формують лише основні елементи такої програми та вимоги до її створення. В Концепції не можуть бути визначені обсяги коштів та потреба в ресурсах для реалізації Програми, які мають визначати відповідні урядові структури в межах своїх повноважень. Програма дій має бути створена як самостійний повноцінний розпорядчий документ, пройти всі передбачені законодавством етапи погодження, громадське обговорення і тільки після цього подаватися на затвердження.

Проект програми дій на період до 2030 року виходить з необхідності комплексного вирішення проблем галузі.

Програма дій підготовлена відповідно до принципів Лейпцизької хартії та основних напрямів розвитку просторового розвитку регіонів і населених пунктів України та будівельної галузі.

Діяльність інститутів публічного управління має бути спрямована на виконання наступних завдань:

#### **3. Реформа публічного управління галузі.**

Запровадження чіткої та зрозумілої середньострокової стратегії Мінрегіону України.

Розроблення системи показників оцінки ефективності діяльності, узгодженої з системою показників Уряду. Організація моніторингу виконання стратегії.

Посилення ролі органів, до складу яких входять представники громадськості.

Налагодження ефективної співпраці з профільним комітетом Верховною Радою України, залучення народних депутатів України до підготовки концепцій законопроектів відповідно до Плану законодавчого забезпечення реформування галузі.

#### **4. Реформа законодавчої бази просторового планування та будівництва**

Розроблення Будівельного кодексу України як кодифікованого акту, який значно розширює склад напрямів правового регулювання, впорядкує вже існуюче законодавче поле та узгодить понятійний апарат, термінологію, підходи до регулювання правовідносин у всіх видах діяльності, що входять до сфери регулювання кодексу.

Правове забезпечення комплексного розвитку регіонів і населених пунктів, дотримання суспільних інтересів та інтересів бізнесу на основі принципів Лейпцизької хартії

Вдосконалення механізму оцінювання нормативно-правових актів на відповідність вимогам законодавства ЄС.

### **5. Приведення нормативно-правових актів регулювання галузевого законодавства у відповідність до концепції Будівельного кодексу**

Продовження роботи по адаптації галузевого законодавства до європейських стандартів відповідно до взятих на себе зобов'язань та узгодження норм, стандартів і правил з концепцією Будівельного кодексу.

Забезпечення принципу законності діяльності органів публічної влади на основі комплексного вирішення проблеми реформування законодавчої бази.

### **6. Узгодження правового поля земельного і містобудівного законодавства**

Створення єдиної ідеологічної платформи реформування земельного і містобудівного законодавства в питаннях використання земель, призначених для забудови.

Створення спільної робочої групи з представників владних інститутів та інститутів громадянського суспільства обох напрямів діяльності для напрацювання єдиних підходів у запровадженні стандартів та регулювання правовідносин в сфері землеустрою і містобудування.

Створення спільної депутатської групи для пошуку політичних компромісів у вирішенні цих проблем.

Підготовка та прийняття проектів нормативно-правових актів.

### **7. Запровадження у сферу просторового розвитку територій та будівельну галузь економічного блоку по врегулюванню проблеми компенсацій**

Створення наукової бази, теоретичного обґрунтування мети, об'єктів, суб'єктів та принципів функціонування компенсаційних механізмів економічного регулювання в сфері просторового розвитку територій та будівельної галузі.

Розроблення програми дій в сфері реформування економічних відносин просторового розвитку і будівництва.

Створення робочої групи для узгодження позицій та врахування інтересів громадянського суспільства і бізнесу.

Розроблення проектів нормативно-правових актів по внесенню змін в чинне законодавство та створення нових актів.

### **8. Впровадження цифрових технологій**

Розроблення комплексної галузевої програми впровадження цифрових технологій у створення, зберігання та обробку інформації.

Переведення всіх процесів підготовки та прийняття найбільш важливих рішень на платформу BIM (Building Information Modeling), перетворення технології ГІС на стандарт оброблення просторових даних.

Включення економіко-математичного моделювання і аналізу до переліку основних інструментів публічного управління.

Розроблення єдиної програми створення та забезпечення функціонування реєстрів та кадастрової інформації, узгодженої з аналогічними системами інших галузей господарства.

Підготовка фахівців з супроводу цифрових технологій та створення спеціалізованих підрозділів у владних інститутах в залежності від їх потреб і можливостей.

### **9. Широке впровадження принципів сталого розвитку в усі сфери просторового розвитку територій та галузі будівництва**

Запровадження принципів сталого розвитку на всіх стадіях проектування та реалізації

прийнятих рішень.

Збереження навколишнього середовища та екології, зокрема в контексті Директиви ЄС про стратегічну екологічну оцінку.

Розширення участі громадськості у підготовці та прийнятті рішень, які пов'язані з питаннями збереження навколишнього середовища та екології. Запровадження громадської експертизи проектів.

#### **10. Збереження історико-культурної спадщини**

Удосконалення взаємодії органів архітектури та охорони культурної спадщини.

Прискорення зонування населених пунктів у відповідності до встановлених обмежень просторового розвитку територій на основі вимог охорони культурної спадщини.

#### **11. Удосконалення системи дозвільних процедур**

Забезпечення збалансованого підходу до врахування вимог законодавства щодо безпеки, надійності, екологічності інвестиційних проектів та інтересів розвитку бізнесу.

Практичне застосування принципів прозорості діяльності та доступності інформації відповідно до вимог законодавства. Публікація повного змісту наданих дозволів, а не тільки їх реквізитів.

Значне розширення участі громадськості в контролі за проходженням дозвільних процедур, повноважень щодо здійснення громадського контролю та підвищення ролі громадськості у прийнятті рішень по наданню дозволів на об'єкти СС2 та СС3.

#### **12. Розроблення зрозумілої і відкритої політики щодо базових наукових і проектних організацій**

Зміна критеріїв віднесення до базових не тільки на основі участі у розробленні ДБНів, але й виконання найбільш важливих державних завдань в проектуванні, законотворенні, науковій діяльності.

Розроблення нових принципів віднесення організацій до базових.

Відкрите обговорення з залученням громадськості до питання надання преференцій і зобов'язань, які отримують базові організації.

#### **13. Страхування ризиків у будівництві**

Розроблення прозорості і зрозумілої політики в усіх сферах відповідальності Міністерства (регіональна політика, просторове планування, проектування, спорудження об'єктів, залучення інвестицій та коштів, в тому числі приватних осіб).

Розроблення програми заходів по впровадженню страхування в короткостроковій та середньостроковій перспективі.

Створення громадської ради по регулюванню страхування ризиків у будівництві із залученням представників Міністерства, будівельних самоврядних організацій, страхових самоврядних організацій, банківського сектора, громадськості.

#### **14. Контроль та нагляд**

Розроблення концепції переходу від переважно державного архітектурно-будівельного нагляду і контролю до переважно недержавних форм контролю.

Зміна парадигми регулювання правовідносин в сфері контролю і нагляду в будівництві.

#### **15. Громадський контроль**

Забезпечення доступу громадськості до інформації на всіх стадіях підготовки та прийняття рішень щодо просторового планування та будівництва відповідно до вимог законодавства.

Значне розширення повноважень громадських організацій у виконанні контролюючих функцій.

Визначення статусу громадського контролю і підвищення відповідальності владних інститутів за врахування пропозицій від громадськості.

#### **16. Стратегії, програми, проекти, плани та договори**

Запровадити систему стратегічного планування просторового розвитку територій як одного з елементів розроблення стратегій соціально-економічного розвитку регіонів і населених пунктів і досягти їх нерозривного зв'язку.

Удосконалити сфери застосування, порядок розроблення та затвердження програм, проектів та планів.

Розробити план заходів з реформування договірних відносин в сфері просторового розвитку і галузі будівництва відповідно до кращих практик зарубіжних країн.

### **Політичні спрямування уряду**

Наразі держава не задекларувала жодним чином самостійної політики щодо будівельної галузі або просторового розвитку. Є окремі положення в Стратегії регіонального розвитку, Стратегії сталого розвитку, які прямо чи опосередковано стосуються цих проблем.

Ми розглядаємо політику як діяльність з управління та керівництва суспільством на основі публічної влади. Відповідно, політичні спрямування галузевого характеру мають формуватися і реалізовуватися органом публічної влади, уповноваженим на це державою. Мінрегіон несе відповідальність за формування політичних пріоритетів в сфері містобудування і галузі будівництва. В результаті політичні спрямування уряду в цьому контексті мають на меті узгодження галузевих пріоритетів із загальнодержавними. Таких чутливих точок дотику може бути кілька:

- забезпечення розроблення прогнозів територіального розвитку на рівні регіонів і окремих населених пунктів шляхом розроблення і затвердження документації з просторового планування своєчасно і належної якості;
- узгодження прогнозів територіального розвитку з прогнозами соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- створення економічних передумов для розвитку галузі будівництва у необхідних обсягах та з необхідною локалізацією у відповідності до прогнозних матеріалів;
- забезпечення своєчасного оновлення законодавчої бази для реалізації державної політики в сфері просторового планування і розвитку галузі будівництва.

Наведені пріоритети державної політики не є вичерпними.

Разом із тим, слід звернути увагу на опосередкований вплив процесів, які відбуваються в інших сферах суспільного розвитку. Зміни демографічної ситуації мають суттєвий вплив на просторовий розвиток регіонів і населених пунктів. Але є певні аспекти, які справляють свій вплив зовсім не так, як прогнозують прояв цього фактору при розробленні стратегій і прогнозних документів. Скорочення населення в більшості регіонів сприймається негативно, але цей процес має специфічний прояв при розробленні містобудівної документації. Переважним показником, який покладено в основу визначення вартості розроблення генерального плану, є чисельність населення відповідного міста, селища, села. При розрахунках замовник і виконавець генерального плану зацікавлені у максимальному збільшенні прогнозної чисельності населення для зростання вартості проекту навіть в тих випадках, коли до цього немає жодних економічних та/або соціальних передумов. Крім суто вартісної складової певну роль відіграє фактор престижності – чим більше місто, тим більше уваги до нього. Отже, відбувається свідоме завищення показників для отримання додаткових вигод.

В разі довгострокового планування розвитку будівельної галузі на основі таких прогнозів ми отримуємо падіння виробництва і банкрутство підприємств. Внаслідок сукупної дії зазначених чинників складається парадоксальна ситуація – держава декларує боротьбу з корупцією як основний пріоритет своєї політики і одночасно недосконалість нормативної бази руками державної влади формує підґрунтя для корупції. Цей приклад показує недосконалість системи підготовки стратегічних документів. Обмеженість ресурсів, часу і професіоналізму не дозволяє належно опрацювати матеріали і виконати відповідні розрахунки. Визначення стратегічних цілей є лише необхідною, але не достатньою умовою формування і реалізації політики в сфері просторового розвитку територій і галузі будівництва.

Окремо слід зупинитись на трансформації економічних засад розвитку просторового планування і галузі будівництва як одного з ключових політичних пріоритетів держави. Для порівняння, в Будівельному кодексі Німеччини слово "компенсація" зустрічається 338 разів. Система компенсацій

є досить розповсюдженим і складним механізмом, який добре врегульований законодавством. Застосування компенсації передбачається у випадках негативного впливу на екологію, при вилученні земельних ділянок, переселення мешканців в інше житло, прийняття адміністративних рішень, які ускладнюють або унеможливають використання майна, та багатьох інших випадках. Необхідно зазначити, що будь-які питання (виплати або отримання) компенсації вирішуються або безпосередньо органами місцевої влади, або за їх участю (наприклад, розгляд справ у суді).

Натомість, в базовому галузевому Законі України "Про регулювання містобудівної діяльності" слово "компенсація" зустрічається два рази, в одній статті 38, в єдиному випадку – компенсації за знесення самовільно збудованого об'єкту.

Основна проблема українського будівельного законодавства і законодавства у сфері просторового розвитку територій містить вкрай обмежений перелік випадків компенсацій. При цьому такі механізми важко застосувати через погано прописані норми щодо опису самих випадків, які потребують компенсації, порядок їх застосування, відповідальність осіб (фізичних чи юридичних) за неналежне вирішення проблеми компенсації (відмови, затягування, викривлення, неправомірне застосування тощо).

Ця проблема потребує глибокого вивчення та розроблення відповідної системи заходів щодо впровадження європейської практики створення і правозастосування механізмів компенсації в усіх сферах будівельного права. Для комплексного вирішення цієї проблеми необхідне залучення досвідчених іноземних фахівців по двом ключовим напрямкам: право і економіка.

### **Схема відносин у сфері. Інститути та учасники**

Схема відносин в галузі значною мірою визначається системою адміністративного управління органів публічної влади і зараз знаходиться в фазі трансформації – від жорсткої адміністративно-командної системи до сучасних методів управління та адміністрування. Це стосується не тільки перебудови центрального апарату, але й всіх регіональних та місцевих органів управління. Така трансформація спрямована на зменшення прямого впливу методу вертикального управління та на значне розширення повноважень і відповідальності структурних підрозділів. Формальною ознакою такої перебудови є створення департаментів і дирекцій в структурі управління Мінрегіону, розширення можливості і необхідності прийняття самостійних рішень, підвищення відповідальності за результати діяльності. Так, раніше правом підпису на всі документи мали тільки посадовці першого ешелону (Міністр та його заступники). Зараз директори департаментів не тільки можуть, але й зобов'язані підписувати відповіді на звернення, роз'яснення, листи, самі звертатися до органів влади і місцевого самоврядування з питань, що входять до їхньої компетенції. Аналогічні зміни, але значно повільніше відбуваються в регіональних та місцевих підрозділах органів публічної влади.

Варто звернути увагу на значне розширення співпраці органів публічної влади з громадськістю шляхом створення різноманітних органів зі змішаним складом, куди входять як посадові особи, так і представники громадських організацій. При цьому слід підкреслити, що частина таких органів має розпорядчі повноваження. Тобто, представники громадських організацій беруть участь у голосуванні як рівні члени таких органів і таким чином мають прямий вплив на діяльність публічної влади. Як приклад можна навести склад науково-технічної ради Мінрегіону та її секцій.

Всі учасники процесу не можуть скласти єдине ціле – у них різні задачі, можливості та інструменти. Проте процес їх зближення буде відбуватися і надалі.

**Інститути** умовно можна об'єднати в дві великі групи:

- владні інститути, які включають в себе органи управління центральної влади, регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування, а також тимчасові та постійні комісії, комітети та інші подібні утворення, які набули або яким делеговані певні владні повноваження;
- інститути громадянського суспільства, до яких належать громадські організації, професійні і творчі спілки, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші невідповідальні товариства і установи.

Іноді в самостійні інститути виділяють приватні і міжнародні інститути, але по своїй сутності вони, в разі наявності офіційного статусу, можуть бути віднесені до владних інститутів або, незалежно від приналежності до приватних структур, до інститутів громадянського суспільства.

Відносини владних інститутів та інститути громадянського суспільства мають базуватися на принципах законності, справедливості, відкритості, рівноправної участі, партнерства та консенсусу в досягненні визначених цілей суспільного розвитку. При цьому слід розуміти, що є певні законодавчо визначені риси, які не можуть в найближчому майбутньому призвести до їх абсолютної рівності в усіх питаннях.

Прикладом такої тісної співпраці і розподілу повноважень є архітектурно-містобудівні ради. Відповідно до статті 20 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" уповноважені підрозділи органів містобудування та архітектури можуть утворювати їх як дорадчі органи, що діють на громадських засадах. Результати розгляду радою проектів мають виключно рекомендаційний характер і не можуть вимагатися під час погодження та затвердження проекту будівництва. Тобто, з одного боку маємо законодавчо встановлені правила співпраці владних інституцій у вигляді уповноважених органів містобудування та архітектури, а з іншого - участь професійної громадськості в обговоренні конкретних містобудівних і будівельних проектів. Чіткою лінією розмежування повноважень є прийняття остаточного рішення щодо результатів розгляду – його приймає владний інститут.

Розповсюдження подібних видів співпраці повинно бути спрямоване на підвищення політичної культури населення, створення нових можливостей участі громадян в управлінні державними і суспільними справами.

### **Цілі та зміст Концепції тощо**

Основні цілі визначаються як формалізовані та узагальнені стани діяльності органів публічного управління в майбутньому і переглядаються з певною періодичністю на основі результатів моніторингу діяльності відповідних органів та корегування напрямів політики у країні в цілому та галузі будівництва як її важливої складової. Варто зазначити, що запропоновані цілі сформульовані на основі поточної ситуації і можуть корегуватися в ході реалізації Концепції.

Цілей не повинно бути багато, і вони мають визначати узагальнені формулювання бажаного стану окремих напрямів розвитку галузі на відповідний період.

### **Ціль 1. Трансформація органів публічного управління відповідно до європейських стандартів**

Реформа державного управління триває більше 10 років. На початок цього етапу реформи Україна мала дуже низькі показники довіри до влади і, за даними Freedom House, за індексом корупції посідала одне з останніх місць в світі з показником 5.75 з 7 можливих. Згідно зі світовими показниками ефективності врядування Україна посідає доволі низьке місце у рейтингах конкурентоспроможності. Після затвердження Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, затвердженої Розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р, реформа отримала новий імпульс для розвитку.

Наведені характеристики стосуються не тільки системи державного управління, але і всіх її складових, в тому числі Мінрегіону, його підрозділів, а також більшості органів місцевого самоврядування.

Одним з важливих елементів Реформи є створення системи публічного управління, де органи державного управління займуть належне місце відповідно до своїх повноважень. Разом із тим, значне розширення співпраці з громадським сектором дозволяє трактувати роль Мінрегіону як одного з елементів публічної влади. Проте в класичному розумінні публічне управління здійснюється на основі волевиявлення громади та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління. Це повністю відповідає основному спрямуванню Концепції.

Діяльність з просторового планування здійснюється переважно на регіональному та місцевому рівнях, тобто на рівні органів місцевого самоврядування, а на Мінрегіон покладаються функції нормативно-правового забезпечення цієї діяльності і її координація шляхом розроблення Генеральної схеми планування території України і надання державних вимог при здійсненні просторового планування на регіональному і місцевому рівнях. Таким чином ми отримуємо цілісну систему органів публічного управління, яка охоплює всі рівні просторового планування.

Можна було б запропонувати подібний підхід і до розвитку галузі будівництва, але будівельний сектор на 97 відсотків представлений підприємствами приватної форми власності, які не дуже



прагнуть координації з боку Мінрегіону і надають перевагу регулюванню відносин на ринкових засадах. Тому за міністерством залишається тільки функція забезпечення розвитку нормативно-правової бази відповідно до вимог і стандартів ЄС.

***Ціль 2. Інтеграція просторового розвитку у систему соціально-економічних прогнозів як невід'ємної складової***

Незважаючи на декларування в законодавстві і на політичному рівні єдності просторового планування (містобудування) і соціально-економічного розвитку як на рівні держави, так і на рівні регіонів та населених пунктів, така єдність відсутня. Розроблення прогнозних документів в цих двох сферах (концепцій, планів, проектів) здійснюється на різних методологічних засадах, різним законодавством і за різними критеріями. Наслідком цього є, з одного боку, нераціональне витрачання ресурсів, а з іншого - створення корупційних схем для використання такої неузгодженості.

Інтеграція просторового розвитку у систему соціально-економічних прогнозів як невід'ємної складової процесу управління ресурсами регіонів і населених пунктів (просторовими, людськими, фінансовими та іншими) дозволить значно підвищити ефективність функціонування територіальних систем. При цьому слід розуміти, що таке узгодження на рівні держави буде значно ускладнене через масштаби завдань, а на регіональному та місцевому рівнях така інтеграція буде надзвичайно корисною.

Це можна проілюструвати на простому прикладі: коли органи місцевого самоврядування затверджують так звані "титули", вони мають адреси об'єктів майбутнього будівництва, але не бачать повної картини щодо забезпечення відповідного будівельного майданчика інженерно-транспортною інфраструктурою, відсутня інформація щодо наявності оточуючої забудови, її якості, поверховості, щільності і багатьох інших параметрів, які необхідні для прийняття виваженого рішення. З іншого боку, при затвердженні генерального плану населеного пункту ніхто не може гарантувати, що на ті чи інші загальноміські заходи будуть виділені кошти в необхідному обсязі та в потрібний час.

Узгодження рішень має здійснюватися органами місцевого самоврядування в режимі постійного моніторингу прийнятих рішень і постійного зворотного зв'язку між цими видами прогнозної документації.

При уважному аналізі наслідків запровадження інтеграції як постійного процесу можна зрозуміти, що такі дії вигідні для будівельного бізнесу – значне зниження ризиків розбіжностей у часі і просторі щодо забезпечення інженерно-транспортною інфраструктурою та фінансування розвитку населеного пункту і його частин значно підвищить вірогідність отримання прибутку і знизить вірогідність банкрутства.

Значну соціальну вигоду отримає і населення. Зникнуть ситуації з масовою забудовою районів виключно житловими будинками без належного і своєчасного забезпечення соціальної інфраструктури (спорудження шкільних і дошкільних закладів, закладів охорони здоров'я тощо).

***Ціль 3. Забезпечення ефективного управління територіями на основі поєднання інтересів влади, громади і бізнесу***

Ефективне управління регіонами і громадами передбачає забезпечення відчутного прогресу розвитку територій на принципах сталого розвитку на основі тісної співпраці владних інститутів та інститутів громадянського суспільства. Така співпраця передбачає перетворення органів державного та місцевого управління в органи публічного управління з усіма притаманними характеристиками, функціями і можливостями. Це має відбутися на основі перетворення існуючих владних інститутів та інститутів громадянського суспільства, їх ресурсів та можливостей в єдине органічне середовище реалізації ідей сталого розвитку регіонів та населених пунктів.

Відчутний прогрес трактується як позитивні зміни якості життя на відповідній території не як звіт з набором статистичних показників, а як самооцінка населення, що визначається шляхом регулярних соціологічних досліджень по представницьких групах населення, проведених відповідно до надійних методик та на основі наукових підходів в поєднанні з постійним моніторингом показників соціально-економічного розвитку. Набір таких показників має базуватись на міжнародних стандартах звітності і забезпечуватися надійними джерелами інформації. Реалізація людського потенціалу, розвиток громадянського суспільства має відбуватися у відповідності до європейських рекомендацій.



Поєднання інтересів влади, громади і бізнесу здійснюється на принципах функціонування публічної влади при забезпеченні належного доступу до інформації і активному залученні представників громади, громадських організацій і самоврядних громадських організацій, що представляють інтереси бізнесу. Метою такої співпраці має стати економічне зростання громади при дотриманні принципів сталого розвитку і забезпечення комфортного проживання населення на відповідній території. Маючи на меті залучення інвестицій і сприяння створенню робочих місць громада повинна мати можливість комплексно оцінити всі наслідки впливу розміщення будь-якого бізнесу на території громади.

В рамках визначених цілей можуть бути виділені основні завдання. На даному етапі основними завданнями є:

1. Значне зниження рівня корупції в діяльності органів публічного управління у галузі будівництва.
2. Доведення рівня відкритості інформації до вимог, визначених законодавством України у повній відповідності та у повному обсязі щодо розвитку галузі, просторового розвитку регіонів та населених пунктів, процесів підготовки і прийняття рішень.
3. Розроблення системи показників та індикаторів, які дозволять здійснювати публічний аудит діяльності органів публічного управління та контролювати рівень відповідності прийнятих рішень основним принципам, визначеним цією концепцією.
4. Забезпечення постійного моніторингу і оприлюднення його результатів з одночасним розширенням сфери застосування цифрових технологій.
5. Забезпечення регулярності обговорення ключових рішень щодо розвитку галузі та просторового розвитку регіонів та населених пунктів з представниками громадськості, бізнесу і влади.
6. Прискорення діяльності у напрямі адаптації європейських стандартів не тільки як набору документів, а, перш за все, стандартів якості розвитку регіонів і населених пунктів відповідно до принципів Лейпцизької хартії.

**Зміст** Концепції розглядається як сукупність елементів, процесів, зв'язків, які описують Концепцію як суспільно значиме явище. Ця трактовка наближає його до поняття «сенси».

Зміст Концепції має визначатися набором пропозицій, спрямованих на досягнення визначених цілей. Запропонована структура аналітичних записок в цілому відображає коло проблем, які потребують вирішення у визначеній сфері. Проте прагнення одночасного досягнення успіхів у всіх сферах діяльності призведе до виснаження обмежених ресурсів ті відсутності реального прогресу. Наочним прикладом може слугувати політика держави у розробленні та реалізації загальнодержавних програм, визначених у частині 6 статті 85 Конституції України. У 2010 році таких програм нараховувалось понад 540, а рівень їх виконання в середньому не перевищував 5-7% (в найкращих випадках рівень фінансування складав 15%, в гіршому – 0%). Зараз кількість програм скорочено, але ситуація не дуже змінилась. Отже, досвід доводить, що велика кількість заходів і пропозицій не є гарантією якісного покращення ситуації. Тому важливою частиною змісту Концепції є формування системи пріоритетів та етапів її реалізації.

В рамках даної роботи законопроектна та нормотворча діяльність розглядається як основний інструмент досягнення мети.

### Етапи реформування законодавчої бази:

При розробленні законопроектів і нормативно-правових актів необхідно виходити з послідовності виконання завдань. В основу підходу до визначення етапів формування правового поля в сфері просторового розвитку і в галузі будівництва покладено те, що законодавство є системою нормативно-правових актів, що регулюють найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил. Такий підхід можна розглядати як визначення моделі суспільства у майбутньому, коли норми законодавства будуть не тільки прийняті, але й імplementовані. Наступним кроком має бути приведення у відповідність нормативно-правових актів нижчого рівня у відповідність до кодексів і законів. Завершати цей процес має реалізація заходів з впровадження системи нових правовідносин, які виникли внаслідок реформування законодавчої бази.

**Перший етап:** на період до 2021 року – розроблення Будівельного (Містобудівного) кодексу як базового нормативно-правового акту в галузі просторового планування і будівництва. Основна проблема полягає у формулюванні парадигми (в значенні цілісної теоретико-методологічної моделі) кодексу. Закони, які наразі складають основу регулювання правовідносин у сфері

просторового розвитку і будівництва ухвалювалися в різні періоди, для вирішення різних завдань (в тому числі і політичних) з різними пріоритетами. Тому механічне або навіть систематизоване об'єднання в кодекс цих законів буде великою методологічною помилкою. Для кодексу має бути розроблена власна цілісна модель, яка орієнтована на вирішення основних суспільних потреб на принципах Лейпцизької хартії. Тобто, необхідно від галузевого підходу перейти на суспільно-орієнтований підхід за широкої участі громадськості у обговоренні його структури і завдань на самих ранніх стадіях роботи.

**Другий етап:** на період до 2025 року – досягнення переважаючого стану гармонізації українського галузевого законодавства з європейськими рекомендаціями і директивами. Необхідно уточнити, що в даному контексті законодавство передбачає широке тлумачення терміну, яке включає закони та інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Прийняття Кодексу призведе до необхідності приведення у відповідність до нього всієї сукупності нормативно-правових актів, норм, стандартів і правил. Весь цикл цих робіт має бути завершено до завершення другого періоду. Мова йде не про формальну процедуру адаптації документу, а саме принципів, які закладались в основу створення цього документу. Можна встановити і більш короткий період, але практично досягти цієї цілі буде не реально.

**Третій етап:** на період до 2030 року – формування на території України культури застосування законодавства в сфері просторового планування і будівництва в усій багатогранності цього значення як сукупності матеріальних та духовних цінностей, історично набутого набору правил все-редині соціуму для його збереження та гармонізації до європейських цінностей. Культура правозастосування повинна пронизувати всю систему владних інститутів та інститутів громадянського суспільства від самих високих рівнів до самого низу.

Позитивними прикладами залучення громадськості до законотворчої та нормотворчої роботи можна назвати розроблення законопроекту "Про внесення змін до Закону України про регулювання містобудівної діяльності" (реєстр.№6403 від 21.04.2017р.), який вже кілька разів виносився на публічне обговорення в рамках великих форумів (Конференція в рамках виставки "Будекспо-2017", під час проведення "Дня діалогу з владою" Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування та ряді інших заходів). Другим важливим прикладом широкого залучення громадськості є розроблення ДБН Б.2.2-12:2018 "Планування і забудова територій", який пройшов процедуру 80 громадських обговорень.

Доцільно в майбутньому посилити співпрацю з громадськістю в двох напрямках:

- роз'яснювальна робота – для пропаганди переваг, які несуть в собі нові закони і нормативно-правові акти;
- формування соціального тиску на депутатів та посадових осіб всіх рівнів з метою прискорення вирішення нагальних проблем просторового розвитку територій і галузі будівництва в інтересах суспільства.

## Проект Містобудівного кодексу з урахуванням пропозицій експертів GIZ до законопроекту 6403

Автори:

Чернишенко Тетяна – юрист

Соколов Ігор – Дніпровська філія ДП «Державний науково-дослідний та проектно-вишукувальний інститут «НДІПРОЕКТРЕКОНСТРУКЦІЯ»

Куделін Андрій – заст. нач. відділу ДП «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» імені Ю.М.Білоконя

### 1. ПРОБЛЕМИ

Розвиток населених пунктів та територіальне планування мають базуватися на загальних міжнародних принципах з метою створення умов для щасливого життя людини в безпечному середовищі, які викладені у Новій програмі розвитку міст (ООН – Хабітат, Quito, 17-20 October 2016) та Хартії неперервного міського розвитку (Лейпцизькій хартії). Зокрема, з Нової програми розвитку міст випливає, що способи планування, фінансування, розвитку, управління та регулювання міст і населених пунктів за умови визнання сталого міського та територіального розвитку є необхідною умовою досягнення стійкого розвитку і процвітання для всіх. Також у даному документі зазначено, що в питаннях міського і територіального розвитку на перше місце мають ставитися інтереси людей. Цей принцип має враховуватися при розробленні політик, стратегій та інших документів.

Важливо, що в Новій програмі розвитку міст населені пункти розглядаються як такі, що виконують свою соціальну та екологічну функцію земельних ресурсів, забезпечують доступність питної води і санітарних послуг, а також рівного доступу для всіх до суспільних благ і якісних послуг у таких сферах як продовольча безпека і харчування, охорона здоров'я, освіта, інфраструктура, мобільність і транспорт, енергетика, якість повітря і джерела коштів для існування; створюють умови та сприяють участі громадянського суспільства, породжують відчуття причетності та відповідальності серед усіх мешканців; приділяють першочергову увагу створенню безпечних, відкритих, доступних, екологічно чистих і якісних громадських місць, сприятливих для сімей; посилюють соціальну взаємодію та взаємодію між поколіннями, сприяють соціальній згуртованості, задовольняють потреби всіх жителів при визнанні особливих потреб тих, хто знаходиться в уразливому становищі; захищають, зберігають, відновлюють і сприяють формуванню своїх екосистем, водних ресурсів, природних місць проживання і біорізноманіття, зводять до мінімуму свій вплив на навколишнє середовище і переходять до стійких моделей споживання та виробництва (пункт 13); водночас культура і культурна різноманітність визнається джерелом збагачення людства та значним внеском у сталий розвиток міст, населених пунктів і громадян (пункт 10).

Отже, розвиток і планування територій сприяє розвитку суспільства в цілому та його сталому й щасливому майбутньому. В сучасних умовах підвищення ефективності життєдіяльності суспільства в значній мірі пов'язано з необхідністю більш раціонального використання територій населених пунктів і об'єднаних територіальних громад з притаманною їм своєрідною взаємодією довкілля, людини і виробництва та обумовленими цим соціально-економічними потребами, екологічними обмеженнями, ресурсними можливостями.

Однак, мусимо констатувати, що територіальне планування в Україні не забезпечує досягнення вищезазначених цілей, передбачених Новою програмою розвитку міст та не сприяє розвитку нашого суспільства в цілому.

Адже будівельна галузь нині переважно послуговується однією метою – досягнення прибутку. Водночас, як зазначено вище, планування територій відіграє стратегічну роль в майбутньому людства, оскільки є всеохоплюючим процесом, покликаним забезпечити гармонійний розвиток не лише економіки, а й суспільства в цілому. **Тому вважаємо згубним явищем те, що нині держава прикривається метою сприяння бізнесу та розвитку економіки, руйнуючи при цьому планувальну структуру міст, перетворюючи їх на кам'яні джунглі без належної інфраструктури, об'єктів обслуговування, достатньої кількості місць прикладання праці,**

**руйнуючи екосистему та знищуючи культурну спадщину.** Відтак проблемою загального рівня в плануванні територій є те, що замість пріоритетності принципу людиноцентричності найбільшої ваги надають принципу економічної вигоди.

Окрім принципово неправильних підходів до планування територій, варто зазначити і про безсистемність та відсутність чіткої політики в містобудівній сфері, що призвело до **хаотичної забудови** населених пунктів, появи цілої низки дисгармонійних об'єктів. Однак багатоповерхове житло, без соціальної інфраструктури, місць для відпочинку та дозвілля, з непомірним навантаженням на вже існуючу інженерно-транспортну інфраструктуру не є комфортним. **Міста безповоротно втрачають своє архітектурне обличчя**, а девелопери стверджують, що таким чином забезпечується розвиток. При цьому, про розвиток будівельної галузі взагалі не йдеться, оскільки переважна більшість новобудов у містах – багатоповерхове житлове будівництво з жалюгідною архітектурою, агресивними кольорами та дуже маленькими квартирами, з економією на будівельних матеріалах та недотриманням будівельних норм і правил. Адже саме таке будівництво дає найбільший та найшвидший прибуток. **Але низькоякісне житло не може забезпечити розвиток.**

**Для будівництва використовують будь-які території.** На територіях, зарезервованих під школи, садочки, спортивні й дитячі майданчики, з'являються нові багатоповерхівки, забудовуються території над підземними річками та колекторами, сільськогосподарські угіддя, прибережні смуги, ліси та інші території, які відіграють надважливу роль у збалансуванні екосистеми. Житлова забудова замінює території промисловості в містах, що негативно впливає на розвиток економіки, **адже міста втрачають місця прикладання праці**, що вказує на недалекоглядність таких підходів. Такі згубні дії вже дають про себе знати у вигляді соціальних, транспортних проблем населених пунктів, **надзвичайних ситуацій**, пов'язаних із виходом з ладу інженерних мереж.

Окрім того, з метою нового будівництва **існуючі будівлі та споруди, у тому числі зі статусом пам'яток, знищуються** (доводяться до руйнації, спалюються чи списуються з подальшим знесенням). Також під виглядом реконструкції відбувається руйнування існуючих будинків та поява цілковито нових об'єктів. У результаті цього в населених пунктах (не лише в містах, а й в селищах та селах) з'являється забудова з високою щільністю населення, але без належної транспортної і громадської, соціальної інфраструктури та екомережі. Збудова прибережних ділянок, які мають виняткову природну цінність, придамбових територій може призвести не лише до остаточної деградації екологічної системи великих річок та їхніх приток, нищення унікальних природних територій, а й до катастроф, що матимуть наслідком значну майнову шкоду та людські жертви. Окрім того, відсутність стратегічного підходу до планування територій та ресурсів засвідчує масове будівництво малих ГЕС у верхів'ях річок, будівництво інших гідротехнічних споруд (гребель) для використання в промислових, сільськогосподарських цілях. При цьому часто нехтується екологічна складова та вплив на навколишнє природне середовище, що в результаті призводить до замулення, пересихання річок, негативних змін в екосистемі. **Природні ресурси територій «виснажуються» та нищаться заради будівництва нових об'єктів.**

**Відтак потрібно змінювати підходи до будівництва та планування територій. Планування територій має забезпечити сталий розвиток міст** – розвиток, який сам дає імпульс для поступу й подальшого просування вперед. Суть сталого розвитку полягає в прагненні до інтеграції економічних, природоохоронних і соціальних цілей, їхньої збалансованості. При цьому сталий розвиток не узгоджується з метою швидкої наживи та виснаження природних ресурсів, а покликаний зберегти території та їхні природні ресурси для наступних поколінь.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

Визначені проблеми спричинені, зокрема, такими факторами, як:

### 1. Відсутність єдиного системного документа в питаннях регулювання містобудівної сфери, а також неузгодженість існуючих законодавчих актів між собою

Основна проблема законодавства в містобудівній галузі – це його розпорошеність у різних нормативно-правових актах, неузгодженість норм між собою, наявність великої кількості прогалин та колізій. Так, наразі чинне законодавство України налічує біля 20 законів, які регулюють виключно будівництво, містобудування та міське планування. При цьому, існує кілька кодексів, які тою чи іншою мірою, також регулюються питання містобудування та дотичні сфери. До спеціального регулювання містобудівної галузі приєднуються ціла низка підзаконних нормативно-правових актів та державні будівельні норми (ДБН).

Щодо такого регулювання варто навести наступні проблеми:

- **розгалуженість однієї сфери в різних галузях законодавства створює неузгодженість та непрозорість регулювання, породжує колізії та прогалини.** Як приклад, можна навести проблему містобудівної документації найвищого рівня: нині на підставі чинного законодавства неможливо визначити склад та зміст Генеральної схеми України, оскільки Закон України «Про Генеральну схему планування території України» визначає, що порядок розроблення, склад та зміст Генеральної схеми України містяться у нормативно-правових актах. Водночас у нормативно-правових актах зазначено, що склад та зміст мають міститись у законі. І Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» дає тільки відсилку на Закон України «Про Генеральну схему планування території України». Тобто, крім визначення, наразі чинне законодавство не дає роз'яснень та не забезпечує законодавчого регулювання Генеральної схеми України.
- **неузгодженість та нечіткість норм у базовому для цієї сфери Законі** України «Про регулювання містобудівної діяльності», що дає можливість неоднозначно їх тлумачити. Так, наприклад, неоднозначність у статті 19 даного закону призводить до розроблення детальних планів території (ДПТ) всупереч Генеральному плану населених пунктів, а при затвердженні ДПТ вносяться зміни до Генеральних планів у частині функціонального використання території, що порушує інші норми цього ж Закону, де визначено порядок унесення змін до генеральних планів населених пунктів. Це породжує правову нестабільність, а також у майбутньому може призвести до скасування незаконно прийнятої містобудівної документації;
- **часто закони по різному регулюють одні і ті ж самі питання або суперечать один одному.** Так, наприклад, не узгоджені вимоги Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» з пам'ятко-охоронним законодавством. Наприклад, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» наводить чіткий перелік документів необхідних для отримання документа, який дає право на виконання підготовчих чи будівельних робіт; при цьому вказаний перелік у законі визначено як вичерпний та встановлено заборону вимагати інші документи. Водночас Законом України «Про охорону культурної спадщини» передбачена необхідність отримання погодження проектної документації на будівництво та дозволу на земляні роботи; указані документи відсутні в переліку тих, які наведені в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності». Відтак це дає змогу ігнорувати та не виконувати пам'яткоохоронного закону. Також проблеми погодження історико-архітектурних опорних планів та їхнє тривале незатвердження призводить до того, що генеральні плани населених пунктів затверджуються без частини – історико-архітектурного опорного плану, тобто генеральний план розроблений та діє без урахування вимог щодо охорони культурної спадщини. Ці та інші подібні проблеми унеможливають захист та збереження пам'яток культурної спадщини;
- **різність підходів законодавчого регулювання питань цільового призначення земельних ділянок та функціонального використання територій**, що є окремою системною проблемою галузі;
- **велика кількість підзаконних нормативно-правових актів** також створює адміністративні перешкоди та породжує корупцію. Адже громадянам часто важко визначити, який же НПА регулює конкретне питання. Тому перенесення основного регулювання на рівень закону сприятиме зменшенню корупційної складової та зловживань чиновників;
- **регулювання на рівні ДБН** має дві складові проблеми: по-перше, існує велика кількість самих ДБНів, які також часом мають неузгоджені положення, по-друге, кожен ДБН теж містить надзвичайно велике число норм і положень, що породжують значні адміністративні перешкоди.

Отже, вищезазначене свідчить, що більш ніж у будь-якій іншій сфері суперечливе законодавство відкриває двері корупції. Тому необхідно перейти від системи сотень документів до єдиного кодексу, який би **узгодив у собі всі суперечливі норми, запровадив однакові підходи до регулювання та прибрав низку бюрократичних бар'єрів, водночас передбачив всеохоплююче, а не точкове, як є наразі регулювання галузі.**

## **2. Відсутність документації з просторового планування (містобудівної документації) для об'єднаних територіальних громад**

Суттєвою проблемою законодавства у сфері містобудування є й те, що воно не встигає за розвитком суспільних відносин та змінами в адміністративно-територіальному устрої країни. Так, в Україні швидкими темпами створюються об'єднані територіальні громади (ОТГ), проте цілком відсутнє законодавче регулювання документації з просторового планування (містобудівної документації) для ОТГ, що порушує їхні права та законні інтереси, зупиняє в розвитку та покращенню умов їхнього життя, унеможливує залучення інвестицій.



Об'єднані територіальні громади «випали» з законодавчого регулювання не лише в містобудівній, а й в інших сферах. Однак, відсутність та неможливість розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації) для нових утворень (ОТГ) зупиняє їхній розвиток та не дає можливість навіть остаточно завершити процес їхнього створення. Адже без документації з просторового планування (містобудівної документації) не можливо встановити межі територій об'єднаних територіальних громад та розпочати процес відведення земельних ділянок для містобудівних потреб.

Наразі в чинному законодавстві відсутній порядок розроблення документації для ОТГ, а спеціальна документація для ОТГ не передбачена. Відтак ОТГ розробляють схему громади як частину району за замовленням обласних рад. На даний час кожен населений пункт у складі ОТГ розробляє окремий генеральний план, плани зонування та детальні плани територій.

Отже, основні проблеми, пов'язані з відсутністю законодавчого регулювання містобудівної документації для ОТГ полягають у наступному :

1. створені відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднані територіальні громади **не мають можливості реалізовувати свої функції в частині управління територіями** без затверджені органом місцевого самоврядування документації з просторового планування (містобудівної документації);
2. виконання документації з просторового планування (містобудівної документації) як документації регіонального рівня, розробленої відповідно до ДБН Б.1.1-21:2017 «Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад», затвердженого Наказом Мінрегіону № 343 від 27.12.2017 року, **не відображає інтересів громад**, оскільки рішення на його розроблення та затвердження приймає обласна чи районна державна адміністрація;
3. розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації) за існуючою практикою передбачає декілька етапів (розроблення схеми, генеральних планів усіх населених пунктів, що входять до складу громади, детальних планів окремих територій), кожен із яких потребує окремих процедур (прийняття рішення про розроблення документації, збір вихідних даних, безпосередньо розроблення, погодження у відповідних інстанціях, проведення громадських слухань, експертиза, усунення зауважень, затвердження, оприлюднення), що значно **збільшує вартість робіт та строки їхнього виконання**.

Таким чином, усунення прогалин чинного законодавства щодо відсутності документації з просторового планування (містобудівної документації) для ОТГ потребує нагального вирішення.

### **3. Будівництво нових об'єктів не має на меті сталий розвиток міст, створення комфортного середовища для проживання та умов розвитку економіки**

Як було зазначено раніше, забудова та планування територій характеризуються останніми десятиліттями відсутністю стратегічного планування територій та ресурсів у просторі й часі, безвідповідальним ставленням до навколишнього середовища та культурної спадщини, а метою є лише короткострокова вигода.

Українські міста мають величезний потенціал для розвитку країни, але цей потенціал не використовується належним чином. Серед найбільш яскравих прикладів нехтування потенціалу населених пунктів можна навести те, що ні документація з просторового планування (містобудівна документація) вищого рівня, ні детальні плани території, ні програми та стратегії органів місцевого самоврядування не ставлять на меті використання особливостей навколишнього природного середовища, пам'яток історії та культури для розвитку туристичного бізнесу, залучення інвестицій тощо.

Окрім того, відсутній виважений підхід до територій промисловості: усі промислові території в переважній більшості міст виводяться за їхні межі, що, по суті, негативно позначаються на зайнятості населення. Це суперечить принципам, закладеним у Новій програмі розвитку міст (ООН – Хабітат, Quito, 17-20 October 2016) та Хартії неперервного міського розвитку (Лейпцизькій хартії). Зазначені документи однією з цілей просторового планування розглядають подолання бідності через створення нових робочих місць у містах. Водночас генеральні плани більшості населених пунктів України передбачають виведення територій промисловості за межі міста, а органи публічної влади своїми діями чи бездіяльністю по суті знищують ті промислові об'єкти, які вижили в скрутний економічний час. Заміна територій промисловості житловим будівництвом є згубним явищем. Виробничі та промислові території можуть і повинні бути збережені в містах, адже вони є основним місцем прикладання праці. При цьому, звісно, має здійснюватися аналіз (експертиза) впливу об'єктів на навколишнє природне середовище. Не всі виробництва є шкідливими та такими,

що спричиняють негативний вплив на екологію, водночас можуть дати необхідний потенціал для розвитку міст та добробуту населення.

Так само не використовуються особливостей транскордонних території, не враховується науковий потенціал при плануванні розвитку територій та населених пунктів, потенціал суміжних територій та використання потенціалу такого сусідства тощо.

Територіальне планування повинно базуватися на загальних міжнародних принципах із метою створенню умов для щасливого життя людини в безпечному середовищі, які викладені в Новій програмі розвитку міст (ООН – Хабітат, Quito, 17-20 October 2016) та Хартії неперервного міського розвитку (Лейпцизькій хартії).

Відтак документація з просторового планування (містобудівна документація) має стати не лише розплануванням територій, а невід'ємною частиною стратегій регіонального та місцевого розвитку, без яких неможливе процвітання населених пунктів. Цілі містобудівної політики мають стати наслідком виявлених проблем та бути спрямованими на їхнє подолання, а не ігнорувати їх та створювати нові проблеми.

#### 4. Безсистемна й невиважена політика законодавчих змін у містобудівній сфері

Спрощення дозвільних процедур та механізмів контролю в будівництві, децентралізація повноважень та інші реформи у сфері будівництва та зміни законодавчої бази мають не лише позитивні наслідки, про які звітують органи публічної влади, а й на практиці виявили ряд недоліків та нових проблем.

Так, мораторій на здійснення перевірок у будівництві, який діяв тривалий час, спричинив велику кількість самочинних об'єктів. Більша кількість незаконних забудов, які наразі є проблемними, почали будуватися або зазнали змін своїх параметрів без дотримання вимог і правил саме в період існування даного мораторію та неможливості проведення перевірок. Це породило не тільки проблему низки незаконних довгобудів, а й створило ризики для життя і здоров'я як потенційних мешканців, так і навколишніх жителів. Мораторій, якщо і дав тимчасове пришвидшення темпів будівництва, проте породив проблеми, які даватимуть про себе знати ще наступні десятиліття та які доведеться вирішувати прийдешнім поколінням.

Децентралізація повноважень у містобудівній галузі показала, що не всі новостворені органи державного архітектурно-будівельного контролю спроможні належним чином надавати адміністративні послуги в будівництві, здійснювати заходи державного архітектурно-будівельного контролю, що зумовлює виникнення самочинних об'єктів, конфліктних ситуацій та скарг громадян і суб'єктів господарювання.

**Результати здійснення заходів державного архітектурно-будівельного нагляду, відповідно до офіційної статистики ДАБІ України, свідчать, що рівень виявлених порушень сягає 70%(!), що є надзвичайно високим показником, який украй негативно впливає на стан галузі.**

Також перевірки показали, що деякі новостворені органи державного архітектурно-будівельного контролю реально не здатні належним чином виконувати свої функції. Окрім того, при запровадженні реформи децентралізації в будівельній галузі невирішеним залишилося питання нагляду над органами державного архітектурно-будівельного контролю на місцях, що призвело не лише до неналежного виконання повноважень, а й породило безконтрольність та всюдозволеність місцевого органу держархбудконтролю. Тож невиважена реформа, замість того, аби наблизити надання послуг на місця та ліквідувати корупцію центрального органу, породила некомпетентні та корумповані місцеві органи. Відтак будь-яка реформа має враховувати систему стримувань і противаг, а не просту передачу функцій та ліквідацію нагляду й відповідальності. **Детальніше про держархбудконтроль див. у аналітичній записці №13.**

#### 5. Фінансові, технічні та організаційні проблеми, пов'язані з плануванням та розвитком територій

Держава не має чіткої стратегії планування території країни та окремих її частин. Глобальні проблеми, які стосуються всіх населених пунктів (напр., утилізації відходів, забезпеченість соціальною інфраструктурою) не знаходять вирішення на комплексному рівні із застосуванням єдиних підходів та стратегій. Більше того, держава самоусувається від вирішення даних проблем, перекладаючи їх на плечі місцевих громад, які за браком ресурсів (фінансових, кадрових, технічних) не можуть їх вирішити.

Більше того, при розробленні документації з просторового планування (містобудівної документації) на місцевому рівні державні вимоги не надаються, відтак і не враховуються.



Також суттєвою проблемою є відсутність єдиної топографічної основи в цифровому форматі, створення якої мала б забезпечити держава.

Відчутною проблемою, яка вкрай негативно впливає на розвиток громад, є відсутність необхідних коштів в місцевих бюджетах на розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації).

#### **6. Відсутній реальний зв'язок програм соціально-економічного розвитку з документацією з просторового планування**

На жаль, на рівні законодавства розроблення та затвердження програм **соціально-економічного розвитку** ніяк не корелюється з процесами розробки та затвердження документації з просторового планування. На практиці, органи публічної влади також не враховують документацію з просторового планування при підготовці програм соціально-економічного розвитку, так само програми соціально-економічного розвитку не розглядаються як механізми реалізації документації з просторового планування.

Це породжує ситуацію, за якої **на рівні населеного пункту можуть існувати та виконуватися різні, неузгоджені між собою, а часом, і взаємовиключні стратегії та політики.**

Стратегією реалізації документації з просторового планування повинен стати план основних заходів, ресурси й обмеження, якими можна управляти та які необхідно враховувати заради досягнення цілей містобудівної політики.

#### **7. Чинне законодавство не забезпечує здійснення екологічної оцінки документації з просторового планування (містобудівної документації) та не передбачає механізмів урахування звітів екологічної оцінки при розробленні документації з просторового планування (містобудівної документації)**

Як було зазначено вище, планування територій часто здійснюється зі шкодою для навколишнього природного середовища. Водночас чинне законодавство не передбачає механізмів ліквідації згубного впливу, як і не запроваджує обов'язкове здійснення заходів з усунення негативних наслідків для довкілля, у тому числі, для здоров'я населення, зумовлених реалізацією документації з просторового планування (містобудівної документації).

На рівні закону («Про стратегічну екологічну оцінку») запроваджено здійснення стратегічної екологічної оцінки, метою якої є сприяння сталому розвитку шляхом забезпечення охорони довкілля, безпеки життєдіяльності населення та охорони його здоров'я, інтегрування екологічних вимог під час розроблення та затвердження документів державного планування. Проте, з огляду на те, що при прийнятті даного закону не було паралельно внесено зміни до положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», які визначають порядок розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації) та її складові, виникла ситуація, коли місцеві органи самоврядування ігнорують норми Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» і вже навіть після набуття останнім чинності виносять на затвердження сесій детальні плани територій, які не містять звіту стратегічної екологічної оцінки.

Відтак варто констатувати, що, попри прийняття Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку», проблема захисту довкілля, безпеки життєдіяльності населення та охорони його здоров'я, захисту екологічних прав, залишилася не вирішеною. **Детальніше про екологічну проблематику у контексті будівництва див. у аналітичній записці №6.**

#### **8. Неузгодженість містобудівного та пам'ятко-охоронного законодавства**

Глобальна проблема неузгодженості та суперечності містобудівного та пам'ятко-охоронного законодавства потребує окремого висвітлення. У контексті ж суто містобудівного нормотворення варто виокремити наступну проблему.

Історико-архітектурний опорний план, на відміну від документації з просторового планування (містобудівної документації), є науково-проектною документацією. Водночас передбачено, що він затверджується місцевими радами, які не мають у своєму складі (відсутні відповідні посади у їхніх виконавчих органах) ні наукових працівників у відповідній сфері, ні постійно діючих наукових рад, які б могли дати належну оцінку, зауваження та пропозиції до даної наукової роботи.

Інша проблема – органи місцевого самоврядування вже після затвердження історико-архітектурного опорного плану центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та

реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, часто вносять зміни до вже погодженого документа, не направляючи його на повторне погодження.

Відтак, доцільно було б, аби органи місцевого самоврядування залишили за собою право приймати рішення (ініціювати) розроблення історико-архітектурного опорного плану, але функцію остаточного погодження та затвердження мав би центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини. Це б забезпечило фаховий та виважений підхід до остаточного варіанту тексту історико-архітектурного опорного плану та усунуло можливі зловживання та інші неналежні дії.

Окрім того, наразі законодавче регулювання передбачає, що історико-архітектурний опорний план має бути частиною генерального плану населеного пункту. Що є не зовсім логічним та стратегічно неправильним. Адже в такому випадку планування територій та розроблення історико-архітектурного опорного плану здійснюються одночасно. Проте планування територій з самого початку має враховувати вимоги історико-архітектурного опорного плану, межі і режими використання зон охорони об'єктів культурної спадщини та історичних ареалів населених пунктів. Інакше виходить неузгоджений і часто суперечливий документ (генеральний план), частина якого передбачає одні обмеження (зони охорони), а інша – цілковито ігнорує. Відтак історико-архітектурний опорний план має стати вихідними даними для розробки генеральних планів населених пунктів, аби його положення були враховані в обов'язковому порядку.

Додатково, як показує аналіз діючих генеральних планів міст, багато з них не містять розділу «Історико-архітектурний опорний план», що означає, що його вимоги, зони охорони об'єктів культурної спадщини та історичні ареали населених пунктів узагалі не враховано. У випадку ж надання історико-архітектурному опорному плану статусу вихідних даних для розробки генеральних планів населених пунктів, вимоги такого історико-архітектурного опорного плану будуть враховані та стануть основою для планування території населеного пункту. **Детальніше про питання охорони культурної спадщини див. у аналітичній записці №7.**

### **9. Недосконала процедура залучення громадськості до прийняття рішень у сфері містобудування**

Велика кількість конфліктів між забудовниками, органами місцевого самоврядування, місцевими мешканцями та громадськими організаціями доводять недалекоглядність політики законодавчих змін, якими було по-суті ліквідовано інститут громадських слухань містобудівної документації та позбавлено громадськість реальної можливості впливу на процес прийняття рішень у містобудівній сфері.

Як зазначено в Новій програмі розвитку міст (ООН – Хабітат, Quito, 17-20 October 2016), одними з найважливіших заходів для сталого розвитку міст та їхнього процвітання є створення умов та сприяння участі громадянського суспільства, створення відчуття причетності та відповідальності серед усіх мешканців, посилення соціальної взаємодії та соціальної згуртованості, задоволення потреб усіх жителів та забезпечення якісними громадськими місцями (підпункт (b) пункту 13).

Без чітких та ефективних механізмів залучення громадськості до містобудівної діяльності та без надання громаді реальної можливості впливати на планування територій їхнього проживання досягнення вищезазначених цілей неможливе. **Дана проблема окремо висвітлена в аналітичній записці №14.**

### **10. Відсутність кваліфікованих фахівців у галузі просторового планування та професійних кадрів в органах місцевого самоврядування, а також необхідність підвищення якості освіти в містобудівній сфері, підвищення кваліфікації та створення школи головного архітектора**

На жаль, останнім часом у країні відбуваються процеси знищення науково-проектних інститутів у галузі містобудування та архітектури, а також наукових конструкторських інститутів із різних напрямів будівництва. Наука в цій сфері поступово вмирає. Наукові співробітники ВУЗів відірвані, як правило, від практики. А курси підвищення кваліфікації, навпаки, ведуть практикуючі архітектори та містопланувальники, відірвані від науки.

Практики підготовки головних архітекторів для місцевих органів самоврядування в нас немає. Тому ці посади займають іноді спеціалісти без відповідної кваліфікації та освіти або з архітектурною освітою, але без досвіду державного управління. Міністерство регіонального розвитку могло б взяти на себе функцію створення школи головних архітекторів і відповідати за якісні кадри як для органів місцевого самоврядування, так і загалом для галузі.

Освіта в будівельній, архітектурній сферах та в галузі просторового планування має здобуватися в спеціалізованих архітектурно-будівельних ВУЗах, які повинні відповідати за якісні учбові програми та за фаховість своїх випускників, а не на факультетах неспеціалізованих ВУЗів. Підвищення кваліфікації також має здійснюватись за єдиними програмами, розробленими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури та містобудування, затвердженими центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освітньої діяльності, та отриманням документа, що підтверджує періодичне підвищення кваліфікації. **Детальніше питання освіти в зазначених сферах розглянуті в аналітичній записці №18.**

Якість розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації) дуже низька. Спеціалізовані інститути втрачають кадри, а приватні фірми, у складі яких один сертифікований архітектор чи планувальник, не можуть відповідати за всі розділи, які включені до складу документації з просторового планування (містобудівної документації).

Усі ці питання мають стати сферою регулювання Мінрегіону.

**Законопроект № 6403 передбачає, що документація з просторового планування (містобудівна документація) повинна розроблятися проектними організаціями незалежно від форми власності, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, відомості про які внесені таким органом до Переліку проектних організацій. Окрім того, передбачено, що в складі таких організацій працюють фахівці, які отримали відповідний кваліфікаційний сертифікат за всіма основними розділами документації з просторового планування (містобудівної документації).**

Зараз відсутній механізм відкликання кваліфікаційного сертифіката. Цю проблему законодавець намагається вирішити в іншому законопроекті (№ 7085).

Питання створення та функціонування саморегулювних організацій у сфері містобудівної діяльності, підвищення кваліфікації, професійна атестація, підготовка професіональних кадрів, надання та відкликання кваліфікаційних сертифікатів повинні увійти до Містобудівного кодексу.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

#### 1. Систематизація законодавства у сфері містобудування, прийняття Містобудівного кодексу

Вирішити проблему неузгодженості, нечіткості та розгалуженості законодавства, усунути прогалини й колізії, відійти від заплутаних підзаконних нормативно-правових актів можливо лише шляхом систематизації чинного законодавства у цій сфері, а також узгодження його із законодавством, яке регулює дотичні галузі права.

Наразі, як було зазначено раніше, існує ціла низка законів, підзаконних нормативно-правових актів, державних будівельних норм, а також кілька чинних кодексів певною мірою зачіпають сферу містобудування.

Центральне місце займають Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 2011 р. Закон України «Про архітектурну діяльність» від 1999 р. та Закон України «Про основи містобудування» від 1992 р., при цьому до кожного із цих законів постійно вносяться зміни. Окрім цього, центральне значення мають: Земельний кодекс від 2001 р. та Закон України «Про землеустрій» від 2003 р., Державні будівельні норми (деякі з них перебувають на стадії змін чи затвердження нових редакцій), Закон України «Про державний земельний кадастр» і відповідні Постанови та Закон України «Про державну регіональну політику».

Як було зазначено вище, у центрі уваги знаходиться зміст законодавчих актів на підставі Закону України «Про основи містобудування» від 1992 р. та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 2011 р. Загалом ці обидва закони повинні утворювати головне законодавче підґрунтя для міського розвитку та інтегрованого розвитку міст. Решта законів, інструментів та повноважних адміністративних органів повинні слугувати досягненню цієї мети. Але нормативні документи України в галузі міського планування та містобудування не відзначаються ні послідовністю, ні доцільністю для впорядкованого та сучасного міського планування. Тому в подальшому пропонується застосовувати новий нормативний документ на заміну багатьом існуючим законам

– Містобудівний кодекс України.

Містобудівний кодекс має замінити всі містобудівні закони, а також запропонувати чітке регулювання суміжних сфер, усунувши суперечності з іншими галузями законодавства. Так, Містобудівний кодекс має об'єднати в собі всі питання містобудування, архітектури й будівництва, а також захисту навколишнього середовища та культурної спадщини при провадженні містобудівної діяльності. Окрім того, має бути вирішена неузгодженість містобудівного та земельного законодавства.

- Містобудівний Кодекс може включати такі розділи:
- Планування розвитку територій
- Просторове планування територій
- Землекористування
- Архітектурно-будівельне проектування
- Захист навколишнього природного середовища при здійсненні містобудівної діяльності
- Охорона та захист культурної спадщини при здійсненні містобудівної діяльності
- Будівництво та контроль
- Громадський контроль у сфері містобудування
- Експлуатація об'єктів нерухомості
- Відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності

Метою кодексу є прийняття законодавчої бази, яка забезпечить створення сприятливих умов для подальшого поступу містобудівної діяльності, створення комфортного життєвого простору та сталого розвитку населених пунктів, залучення інвестицій та ефективної участі громадськості в процесах прийняття рішень у сфері містобудування.

**Завдання**, які покладаються на Містобудівний кодекс передбачають, що він:

- інкорпорує та систематизує всі існуючі містобудівні закони, усуне прогалини та колізії в чинному регулюванні будівельної галузі;
- запровадить нові підходи при розробці документації з просторового планування (містобудівної документації), удосконалив її структуру та забезпечить перехід від простого розподілу території за функцією (наразі) до планування процесів розвитку територій з урахування ресурсів у часі;
- закріпить провідне значення документації з просторового планування (містобудівної документації) у врегулюванні розвитку населених пунктів і територій;
- передбачатиме проведення комплексної експертизи для всіх видів документації з просторового планування (містобудівної документації);
- чітко розмежує функції державних органів влади та місцевого самоврядування при розробленні, затвердженні та реалізації документації з просторового планування (містобудівної документації);
- запровадить новий вид документації з просторового планування (містобудівної документації) на місцевому рівні – план об'єднаної територіальної громади;
- розширить повноважень органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень щодо планування територій місцевої ваги шляхом введення місцевих правил регулювання забудови, які встановлюють порядок регулювання забудови та іншого використання територій і об'єктів у населених пунктах, на територіях об'єднаних територіальних громад;
- забезпечить доступність та публічність документації з просторового планування (містобудівної документації), а також дозвільної документації в будівництві;
- запровадить реальний зв'язок програм соціально-економічного розвитку із документацією з просторового планування (містобудівною документацією);
- створить прозорий, ефективний та неконфліктний механізм урахування громадських інтересів при розробленні документації з просторового планування (містобудівної документації), дозвільної системи та контролю в будівельній галузі;
- вирішить проблему неузгодженості земельного та містобудівного законодавства;
- інкорпорує більшість будівельних норм та надасть їм силу закону;

- інтегрує в собі не лише містобудівну сферу, а й архітектурну діяльність, питання захисту навколишнього середовища та культурної спадщини при будівництві об'єктів.

При цьому, Містобудівний кодекс не просто має систематизувати існуюче законодавство, а запропонувати **якісно нову систему та підходи** до містобудівної діяльності, забезпечивши:

- реабілітацію сформованої забудови заради формування різноманітного міського середовища, максимальне використання контексту, підвищивши увагу до індивідуальних особливостей ділянки та архітектури навколишньої забудови;
- урахування позиції міжнародних організацій щодо змін клімату та ролі України в цьому питанні, сприяння підвищенню стійкості міст до змін клімату (п.67 Нової програми розвитку міст);
- відновлення природного комплексу, оздоровлення навколишнього середовища, відмова від будівництва на ділянках зелених насаджень, заповідних територіях, водоохоронних зон і на нових територіях;
- пріоритет громадського транспорту над індивідуальним транспортом, впровадження енергозберігаючих технологій у комунальне господарство;
- відтворення соціально-психологічного клімату доброзичливого сусідства;
- розробку спеціальних програм, що стимулюють участь населення у вирішенні проблем міського розвитку;
- посилення інформування населення про наміри органів влади щодо використання територій під інфраструктурні проекти із забезпеченням безпеки й належного комфорту проживання на даній території;
- розставлення пріоритетів з визначенням зон впливу на управління територіями органів влади, а саме: просторовим плануванням, земельними ресурсами, будівництвом, екологією, санітарним благополуччям, техногенною та пожежною безпекою, захистом культурної спадщини;
- уведення поняття «реконструкція (санация) території» із запровадженням реальних заходів для реалізації принципу "компактне місто",
- на законодавчому рівні закріплення необхідності виділення зон пріоритетного містобудівного розвитку, закріплення їхнього статусу та застосування механізмів контролю за реалізацією заходів, передбачених статусом зони містобудівного розвитку;
- спрощення складу та змісту документації з просторового планування (містобудівної документації) з виключенням з її складу розділів, що стримують її розроблення та затвердження, а саме розділів: «цивільна оборона», «цивільний захист» та «історико-архітектурний опорний план», які мають розроблятися як окремі роботи;
- розроблення законодавчих актів, які унеможливають створення корупційних схем у реалізації документації з просторового планування (містобудівної документації) у будівництві, підвищення рівні публічності та відкритості документації у сфері містобудування.

## **2. Законопроект № 6403 як перший етап на шляху до систематизації та гармонізації законодавства у сфері містобудування**

Питання розробки Містобудівного кодексу піднімається вже досить давно, були розроблені проекти даного документа, створена робоча група (Наказ Мінрегіону від 5 вересня 2017 року). Однак наразі мусимо констатувати, що всі спроби створити та прийняти Містобудівний кодекс не увінчалися успіхом.

Відтак законопроект № 6403 може стати тією основою, на підставі якої в майбутньому виникне Містобудівний кодекс.

Зокрема, вказаний законопроект № 6403 **уже передбачає усунення багатьох проблем містобудівної галузі**, зазначених раніше, а також **забезпечить виконання більшості завдань**, які постають перед Містобудівним кодексом.

Так, законопроект № 6403 :

- запроваджує порядок здійснення стратегічної екологічної оцінки документації з просторового планування, що дозволить здійснити таку оцінку до прийняття рішення про затвердження документів державного планування відповідно до вимог Директиви 2001/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 р. про оцінку наслідків окремих планів та програм для



довкілля.

- забезпечує право об'єднаних територіальних громад на єдину документацію з просторового планування (містобудівну документацію) шляхом запровадження нового виду документації з просторового планування на місцевому рівні – плану об'єднаної територіальної громади;
- розмежовує та деталізує повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування при розробленні документації з просторового планування (містобудівної документації), у тому числі надає більш чітке визначення функцій державних органів влади та місцевого самоврядування при розробленні, затвердженні та реалізації Генеральної схеми планування території України
- розширює повноваження органів місцевого самоврядування щодо визначення правил регулювання забудови їхніх територій шляхом введення місцевих правил регулювання забудови, які встановлюють порядок регулювання забудови та іншого використання територій і об'єктів у населених пунктах, на територіях об'єднаних територіальних громад;
- визначає склад усіх видів документації з просторового планування (містобудівної документації);
- запроваджує нові підходи при розробці документації з просторового планування (містобудівної документації), забезпечує перехід від простого розподілу території за функцією (наразі) до планування процесів розвитку територій з урахування ресурсів у часі;
- передбачає здійснення комплексної експертизи для всіх видів документації з просторового планування (містобудівної документації);
- інкорпорує в себе розпорешені підзаконні нормативно-правові акти, запроваджуючи чітке регулювання;
- визначає історико-архітектурний опорний план як вихідні дані для розроблення документації із просторового планування (містобудівної документації);
- передбачає забезпечення належної забудови земельних ділянок відповідно до затверджених детальних планів території та проектів забудови територій;
- усуває багато колізій у сфері містобудування, які породжують спори та гальмують розвиток;
- забезпечує реальний зв'язок програм соціально-економічного розвитку з документацією з просторового планування та з містобудівною документацією);
- запроваджує прозорий, ефективний та неконфліктний механізм урахування громадських інтересів при розробленні документації з просторового планування (містобудівної документації);
- забезпечує доступ інвесторів та громадськості до документації з просторового планування (містобудівної документації) через Державний реєстр документації з просторового планування (Реєстр просторового планування) на офіційному веб-сайт центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури та містобудування.

**У законопроекті № 6403 надано визначення деяких термінів, які вживалися на практиці, але не мали законодавчих (легальних) визначень:**

**1. містобудівна діяльність** – діяльність у сфері просторового планування та керування будівельним розвитком, яка полягає у створенні повноцінного середовища життєдіяльності людини та охоплює прогнозування розвитку територій, планування, забудову та благоустрій населених пунктів та їх частин, містобудівну реконструкцію забудованих територій, інженерну та транспортну інфраструктуру, збереження історико-культурного середовища, науково-дослідну та викладацьку діяльність;

**2. просторове планування** – сукупність процесів, які охоплюють всі заходи та планувальні дії щодо впорядкування, функціонального використання територій на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідно до їхнього природно-географічного, економічного та соціального потенціалу, а також мають безпосередній або побічний вплив на просторовий розвиток і є інструментом для управління ним;

**3. документація з просторового планування** (містобудівна документація) – це сукупність документів і даних з просторового планування територій.

Застосування поняття «просторове планування» є один із головних інструментів інтеграції до

європейського законодавства. При цьому «просторове планування» принципово розширює поняття «планування» з розподілу території за функцією на планування процесів розвитку територій у часі. Тут варто додати, що не тільки змінюється назва, суть (наповнення) та підходи до документації з просторового планування, а й забезпечується зрозумілість документації та її значення для інвесторів. Це, у свою чергу, сприятиме покращенню інвестиційного клімату, оскільки зробить процеси в будівництві більш зрозумілими для інвестора.

№ 6403 запроваджено нові підходи до зонування територій та правил забудови територій.

Згідно з чинним законодавством (Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», пункт 9 частини першої статті 1) **«план зонування території (зонінг) – містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон»**. Питання зонінгу висвітлене в аналітичній записці № 5.

Оскільки зонінг не містить жодних нових положень, нових рішень щодо планування і забудови території, то і не може бути віднесений до документації з просторового планування (містобудівної документації). Це документ, що встановлює технічні регламенти землекористування та забудови і є певним інструментом із реалізації рішень генерального плану.

Зонінг має розроблятися органами місцевого самоврядування і стати частиною місцевих правил регулювання забудови. Законотворцями в проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (реєстр. № 6403) вже запропоновано виключити план зонування (зонінг) із переліку видів документації з просторового планування територій (містобудівної документації). Законопроектом також запропоновано визначення терміну місцеві правила регулювання забудови: **«місцеві правила регулювання забудови – є нормативно-правовим актом органів місцевого самоврядування, прийнятим відповідно до законодавства, генерального плану або плану об'єднаної територіальної громади»**.

На підтвердження доцільності таких змін варто звернутися до історії впровадження зонування та статутів міст. США є родоначальником впровадження зонування (1920 рік) як механізму, який відповідав на питання, як використовувати приватні земельні ділянки.

На практиці (і в США, і в Європі) зонування використовується як дозвільна система для запобігання шкоди від нового розвитку території для мешканців і компаній, що вже існують. Зонування зазвичай здійснює місцева влада. Зонування може включати регулювання видів діяльності, які прийнятні на певних ділянках (відкриті простори, житлова, сільськогосподарська, комерційна чи індустріальна), щільності, із якою можна виконувати будівельну активність, висоти будівель, простору, який можуть займати розміщення будівель на ділянці, пропорцій типів простору на ділянці (наприклад, скільки має займати газон і скільки вкрито твердим покриттям), та скільки місць для паркування має бути забезпечено (*Hernandez v. City of Hanford, 41 Cal. 4th 279 (2007) (upholding constitutionality of zoning ordinance regulating which types of stores in which zones may sell furniture in the city of Hanford, California)*).

Зонування в інших країнах стає Статутами населених міст, відповідно до яких здійснюється регулювання будівельної діяльності.

Передбачені законопроектом № 6403 місцеві правила регулювання забудови, до складу яких входить план зонування території, мають стати тим правовим актом, який призначений для визначення умов планування і забудови, встановлення правових та планувальних обмежень, дозволених видів використання земельних ділянок у межах виділених функціональних зон населених пунктів та об'єднаних територіальних громад.

Істотно, що місцеві правила регулювання забудови помітно поліпшать ситуацію для прийняття рішень про інвестиції в нерухомість і за інших рівних умов підвищать ринкову вартість нерухомості на місцях.

Законопроект № 6403 також намагається зробити один крок до узгодження положень документації з просторового планування (містобудівної документації) та землепорядної документації шляхом розроблення **Класифікатора функціонального призначення територій, узгодженого із класифікацією цільового призначення земельних ділянок**. Проте це лише перший і нагальний крок для вирішення даної проблеми, яка, втім, потребує системного вирішення. Оскільки залишається проблема інтеграції земельного законодавства в містобудівне. І це основне питання, яке нам доведеться вирішити в Містобудівному кодексі.



Очевидно, що Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (реєстр. № 6403 від 21.04.2017) **не може охопити всіх проблем**, які є в діючому законодавстві. Він планувався як внесення змін до питань регулювання відносин, пов'язаних із плануванням територій, але переріс у системний акт. Поряд із цим, у ході його опрацювання виникли проблеми, які довелося врегульовувати іншими законопроектами, які наразі також перебувають на розгляді у Верховній Раді України.

Потребують врегулювання ще й інші питання містобудівної діяльності. Законопроектом:

- не врегульовано питання градації містобудівних умов і обмежень для різних об'єктів (для житла, промисловості тощо) і для різних населених пунктів (залежно від розміру, характеру економічного розвитку та природних ресурсів тощо);
- не запроваджено змін до архітектурно-будівельного контролю (поетапний контроль);
- не врегульовані питання **контролю за розробленням та реалізацією документації з просторового планування** (містобудівної документації), відповідальності за відповідність документації з просторового планування (містобудівної документації) законодавству, будівельним нормам та документації вищого рівня (для цього можливо запропонувати створення державного органу, який буде здійснювати контроль і нагляд. Наприклад, *Державна агенція (чи інспекція) з просторового планування* як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого повинна спрямовуватися і координуватися Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, і який має реалізовувати державну політику у сфері містобудування та просторового планування);
- не врегульовані питання комплексної містобудівної реконструкції (кварталів, мікрорайонів, інших територій), комплексної забудови та реабілітації містобудівного середовища;
- не передбачено системних змін до Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»;
- не запроваджено реального страхування в будівництві тощо.

Тож усі ці та багато інших проблем мають бути враховані при розробці проекту Містобудівного кодексу України.

### **3. Перехід від простого розподілу території за функцією до планування процесів розвитку територій з урахуванням ресурсів у часі**

Досягнення результатів у запровадженні принципу безперервного розвитку території можливе через етапи просторового планування від Генеральної схеми планування території України до детальних планів території та проектів забудови.

Нова документація з просторового планування (містобудівна документація) як один із принципів запроваджує рівність умов, у тому числі й фінансових, для розвитку як міст, так і сільської місцевості, чітке розділення функцій і повноважень держави та органів місцевого самоврядування в процесах планування розвитку територій на різних рівнях, посилення ролі громади в прийнятті рішень у процесі планування території.

Як вже було зазначено, громади сіл, які мають території за своїми межами та які раніше входили до територій сільрад, на сьогодні не можуть приймати рішення щодо використання цих територій. Цими територіями наразі розпоряджаються районні державні адміністрації. Це призвело до жахливої зміни функціонального призначення сільськогосподарських земель, забудови їх житловими комплексами без відповідного інженерного забезпечення та врахування інтересів громад. Тобто все залежить від територіального устрою, а не від статусу території. Відтак розроблення та затвердження планів для об'єднаних територіальних громад та законне встановлення меж ОТГ вирішать зазначену проблему.

Сучасне просторове планування за рахунок оптимізації рішень щодо розміщення різних об'єктів з урахуванням інтересів різних сторін (влади, бізнесу, жителів) і довгостроковості проектів дає суттєвий позитивний ефект для економіки, соціальної сфери і якості середовища в цілому.

Ураховуючи те, що сьогодні строк дії генерального плану не обмежується, має суттєво змінитися і його роль. Сучасний генеральний план – це лише віддалена в часі модель (малюнок) того, яким територіально має стати населений пункт. Генплан оперує територіями, а не земельними ділянками, висвітлюючи взаємне розташування функціональних зон, напрями їхнього подальшого

розвитку, стратегію розвитку інженерного, транспортного, екологічного каркасів тощо.

Величезна кількість розрахунків показників (та відповідних креслень) на 20-річний період, як це було за радянських часів, сьогодні просто не використовується. На жаль, державні будівельні норми щодо складу та змісту генерального плану (ДБН Б.1.1-15:2012) зберегли багато в чому радянську модель цього документа.

Тож має змінитися роль, склад і зміст генерального плану. Це має бути достатньо невеликий за обсягом документ, який визначатиме умовну модель територіального розвитку міста, зокрема, взаємоузгодженого розміщення функціональних зон з урахуванням формування нових транспортно, інженерного та екологічного каркасів, допустимих навантажень на них.

Треба законодавчо визначити роль детального плану як єдиного містобудівного документа для розміщення об'єктів будівництва. Основним кресленням детального плану має бути не проектний план, як це визначено державними будівельними нормами наразі (ДБН Б.1.1-14:2012), а проект забудови (у новій трактовці). Справа не стільки в розбіжності термінів, скільки в іншому завданні документації, іншій «філософії» детального плану, який є єдиним документом, спрямованим саме на вирішення питань забудови території.

Ці питання надзвичайно важливі для нашої держави, оскільки постають інструментом визначення оптимальних шляхів досягнення довгострокових цілей, забезпечення більш ефективного використання економічного, природного, людського потенціалу країни, повнішого урахування загальнонаціональних, регіональних, місцевих пріоритетів, комплексного розвитку територій, подолання диспропорцій, активізації транскордонного співробітництва з іншими державами. Транскордонне співробітництво забезпечить ефективне використання значного транзитно-транспортного потенціалу України, посилить торговельно-економічні зв'язки з сусідніми регіонами і країнами, може позитивно вплинути та покращити політико-дипломатичні відносини між Україною та суміжними державами тощо. Тому ці важливі питання також мають знайти своє відображення в документації з просторового планування.

#### 4. ВІДКРИТІ ПИТАННЯ

1. На жаль, дуже часто органи місцевого самоврядування не зацікавлені у розробленні та затвердженні *якісної* документації з просторового планування (містобудівної документації), адже «ручне керування» забудовою територій – це безмежні можливості для корупційної діяльності. Навіть розроблений і погоджений проект генерального плану може роками свідомо не затверджуватися місцевою радою з різних, здебільшого надуманих, причин. Водночас поширеною стала практика розроблення детальних планів територій під конкретні проекти будівництва для забезпечення лише вузьких бізнес-інтересів, при цьому такі детальні плани розробляються та приймаються з порушенням генеральних планів.

2. Узгодження положень документації з просторового планування (містобудівної документації) та землевпорядної документації за принципом прийняття «земельних» рішень у відповідності до «містобудівних» (відповідно до чинної редакції ч. 2 ст. 25 та ч. 4 ст. 26 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»), а не навпаки.

**3. Прийняття законопроекту № 6403 блокується. Даний проект ще в листопаді 2017 року було прийнято в першому читанні, проте відсутня політична воля на його прийняття в цілому, оскільки будівельний бізнес впирається вести чесну й прозору будівельну діяльність та всіляко блокує прийняття даного документа.**

4. Розробка Містобудівного кодексу, як документа, який систематизує законодавство у сфері містобудування та врахує усі недоліки реалізації попередніх Законів, є теж відкритим питанням. **Розробляти і розробити з подальшим його прийняттям дві великі різниці!** Перший раз проект Містобудівного кодексу був розроблений урядом у 2009 році (зп № 5181 від 29.09.2009), вдруге від подавався від групи народних депутатів у 2010 році (зп № 6400 від 18.05.2010). Але тоді не було політичної волі його приймати. Наразі робоча група, перше засідання якої відбулося 13 жовтня 2017 року, ще не представила на розгляд професійної громадськості навіть структури кодексу.

## **Землевідведення та землекористування у будівництві. Подолання невідповідності між вимогами законодавства (містобудівного, земельного) та фактичним землекористуванням.**

Автори:

Бердніков Євген - Міжнародна організація розвитку права (IDLO)

Пілат Олег – юрист сектору «будівництва» громадської організації  
«Офіс ефективного регулювання» (BRDO)

### **1. ПРОБЛЕМА, ЯКА ПОТРЕБУЄ РОЗВ'ЯЗАННЯ (КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ, ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ)**

Протягом багатьох років в Україні формувалася «правова традиція» методологічно та інституційно окремого законодавчого регулювання відносин із визначення правових режимів використання земель, формування та використання окремих земельних ділянок, їх охорони, кадастрового обліку та оцінки, з одного боку, та відносин із територіального планування, визначення та дотримання правових режимів використання територій для цілей містобудування, обліку відповідних проектних та планувальних рішень, об'єктів будівництва тощо, з іншого боку.

Такий підхід в купі з певним міжвідомчим протистоянням породили системну неузгодженість земельного та містобудівного законодавства починаючи із базового термінологічного рівня («земельна ділянка» vs «територія»; «цільове призначення» vs «допустимі види використання» тощо), і закінчуючи різними правовими режимами, майновими статусами, формами та порядками обліку та оцінки земельних ділянок та розташованих на них об'єктів будівництва.

Підходи до планування у сфері використання та охорони земель, що здійснюються за допомогою Схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць та конкретизуються у проектах та робочих проектах землеустрою, суттєво відрізняються від підходів до територіального планування, що застосовуються при складанні містобудівної (планувальної) документації. Невдалі спроби законодавчої інтеграції землевпорядної та містобудівної документації на місцевому рівні (проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб & детальні плани територій; проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів & генеральні плани населених пунктів) у її нинішньому вигляді не дали жодного ефекту, а спроба «обійти» земельне законодавство при розміщенні тимчасових споруд супроводжується фактичним безправ'ям підприємців.

Земельна ділянка та розташований на ній об'єкт будівництва законодавчо не сприймаються як єдиний об'єкт майнових прав і часто-густо перебувають у власності різних осіб.

Окремі норми земельного законодавства провокують обтяжливість і без того нелегких містобудівних процедур. (див. п.п. 3.5, 3.7, 3.8).

Зазначені вади правового регулювання, створивши різні правові та інформаційні реалії у двох суміжних галузях, породили плідний ґрунт для всіляких зловживань:

- безправ'я підприємців, які є власниками об'єктів нерухомого майна та тимчасових споруд на землях державної та комунальної власності;
- безправ'я власників земельних ділянок щодо їх використання для цілей, передбачених містобудівною документацією;
- безправ'я територіальних громад перед дією так званої «туалетної схеми», коли через оформлення прав на невеличкі об'єкти нерухомого майна захоплюються величезні масиви землі;
- корупційні втрати інвесторів підчас видачі чиновниками та підприємствами-монополістами вихідних даних для будівництва (містобудівних умов та обмежень, технічних умов), а також підчас

здійснення будівництва на сільськогосподарських угіддях (вкупі із завданням шкоди родючості ґрунтів, незаконним обігом, псуванням або знищенням родючого шару ґрунту);

- втрати місцевих бюджетів через уникнення конкурентних форм надання земельних ділянок державної та комунальної власності; через уникнення або істотне заниження розмірів плати за землю «створювачами штучно створених земельних ділянок», а також через зайве «бюджетне навантаження» на створення декількох суміжних видів документації;
- зниження доступності житла та іншої нерухомості для населення через завищення її вартості через корупційну складову.

## 2. МЕТА (ЩО МАЄ БУТИ ВРЕГУЛЬОВАНО, ЗА НАПРЯМКОМ АНАЛІТИЧНОГО ДОКУМЕНТУ)

Метою врегулювання зазначених невідповідностей є гармонізація та поступова інтеграція:

- загальних та галузевих термінологічних апаратів;
- земельного та містобудівного законодавства;
- земельного законодавства та законодавства про благоустрій (щодо вичерпного унормування «земельної складової» спорудження тимчасових та сезонних об'єктів, об'єктів благоустрою, загального користування тощо);
- адміністративних (в тому числі погоджувальних) процедур;
- планувальної та проектної документації, включаючи правові та технологічні аспекти її створення;
- геопросторових форм кадастрового обліку, включаючи вимоги до автоматизованих інформаційних систем, їх ведення, наповнення та форматів даних;
- правових режимів використання земель (територій), включаючи порядок технічного та юридичного закріплення різних за своєю правовою природою режимів обмежень та ареалів їх дії;
- майнових статусів земельних ділянок та розташованих на них об'єктів нерухомого майна (об'єктів будівництва), включаючи можливість формування нових правових підходів до «речі» та її «приналежності», а також формування єдиних, комплексних об'єктів нерухомого майна.

Також в процесі гармонізації земельного та містобудівного законодавства мають відійти у минуле або кардинально змінитися такі обтяжливі та корупційно небезпечні процедури та інститути, як існуючі процедури зміни цільового призначення земельних ділянок для цілей будівництва, зняття та перенесення родючого шару ґрунту, «схеми» обходу конкурентного порядку набуття прав на земельні ділянки державної та комунальної власності під забудову, будівництва «штучно створених» земельних ділянок тощо.

Крім того, вищезначена гармонізація має супроводжуватись створенням нових інститутів, відсутність яких є сьогодні загальноновизнаною та такою, що перешкоджає повноцінному функціонуванню існуючих інститутів земельної, містобудівної та інших галузей, а саме побудованих із застосуванням сучасних інформаційних та геоінформаційних технологій єдиного адресного простору України та системи кадастрового обліку та реєстрації об'єктів нерухомого майна протягом усього їх життєвого циклу (від планувальної та проектної документації на будівництво до знесення).

## 3. ПРОПОЗИЦІЇ, ЩО МАЄ БУТИ ЗМІНЕНО І У ЯКИЙ СПОСІБ (ВКЛЮЧНО З ЗАКОНОДАВЧИМ РЕГУЛЮВАННЯМ)

**3.1.** На етапі кодифікації містобудівного законодавства необхідно здійснити узгодження та уніфіковане застосування понять «земля (землі)», «земельна ділянка» «територія». При цьому, від поняття «штучно створеної земельної ділянки» треба відмовитись як від такого, що суперечить базовому поняттю земельної ділянки як частини земної поверхні. При цьому, цільове призначення таких земельних ділянок має відповідати цілям такого «створення».

Нажаль, на сьогодні, пунктом 17 частини першої статті 1 Закону України «Про морські порти України» (прийнятий 17 травня 2012 року) встановлено, що «штучно створена земельна ділянка - земельна ділянка, **створена** (намита, насипана, створена **із застосуванням** інших **технологій**)

в межах акваторії морського порту», що прямо суперечить визначенню земельної ділянки, наведеному у статті 79 Земельного кодексу України, відповідно до якої «Земельна ділянка - це **частина земної поверхні** з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Право власності на земельну ділянку **поширюється в її межах на ... водні об'єкти** ... які на ній знаходяться...» та пункту «а» частини першої статті 58 Земельного кодексу України, відповідно до якої «до земель водного фонду належать землі, **зайняті морями**, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами...». Причиною створення зазначеної колізії було підтримання Верховною Радою України бажання стейкхолдерів транспортного бізнесу здійснювати будівництво споруд морського транспорту **до** здійснення землевідведення, **безконкурентне** оформлення такої «штучно створеної земельної ділянки» забудовником та відсутність плати за землю на етапі такого будівництва та її мінімізація після його завершення та наступного безконкурентного землевідведення. Таке, бажання, зокрема, знайшло своє відображення у частині другій статті 24 Закону України «Про морські порти України», відповідно до якої «**Штучно створені земельні ділянки** перебувають у державній власності та **можуть надаватися** у користування, у тому числі в довгострокову оренду. Штучно створені земельні ділянки **належать до земель водного фонду**».

**3.2.** Потребують унормування питання співвідношення окремих інститутів земельного законодавства та законодавства про благоустрій у частині визначення випадків та спрощених уніфікованих процедур формування земельних ділянок та оформлення прав на них під тимчасовими, сезонними об'єктами, рекламними та іншими конструкціями, місцями для розміщення поховань, рухомих речей, об'єктів загального користування, інфраструктури, парковками тощо.

Згадане унормування має відбуватися із обов'язковим дотриманням таких принципів як:

1. комплексність (тобто усі означені об'єкти мають розміщуватись виключно відповідно до вимог публічної документації із благоустрою);
2. конкурентність (тобто усі земельні ділянки (їх частини) та дозволи на розміщення об'єктів благоустрою, які мають комерційну чи іншу приватно-правову спрямованість, мають надаватися виключно на конкурентних засадах через електронні торги).

Також корисним інструментом врегулювання питань розміщення об'єктів благоустрою могло б стати запровадження у земельному законодавстві інституту публічного сервітуту.

**3.3.** Єдиним ефективним шляхом узгодження підходів до планування та проектування у земельній та містобудівній галузях є взаємна інтеграція містобудівної (планувальної) та землевпорядної документації. Найближчими кроками мають стати інтеграція:

- схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць (ст. 45 Закону України «Про землеустрій») із відповідними Схемами планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів (ст. 13-15 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»);
- проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів (ст. 53 Закону України «Про землеустрій») із генеральними планами населених пунктів (ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»);
- проектів землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб (ст. 51 Закону України «Про землеустрій») із детальними планами територій (ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Дуже важливо, щоб законодавче введення нового виду містобудівної документації (документації з просторового планування) – «планів об'єднаних територіальних громад» вже на етапі свого з'явлення супроводжувалося змістовною інтеграцією із відповідними видами документації із землеустрою (ст.ст. 51, 53 Закону України «Про землеустрій»), що може бути зроблено під час доопрацювання законопроекту 6403.

В подальшому, об'єктами такої інтеграції має стати і проектно-технічна документація у сфері землеустрою та будівництва.

**3.4.** Задля подолання розбіжностей у застосуванні офіційних відомостей, зпродюкованих за результатами землевпорядного та містобудівного планування та проектування треба на нормативному рівні визначити вимоги до змісту, структури і технічних характеристик уніфікованих електронних документів, у формі яких мають створюватись та вноситись до містобудівного кадастру



містобудівна (планувальна) та проектно-технічна документація на об'єкти будівництва (включаючи об'єкти нерухомого майна, технічні характеристики якого визначені за результатами його технічної інвентаризації). Такі вимоги мають бути уніфіковані із існуючими вимогами щодо електронних документів, на підставі яких до Державного земельного кадастру вносяться відомості про земельну ділянку та обмеження у використанні земель.

Також треба визначити технічно-нейтральні та інтероперабельні (щодо програмно-апаратних комплексів Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно) вимоги до створення інформаційно-телекомунікаційних систем містобудівного кадастру на державному, регіональному та місцевому рівні, а також на конкурентних засадах визначити (обрати) відповідний програмний (чи програмно-апаратний) комплекс для створення містобудівного кадастру на державному рівні та забезпечити їх інформаційну інтеграцію.

Детальніше дане питання підлягає розкриттю у Аналітичній записці №8.

**3.5.** Істотною перешкодою у залученні інвестицій і кредитних ресурсів у вітчизняний бізнес є відсутність у суб'єктів бізнесу права власності на земельні ділянки, на яких ведеться будівництво. Незважаючи на те, що чинне законодавство вже більше 20 років дозволяє підприємцям викупати земельні ділянки під об'єктами нерухомого майна, що знаходяться у їх власності, у країні склалася парадоксальна ситуація, коли переважна більшість об'єктів бізнесу розташована на земельних ділянках, що належать іншим власникам (державі або територіальній громаді відповідного населеного пункту).

Головною причиною тому є закріплений у Главі 20 Земельного кодексу України необґрунтовано складний та корупційно небезпечний механізм викупу фізичними та юридичними особами - власниками об'єктів нерухомого майна земельних ділянок державної та комунальної власності, на яких таке майно розташовано. Цей механізм передбачає отримання дозволів відповідних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування на проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, подання зайвого пакету документів (в тому числі тих, які вже є в державних та комунальних органах влади), можливість отримання заявником відмови у здійсненні такого викупу, або безкарного зволікання в ухваленні будь-якого з цих рішень.

Хибний законодавчий механізм викупу земельних ділянок на практиці породив, крім вищезазначених, цілу низку й інших корупційних явищ та зловживань місцевих органів влади:

- зловживання при визначенні розміру ставки орендної плати (визначення того чи іншого відсотка від нормативної грошової оцінки для того чи іншого об'єкта бізнесу);
- зловживання при визначенні строків договорів оренди під існуючими об'єктами нерухомого майна, можливість їх продовження (поновлення, зміни) або непродовження;
- зловживання щодо застосування або незастосування даних оновленої нормативної грошової оцінки земельних ділянок;
- зловживання під час формування викупної вартості земельних ділянок (експертної грошової оцінки, яка, на відміну від нормативної грошової оцінки, завжди розраховується «індивідуально» і не є прямою розрахунковою похідною від середньої (базової) оцінки одиниці площі відповідної території);
- зловживання під час укладання договорів купівлі-продажу земельних ділянок тощо.

Існуюча ситуація є абсолютно неприйнятною як для розвитку бізнесу, інвестиційної діяльності та іпотечного кредитування, так і шкідливою для Державного та місцевих бюджетів, які вже 20 років недоотримують кошти від викупу земельних ділянок та звуженої податкової бази від нерозвинутого бізнесу.

Отже, необхідно на законодавчому рівні кардинально спростити правовий механізм викупу фізичними та юридичними особами – власниками об'єктів нерухомого майна земельних ділянок державної та комунальної власності, на яких таке майно розташовано, виключити будь-які погодження та корупційні ризики при викупі згаданих земельних ділянок, сприяти поєднанню в однієї особи власника земельної ділянки та розташованих на ній об'єктів нерухомого майна, створити сприятливі умови для розвитку бізнесу, інвестиційної діяльності та іпотечного кредитування, збільшити надходження до Державного та місцевих бюджетів. Для цього необхідне внесення змін до Земельного кодексу України, законів України «Про оцінку земель» та «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» щодо забезпечення права власників об'єктів нерухомого майна, що розташовано на земельних ділянках державної та комунальної власності, на

вільний викуп (без укладення договорів купівлі-продажу та без отримання будь-яких рішень, дозволів та погоджень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) таких земельних ділянок шляхом сплати на казначейський рахунок відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування вартості цих земельних ділянок в розмірі їх нормативної грошової оцінки, крім випадків, коли Земельним кодексом України встановлено заборону на передачу таких земельних ділянок у приватну власність, або коли на зазначених земельних ділянках розташовані об'єкти нерухомого майна, що знаходяться у власності інших осіб, або коли площа земельних ділянок перевищує встановлену будівельними нормами про планування та забудову територій.

Документ про сплату на казначейський рахунок відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування вартості згаданих земельних ділянок є підставою для здійснення державної реєстрації за покупцями права власності на такі земельні ділянки.

У разі, якщо земельні ділянки державної та комунальної власності, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, не сформовані (та/або відповідну документацію із землеустрою не затверджено) відповідно до вимог цього Кодексу, або відомості про них не внесені до Державного земельного кадастру, їх викуп має здійснюватися власниками нерухомого майна відповідно після їх формування (включаючи затвердження відповідної документації із землеустрою) або внесення відомостей про них до Державного земельного кадастру.

**3.6.** Необхідно подолати законодавче викривлення у Цивільному (ст. 377) та Земельному (ст. 120) кодексах України співвідношення земельної ділянки та будівлі як основної речі та її приналежності, яке стало безглуздою калькою гіршого з прикладів радянської правової доктрини, яка фактично виключала земельні ділянки з об'єктів цивільного обліку, та яка перетворилася за останніх часів в одну з поширених схем захоплення земельних ділянок на безконкурентних засадах.

Зокрема, чинною редакцією частини першої статті 120 Земельного кодексу України передбачено, що у разі набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, що перебувають у власності, користуванні іншої особи, **припиняється право власності, право користування земельною ділянкою**, на якій розташовані ці об'єкти. До особи, яка набула право власності на жилий будинок, будівлю або споруду, розміщені на земельній ділянці, що перебуває у власності іншої особи, **переходить право власності на земельну ділянку або її частину, на якій вони розміщені**, без зміни її цільового призначення.

Таким чином, справедливо бажаючи недопустити розірвання правового положення земельної ділянки та розташованого на ній об'єкта нерухомого майна, законодавець, замість поєднання земельної ділянки та будівлі у єдиний об'єкт нерухомого майна, створив правову конструкцію, коли основною річчю визнана будівля, а земельна ділянка – її приналежністю, що слідує юридичній долі основної речі. Користуючись цією нормою, ділки організували так звану «туалетну схему», коли через оформлення прав на невеличкі об'єкти нерухомого майна, почали захоплюватися величезні масиви землі, долати яку можна лише на рівні наступних законодавчих змін:

щодо земельних ділянок, які перебувають у приватній власності – шляхом встановлення обов'язкової вимоги щодо визначення в договорі про відчуження одного з об'єктів (земельної ділянки чи будівлі) юридичної долі іншого об'єкта;

щодо земельних ділянок, які перебувають у державній або комунальній власності, – шляхом встановлення умов переходу права користування сформованою земельною ділянкою лише у випадку та на умовах, на яких це право належало відчужувачу будівлі та лише в межах норм, встановлених будівельними нормами про планування та забудову територій.

**3.7.** Право в межах, не заборонених законом, вільно використовувати свою власність є однією з фундаментальних засад існування ринкової економіки та громадянського суспільства.

У той же час, право власників земельних ділянок на вибір напрямів їх використання (в межах затверджених планувально-проектних рішень), будучи закріпленим законодавчо, під час його практичної реалізації стикається з істотними перешкодами, викликаними крайньою бюрократизованістю процедури зміни їх цільового призначення, що закріплена чинними процесуальними нормами земельного законодавства.

Ситуація, коли вибір власником земельної ділянки напрямку її використання відповідно до статті 20 Земельного кодексу України здійснюється у такому ж самому порядку, що й її нове формування та надання у власність із земель державної чи комунальної власності (тобто, в порядку відведення



- із багатьма погодженнями, експертизами та затвердженнями) є абсолютно абсурдною.

Такий порядок зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності породив на місцях систему тотальної корупції і став одним з головних факторів стримування розвитку населених пунктів та промислових територій, істотною перешкодою для бізнесу та інвестицій.

Водночас, існуючі бюрократичні припони опинилися не здатними захистити інтереси місцевих бюджетів у разі, коли зміна цільового призначення земельних ділянок тягне за собою зменшення їх нормативної грошової оцінки.

Отже, необхідно на законодавчому рівні кардинального спростити правовий механізм зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності шляхом переходу від закритого відводного до публічного декларативного порядку зміни (в межах затверджених планувально-проектних рішень), створення економічних механізмів захисту бюджетів від зменшення податкової бази у випадках, коли зміна цільового призначення земельних ділянок тягне за собою зменшення їх нормативної грошової оцінки. Необхідно виключити корупційну складову з процесу зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності, дати поштовх розвитку населених пунктів та промислових територій, підвищити рівень капіталізації та інвестиційної привабливості територій, наблизити правозастосовчу практику до європейських стандартів непорушності права приватної власності, а також ввести адміністративну відповідальність чиновників не лише за порушення строків, але й за недотримання порядку здійснення погоджень, забезпечити обґрунтованість та публічність відомостей, на які посилаються посадові особи.

Для цього необхідне внесення змін до Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України «Про землеустрій», «Про Державний земельний кадастр», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо забезпечення права власників земельних ділянок на вільний (в межах затверджених планувально-проектних рішень) вибір напрямів їх використання шляхом подання у зручний для них спосіб публічної заяви на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, про зміну цільового призначення земельної ділянки та отримання через десять робочих днів витягу з Державного земельного кадастру про земельну ділянку із вже зміненим цільовим призначенням та встановленими законодавством, містобудівною чи землепорядною документацією обмеженнями щодо її використання за новим (бажаним) цільовим призначенням. При чому посадові особи відповідних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інформуючи землевласника про існуючі обмеження, мають право посилатися лише на ті норми, містобудівну та землепорядну документацію, які розміщені на їх офіційних веб-сайтах або у загальнодоступних частинах земельного та/або містобудівного кадастрів. За порушення зазначеного порядку передбачається притягнення винних чиновників до адміністративної відповідальності.

У разі якщо в результаті зміни цільового призначення земельної ділянки розмір її нормативної грошової оцінки змінюється, її власник повинен сплатити на казначейських рахунок відповідного органу виконавчої влади або місцевого самоврядування різницю у вартості земельної ділянки за нормативною грошовою оцінкою до та після зміни її цільового призначення.

Також необхідно встановити, що відомості про цільове призначення земельних ділянок приватної власності до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно не вносяться, не підлягають відображенню у витягах з цього Реєстру та у свідоцтвах про право власності на нерухоме майно, а також не зазначаються в дозвільних документах у сфері господарської діяльності, а відомості про цільове призначення земельних ділянок приватної власності, зазначені у документах, що посвідчують право власності на них, виданих раніше, не підлягають застосуванню і не є підставою для відмови у видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності.

Крім того, враховуючи, що публічна кадастрова карта центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, містить масові випадки неправдивих відомостей про цільове призначення земельних ділянок приватної власності, що викликані припущеними адміністратором кадастру помилками у автоматизованому перенесенні відомостей про земельні ділянки, зареєстровані до 1 січня 2013 року, до програмного забезпечення Державного земельного кадастру, необхідно забезпечити усунення невідповідності відомостей про цільове призначення земельних ділянок, що містяться у програмному забезпеченні Державного земельного кадастру, відповідним відомостям у документації із землеустрою та інших документах, що стали підставою для їх внесення.

Питання доцільності збереження самого інституту цільового призначення у земельному законодавстві у його нинішньому вигляді є більш широким і виходить за межі цього дослідження.

**3.8.** На сьогодні, видача органами Держгеокадастру спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок є корумпованою процедурою, що перешкоджає землевласникам та землекористувачам здійснювати свої права на землю, стримує реалізацію інфраструктурних проектів та будівництво, і, при цьому, не має ніякого практичного відношення до здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, оскільки:

- усі вимоги та технології зняття, перенесення, збереження та використання ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок містяться безпосередньо у робочому проекті землеустрою, який складає сертифікований землевлпорядник, а чиновник Держгеокадастру лише посилається на цей проект як на підставу видачі дозволу;
- Закон України «Про охорону земель» передбачає здійснення державного контролю за виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту в обсягах, передбачених робочим проектом землеустрою, тобто між робочим проектом та здійсненням контролю за його реалізацією ніякі проміжні дозволи не потрібні, оскільки існуючий дозвіл, з одного боку, такі умови не формулює, а, з іншого боку, не є контрольним документом про їх виконання;
- видача згаданих дозволів є непублічною та непрозорою, відповідні робочі проекти землеустрою не оприлюднюються, що дозволяє чиновникам Держгеокадастру з корупційних мотивів видавати такі дозволи без огляду на наявність та якість відповідних робочих проектів, а також «заплющувати очі» на фактичний стан їх реалізації, що на практиці призводить до псування, знищення та розвитку тіншової торгівлі родючим шаром ґрунту.

Необхідно зменшення кількості необґрунтованих дозволів в сфері господарської діяльності, подолання корупції при знятті та перенесенні землевласниками та землекористувачами ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок, захисту прав землевласників та землекористувачів на законне використання земельних ділянок для розвитку інфраструктури та будівництва, забезпечення відкритості та прозорості у відносинах щодо збереження родючості ґрунтів, запровадження авторського нагляду розробників відповідних робочих проектів землеустрою та громадськості за фактичним станом їх реалізації.

Для цього необхідно внесення змін до Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України «Про землеустрій», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» щодо скасування необхідності видачі органами Держгеокадастру спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок та встановлення права землевласників та землекористувачів здійснювати зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок лише на підставі складеного відповідно до закону та оприлюдненого на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, відповідного робочого проекту землеустрою (крім випадків, коли переміщення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) здійснюється в межах однієї й тієї самої земельної ділянки, що надана для ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), індивідуального дачного будівництва та будівництва індивідуальних гаражів.

Також треба закріпити запровадження авторського нагляду розробників відповідних робочих проектів землеустрою за станом їх реалізації та зобов'язує їх протягом п'яти робочих днів з дня затвердження відповідно до закону таких робочих проектів (а для матеріалів авторського нагляду – з дня проведення відповідних наглядових заходів) оприлюднювати такі робочі проекти разом із матеріалами авторського нагляду за їх виконанням на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Для цього необхідно нормативно визначити вимоги до змісту, структури і технічних характеристик електронних документів, у формі яких розробляються та оприлюднюються такі робочі проекти. Відповідно треба змінити й предмет адміністративної відповідальності за статтею 53-3 КУпАП зі «зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу» на «зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок без складання та/або оприлюднення робочих проектів землеустрою».

Реалізація запропонованих пропозицій забезпечить викоренення осередку корупції у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель при знятті та перенесенні

землевласниками та землекористувачами ґрунтового покриття (родючого шару ґрунту) земельних ділянок, що сприятиме реалізації інфраструктурних проектів та будівництву, скороченню кількості дозвільних документів у сфері господарської діяльності, а також відкриє громадськості безперешкодний доступ до відомостей про відповідні об'єкти державного контролю. При цьому, контрольні функції держави за станом ґрунтів зберігаються та доповнюються запровадженням публічного авторського нагляду сертифікованих землепорядників за виконанням проектів землеустрою, на підставі яких здійснюється зняття та перенесення родючого шару ґрунту.

З часом (після створення містобудівного кадастру і його інформаційної інтеграції із Державним земельним кадастром), відповідні робочі проекти землеустрою можуть бути включені до складу проектної документації на об'єкти будівництва.

**3.9.** Більшість інструментів державного регулювання процедури відведення земельної ділянки необхідно змінити або припинити. Зокрема пропонується припинити, як такі що не приносять користі: державну експертизу проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки; погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальним органом Держгеокадастру; видачу довідки з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами та угіддями; видачу дозволу на проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки та погодження продажу земельної ділянки комунальної власності іноземним юридичним особам.

**3.10.** У середньостроковій перспективі (3-5 років) паперову процедуру відведення земельної ділянки пропонується трансформувати повністю у електронну форму, при якій, паперовий документ з'являтиметься тільки по її завершенню у вигляді Поземельної книги.

Реінженіринг інструментів державного регулювання процедури відведення земельної ділянки (п.3.9) та трансформація її виключно в електронну форму (п.3.10), пропонується проводити із урахуванням пропозицій Офісу ефективного регулювання (BRDO), що додаються до цієї аналітичної записки.

## ДОДАТОК ДО АНАЛІТИЧНОЇ ЗАПИСКИ 3

**ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗМІНИ ПРОЦЕДУРИ ВІДВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ ДЛЯ ПОТРЕБ БУДІВНИЦТВА**

За матеріалами Зеленої книги «Системний перегляд якості державного регулювання формування та отримання земельної ділянки при новому будівництві», розробленої експертами Офісу ефективного регулювання (BRDO).

**Основні проблеми оформлення земельних ділянок для потреб нового будівництва**

Земля була та є дорогим та обмеженим ресурсом. З початком приватизації земель, щодо найбільш привабливих земель почали виникати конфлікти та земельні спори між різними стейкхолдерами. Для того щоб зменшити кількість таких конфліктів, спеціалісти різного профілю, кожний на своєму етапі оформлення земельної ділянки, пропонували все більше та більше різноманітних інструментів державного регулювання. У результаті, до 2013 року більшість прогалин оформлення земельних ділянок вдалось врегулювати на законодавчому рівні за допомогою різних інструментів та процедур. Причому, кількість прогалин та колізій зменшилась, однак процедура оформлення земельної ділянки суттєво ускладнилась.

Видів інструментів регулювання стало більше та вони почали дублювати один одного у сфері координації одного міністерства. Наприклад, інструментами, які дублюють один одного у сфері повноважень Мінагрополітики та Держгеокадастру є: погодження землевпорядної документації, експертиза землевпорядної документації та внесення відомостей до Державного земельного кадастру. Прикладами інструментів, які дублюють один одного у сфері повноважень Мін'юсту є: нотаріальне посвідчення правочину із земельною ділянкою та державна реєстрація речового права на земельну ділянку.

Кожний структурний підрозділ органів державної влади, який відповідальний за дію інструментів та процедур у сфері земельних відносин їх зберігає, захищає та вдосконалює. Однак, такі структурні підрозділи у більшості випадків категорично проти припинення їх дії, навіть якщо інструменти повністю дублюють один одного. Така ситуація пояснюється тим, що припинення дії інструмента може призвести до скорочення цілого структурного підрозділу, скорочення штату органу влади чи навіть, звуження певного виду ринку господарських робіт, виконанню яких навчають у вищих навчальних закладах.

**Складність оформлення земельної ділянки.**

Суть цієї проблеми полягає в тому, що для оформлення земельної ділянки зацікавленій особі зазвичай потрібно:

Зібрати та використати велику кількість документів. Наприклад, у разі формування та викупу земельної ділянки із земель державної або комунальної власності потрібно використати більше ніж 50 документів.

Пройти значну кількість процедур. Наприклад, у випадку оформлення земельної ділянки за допомогою аукціону, потрібно пройти п'ятнадцять процедур.

Здійснити неодноразові контакти із різними стейкхолдерами. У даному випадку мається на увазі, що при оформленні земельної ділянки, зацікавленій особі потрібно буде звертатись до державних службовців органів влади, представників органів місцевого самоврядування, землевпорядників, оцінювачів, нотаріусів, суміжників земельної ділянки та працівників центру надання адміністративних послуг.

Визначитись із діями на етапах колізій чи прогалин законодавства. Наприклад, у випадках конкуренції цільового та функціонального призначення (використання) земель (територій). У випадку погодження меж ділянки із суміжними землевласниками та землекористувачами. Чи коли у кадастрі відсутні відомості про обмеження використання земель, але за законом вони існують.

**Причина проблеми складності оформлення земельної ділянки** полягає у:

- бажанні зберегти та збільшити контроль за оформленням земельних ділянок у державних

службовців у межах їх посад та компетенції;

- бажанні зберегти чи збільшити ринок та рівень доходів у акредитованих (сертифікованих) господарюючих суб'єктів у сфері земельних відносин чи пов'язаних з ними сферах;
- конкуренції органів влади за сферу поширення повноважень та конкуренції професійних спільнот за розвиток їх галузей знань.

Від проблеми складності оформлення земельної ділянки є інші, **похідні проблеми**, такі як:

- довготривалість оформлення земельної ділянки;
- високий рівень корупції у сфері земельних відносин;
- заплутаність процедури оформлення земельної ділянки;
- непрозорість процедури оформлення земельної ділянки;
- збитки добросовісного набувача ділянки від ініціатив її експропріації.

**Довготривалість оформлення земельної ділянки**, як проблема притаманна тим транзакціям із земельними ділянками, при яких потрібно виготовити землевпорядну документацію. У таких випадках оформлення земельної ділянки може затягнутись від 3 місяців до 3 років. На вторинному ринку земель, коли відомості про приватну земельну ділянку вже є у Державному земельному кадастрі, передати її у власність чи користування можливо упродовж 1 дня, але зазвичай на це витрачають один або два тижні. Разом з тим, навіть по вже сформованій земельній ділянці державної або комунальної власності, передача її у приватну власність чи користування може затягнутись на термін до 1,5 року в залежності від рівня знань та зацікавленості у такій транзакції органу державної влади чи органу місцевого самоврядування (розпорядника земель).

**Високий рівень ризиків корупції** при оформленні земельних ділянок із земель державної або комунальної власності. Хоча можливі також ризики корупції із земельними ділянками приватної власності, наприклад, коли занижується рівень експертної грошової оцінки земельної ділянки для зменшення розміру податку на доходи фізичної особи. Чи коли потрібно продати земельну ділянку особистого селянського господарства, яка сформована за рахунок земельних часток (паїв).

Рівень збитків держави за корупційні злочини у сфері земельних відносин, які розслідуються з 2015 року, становить 450 млн. грн. Це офіційна інформація Національного антикорупційного бюро України у травні 2018 року – <https://bit.ly/2rscrZp> Який рівень корупції у земельній сфері можливо суб'єктивно оцінити із репортажів засобів масової інформації про розслідування корупційних дій, пов'язаних із земельними ділянками.

Зв'язок складності оформлення земельної ділянки та пов'язаного з цим високого рівня ризиків корупції, пояснюється наступним чином. Чим більше комплексна процедура оформлення земельної ділянки передбачає застосування різних інструментів, тим більше ризиків їх порушення, а відповідно й ризиків корупції, що спрямована на уникнення відповідальності за такі порушення.

Однак, на рівень корупції впливає не тільки складність оформлення земельної ділянки. Причини корупції можуть бути також іншого характеру. Наприклад, серед найвагоміших умов високого рівня корупції у сфері земельних відносин виділяють такі:

- наявність механізму безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами України, коли хабар надається для оформлення земельної ділянки шляхом її безоплатної приватизації;
- наявність практики пошуку формальних причин для відмови у подальшому оформленні документів, коли взятка надається щоб не було формальної відмови на певному етапі;
- відсутність прозорого розподілу всіх земель на види із відображенням меж видів таких земель у крупному масштабі, коли взятка надається для оформлення земельної ділянки під будівництво на території лісів, прибережної захисної смуги чи іншої охоронюваної території.

Якщо прояви корупції у сфері земельних відносин розглянути комплексно, то вона поширена серед таких видів діяльності:

- при оформленні земельних ділянок;
- при інспекційній діяльності, пов'язаній із земельними відносинами;
- при кримінальному провадженні, пов'язаному із земельними відносинами.

Корупція під час інспекційної діяльності проявляється у тому, щоб надати хабара інспектору для того, щоб він не виявив порушення земельного законодавства: наприклад, у випадку самозахоплення земельної ділянки чи її використання не за цільовим призначенням.

Корупція при кримінальному провадженні проявляється у тому, щоб надати хабар працівнику правоохоронних органів для закриття кримінальної справи чи зменшення міри покарання за



правопорушення, пов'язані із земельною ділянкою.

Як бачимо, на вищезазначених прикладах причиною корупції прямо не виступає складність оформлення земельної ділянки, але вона супроводжує, охоплює або доповнює причини проявів корупції. Якщо простими словами описати порочне коло корупції у сфері земельних ресурсів, то воно виглядає таким чином:

- надмірність "земельних" правил обумовлює їх порушення;
- для уникнення відповідальності за порушення, використовують хабарі;
- для уникнення відповідальності за хабарі, використовують хабарі.

**Заплутаність процедури оформлення земельної ділянки.** Для наочності того, на скільки комплексні процедури можуть бути заплутані, зазначимо, що перелік інструментів при оформленні земельних ділянок, залежить від таких факторів;

- віднесення земельної ділянки до земель державної, комунальної, колективної чи приватної власності;
- наявності речових прав на земельну ділянку у інших осіб на момент транзакції із нею;
- наявності відомостей про земельну ділянку у складі Державного земельного кадастру;
- наявності містобудівної, планувальної землевпорядної, лісовпорядної, екологічної документації на територію, по якій формуватиметься земельна ділянка;
- наявності у користувачів земельної ділянки документів, що підтверджують речове право на земельну ділянку;
- виду документації із землеустрою за допомогою якого формується земельна ділянка;
- виду особи, яка звертається за оформленням земельної ділянки: фізична чи юридична особа;
- виду громадянства фізичної особи-заявника: громадянин України, особа без громадянства чи іноземець;
- походження юридичної особи - заявника: іноземна юридична особа, юридична особа з іноземними інвестиціями чи юридична особа України;
- наявності різних видів офіційних матеріалів та документації на територію, по якій формується земельна ділянка;
- виду правочину із земельною ділянкою, за допомогою якого передаються речові права на неї;
- виду речового права, який набуватиметься заявником: право власності, оренди, суборенди, емфітевзис, суперфіцій, сервітут чи право постійного користування земельною ділянкою;
- одержання земельної ділянки безоплатно чи платно;
- наявності на земельній ділянці господарської будівлі, житлової будівлі чи відсутності на ній будівель;
- існуючого та проектного стану угідь земельної ділянки;
- поширення обмежень у використанні земель на територію земельної ділянки;
- практики виконавців робіт та послуг щодо оформлення земельної ділянки;
- регіональної практики при оформленні земельних ділянок.

Заплутатись у процедурі оформлення земельної ділянки можуть заявники, посередники, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, суди та правоохоронні органи, що в свою чергу спричиняє додаткові витрати їх праці, коштів та часу, а також може викликати претензії зі сторони цих осіб та конфлікти між ними.

**Непрозорість оформлення земельної ділянки.** На перший погляд, здається що процедура оформлення земельних ділянок досить прозора, оскільки в нас є [Публічна кадастрова карта](#) та [сервіси перегляду відомостей](#) Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та обтяжень. У реальності, ці електронні системи відображають тільки частково процедуру оформлення земельної ділянки та майже не відображають історію змін із земельною ділянкою. Коротко про декілька прикладів цієї проблеми та її негативних наслідків для суспільства.

По-перше, непрозорими є вихідні дані ще на самому початку прийняття управлінських рішень стосовно державних та комунальних земель. Не відомо чи оформленні відповідні землі іншим особами, адже у земельному кадастрі відсутні відомості про 3 млн. сформованих земельних ділянок. Не завжди чітко зрозуміло, які території до якої категорії земель чи функціонального призначення відносяться. Наповнення земельного кадастру, забезпечення узгодженості та прозорості видів земель у мережі Інтернет досить важке завдання, але без цієї роботи завжди будуть випадки невдоволення стейкхолдерів при виділенні нових земельних ділянок.

У другу чергу, досить туманною є інформація про вільні землі для інвестиційного освоєння. Більшість стейкхолдерів не розуміють, яким чином можливо шукати землі для набуття у власність чи користування. Місцеві електронні системи, на яких відображаються території, які місцева

влада пропонує для інвестиційного освоєння ще до об'яви аукціону, не поширені у практиці. Як приклад таких електронних систем, [інвестиційна мапа міста Миколаїв](#), на якій відображаються території, які пропонуються для інвестиційного освоєння. Однак таких прикладів відкритості в Україні одиниці.

По-третє, ще до етапу державної реєстрації земельної ділянки у відкритому доступі не відображаються відомості про орієнтовні межі майбутньої земельної ділянки. Завдяки такій прозорості, можливо було б виявляти претензії третіх осіб стосовно майбутньої земельної ділянки вже на перших етапах її проектування. На практиці, претензії третіх осіб виникають вже після того як земельна ділянка оформлена та починається її використання.

По-четверте, недобросовісні набувачі земельних ділянок, щоб заплутати «сліди» їх неправомірних дій із землями, здійснюють поділ чи об'єднання земельних ділянок, багаторазову передачу їх між різними фізичними та юридичними особами. Такі ситуації більш швидко можна було б відслідковувати та розплутувати, якщо б у відкритому доступі відображалась історія змін із земельними ділянками. Коли шахраям вдається реалізувати такі схеми, у результаті страждають добросовісні набувачі земельних ділянок.

До цього всього, при оформленні вільної від забудови земельної ділянки у її потенційного набувача завжди є ризик того, що ділянку може оформити раніше за нього інша особа. Такі випадки найбільш поширені під час реалізації кейсу безоплатної приватизації

В цілому, наслідком проблеми непрозорості є претензії та протести, які виникають у стейкхолдерів вже на пізніх етапах порушення земельного законодавства. На практиці, такими стейкхолдерами найчастіше є:

- громадськість, яка протестує проти ущільнення забудови;
- власники земельних ділянок, відомості по яких були не внесені до земельного кадастру та на їх території виділили земельну ділянку іншій особі;
- добросовісні набувачі земельних ділянок чи приміщень у новобудові, у випадках коли опротестовується виділення земельних ділянок та їх забудова правоохоронними органами.

**Збитки добросовісного набувача ділянки від ініціатив її експропріації.** Ця проблема є похідною від проблеми прозорості оформлення земельної ділянки. Суть її полягає у тому, що земельні ділянки дійсно можуть бути оформлені із порушенням законодавства, але в наступному передані у власність чи користування їх добросовісним набувачам. Треті особи можуть дізнатись про таку ситуацію і разом із правоохоронними органами опротестувати оформлення такої земельної ділянки у суді для повернення її у державну чи комунальну власність. Добросовісні набувачі у таких випадках залишаються заручниками ситуації, оскільки їм не завжди легко знайти продавців земельної ділянки та повернути свої кошти. Найбільш поширені такі випадки із земельними ділянками для житлового будівництва, які оформлені на території лісів, природно-заповідного фонду чи на території іншого розпорядника земель державної або комунальної власності.

Подібні ситуації ще більше ускладнюються, коли на земельних ділянках починається будівництво багатоквартирних будинків і третіми особами оскаржується законність такого будівництва. У таких випадках, заручниками ситуації стають не тільки землевласники чи землекористувача, але й майбутні власники квартир у таких будинках.

Більше того, земельне законодавство України написано таким чином, що без порушень у більшості випадків не можливо оформити земельну ділянку. Якщо юрист добре знається на особливостях державного регулювання та судовій практиці у сфері земельних відносин, йому не складно опротестувати виділення будь якої земельної ділянки в Україні та чималий відсоток того, що таке опротестування виявиться успішним. Чим більш складна процедура використовувалась для оформлення земельної ділянки, тим більше випадків порушень законодавства можна виявити на різних етапах її оформлення. Отже й більша імовірність того, що у разі опротестування її оформлення, земельна ділянка може бути повернута у державну чи комунальну власність.

На практиці, такі судові спори все ж такі вирішуються на користь добросовісних набувачів земельних ділянок. Однак вони вимушені звертатися за захистом своїх прав до юристів, платити їм та витрачати свій час у суді. Такі судові спори можуть затягнутись на період від 6 місяців до півтора роки, а якщо відкрита кримінальна справа то до цього додається ще як мінімум півроку. Звичайно, що у період судового провадження власник чи користувач земельної ділянки демотивований здійснювати по ній будь-які земельні поліпшення.



Якщо вищевикладені випадки виникають у іноземних інвесторів, це гальмує або взагалі припиняє їх бізнес в Україні. У сфері міжнародних відносин, такі випадки створюють для України негативний інвестиційний імідж країни, у якій є прояви слабкої системи захисту права власності. Формування переліку рішень для оптимізації процедури оформлення земельної ділянки для будівництва

*Таблиця. Інструменти державного регулювання при оформленні земельної ділянки під будівництво та рішення щодо їх вдосконалення*

№ з/п	Інструмент (засіб) регулювання	Рішення щодо інструменту регулювання
1	Державна експертиза землевпорядної документації	Застосування інструмента потрібно припинити, а перевірку документів проводити на етапі внесення відомостей до Державного земельного кадастру та шляхом рецензування іншими інженерами-землевпорядниками.
2	Рішення про передачу у власність чи у користування ділянки із земель державної або комунальної власності	Інструмент потребує суттєвих змін. Пропонується припинити механізм безоплатної приватизації земельних ділянок. Якщо колегіальний орган місцевого самоврядування не приймає рішення щодо передачі земельної ділянки у власність чи користування протягом 2 місяців – це зобов'язаний зробити його виконавчий орган. На підставі рішень судів не можуть передаватись земельні ділянки у власність чи користування із земель державної або комунальної власності. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть сформувати земельні ділянки за допомогою інвентаризації, які стають підставою для нарахування земельного податку, але по таким земельним ділянкам не виникає право власності чи користування без заяви фактичного землекористувача.
3	Погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки органом охорони культ. спадщини	Розробити та прийняти наказ Міністерства культури України щодо визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток та внесення змін до них, який передбачатиме механізм встановлення охоронної зони автоматично від контуру наземної частини об'єкту культурної спадщини. Всі види об'єктів культурної спадщини та їх охоронні зони пропонується оцифрувати та викласти на офіційній електронній інтерактивній карті. Колізії повноважень та строків погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки органами культурної спадщини пропонується припинити.
4	Нотаріальне посвідчення договору (угоди) із земельною ділянкою	Інструмент потребує змін. Пропонується припинити дію державного регулювання цін на послуги нотаріусів, запровадити механізм нотаріального посвідчення електронних договорів, об'єднати інструмент нотаріального посвідчення договорів (угод) із нерухомістю та інструмент державної реєстрації речових прав на нерухоме майно у найбільш зручний спосіб для стейкхолдерів, щодо яких передбачені ці інструменти державного регулювання.

№ з/п	Інструмент (засіб) регулювання	Рішення щодо інструменту регулювання
5	Витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку	Інструмент потребує часткової зміни. Замість зобов'язання одержувати витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку, потрібно передбачити заборону проводити транзакції із сформованими земельними ділянками, якщо відомості про них відсутні у Державному земельному кадастрі.
6	Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно (земельну ділянку)	Інструмент потребує незначних змін. Пропонується у відкритому доступі відображати всю історію транзакцій із земельною ділянкою.
7	Погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки органом земельних ресурсів	Дію інструменту пропонується припинити. Перевіряти проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки на відповідність законодавству пропонується тільки на етапі внесення відомостей про земельну ділянку до Державного земельного кадастру.
8	Дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки	Інструмент потребує істотних змін: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ трансформації процедури реалізації інструмента в електронний вигляд, відображення майбутньої земельної ділянки на Публічній кадастровій карті;</li> <li>■ встановлення строку, протягом якого заявник повинен сформулювати земельну ділянку та подати документи щодо її одержання у власність чи користування;</li> <li>■ надання повноважень органам державної влади чи місцевого самоврядування передавати землі державної та комунальної власності тільки за плату (звуження інституту безоплатної приватизації земельних ділянок), крім територій на яких вже розташовані житлові будинки;</li> <li>■ встановити, що відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки повинні містити обґрунтування у вигляді посилання на положення нормативно-правових актів та/або на окремі матеріали планово-картографічної документації.</li> </ul>
9	Державна реєстрація земельної ділянки у Державному земельному кадастрі	У короткостроковій перспективі інструмент пропонується вдосконалити щоб зменшити умови за яких виникає велика кількість відмов у реєстрації земельних ділянок. У довгостроковій перспективі пропонується припинити інструмент. Формування земельних ділянок здійснюватиметься під відповідальність інженерів-землевпорядників та розпорядників земель. Критерії виду та обсягу відповідальності інженерів-землевпорядників та розпорядників земель пропонується розмежувати та чітко визначити у законодавстві. Одночасно із зазначеними нововведеннями пропонується запровадити механізм страхування ризиків інженерів-землевпорядників.

№ з/п	Інструмент (засіб) регулювання	Рішення щодо інструменту регулювання
10	Рішення про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки	Інструмент потребує змін. Потрібно передбачити, що рішення про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та рішення про надання у власність чи користування земельної ділянки можуть існувати окремо один від одного. Якщо колегіальний орган місцевого самоврядування не приймає рішення щодо затвердження проекту землеустрою протягом 2 місяців – це зобов'язаний зробити його виконавчий орган. Зміна цільового призначення вже сформованих земельних ділянок, відомості про які наявні у Державному земельному кадастрі не потребуватиме розроблення проекту землеустрою, достатньо заяви власника або користувача земельної ділянки.
11	Довідка з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угіддями	Дію інструменту пропонується припинити. Збір даних про угіддя окремих земельних ділянок та внесення таких даних до адміністративної звітності з кількісного обліку земель пропонується здійснювати під час реєстрації земельних ділянок у Державному земельному кадастрі. Визначення складу угідь окремої земельної ділянки пропонується здійснювати на основі фактичного стану угідь на момент геодезичної зйомки земельної ділянки.
12	Земельні торги	Інструмент потребує зміни. Пропонується земельні аукціони щодо земельних ділянок державної або комунальної власності проводити виключно в електронній формі.
13	Погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки органом архітектури	Інструмент потрібно суттєво трансформувати, насамперед, шляхом переведення його у повному обсязі в електронну послугу. Умови в яких існує цей інструмент потрібно суттєво реформувати: опублікувати містобудівні документації; зменшити кількість обов'язкових містобудівних документацій; уніфікувати термінологію, яка застосовується у земельному та містобудівному законодавстві, державних будівельних нормах; передбачити процедуру досудового оскарження інформації органу містобудування та архітектури.
14	Затвердження технічної документації щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)	Інструмент потребує змін. Технічну документацію із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки пропонується трансформувати у технічну документацію щодо встановлення (узгодження) меж земельної ділянки та більш чітко визначити при яких умовах така документація може розроблятися.

№ з/п	Інструмент (засіб) регулювання	Рішення щодо інструменту регулювання
15	Погодження продажу іноземним юридичним особам земельної ділянки комунальної власності	Інструмент необхідно замінити іншими. Погодження рішень про продаж земельних ділянок державної та комунальної власності Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України необхідно припинити. Замість цього інструменту необхідно запровадити заборону на продаж земельних ділянок державної або комунальної власності державні агресору – Російській федерації та її юридичним особам. Запровадити облік земель, які знаходяться у власності іноземців, іноземних юридичних осіб та держав.
16	Погодження продажу іноземним юридичним особам земельної ділянки державної власності	
17	Погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки органами охорони природи	Інструмент потрібно трансформувати у електронну послугу. Всі відомості про території, на які поширюються правила охорони навколишнього природного середовища потрібно оцифрувати та викласти на електронній публічній інтерактивній карті. До відповідних електронних даних та сервісів актуально сформувати нові правила погодження проектних земельних ділянок чи інформування інженерів-землевпорядників про природоохоронні обмеження.
18	Погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки з органом лісового господарства	Інструмент потрібно трансформувати у електронну послугу. Всі матеріали лісовпорядкування потрібно оцифрувати та викласти на електронній публічній інтерактивній карті. До відповідних електронних даних та сервісів актуально розробити та прийняти нові правила надання згоди чи відмови на формування земельної ділянки із земель лісгосподарського призначення.
19	Погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки органом водного господарства	Інструмент потрібно трансформувати у електронну послугу. Всі водні об'єкти потрібно оцифрувати та викласти на електронній публічній інтерактивній карті із застосуванням механізму автоматичного розрахунку їх водоохоронних зон. До відповідних електронних даних та сервісів актуально підготувати та прийняти нові правила надання згоди чи відмови на формування земельної ділянки на території водоохоронних зон.
20	Експертна грошова оцінка земельної ділянки	Вдосконалити інструмент насамперед шляхом опублікування цін на земельні ділянки, звітів з експертної грошової оцінки земельних ділянок та їх рецензій.
21	Дозвіл на проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки	Припинити дію цього інструменту, як надлишкового.
22	Витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки	Дію інструменту пропонується припинити. Пропонується об'єднати відомості витягу з технічної документації з нормативної грошової оцінки земель та витягу з Державного земельного кадастру про земельну ділянку у складі одного документу – витягу з Державного земельного кадастру про земельну ділянку.

### Пропозиції щодо автоматизації процедури оформлення земельної ділянки

В цілому у професійній спільноті, серед найбільш поширених пропозицій щодо автоматизації процедури оформлення земельної ділянки та в цілому щодо застосування електронних сервісів у сфері земельних відносин, можна виділити такі:

- заміна паперової землевпорядної документації на електронний документ;
- трансформація дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки на електронний сервіс відображення орієнтовних меж майбутньої земельної ділянки на [Публічній кадастровій карті](#) окремим геоінформаційним шаром, при натисканні на яку буде надаватись проектна інформація про неї;
- обов'язкова публікація історії оформлення земельної ділянки із земель державної або комунальної власності, та всіх наступних транзакцій із нею, в тому числі із опублікуванням змісту всіх дозвільних документів, що видавались щодо неї;
- надання можливості власнику земельної ділянки переглядати інформацію про осіб, які цікавилися відомостями та історією земельної ділянки;
- створення для органів державної влади, які погоджують проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки, окремого сервісу, який би показував їм по території поширення їх повноважень (області, району, ОТГ) інформацію про всі проектні земельні ділянки із визначенням більш чіткого переліку підстав для відмови у погодженні, застосування процедури погодження за замовченням із автоматичним фіксуванням програмним забезпеченням осіб, відповідних за таке погодження, а також обов'язком органів влади посилатись у відмові тільки на графічні матеріали, які є опублікованими у мережі Інтернет;
- оцифрування основних картографічних матеріалів, лісовпорядної, землевпорядної, екологічної та містобудівної документації і відображення їх у державних кадастрових системах, які взаємодіятимуть один із одним, та завдяки чому можливо зробити висновок із якої категорії земель виділяється земельна ділянка та для якої категорії земель її можна сформувати;
- надання можливості використовувати геоінформаційні шари проектних, сформованих та архівних земельних ділянок у крупному масштабі у складі містобудівних кадастрів, інших державних, комунальних та приватних геоінформаційних систем;
- оцифрування та внесення до Державного земельного кадастру відомостей про 3 млн. сформованих земельних ділянок, по яких відсутні відомості у Державному земельному кадастрі, розроблення покрокової інструкції щодо дій у разі виявлення таким чином проблемних земельних ділянок;
- забезпечення відображення проектної земельної ділянки на [Публічній кадастровій карті](#) одразу під час визначення її координат на місцевості у крупному масштабі, а також відображення її проектних меж на мобільному застосунку за допомогою технології додаткової реальності "AR" для того, щоб землевпорядник самостійно одразу під час геодезичних робіт визначити її топологічну коректність;
- проведення сканування та викласти у відкритому доступі у мережі Інтернет матеріали розпаювання державних та колективних сільськогосподарських підприємств, дозволити проектувати с-г земельні ділянки без виїзду на місцевість за межами населених пунктів, які увійшли до матеріалів розпаювання зазначених підприємств у разі їх опублікування;
- визнання земельної ділянки сформованою у складі Державного земельного кадастру у момент прийняття відповідного рішення органом державної влади чи органом місцевого самоврядування про її затвердження, забезпечення поступового переходу органів місцевого самоврядування на застосування електронних сервісів під час прийняття рішень про формування земельних ділянок та їх передачу у власність чи користування, опублікування цих рішень у мережі Інтернет;
- створення окремого електронного сервісу для погодження меж земельної ділянки із суміжними землевласниками та землекористувачами із можливістю переглянути їх крупному масштабі на ортофотоплані;
- забезпечення на державному рівні збір відомостей про електронні адреси фізичних та юридичних осіб під час їх взаємодії із державними електронними системами і які використовуватимуться ними для офіційного листування. Використання таких електронних адрес для направлення запрошення щодо погодження меж проектної земельної ділянки суміжними землевласниками та землекористувачами на місцевості чи надання їм пропозиції погодити проектну межу земельної ділянки за допомогою електронного сервісу без виїзду на місцевість;
- забезпечення автоматичного розрахунку нормативної грошової оцінки земельної ділянки за допомогою електронного сервісу та можливість роздрукувати ці відомості у складі витягу з Державного земельного кадастру про земельну ділянку;

- забезпечення ведення кількісного обліку земель автоматично через систему Державного земельного кадастру при якій зміни у кількісний облік земель будуть вноситись у момент внесення відомостей про сформовану земельну ділянку;
- прив'язка звітів з експертної грошової оцінки земельної ділянки та рецензій таких звітів до відомостей про земельну ділянку у складі Державного земельного кадастру, опублікування таких звітів для земельних ділянок державної та комунальної власності і забезпечення доступу до таких звітів по всіх земельним ділянкам органам фіскальної служби та органам місцевого самоврядування;
- забезпечення інформаційної взаємодії та електронних сервісів, які б забезпечували інформацію про заборгованість сплати земельного податку, а також про розмір сплати земельного податку у розрізі землевласників та земельних ділянок органи фіскальної служби та органи місцевого самоврядування, у тому числі автоматичне направлення необхідних форми про сплату земельного податку на електронні адреси землевласників та землекористувачів;
- припинення вимог формування земельних ділянок під побудованими лінійними об'єктами (автомобільними дорогами, залізницями та лініями електропередач) та проектними лінійними об'єктами, якщо вони проектується на землях державної або комунальної власності, і відомості про них оцифровані у крупному масштабі та взаємодіють із системою Державного земельного кадастру;
- заміна процедури розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для зміни її цільового призначення по вже сформованим земельним ділянкам, відомості по яких є у Державному земельному кадастрі, на процедуру подачі заяви у паперовому чи електронному вигляді, із зазначенням проектного виду цільового призначення та розрахунку втрат сільсько-господарського чи лісгосподарського виробництва;
- трансформувати дозвіл на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельної ділянки та механізм розроблення робочого проекту землеустрою у електронні сервіси, використання яких здійснюватиме інженер-землевпорядник та за допомогою яких зазначатимуться у відкритому доступі у мережі Інтернет: земельна ділянка з якої знімається ґрунт, вид та обсягу ґрунту, земельна ділянка на яку переноситься ґрунт та власник ґрунту.



## **Форма, зміст та технологічні основи створення та використання містобудівної та проектної документації. Містобудівна документація та планування територій.**

## **Відповідальність органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності. Розробка та затвердження містобудівної документації: генеральних планів та ДПТ. Участь громади у містобудівній діяльності та плануванні.**

## **Правила відчуження та компенсації земель та об'єктів будівництва.**

Автори:

Айлікова Ганна – гол. архітектор проектів ДП «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» імені Ю.М.Білоконя, к.т.н., доцент

Економов Анатолій – нач. відділу нормативно-методичного забезпечення містобудівного проектування ДП «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» імені Ю.М.Білоконя

Криштоп Тетяна – ДП «УКРНДПІЦИВІЛЬБУД», заступник директора з наукової роботи та регіонального планування, кандидат технічних наук, старший науковий співробітник (член Національна спілка архітекторів України)

Чижевський Олександр – заслужений архітектор України, кандидат архітектури, віце-президент Національної спілки архітекторів України

### **1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ**

Забезпечення органів місцевого самоврядування якісною та вчасно розробленою документацією з просторового планування (містобудівною документацією), яка б враховувала державні, регіональні вимоги, інтереси територіальної громади, інтереси конкретних інвесторів та приватних осіб, є запорукою раціонального використання територій населених пунктів і об'єднаних територіальних громад.

Практика виконання та впровадження містобудівних робіт різного рівня дозволяє виділити ряд проблем, без нагального вирішення яких, розвиток в Україні просторового планування буде і надалі надзвичайно низьким та неефективним. Всі проблеми можна умовно поділити на такі:

#### **1. Низька поінформованість учасників процесу**

Нерозуміння управлінцями всіх рівнів процесів розвитку, що відбуваються на певній території, їх можливих наслідків, бажання вже сьогодні отримати максимальну вигоду, сприйняття робіт з просторового планування як перешкод в досягненні корисливих цілей частіше всього призводять до незворотних процесів, соціальних конфліктів, деградації навколишнього середовища. Переважна більшість громадян не цікавиться питаннями розвитку населених пунктів, використанням території, питаннями будівництва до того часу, поки ці питання не зачеплять їх особисто. Окремі групи громадян взагалі виступають проти будь-яких рішень та зривають прийняття містобудівної документації.

#### **2. Недосконале законодавство**

1. Неузгодженість містобудівного та земельного законодавства суттєво впливає як на якість розроблення містобудівної документації, так і на її реалізацію. Ігнорування земельними органами рішень містобудівної документації інколи взагалі унеможлиблює її реалізацію.
2. Відсутність персональної відповідальності та покарання за прийняття неправомірних рішень, що порушують містобудівне законодавство, як для управлінців, так і фахівців окремих відомств.

3. Віднесення у законі про закупівлі містобудівних робіт до категорії «послуги», замість «роботи», що автоматично визначає основним критерієм при проведенні тендерів не якість роботи, а ціну, та породжує зловживання.

4. Прив'язка виконання містобудівних робіт до кінця фінансового року, замість прив'язки до обумовлених нормативами термінів виконання робіт, не дає можливості нормально працювати проектантам та продовжувати термін виконання робіт замовником.

Як показує практика, механізм боргових зобов'язань не працює: казначейства просто відмовляються реєструвати додаткові угоди по перенесенню термінів та коштів. В зв'язку з цим, виконавці **змушені** списувати гроші в кінці року, а на наступний рік безоплатно виконувати роботу, що, як правило, відображається на якості роботи. Існує ще один варіант: в кінці року угода про виконання робіт розривається, а на наступний рік укладається нова угода. Однак, тут є нюанс: укласти нову угоду можливо тільки тоді, коли на рахунку у замовника є гроші. Як правило, гроші з'являються на рахунку у замовника не раніше червня місяця поточного року, у зв'язку з чим, виконання роботи затягується. Інколи на залишок грошей замовник проводить новий тендер.

### 3. Відомчий егоїзм. Небажання надавати вихідну інформацію

Відсутність якісної вихідної інформації для виконання робіт, яку сьогодні важко отримати в галузевих управліннях та відомствах, впливає на терміни та якість самої роботи, оскільки породжує помилки при проектуванні. Суб'єкти владних повноважень не надають інформацію, посиляючись на її конфіденційність. Зокрема, Держгеокадастр (кадастрові відводи в електронному вигляді з прив'язкою до УСК 2000), Укртелеком. Дуже важко отримати інформацію (вихідні дані) для виконання розділів ІТЗ ЦО (Інженерно технічні заходи з цивільного захисту та цивільної оборони) на мирний час та особливий період. Часто отримання інформації розтягується на багато місяців, або й на рік.

Сьогодні, практично, неможливо отримати інформацію від підприємств, особливо приватних, про характеристику підприємства, кількість працюючих, екологічну складову або перспективи розвитку. Усе це вважається конфіденційною інформацією, однак, володіти нею при розробленні містобудівної документації необхідно. Ті самі питання виникають при необхідності отримати інформацію про інженерні комунікації, їх проходження, характеристики тощо. Проблеми виникають зі статистичними даними, вони занадто узагальнені, щоб ними можна було користуватися, особливо для невеликих населених пунктів. Частіше всього необхідні дані відсутні в самих формах статистичної звітності.

### 4. Дефіцит кадрів

Спостерігається брак кваліфікованих кадрів для виконання робіт з просторового планування, що породжує низьку якість робіт.

### 5. Відсутність єдиної технічної форми подачі містобудівної документації

Відсутність жорстких умов до виконання та подачі містобудівної документації в єдиній системі координат УСК 2000 та за єдиною методикою, з прив'язкою до кадастрових відводів вже сформованих земельних ділянок, призводить до розбіжності в проходженні меж суміжних ділянок, формуванні меж населених пунктів, територіальних громад тощо.

Відсутність єдиної для України топографічної основи в системі координат, УСК 2000, в яку необхідно інтегрувати раніше виконані та перспективні роботи з просторового планування, унеможливує формування містобудівного кадастру з виділенням різних рівнів (державного, регіонального, місцевого) робіт з просторового планування.

### 6. Брак відповідальності органів місцевого самоврядування

Відсутність законодавчо встановленої відповідальності органів місцевого самоврядування за незабезпечення чинною містобудівною документацією території чи відповідного населеного пункту; недотримання вимог та рішень, закладених у розроблену та затверджену у встановленому порядку містобудівну документацію; неоприлюднення або несвоєчасне оприлюднення інформації стосовно процесу розроблення містобудівної документації призводить до неможливості громадськості об'єктивно долучатись до проведення обговорень запропонованих рішень, наносить шкоду не тільки місцевій громаді, що є власниками земельних ділянок та об'єктів, але й перешкоджає залученню потенційних інвесторів, сприяє корупції.

### 7. Проблеми якості та змісту містобудівної документації: генеральних планів та ДПТ.

Недосконалість існуючої нормативної бази для виконання генеральних планів та детальних планів.

## **8. Недосконалі механізми залучення громади до розроблення містобудівної документації.**

Недооцінка залучення громадськості до розроблення містобудівної документації є однією із серйозних проблем, оскільки часто призводить до серйозних соціальних збурень, виникнення конфліктів між представниками влади, інвесторами, окремими громадянами, представниками громад. Проектувальники часто стають заручниками цих подій.

## **9. Недосконалість правил відчуження та компенсації земель та об'єктів нерухомості.**

В процесі визначення перспективного функціонального зонування території, що є одним з основних результатів розроблення містобудівної документації, можливі випадки, коли на землях приватної власності передбачається розміщення об'єктів державного, регіонального значення (дороги, аеропорти, сміттєпереробні заводи тощо) або об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням жителів територіальної громади району (дитячих садочків, шкіл, медичних закладів, підприємств торгівлі, інфраструктури оптових ринків тощо). В цьому випадку має бути здійснено відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності, тобто перехід права власності на ці об'єкти в державну чи комунальну власність шляхом їх викупу чи примусового відчуження для потреб держави, територіальної громади, суспільства в цілому. Механізм компенсації при здійсненні такого відчуження законодавчо не визначений.

Правила відчуження та компенсації земель лише частково визначені Земельним кодексом України, Законом України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності». Проте ці правила не регламентовані в містобудівному законодавстві і тому, містобудівна документація, яка підлягає громадським слуханням, професійному обговоренню на архітектурно-містобудівній раді, затвердженню сесією місцевої ради та оприлюдненню, не визначена єдиною законною підставою для прийняття рішення щодо відчуження земельної ділянки та інших об'єктів нерухомості. Це призводить до конфліктів між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування з одного боку та юридичних і фізичних осіб – власників земельних ділянок з іншого боку тому, що рішення про відчуження видаються цим власникам необґрунтованими, непрозорими, корупційними. До моменту відчуження власник або користувач земельної ділянки зберігає за собою відповідне право. Серед працівників уповноважених органів містобудування та архітектури склалась практика не видавати містобудівні умови та обмеження власнику (користувачу) земельної ділянки, якщо він має намір побудувати на ній новий об'єкт чи реконструювати існуючий відповідно до існуючого цільового призначення цієї ділянки, яке не відповідає перспективному функціональному призначенню, зазначеному у містобудівній документації. Таким чином, права власника (користувача) цієї ділянки обмежуються і до моменту її відчуження без відповідної компенсації.

## **2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ**

Зазначені вище проблеми мають свої фактори виникнення та причини, про які зазначимо нижче.

### **1. Низька поінформованість учасників процесу**

Управлінці (чиновники) всіх рівнів та громадяни не мають належної інформації про важливість виконання робіт з просторового планування та вирішення за їх допомогою питань розвитку населених пунктів та територій, впливу на стратегічні рішення, що стосуються ресурсного потенціалу (демографічного, природного, географічного тощо) відповідної території. Ще гіршим є стан справ з поінформованістю громадян.

Все це відбувається тому, що як чиновники, так і пересічні громадяни, не мають практики ознайомлення з містобудівними роботами, оскільки сьогодні не існує достатньо простого інформаційного ресурсу для ознайомлення та зворотного зв'язку «управлінці – громадяни – проектувальники» та досконалої системи інформаційного сповіщення.

### **2. Недосконале законодавство**

#### **1. Неузгодженість містобудівного та земельного законодавства.**

Наразі земельне законодавство, будучи, по суті, технічним по відношенню до містобудування (як у всьому світі), перебрало на себе функції «останнього слова» і часто не враховує містобудівну документацію. Це, зокрема, стосується процедури виготовлення землепорядної документації для надання земельних ділянок у власність, або в оренду без урахування вимог, закладених у

містобудівній документації (перспективні червоні лінії, прибережні захисні смуги, планувальні обмеження, які впливають на режим використання земельної ділянки тощо). За межами населених пунктів території, що передбачались для містобудівного освоєння схемами планування території (проходження перспективних автодоріг, розміщення комунальних об'єктів – сміттєсортувальних та сміттєпереробних підприємств, кладовищ, зон рекреації тощо) не резервуються, а часто передаються у приватну власність.

Причина неузгодженості містобудівного та земельного законодавства криється у наявності суперечливих позицій та норм, а також відомчих інструкцій, що діють у земельних органах та дають можливість ігнорувати рішення містобудівної документації.

**2. Персональна відповідальність та покарання за прийняття неправомірних рішень,** що порушують містобудівне законодавство, не є належним чином унормованими.

Сьогодні відсутні закони, які б передбачали покарання за порушення містобудівної документації як в межах населених пунктів, так і за межами населених пунктів, особливо це стосується використання території громад без відома самих громад, всупереч рішенням схем планування території.

**3. Віднесення у законі про закупівлі містобудівних робіт до категорії послуг,** що визначає основним критерієм не якість роботи, а ціну, що, як правило, провокує ситуацію, коли тендер виграє організація, що не має достатньої кваліфікації для виконання містобудівних робіт, і виконує їх неякісно, не доводячи до кінця. Часто спостерігаються і корупційні схеми, суть яких полягає в тому, що після підписання договору із зручною фірмою, підписується ще один договір з тією самою фірмою на додаткові роботи вже без тендеру. Таким чином, замовник отримує зручного виконавця, а виконавець – додаткові кошти.

**4. Прив'язка виконання містобудівних робіт до кінця фінансового року,** обумовлена в першу чергу зміщенням термінів виконання робіт до кінця бюджетного року.

Кожен із видів містобудівних робіт має свою технологію виконання та прив'язаний до часових рамок, зменшити які дуже складно. Як правило, початок тендерних закупівель на виконання містобудівних робіт починається не раніше червня поточного року, інколи тендери проводяться навіть у жовтні та листопаді. Проведення тендеру та укладання договору інколи займає до двох місяців часу. Таким чином, на виконання робіт до кінця поточного фінансового року залишається не більше 3-5 місяців, а якщо враховувати проведення громадських слухань та експертизу, взагалі до 1 місяця. Такі часові рамки не дають можливості якісно працювати проектувальникам, оскільки постійно існує загроза зриву нереальних строків та неотримання коштів за виконання робіт.

Як показує практика, механізм боргових зобов'язань не працює: казначейства просто відмовляються реєструвати додаткові угоди щодо перенесення термінів та коштів. У зв'язку з цим, виконавці змушені списувати гроші в кінці року, а на наступний рік безоплатно виконувати роботу, що, як правило, впливає на якість роботи. Є ще один варіант: в кінці року угода про виконання робіт розривається, а на наступний рік укладається нова угода. Однак, тут є нюанс: укласти нову угоду можливо тільки тоді, коли на рахунку у замовника є гроші. Як правило, гроші з'являються на рахунку у замовника не раніше червня місяця поточного року, в зв'язку з чим, виконання роботи затягується. Інколи на залишок грошей замовник проводить тендер.

**3. Відомчий егоїзм. Небажання надавати вихідну інформацію**

Ця проблема найчастіше виникає при отриманні вихідних даних для розроблення містобудівної (просторової) документації всіх рівнів.

Причина криється в нерозумінні окремими відомствами процесів просторового планування, того, що надання інформації в подальшому дасть можливість цим же відомствам користуватися нею більш ефективно, знаючи перспективи розвитку територій. Крім того, досить часто є бажання не надавати, а продавати інформацію.

Існуючі форми статистичної звітності надають лише узагальнені дані в розрізі міст обласного підпорядкування та районів, у зв'язку з чим статистичні дані лише частково можуть бути використані для виконання містобудівних робіт, оскільки не містять необхідної інформації, що, в свою чергу, значно ускладнює роботу та призводить до невірних висновків.

**4. Дефіцит кадрів.**

Ряд причин призводить до дефіциту кадрів, що мають належні компетенції для розроблення містобудівної документації. Передусім, це відсутність достатньої кількості вищих навчальних закладів,

що готують таких фахівців. У небагатьох вузах, де готують кадрів за спеціальністю містобудування (просторове планування), зміст їх підготовки відрізняється від змісту реальної містобудівної діяльності. Низькому попиту на навчання за спеціальністю у свою чергу сприяє непопулярність професії через низьку вартість робіт з містобудування (до сьогодні при визначенні ціни містобудівних робіт користуються розділом 40 цінника 1992 року) та висока відповідальності фахівців за прийняті рішення. Відсутність сучасних розцінок на їх виконання породжує відтік кадрів з галузі. На жаль, держава недооцінює наукове значення містобудівних робіт.

### 5. Форма подачі містобудівної документації.

#### Відсутність єдиної топографічної основи та єдиного підходу до виконання робіт.

Однією з найгостріших проблем сучасного містобудування є відсутність повної та достовірної інформації щодо процесів, що відбуваються на відповідній території сьогодні, а також інформації щодо її перспективного використання.

Не зважаючи на Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», який зобов'язує всю містобудівну документацію виконувати в єдиній системі координат на оновленій топографічній основі, **сьогодні в Україні відсутня єдина топографічна основа на територію всієї країни в єдиній системі координат.** Причина криється у відсутності державного регулювання цього процесу; відсутності політичної волі щодо взяття на себе зобов'язань створити єдину топографічну підоснову, що сприятиме прозорості у сфері земельних відносин, цільового фінансування на такі роботи з Державного бюджету України.

Без єдиної топографічної основи та комплексної інформації неможливо навіть використовувати вже розроблену та затверджену містобудівну документацію, яка містить пропозиції щодо розв'язку населених пунктів розташованих поряд, якщо генеральні плани цих населених пунктів розроблялись різними організаціями в різних програмних продуктах і в різних системах координат. Ще більше розбіжностей з'являється при розробленні схем планування регіонального рівня. При виконанні цих робіт дуже часто не співпадають межі адміністративних утворень, проектні траси доріг державного значення в одній області не мають продовження в іншій, магістральні інженерні мережі закінчуються на межі області чи адміністративного району, тощо.

На жаль, містобудівний моніторинг сьогодні, в основному, зводиться лише до переліку статистичних даних, а не ведення електронної бази об'єктів містобудування.

Оплата виконання топогеодезичної зйомки для виконання містобудівних робіт сьогодні покладена на органи місцевого самоврядування. Висока вартість виконання топогеодезичних робіт, яка може в рази перевищувати вартість розроблення містобудівної документації та брак коштів у місцевих органах влади призводить до бажання отримати зйомку за найнижчою ціною, що, в свою чергу, впливає на якість робіт як топогеодезичних, так і містобудівних.

### 6. Брак відповідальності органів місцевого самоврядування

Зловживання чи бездіяльність органів місцевого самоврядування, як свідчить аналіз практики, полягають у:

- незабезпеченні чинною містобудівною документацією території чи відповідного населеного пункту;
- недотриманні вимог та рішень, закладених у розроблену та затверджену у встановленому порядку, містобудівну документацію;
- не оприлюдненні або несвоєчасному оприлюдненні розробленої містобудівної документації, чи інформації щодо процесу її розроблення;
- перетворенні відкритої інформації щодо містобудівних умов та обмежень, що мають бути результатом розроблення містобудівної документації, в закриту інформацію та торгівлю нею.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає право органу місцевого самоврядування затверджувати містобудівну документацію (ст.26, п. 42), а не передбачає обов'язок її розробляти.

Бюджетний кодекс України та «Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р.



№ 196 передбачають виділення коштів державного фонду регіонального розвитку на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів, але не містять вимоги щодо відповідності цих програм і проектів містобудівній документації.

Деякі європейські країни, зокрема країни колишньої Югославії, практикують застосування персональної відповідальності голів органів місцевого самоврядування за відсутність актуальної містобудівної документації та за прийняття рішень, що суперечать чинній містобудівній документації. В Україні повсюдно спостерігаються факти або ж бездіяльність виконавчих органів, або ж колективна відповідальність виборних органів. Відповідальність і перших (керівники виконавчих органів), і других (керівники та депутати відповідних за напрямками діяльності комісій місцевих рад) повинна полягати у недопущенні будь-яких управлінських дій та містобудівного освоєння у разі відсутності чинної містобудівної документації.

Однією з проблем, яка впливає як на якість робіт, так і на відношення до містобудівних робіт органів місцевого самоврядування, є відсутність у місцевому органі містобудування та архітектури органу, створеного на постійній або тимчасовій основі, який взяв би на себе відповідальність за замовлення містобудівної документації, складання завдання, збір вихідних даних, організацію громадських слухань, перевірку якості та комплектності виконаної документації, тобто супровід всього циклу розроблення документації від замовлення до прийняття рішення про її затвердження, а також моніторинг реалізації рішень (служба замовника містобудівної документації).

#### **7. Проблеми якості та змісту містобудівної документації: генеральних планів та ДПТ.**

**Генеральні плани** населених пунктів є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні і призначені для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту.

Строк дії генерального плану не обмежений, зміни до генерального плану можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років. У разі виникнення державної необхідності, рішення щодо доцільності внесення змін приймається Кабінетом Міністрів України. Генеральні плани розробляються в інтересах територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

**Детальний план** у межах населеного пункту уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток частини території.

Детальний план розробляється з метою визначення планувальної організації і функціонального призначення, просторової композиції і параметрів забудови та ландшафтно-організації кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту, призначених для комплексної забудови чи реконструкції.

Склад та зміст генерального плану та детального плану територій визначаються у ДБН та затверджуються Мінрегіоном.

Генеральні плани та детальні плани територій та зміни до них затверджуються відповідними сільськими, селищними, міськими радами після громадського обговорення.

#### **Основні проблеми, що виникають при розробленні документів:**

1. Застарілі норми визначення вартості розроблення містобудівної документації. Цінник №40 існує з радянських часів і не враховує сучасних видів планувальної документації, ГІС – технологій, розроблення зонінгів та стратегічних екологічних оцінок.
2. Формальна відповідність детальних планів території, розташованих за межами населених пунктів, схемам планування регіонального рівня. Масштаб креслень схем планування території не забезпечує відповідну ступінь деталізації для розроблення детальних планів.
3. Генеральні плани селищ, сіл та детальні плани територій не проходять експертизу, що не дає можливості контролювати якість даних робіт та їх відповідність містобудівній документації вищого рівня.
4. Невідповідність положень земельного та містобудівного законодавства в частині визначення



функціонального використання територій та цільового призначення земель.

5. Обмеження у часі стосовно внесення змін до генеральних планів стримує залучення інвестицій у розвиток населеного пункту та робить неможливим реагування на ринкові виклики.

6. Необґрунтоване збільшення перспективної чисельності населення при розробленні генеральних планів населених пунктів. Зацікавленість замовників – органів місцевого самоврядування у резервуванні територій для житлового будівництва, не зважаючи на скорочення населення.

7. Генеральні плани обтяжливі за складом та змістом. Державними будівельними нормами, що визначають склад та зміст генеральних планів, встановлено складові, які на практиці не використовуються. Можемо спостерігати надмірну деталізацію та перевантаження генерального та детального планів – (стратегічна, екологічна оцінка, цивільна оборона, моделювання транспортних потоків тощо).

8. Неузгоджена та не комплексна забудова територій прилеглих до міст з орієнтацією на міську інфраструктуру. Питання розвитку населених пунктів у приміській зоні законодавчо не визначене і потребує внесення змін до законодавства.

9. Складність отримання вихідної інформації для розробки містобудівної документації, у тому числі земельного кадастру.

10. При розробленні детальних планів всупереч рішенням генерального плану здійснюється зміна функціонального призначення територій, що може призвести до значних змін у розвитку населеного пункту, особливо, якщо це стосується розміщення житла.

11. У детальних планах відмічається переуцільнення забудови кварталів, мікрорайонів, що призводить до перевантаження існуючих інженерних мереж, порушення норм чинного законодавства щодо забезпечення населення соціальними та навчальними закладами, зеленими насадженнями тощо.

12. Перманентна розробка «під інвестора» детальних планів територій, що часто здійснюються з порушенням генерального плану.

13. Порушення масштабу забудови, що утворилась історично. Бажання інвесторів, за рахунок яких розробляються детальні плани, отримати максимальний прибуток, незважаючи на обмеження, встановлені вимогами законодавства щодо охорони культурної спадщини.

14. Відсутність у складі детального плану розподілу територій на прибудинкові території. Будівельні норми не регламентують обов'язковість визначення прибудинкових територій, що породжує певні соціальні конфлікти.

15. Велика кількість організацій та служб (78), що надають висновки до містобудівної документації, що потребують надання до розгляду проектних матеріалів у великій кількості. Відсутність переліку організацій, що погоджують містобудівну документацію.

#### **8. Недосконалі механізми залучення громади до розроблення містобудівної документації.**

На сьогодні не існує якісного механізму, який би регламентував участь громадськості у розробленні містобудівної документації.

Це пов'язано перш за все із тим, що в нашій країні серед пересічних громадян відсутня традиція брати на себе відповідальність за прийняття будь-яких рішень щодо розвитку певних територій чи населених пунктів. Це наслідок радянської філософії, коли всі глобальні рішення приймалися представниками «партії та уряду», а громадянам залишали можливість критикувати ці рішення та виконувати їх..

На жаль, в більшості громад, не зважаючи на серйозні політичні перетворення, ця філософія практично не змінилась. Набагато комфортніше критикувати вже зроблену роботу, ніж активно долучатися до її виконання з моменту оголошення про її початок.

Законодавством України визначено дві форми участі громадськості – громадські обговорення та громадські слухання, при цьому чітко не вказано, яка між ними різниця, тому кожна громада трактує це по-своєму. При цьому громадському обговоренню (слуханню) підлягає лише містобудівна документація місцевого рівня. Сьогодні – це генеральні плани міст та детальні плани території. Після набрання чинності поправки №6403 до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», до списку цих робіт має долучитися План територіальної громади.

Більш активне залучення громадськості повинне відбутися після введення такого виду робіт як

Стратегічна екологічна оцінка, яка виконується в обов'язковому порядку для всіх без винятку містобудівних робіт: Генеральної схеми планування України, схем планування території регіонального рівня, генеральних планів, детальних планів, планів територіальних громад. Законом «Про стратегічну екологічну оцінку» передбачено, що громадські обговорення цих робіт будуть проводитись двічі в процесі виконання роботи та обговорення звіту. Без відповіді лишилися питання послідовності виконання власне містобудівних робіт. CEO проводиться після закінчення роботи (є що оцінювати), частково виконаної роботи (можна оцінити лише частину проекту), чи перед виконанням робіт (оцінювати немає чого, але можна надавати пропозиції).

Слід зауважити, що CEO по-українськи дуже відрізняється від CEO по-європейськи, де роботи з просторового планування виконуються протягом значного терміну, що не залежить від кінця фінансового року і дає можливість врахувати рекомендації заключного звіту CEO та двічі провести розгляд матеріалів за участю громадськості. Крім того, розроблення CEO проводять незалежні фахівці, що мають відповідні сертифікати на його виконання CEO.

Таким чином, необхідно законодавчо узгодити між собою послідовність виконання містобудівних робіт та CEO, подовжити терміни виконання робіт з просторового планування у зв'язку з виконанням розділу CEO, а також узгодити терміни проведення громадських слухань, на яких розглядається містобудівна документація, з термінами проведення громадських слухань по CEO.

## 9. Недосконалість правил відчуження та компенсації земель та об'єктів нерухомості.

9.1 Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» у статті 24 «Особливості регулювання земельних відносин при здійсненні містобудівної діяльності» зазначає, що зміна функціонального призначення територій, передбачена містобудівною документацією, не тягне за собою припинення права власності або права користування земельними ділянками, які були передані (надані) у власність чи користування до встановлення нового функціонального призначення територій. При цьому забудова земельної ділянки здійснюється в межах її цільового призначення, встановленого відповідно до законодавства.

Але стаття 25 «Режим забудови територій, визначених для містобудівних потреб» передбачає обмеження у використанні земельних ділянок шляхом встановлення режиму забудови територій, визначених для містобудівних потреб.

Таким чином, наявне протиріччя між нормами статей 24 та 25 зазначеного Закону.

9.2 В тій же ст. 25 зазначено, що режим забудови територій, визначених для містобудівних потреб, обов'язковий для врахування під час розроблення землепорядної документації. Проте, земельне законодавство не визначає, яким чином відбувається таке врахування. Тому на практиці ця норма Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» не реалізується.

9.3 Стаття 151 Земельного кодексу України «Порядок погодження питань, пов'язаних з викупом земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності» передбачає декілька підстав викупу земельних ділянок під об'єкти містобудування. Це можуть бути рішення:

- містобудівної документації (генеральні плани населених пунктів, проекти детального планування, інша містобудівна документація);
- землепорядна документація;
- техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень;
- проекти землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів.

Як помітно з тексту цієї статті, даний перелік не є вичерпним.

Крім того, ця ж стаття допускає можливість прийняття рішення про викуп земельної ділянки навіть при відсутності такої документації. В останньому випадку цією статтею ЗКУ передбачена складна процедура погодження «місця розташування об'єкта, розмір земельної ділянки та умови її викупу з урахуванням комплексного розвитку території, який би забезпечував нормальне функціонування на цій ділянці і прилеглих територіях усіх об'єктів та умови проживання населення і охорону довкілля».

По-перше, техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень, проекти землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів – це

землевпорядна документація, яка у своїх цілях та результатах дублює містобудівну документацію місцевого рівня і тому її розроблення – це зайве витрачання коштів місцевого бюджету.

По-друге, не зрозуміло, як власник земельної ділянки, орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування, можуть без містобудівної документації врахувати комплексний розвиток території.

9.4 Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» передбачає, що «Рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування приймають на підставі генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, **матеріалів погодження місця розташування таких об'єктів проєктів землеустрою щодо відведення земельної ділянки та іншої документації із землеустрою**, затверджених в установленому законодавством порядку», тобто знову дає альтернативи наявності містобудівної документації як єдиної законної підстави для відчуження земельної ділянки та інших об'єктів нерухомості. Адже, як зазначалось вище, зазначена землевпорядна документація (матеріали погодження місця розташування об'єктів, проєкти землеустрою щодо відведення земельної ділянки) не вирішує питань комплексної забудови території, створення на ній сприятливого життєвого середовища і тому не може вважатись обґрунтованою підставою для відчуження земельної ділянки.

На якість та сприйняття містобудівної документації негативно впливає дистанціювання Мінрегіону як органу, що формує політику галузі, від вирішення нагальних проблем, а саме:

- розроблення стратегії розвитку містобудівної галузі;
- забезпечення інформування органів місцевого самоврядування та пересічних громадян про проблеми, які вирішує містобудування;
- забезпечення єдиної топогеодезичної підоснови для розроблення робіт з просторового планування за державний коштом;
- проведення тендерів лише за критерієм ціни;
- організація підготовки кадрів для здійснення просторового планування;
- невміння та небажання відстоювати інтереси містобудування перед земельними, фінансовими та іншими інстанціями;
- повільність у намірах щодо змін в системі проєктування, впровадженні ГІС – технологій;
- завершенні розроблення та впровадження містобудівного кадастру.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

Даним розділом будуть надані пропозиції рішень щодо ключових напрямків аналітичної записки.

#### 1. Технологічні основи створення та використання містобудівної та проєктної документації

Ієрархічність і підпорядкованість рішень при виконанні містобудівної документації різного рівня та комплексний підхід при освоєнні територій, без впровадження в повній мірі ГІС-технологій на всій території України та створення містобудівного кадастру на єдиній топооснові, ще довгий час залишатимуться лише на папері.

Необхідність поєднання всієї інформації щодо розробленої в усі часи містобудівної документації стало реальним завданням з прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та Постанови від 25 травня 2011 р. N 559 «Про містобудівний кадастр».

На сьогодні рівень формалізації процесів створення містобудівної документації недостатній для їх автоматизації чи створення моделей управління територіальним розвитком населених пунктів. Розроблений генеральний план або інша містобудівна документація вже є моделями розвитку населеного пункту (району, області), з відповідним зображенням на графічних схемах і описаними в текстових матеріалах. Муніципальні ГІС та інші системи працюють по-іншому, отримуючи інформацію з розроблених генпланів у певних векторних шарах, масивах текстової інформації і витрачають багато часу на внесення її у свої геобазы даних, створені за іншим принципом і

підходом. Мова вже не йде про зворотну взаємодію, тобто про використання накопичених даних для оновлення містобудівної документації.

Для вирішення цих проблем необхідно створити багатокомпонентну інформаційну модель на основі єдиної системи класифікації усіх об'єктів, опису їх основних характеристик, а також уніфікованих умовних позначень. Така система забезпечить дотримання основоположного принципу побудови автоматизованих інформаційних систем, яким є містобудівний кадастр, уникнути дублювання введення вихідних даних, так як зареєстрований в системі об'єкт доступний за його кодом на всіх рівнях та етапах розробки містобудівної документації.

Основою для наповнення містобудівного кадастру та виконання містобудівної документації повинен стати «Перелік класів об'єктів містобудівного кадастру», який було затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 14.08.2015 № 193 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 жовтня 2015 р. за № 1293/27738).

В основу побудови переліку (класифікатору) був покладений об'єктно-орієнтований принцип, де основні характеристики містобудівного об'єкту уточнюються через семантичні (атрибутивні) характеристики.

Перелік класів об'єктів містобудівного кадастру є складовою частиною системи класифікації та кодування об'єктів містобудування, в частині визначення опису та кодів класів об'єктів містобудівної документації, що підлягають обліку в містобудівному кадастрі.

До складу системи класифікації та кодування об'єктів містобудування входять опис властивостей об'єктів з визначенням їх кодів, вимоги до базових просторових даних та їх супроводження при створенні містобудівної та іншої документації, вимоги до базових просторових даних та їх супроводження при створенні містобудівної та іншої документації, вимоги до обмінного файлу профільних наборів геопросторових даних містобудівного кадастру, а також умовні позначення об'єктів містобудівного кадастру.

Відповідно до цього класифікатора була розроблена система умовних позначень, пов'язана через коди із переліком (класифікатором).

Запропонована система організації містобудівної документації на основі створення багаторівневої бази геопросторових даних дозволить впорядкувати містобудівну документацію відповідно до існуючого законодавства та системи проектування, що склалася. Гнучкість і зручність цієї системи дозволить додавати нові групи об'єктів, розширювати підгрупи в групах, уточнювати атрибути об'єктів.

Це дає можливість всі наступні розробки містобудівної документації на всіх рівнях виконувати в єдиній понятійній системі з єдиною системою класифікації та умовними позначеннями. Для цього необхідно прийняти ряд законодавчих актів щодо запровадження такої системи на державному рівні.

Дану систему можна використовувати вже сьогодні як для заповнення даних в містобудівному кадастрі, так і при розробці окремих видів містобудівної документації.

Це дасть можливість при подальшому створенні містобудівного кадастру вносити вже готову інформацію до містобудівного кадастру.

Оскільки в Україні вже почав діяти земельний кадастр, у цій системі пропонується здійснювати зв'язок бази даних містобудівного кадастру та бази даних земельного кадастру через кадастровий код земельної ділянки.

Для автоматизації використання цієї системи класифікації та умовних позначень необхідно створення бібліотеки для програмних продуктів лінійки ArcGIS, а також шрифту (типу Font\_mkad.ttf), який буде сумісний для всіх операційних систем Windows.

Також можливе використання вільних ГІС: Quantum GIS, PostgreSQL/ PostGIS, OpenStreetMap, OpenLayers, MapServer та інших, які також мають можливість роботи з картографічними даними в різних проекціях, підтримують сервіси для роботи з системами просторових баз даних, що, в свою чергу, дозволить інтегрувати локальні дані, чи одержані через інтернет, в рамках єдиної інформаційної системи.

Така система дозволить не тільки автоматизувати створення і ведення автоматизованих

інформаційних систем у містобудуванні, але й на основі запитів проводити містобудівний аналіз розвитку населених пунктів.

Найбільш вагомим результатом впровадження сучасних геоінформаційних технологій є поступове створення єдиного інформаційного простору України.

Прорив у врахуванні громадських та приватних інтересів при виконанні містобудівної документації можливий лише при створенні публічних інтернет-порталів, на яких в режимі реального часу у єдиній системі координат можна буде побачити існуючий стан (космічні знімки), кадастрову інформацію, територіальні та адміністративні межі, а також всі пропозиції по зміні містобудівної ситуації. Це портал інфраструктури просторових даних.

### **Для виконання містобудівної документації в новому форматі, необхідно:**

1. Докорінно змінити технологію проектування на основі комплексного використання ГІС-технологій і баз геопросторових даних;
2. Передбачити перехід від картографічного до геоінформаційного моделювання та прогнозування розвитку території на основі багатофакторного аналізу просторової взаємодії об'єктів і явищ міського середовища;
3. Інтегрувати кадастрові і проектно-планувальні системи в інфраструктуру геопросторових даних на основі уніфікованих цифрових моделей місцевості та цифрових моделей уявлення проектно-планувальних рішень у вигляді профільних наборів геопросторових даних;
4. Передбачити надання проектно-планувальних та кадастрових послуг громадянам, підприємствам, потенційним інвесторам в системах е-урядування з використанням сервіс-орієнтованої технології та геопорталів.

### **Форма подачі містобудівної документації**

1. Робота виконується в електронному вигляді з використання даних містобудівного кадастру та інтегрованого в нього земельного та галузевих кадастрів (вибраних даних, необхідних для виконання роботи), що знаходяться у вільному доступі в інтернеті або по запиту у формі обмінних файлів.
2. Представлення закінченої містобудівної документації повинне відбуватися таким чином:
  - відкрита інформація, що знаходиться на геопорталі (або на сайті відповідної ради). Для цієї інформації необхідно розробити перелік шарів, що будуть надаватися у вільному доступі;
  - конфіденційна інформація, яка використовується фахівцями для роботи (перелік шарів), яка видається за запитом;
  - закрита інформація, що містить державну таємницю і зберігається на окремому порталі, видається відповідним службам (перелік шарів).
3. Розміщення інформації на геопорталі та в інтернеті буде сприяти доступності інформації для широкого загалу.

### **2. Відповідальність органів місцевого самоврядування в містобудуванні.**

#### **Відповідальність за відсутність містобудівної документації.**

1. Внести зміни в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачивши персональну відповідальність голови сільської, селищної, міської, районної ради та голови депутатської комісії з питань містобудування вищезазначених рад за відсутність актуальної містобудівної документації, документації, виконаної у відповідності до чинного законодавства (в системі координат УСК 2000, в електронному вигляді, у вигляді набору геопросторових даних).
2. Внести зміни в ст. 24-1 Бюджетного кодексу України та «Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 196, додавши в ці документи вимогу щодо відповідності цих програм і проектів, якщо вони спрямовані на будівництво чи реконструкцію об'єктів, містобудівній документації.

#### **Відповідальність за недотримання містобудівної документації**

Недотримання вимог чинної містобудівної документації або ж проведення дій чи процедур з порушенням вимог цієї документації має бути пов'язане з персональною відповідальністю задіяних



осіб і, в першу чергу, керівників.

Неоприлюднення інформації про розробку того чи іншого виду містобудівної документації призводить до проблем, які виникають для частини громадськості і, особливо, для зацікавлених власників земельних ділянок та об'єктів через те, що вони не можуть об'єктивно долучатись до процесу формування вихідних даних або проведення обговорень запропонованих рішень. Несвоєчасне оприлюднення, або затримка з оприлюдненням уже розробленої та затвердженої у встановленому законодавством порядку містобудівної документації наносить шкоди не тільки місцевій громадськості, що є власниками земельних ділянок та об'єктів, але й перешкоджає приходу потенційних інвесторів. Відповідальність має бути покладена на профільних фахівців виконавчого органу місцевого самоврядування та на керівників цих органів.

Треба замінити практику розроблення і затвердження містобудівних умов та обмежень органами містобудування і архітектури, практикою виписки (вибірки) для конкретних об'єктів будівництва з актуалізованої містобудівної документації. Будь яка суттєва зміна параметрів об'єкта будівництва у більший бік не повинна відбуватися без внесення змін в містобудівну документацію і оприлюднення цього за процедурою громадських слухань.

Стосовно об'єктів архітектури, то мають бути суттєво розширені права і обов'язки місцевих органів самоврядування в частині дозвільних процедур в руслі загальної децентралізації. Слід, надавши більших повноважень органам місцевого самоврядування в плані дозволів на будівництво та прийом об'єктів в експлуатацію, покласти на органи місцевого самоврядування відповідальність за забезпечення вимог сталого розвитку населених пунктів в частині створення належної інженерної та соціальної інфраструктури. Це має бути колегіальна відповідальність виборного органу місцевого самоврядування.

Дане питання повинне бути висвітлене в Містобудівному (Будівельному) Кодексі України).

### **Формування Служби замовника містобудівної документації.**

Для покращення організації, виконання та контролю за якістю містобудівних робіт доцільно формувати спеціальні служби замовника містобудівної документації на постійній (для великих міст), або тимчасовій (для невеликих населених пунктів) основі. Це дасть можливість персоналізації відповідальності за виконання цих робіт в органах місцевого самоврядування, не дасть можливості цим органам дистанціюватися від вирішення нагальних проблем, пов'язаних з розробкою документації та посилить відповідальність.

### **3. Містобудівна документація та планування територій. Розробка та затвердження містобудівної документації: генеральних планів та ДПТ.**

Необхідно:

1. Спростити систему (зміст та погодження) внесення змін до генерального плану.
2. Встановити Порядок розрахунку перспективної чисельності населення у генеральному плані, з урахуванням реальних демографічних та міграційних процесів у регіонах та населених пунктах.
3. Переглянути склад та зміст проектів генеральних планів щодо їх гнучкості та забезпечення можливості оперативного реагування на інвестиційні процеси.
4. Додати до змісту детального плану територій складову – розподіл територій мікрорайону, кварталу, на прибудинкові території.
5. Внести зміни у порядок проведення тендерів на розробку містобудівної документації – встановити у якості пріоритетних умов наявність досвіду, професійних кадрів у проектних організаціях.
6. Створення єдиної інформаційної бази (міський кадастр) у населених пунктах.
7. Встановити порядок (на законодавчому рівні) при якому визначити, що детальний план лише конкретизує рішення генерального плану та зберігає функціональне призначення відповідної території.
8. Віднести до окремих робіт складові розділи генерального та детального планів - стратегічна екологічна оцінка, цивільний захист населення.
9. Встановити що зміни до генерального плану виконуються, як додаток до генерального плану.



10. Встановити мінімальну (оптимальну) кількість служб та структурних підрозділів органів виконавчої влади, яким належить розглядати генеральні та детальні плани (пожежна безпека, екологія, охорона культурної спадщини).
11. Встановити обов'язковою нормою попереднє розроблення концепції розвитку території населеного пункту із залученням громадськості.
12. Більш чітко встановити на законодавчому рівні положення, що містобудівна документація (просторові плани) відповідного нижчого територіального рівня, слід розробляти на основі просторового плану вищого територіального рівня.
13. Внести зміни до ДБН, які визначають склад та зміст генерального плану населеного пункту та детального плану території, стосовно визначення будівельного зонування, ландшафтного зонування, блакитних та зелених ліній.

#### **4. Участь громади у містобудівній діяльності та плануванні.**

Необхідно:

1. Законодавчо визначитися з питаннями, на які повинні мати вплив рішення громадськості (маються на увазі нетехнічні аспекти проектів).
2. Законодавчо визначитися з механізмом участі громадськості при виконанні стратегічних екологічних оцінок.
3. Державним органам та органам місцевого самоврядування послідовно проводити роз'яснювальну роботу стосовно того, що сьогодні громадськість повинна брати безпосередню участь у визначенні шляхів розвитку відповідних громад та територій, а також нести відповідальність за прийняті рішення, а не бути сторонніми спостерігачами. Постійно підвищувати рівень обізнаності громадян та управлінців стосовно питань містобудівного розвитку територій та питань розроблення містобудівної документації.
4. Органам місцевого самоврядування інформувати громадськість про прийняття рішень щодо розроблення містобудівної документації про механізми участі в прийнятті рішень.
5. Оскільки неможливо на законодавчому рівні розробити однаковий механізм участі громадськості у прийнятті рішень при розробленні містобудівної документації для міст з населенням понад 1 000 000 осіб та сіл, з населенням до 100 осіб, оптимальним рішенням цієї проблеми є розроблення на рівні громад відповідних нормативно-правових актів, в яких прописана процедура участі громадськості. Такими документами можуть стати Місцеві правила забудови (правова частина) або статут відповідної територіальної громади.
6. Участь громади може бути дієвою та активною лише за умови розміщення на веб-порталі громади відкритої інформації стосовно сучасного стану та перспектив розвитку території (містобудівних робіт/робіт з просторового планування), що, у свою чергу, дасть представникам громади можливість моніторити процеси, що відбуваються на конкретній території, що пов'язані з її містобудівним розвитком.

#### **5. Правила відчуження та компенсації земель та об'єктів нерухомості.**

1. Внести зміну в ст. 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», зазначивши, що детальний план території розробляється з метою, зокрема, визначення перспективного цільового призначення кожної земельної ділянки.
2. Внести зміни у Земельний кодекс України та Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», передбачивши там затверджений в установленому законом порядку детальний план території як єдину законну підставу для відчуження земельної ділянки та інших об'єктів нерухомості.
3. Узгодити класифікатори видів функціонального призначення та цільового призначення земельної ділянки.

#### **4. ВІДКРИТІ ПИТАННЯ**

Пропонується внести зміни в ст. 25 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», змінивши процедуру встановлення режиму забудови територій, визначених для містобудівних потреб та передбачивши компенсацію за обмеження права власності (користування) земельними ділянками, що увійшли до складу територій, визначених для містобудівних потреб.

«Стаття 25. Режим забудови територій, визначених для містобудівних потреб

Режим забудови територій, визначених для містобудівних потреб, встановлюється з метою уникнення ризику здійснення власниками земельних ділянок земельних поліпшень на території, де передбачається реалізація рішень містобудівної документації, з метою підняття цін на них.

Режим забудови територій, визначених для містобудівних потреб, включає часові обмеження та обмеження у використанні територій.

Режим забудови територій, визначених для містобудівних потреб, встановлюється на обмежений час, який не перевищує десять років після затвердження відповідної містобудівної документації.

Режим забудови територій, визначених для містобудівних потреб, передбачає заборону нового будівництва або реконструкції існуючих об'єктів на зазначених територіях, якщо ці дії суперечать перспективному функціональному призначенню зазначених територій, встановленому відповідною містобудівною документацією, крім поточних робіт, які забезпечують безпеку життя та здоров'я людей.

Для реалізації рішень містобудівної документації державного рівня розпорядження про встановлення режиму забудови територій приймає Кабінет Міністрів України.

Для реалізації рішень містобудівної документації регіонального рівня розпорядження про встановлення режиму забудови територій приймає виконавчий орган обласної ради.

Для реалізації рішень містобудівної документації місцевого рівня розпорядження про встановлення режиму забудови територій приймає виконавчий орган сільської, селищної, міської ради.

Зазначеним розпорядженням затверджуються межі територій, щодо яких встановлюється режим забудови територій, визначених для містобудівних потреб.

З моменту встановлення режиму забудови територій ціна землі та інших об'єктів нерухомого майна, за якою передбачається їх викуп для суспільних потреб, визначається на рівні, який використовується для визначення податкових зобов'язань на час прийняття розпорядження. Протягом терміну дії режиму забудови територій вказана ціна індексується відповідно до індексу змін цін на ділянки та інші об'єкти нерухомого майна, розташовані поза межами території, на яку розповсюджується режим забудови території, усередненому по області. За цією ціною буде здійснено відчуження земельної ділянки та інших об'єктів нерухомого майна для реалізації рішень містобудівної документації.

Розпорядження щодо затвердження ціни землі на період дії режиму забудови територій, визначених для містобудівних потреб, приймається до дня оприлюднення проекту містобудівної документації.

Розпорядження щодо обмеження використання територій, визначених для містобудівних потреб, приймається в день затвердження відповідної містобудівної документації.

Встановлення режиму забудови територій, визначених для містобудівних потреб, не тягне за собою припинення права власності або права користування земельними ділянками, зміни адміністративно-територіальних меж до моменту вилучення (викупу) земельних ділянок.

У період дії режиму забудови територій, визначених для містобудівних потреб, Кабінет Міністрів України, виконавчий орган обласної ради, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради здійснюють комплекс заходів з реалізації містобудівних рішень, встановлених відповідною містобудівною документацією (вилучення (викуп) земельних ділянок та їх підготовку для подальшого використання).

У випадку, якщо протягом десяти років рішення містобудівної документації не реалізуються, встановлений режим забудови відміняється розпорядженням того ж органу, який його встановив; в містобудівну документацію вносяться зміни, відповідно до яких встановлюється новий режим забудови території, визначених для містобудівних потреб, або визначається відсутність необхідності встановлення режиму.

У період дії режиму забудови територій, визначених для містобудівних потреб, податкові зобов'язання власника (користувача) земельної ділянки та інших об'єктів нерухомого майна зменшуються. Порядок розрахунку суми зменшення податкових зобов'язань визначається Податковим кодексом України.» *Наприклад, можна щорічно зменшувати податок на землю та нерухомість на 10%.*

## **Зонування та типи містобудівних планів (план землекористування/генеральний план та детальний план території), відповідальність муніципалітетів при плануванні території.**

Автори:

Гусаков Володимир – заслужений архітектор України, кандидат технічних наук, двічі лауреат Державної премії України в галузі архітектури, президент Національної спілки архітекторів України

Айлікова Ганна – гол. архітектор проектів ДП «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» імені Ю.М.Білоконя, к.т.н., доцент

### **1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ**

В Україні виконання зонінгу було впроваджено ще в 1996-1997 роках. Тоді цей документ носив назву місцеві правила забудови, і, відповідно до Закону України «Про планування і забудову територій», трактувався як нормативно-правовий акт, яким на основі плану зонування встановлювався порядок планування, забудови, іншого використання території міста, перелік усіх переважних та допустимих видів забудови, єдиних вимог та обмежень, режимів використання окремих зон та ділянок. Крім того, правилами передбачалося встановлення порядку вирішення всіх процедурних питань пов'язаних з містобудівною та будівельною діяльністю на території конкретного населеного пункту.

Після прийняття закону «Про регулювання містобудівної діяльності» правова частина місцевих правил забудови була вилучена і зонінг був віднесений до містобудівної документації місцевого рівня.

У 2011 році було затверджено ДСТУ-Н Б.Б.1.1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)», а в 2017 році ДБН Б.1.1-22:2017 «Склад та зміст плану зонування території».

Сьогодні, зонінг є досить суперечливим документом.

По-перше, через вилучення з тексту зонінгу правової частини, документ втратив своє першочергове призначення – за спрощеною процедурою надавати можливість власнику, або орендарю певної земельної ділянки змінювати призначення об'єкта нерухомості на ній, в межах, визначених списком переважних видів забудови. По-друге, далеко не завжди є розуміння цього документу, як такого, що встановлює на відповідній території певні «правила гри» обов'язкові до виконання всіма суб'єктами містобудівної та будівельної діяльності.

На жаль, завдяки ст. 24. Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» цей документ сприймається сьогодні лише як підстава для надання земель із державної власності у приватну, надання «умов та обмежень» чи зміни цільового призначення ділянки.

Крім того, в ст. 24 п.5 говориться, що «Зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території забороняється». Однак, у зонінгу не визначається і не розглядається цільове призначення ділянок. Зонінг визначає лише функціональне призначення території, а в певній зоні можуть знаходитись ділянки з різним цільовим призначенням.

Крім того, на практиці дуже часто при розробці зонінгу змінюють принципові рішення генерального плану, вносять зміни, які суперечать рішенням генерального плану тощо.

Таким чином, можна зробити висновок, що є необхідність змінювати як сам підхід до практичного використання зонінгу, так і законодавство з метою отримання гнучкого, пристосованого до ринкових змін механізму реалізації містобудівної документації. Це тим більш актуально, оскільки проектом закону 6403, який вносить зміни до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», передбачається повернення до місцевих правил регулювання забудови в якості місцевого нормативно-правового акту.

Таблиця 1. Відмінності зонінгу та місцевих правил регулювання забудови

Зонінг		Місцеві правила регулювання забудови	
Відповідно до чого розробляється			
Відповідно до генерального плану населеного пункту. Розробляється у складі генерального плану і/або як окремий документ		Відповідно до генерального плану населеного пункту. Розробляється як окремий документ	
Статус			
Містобудівна документація місцевого рівня		Нормативно-правовий акт	
Мета розроблення			
На основі затвердженої містобудівної документації для визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон		Створення нормативно-правового акту, яким, на основі затвердженої містобудівної документації, встановлюються режим та порядок використання, забудови земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування.	
Склад			
1.Графічна частина: план зонування території; 2.Текстова частина: пояснювальна записка, в якій встановлюється сукупність обов'язкових вимог до використання земельних ділянок, що потрапляють у відповідну зону, дозволені види використання території земельних ділянок, граничні (мінімальні і/або максимальні) розміри земельних ділянок, граничні параметри дозволеного будівництва та реконструкції об'єктів нерухомості, обмеження використання земельних ділянок і об'єктів нерухомості, що встановлюються відповідно до законодавства України.		1.Графічна частина: план зонування території; 2. Текстова частина: Том I. Нормативно-правова частина правил. Том II. Пояснювальна записка, в якій встановлюється сукупність обов'язкових вимог до використання земельних ділянок, що потрапляють у відповідну зону, дозволені види використання території земельних ділянок, граничні (мінімальні і/або максимальні) розміри земельних ділянок, граничні параметри дозволеного будівництва та реконструкції об'єктів нерухомості, обмеження використання земельних ділянок і об'єктів нерухомості, що встановлюються відповідно до законодавства України.	

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

Відповідно до ст. 8 п.3 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», рішення з питань планування та забудови територій приймаються сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами, районними, обласними радами, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями в межах визначених законом повноважень з урахуванням вимог містобудівної документації. Тобто, законодавчо встановлено важливий правовий принцип: використання земель для містобудівних потреб здійснюється відповідно до вимог містобудівної документації. Цією нормою принципово забезпечується раціональне використання земель населених пунктів, взаємоузгодження приватних, громадських та державних інтересів, всебічне врахування особливостей кожної місцевості і пропозиції щодо перспектив її соціально-економічного розвитку.

Проте, в Україні не визначено чітких механізмів реалізації цієї законодавчої норми. Виконання визначеного законодавством принципу регулювання використання територій населених пунктів на підставі містобудівної документації цілком покладається на підзаконні нормативні акти та

ініціативи на місцях. Сучасна практика досить яскраво свідчить про недостатню ефективність механізмів, що реально застосовуються сьогодні в управлінні цими процесами.

Дозвільна система в значній мірі зберегла риси адміністративно-командного управління. Процес надання і одержання дозволу на забудову земельної ділянки дуже часто здійснюється без врахування містобудівної документації, без належного контролю з боку громадян, хоча вони найбільше зацікавлені у якості використання конкретної території та створенні сприятливого життєвого середовища.

Як результат, нехтування вимогами законодавства з боку органів владних повноважень призводить до протиправних рішень, використання території всупереч містобудівній документації, а бездіяльність правоохоронних органів – до подальших порушень.

### 2.2 Світовий досвід застосування зонінгу

Світовий досвід показує, що в процесі розвитку суспільних відносин, вдосконалення механізмів взаємного узгодження інтересів в різних країнах, при безумовному збереженні корінних прав приватної власності на землю та інших форм користування земельними ділянками, було вироблено певні процедури державного і громадського регулювання, які сьогодні діють досить ефективно в суспільних інтересах. Демократичність та ефективність регулювання міського землекористування забезпечується шляхом:

- встановлення чіткого регламенту прийняття рішень щодо використання територій та їх реалізацій в управлінській діяльності;
- недовгомагнічного ставлення до запланованих заздалегідь планувальних рішень, можливості оперативного внесення до них необхідних змін, знову-таки з дотриманням чіткого процедурного регламенту;
- відкритості планувальної діяльності ( кожному громадянину, власнику, інвестору доступний весь необхідний обсяг інформації);
- розвитку свідомості загалом власників і кожного з них (розуміння індивідуальних і групових інтересів та необхідність їх узгодження з державними і громадськими інтересами, неминучої відповідальності за порушення цього принципу), що є результатом багаторічної практики.

Виходячи з цього, у більшості розвинутих країн для населених пунктів існує дворівнева система планувальної документації:

- перший рівень охоплює всю територію населеного пункту, визначає стратегію містобудівного розвитку, основні типи та умови використання землі, його рішення є обов'язковими лише для муніципалітету;
- другий рівень (у ФРН, Франції, Нідерландах він має назву «Плани використання території») може охоплювати як всю, так і частину території населеного пункту (район, декілька вулиць, кварталів або земельних ділянок) він визначає конкретні форми реалізації рішень, що прийняті на першому рівні, детальне зонування території, перелік можливих видів її використання, основні параметри дозволеної забудови земельних ділянок);
- документація цього рівня має статус місцевого закону і є обов'язковою як для місцевої адміністрації, так і для громадян; цей місцевий закон встановлює правила розробки, розгляду і затвердження планувальної документації, процедури прийняття рішень щодо використання конкретної земельної ділянки і надання дозволів на будівництво, тобто реалізації використання території.

В Сполучених Штатах Америки поширені Правила використання території (зонінг), де вони є загальноприйнятою формою місцевого законодавчого регулювання використання міської землі.

Зміст зонінгових правил полягає у встановленні:

- набору несуперечливих (сполучених) та природньо доповнюючих один одного видів використання і забудови територій, специфічних для кожного населеного пункту; це забезпечує ринкові можливості – відносно широкий діапазон функціонального використання земельних ділянок;
- меж розташування цього набору (сполучень) на частинах території населеного пункту, які характеризуються єдністю умов використання та забудови, тобто зонування цієї території,

матеріальним виразом якого є складання зонінгової карти;

- єдиних для кожної зони норм і стандартів використання та забудови території. Ці норми і стандарти стосуються кожної земельної ділянки, розташованої в межах певної зони;
- окремих видів використання території, які здатні значно впливати на архітектурний вигляд міста та життєдіяльність населення і, у зв'язку з чим, потребують більш суворого регулювання і планувального контролю, тобто отримання спеціального дозволу на використання та забудову земель;
- процедури отримання цього спеціального дозволу;
- порядку використання існуючих земельних ділянок, будівель і споруд, які на сьогодні не відповідають зонінговим вимогам, та процедур, за допомогою яких повинно поступово досягатись підвищення рівня цієї відповідності шляхом зміни видів використання і забудови, реконструкції будівель тощо;
- процедур реалізації зонінгу, включаючи інституційні засади, участь громадськості тощо.

Принципово важливою рисою правил зонінгу є їх загальна доступність. Встановлюється чіткий регламент видання, розповсюдження, застосування правил. Кожен власник земельної ділянки, будівлі, потенційний чи реальний інвестор має змогу отримати досить детальну інформацію про зонінгові правила, а при необхідності – уточнити її, внести протест або пропозицію щодо доцільних змін. З матеріалів зонінгу кожен може отримати необхідний мінімум відомостей про режим використання тих чи інших міських земель, без звернень до офіційних осіб, попередньо визначитись щодо можливостей і місця розташування бажаного об'єкту, порядку вирішення юридичних питань тощо.

Позитивне значення зонінгу для розвитку міської економіки і зацікавленість більшості населення у його рішеннях підтверджується багаторічною практикою світового містобудування.

Таким чином, можна стверджувати, що запровадження в Україні Місцевих правил регулювання забудови стане позитивним явищем, що сприятиме спрощенню процесів містобудівного освоєння території населених пунктів.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

#### 3.1 Умови для запровадження місцевих правил регулювання забудови

В Україні сьогодні існують реальні передумови для запровадження управління територіями за допомогою місцевих правил регулювання забудовою (Правил).

По-перше, в усіх учасників архітектурно-містобудівної діяльності є стійке розуміння того, що існуючі принципи управління використанням та забудовою територій не відповідають сучасним умовам. Очевидним стало гальмування інвестиційних процесів через зловживання адміністративно-командними методами, свавілля чиновного апарату, корупцію, розбіжності в містобудівному та земельному законодавстві.

По-друге, принцип функціонального поділу територій – як основа для визначення їх використання – в Україні не є новим. Як вже вказувалось вище, в 2011 році було затверджено ДСТУ-Н Б.Б.1.1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)», а в 2017 році ДБН Б.1.1-22:2017 «Склад та зміст плану зонування території», документи, згідно яких сьогодні виконуються плани зонування територій для населених пунктів.

Нарешті, в ДБН Б.2.2-2018 «Планування і забудова територій» дано визначення функціональної зони як частини території населеного пункту з явно вираженою функцією її містобудівного використання, що дає можливість привести у відповідність до функціонального використання цільове використання земельних ділянок.

По-третє, діючим законодавством вже сьогодні надана можливість органам місцевого самоврядування вирішувати весь комплекс питань ефективного використання територій населених пунктів із застосування планів зонування територій. Запровадження місцевих правил регулювання забудови якнайкраще відповідатиме завданням місцевого самоврядування та наповненню цього терміну реальним змістом.



### 3.2. Компетенція Місцевих правил

До компетенції правил мають бути віднесені наступні зміст і процедури:

- поділ території населеного пункту на однорідні за видами використання частини – зони;
- визначення містобудівних регламентів для кожної зони;
- розміщення певних видів використання і забудови територій на підставі більш ретельного розгляду (за ДПТ).
- порядок використання існуючих земельних ділянок, будівель і споруд, які не відповідають стандартам, встановленим для певної зони;
- порядок утворення нових і змін існуючих земельних ділянок;
- підготовка рішень органом місцевого самоврядування щодо використання і забудови конкретних земельних ділянок;
- створення і діяльність спеціального органу при голові ради населеного пункту для забезпечення реалізації правил;
- порядок громадських обговорень або громадських слухань;
- дії громадян та юридичних осіб усіх форм власності щодо використання і забудови земельних ділянок (включаючи ознайомлення з вимогами Правил.);
- можливі відхилення від вимог Правил та процедури погодження відхилень;
- організація моніторингу за реалізацією містобудівної документації та контролю за дотриманням Правил.

Правила повинні бути обов'язковими для всіх суб'єктів власності на земельні ділянки, будівлі і споруди та користувачів, а також для проектних, вишукувальних, будівельних організацій, незалежно від їх дислокації, форм власності і відомчої підпорядкованості, для всіх підрозділів виконавчого органу влади при здійсненні планування, проектування, вишукувань, будівництва, реконструкції, ремонту і обслуговуванні будь-яких об'єктів, вибору, вилученню, реєстрації земельних ділянок, озелененні і благоустрою території, контролю за використанням земель, будівель і споруд та інших процедур у сфері, охоплених цими Правилами.

### 3.3. Ефективність застосування

Ефективність Правил впливає з їх мети та компетенції.

Вона полягає у створенні передумов для вирішення двоєдиного завдання:

1. Широкого розвитку інвестиційної діяльності, що дозволяє реалізувати пропозиції Генерального плану щодо розбудови населеного пункту.
2. Забезпечення дієвого державного і громадського контролю за цими процесами.

Це досягається завдяки тому, що Правила:

- встановлюють багатоваріантність використання земель, але в певних рамках, обумовлених екологічними, соціальними, економічними і суто містобудівними обмеженнями;
- забезпечують власникам і користувачам земельних ділянок широкий вибір видів їх використання;
- завчасно орієнтують потенційного інвестора щодо найбільш вигідного для нього вкладення капіталу і дозволяють йому обрати найкращий варіант використання і забудови земель;
- повинні спрощувати процедуру отримання дозволу на будівництво і роблять гарантованим її результат;
- створюють сприятливі можливості для інвесторів реалізувати під громадським контролем в інтересах всіх мешканців населеного пункту та своїх особистих проектів будівництва і реконструкції різноманітних об'єктів.

Соціальна ефективність застосування правил полягає в тому, що завдяки своїй «прозорості», вони забезпечують рівність прав різних суб'єктів правовідносин у такому гострому і соціально значущому питанні як використання землі, реально роблять підконтрольними громадськості вирішення цих питань, запобігають зловживанням і корупції і, завдяки цьому – соціальним конфліктам.

Застосування Правил сприяє вихованню у мешканців почуття причетності до вирішення проблем розвитку своїх поселень, перетворює їх у свідомих і активних учасників цього процесу.

Завдяки Правилам забезпечується реальне, прозоре функціонування ринків землі і цивілізоване регулювання конкуренції при одержанні права власності або оренди земельних ділянок.

Запровадження правил може значно підвищити вартість землі. Якщо в цих Правилах передбачається скорочення кількості земель певного функціонального використання, то це має наслідком їх подорожчання, і навпаки – збільшення числа обмежень на використання земель зменшує їх вартість. При встановленні певних обмежень на використання територій в окремих зонах зменшується конкуренція між різними видами використання, і навпаки, зростає конкуренція між однаковими видами використання території.

Так, забороняючи, наприклад, деякі види забудови в міському центрі, Правила не тільки стримують надмірне зростання ціни земельних ділянок, але й стимулюють інвестиції в розвиток інших зон міста, де є нагальна потреба (депресивні райони тощо).

Таким чином, через застосування Зонінгових правил міська влада отримує надійний інструмент регулювання ринковими засобами збалансованого розвитку різних районів населеного пункту.

### **3.4. Правила та містобудівна документація**

Генеральні плани – це впорядкована й цілеспрямована інформація для прийняття відповідними органами державного управління і місцевого самоврядування системи рішень щодо використання і забудови земель населеного пункту, але конкретні земельні ділянки в ній не розглядаються. З цієї причини, ця містобудівна документація може бути обов'язковою лише для органу влади при формуванні його містобудівної політики, але не для окремого власника або користувача земельної ділянки, не для окремого забудовника.

Тому Правила та детальні плани території, що розробляються на підставі вимог Правил, виступатимуть єдиними документами, які безпосередньо стосуватимуться прав громадян, а також юридичних осіб у питаннях володіння, використання і забудови земель, їх майнових інтересів. Цим зумовлюється природній взаємозв'язок і послідовність розробки містобудівної документації та складання Правил: першою обґрунтовується загальна стратегія використання і забудови території, що оперує відносно великими за площею одиницями території (незалежно від суб'єктів власності та користування), тоді як Правилами та детальними планами вирішуються оперативні завдання реалізації стратегічних задумів щодо використання і забудови території стосовно окремої земельної ділянки, яка має свого власника або користувача.

Правила, розроблені на підставі Генерального плану, виступатимуть як засіб повсякденної управлінської діяльності органу місцевого самоврядування, інструмент його діалогу з населенням, власниками, інвесторами.

Роль детального планування, на основі якого встановлюються більш чіткі границі розподілу різних видів використання і забудови територій, також не зменшиться, оскільки правила забудови є підґрунтям для виконання детальних планів території, особливо, нової забудови на вільних територіях. Планувальні обмеження, поверховість, містобудівні регламенти та зонування, закладене в графічній частині правил, повинні бути максимально дотримані при виконанні ДПТ.

Таблиця 2. Взаємоузгодження генерального плану, планів зонування та детальних планів території при впровадженні правил зонування.

	Генеральний план	Правила регулювання забудови	Детальний план території
Статус	Стратегічний документ. Є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування, забудови та іншого використання території населеного пункту.	Тактичний документ. Інструмент реалізації генерального плану.	Тактичний документ. Інструмент реалізації генерального плану, уточнення його рішень
Мета виконання. Основні питання, що вирішуються	ГП визначає основні принципи і напрямки планувальної організації та функціонального призначення території, формування системи громадського обслуговування, організації вуличної, транспортної та інженерних мереж, охорони навколишнього середовища та культурної спадщини.	Сприяє регулюванню планування та забудови територій, встановленню правових гарантій з використання і будівельної зміни нерухомості для власників і осіб, що мають намір придбати права володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, іншими об'єктами нерухомості, створенню сприятливих умов для залучення інвестицій у будівництво шляхом забезпечення можливості вибору інвестором найбільш ефективного виду використання земельної ділянки для містобудівних потреб у відповідності до містобудівних регламентів; забезпеченню сумісності забудови окремих земельних ділянок з оточуючою забудовою та землекористуванням	Уточнює у більш крупному масштабі положення генерального плану, визначає параметри забудови окремих земельних ділянок, встановлює червоні лінії та лінії регулювання забудови, уточнює планувальні обмеження, уточнює або визначає містобудівні умови та обмеження забудови окремих ділянок.
Деталізація, масштаб		М 1:10000, 1:5000, 1:2000 (для сіл)	М 1:2000, 1:1000, 1:500 (для сіл)
Взаємоузгодження документів		<b>Виконується відповідно до рішень генерального плану, визначає межі зон та підзон з однорідними видами та умовами використання території населеного пункту і встановлює по зонах та підзонах містобудівні регламенти. Встановлює процедури реалізації рішень генерального плану</b>	Детальний план території виконується відповідно до містобудівних регламентів, встановлених планом зонування території з деталізацією рішень генерального плану та з прив'язкою до окремих земельних ділянок

### 3.5. Роль громадськості у запровадженні правил

Мешканці населеного пункту індивідуально або через відповідні громадські об'єднання, органи самоорганізації населення і форми безпосереднього волевиявлення населення – місцеві референдуми, загальні збори громадян – мають право на участь в розробці і використанні Правил. Це право реалізується шляхом:

- подання ними зауважень, поправок, пропозицій і апеляцій щодо змісту Правил в період їх складання, а також до рішень, які приймаються на основі вже затверджених Правил з обов'язковим отриманням обґрунтованих відповідей на ці запити;
- включення до громадських обговорень всіх питань використання і забудови території, які зачіпають їх інтереси;
- проведення на вимогу громадськості додаткової незалежної експертизи;
- розробки і внесення на розгляд альтернативних рішень тощо.

Таким чином, участь громадськості в складанні і реалізації Правил забезпечує:

- найбільш повне врахування різноманітних особливостей розвитку даного населеного пункту, прав, намірів та побажань розташованих в його межах юридичних осіб і особливо громадян;
- відкритість і демократичність розробки та застосування Правил, завдяки чому стає загальнозрозумілою корисність їх дотримання;
- громадський контроль за процесом використання і забудови найціннішого ресурсу населеного пункту – його земель;
- запобігання зловживанням і корупції в цьому найважливішому питанні;
- консолідацію громадськості для спільного вирішення проблем розвитку території;
- виховання законослухняного, економічного і соціально активного громадянина.

### 3.6. Дотримання правил

Надання Правилам забудови статусу нормативно-правового акту сприятиме зміні ставлення до цього документу. Однак правила повинні обов'язково розроблятися з урахуванням специфіки населеного пункту. Правова частина повинна виконуватись із залученням юристів. Доцільно було б законодавчо передбачити (Адміністративний Кодекс, Кримінальний Кодекс) міру відповідальності за порушення правил (у США в самих правилах прописані санкції за порушення правил). Доцільно було б також розробити та затвердити типові правила, в яких визначити перелік питань, що мають бути відображені у місцевих правилах (юридична частина). Це може бути розділом Містобудівного Кодексу або постановою Кабінету Міністрів.

## Збереження довкілля та формування екологічно безпечного середовища існування людини в сфері з просторового планування та будівництва

Автори:

Дзира Ярослава – ГО «Співтовариство будівельного права»

Олещенко Анастасія - гол. наук. співробітник ДП «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» імені Ю.М.Білоконя, к.г.н.

Зеркаль Марина – нач. науково-дослідного відділу ДП «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» імені Ю.М.Білоконя, к.г.н.

### 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Стан довкілля в Україні за статистичними даними Міністерства екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди, Міністерство) щороку погіршується, що пов'язано із недостатнім врахуванням екологічних пріоритетів під час реалізації державної політики, ресурсо- та енергоємкою економікою, неефективною системою моніторингу стану навколишнього природного середовища, низькою екологічною свідомістю населення тощо.

Відповідно до підготовленого Міністерством проекту Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» (р.н.8328) до 2020 року планується досягти «уповільнення темпів погіршення екологічної ситуації шляхом реформування системи державного екологічного управління...», а до 2025 року передбачається лише стабілізація екологічної ситуації.

Водночас за прогнозами експертів ООН до 2050 року 2/3 населення світу<sup>1</sup> буде жити в міських поселеннях, які в свою чергу відзначаються концентрацією екологічного навантаження як загалом на територію, так і безпосередньо на їх мешканців. Високий рівень урбанізації є характерним і для нашої країни – частка міського населення постійно зростає й вже складає майже 70%.

Підписавши Угоду про Асоціацію України з ЄС (Угода про асоціацію), Україна взяла на себе зобов'язання щодо наближення природоохоронного законодавства до Директив ЄС. Також, виконуючи міжнародні зобов'язання, що випливають із ратифікованих Україною Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) та Конвенції про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті (Конвенція Еспо) (1999 рік), а також Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (2010), та з метою імплементації Директиви 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 р. про оцінку наслідків окремих планів та програм для довкілля протягом останнього року було прийнято низку нормативних актів. 18 грудня 2017 року набув чинності Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», яким ліквідовано систему проведення екологічної експертизи та запроваджено нову процедуру – висновок з оцінки впливу на довкілля (ОВД). ОВД необхідна при прийнятті рішення про «планову діяльність», а саме: будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення, розширення, перепрофілювання, ліквідацію (демонтаж) об'єктів, інше втручання в природне середовище.

Прийняття Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» було необхідною умовою повноцінної імплементації Орхуської конвенції та конвенції Еспо, а також виконання Угоди про асоціацію.

Планом імплементації Директиви 2011/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про оцінку наслідків певних державних та приватних проектів для навколишнього природного середовища», що міститься у додатку ХХХ до Глави 6 «Навколишнє природне середовище» Угоди про асоціацію, передбачене прийняття Закону, що встановлює чіткі вимоги до процедури оцінки впливу на довкілля, у тому числі у випадках транскордонного впливу.

У березні 2018 року було прийнято Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку», який почав діяти з 12 жовтня 2018 року. Метою Закону є встановлення сфери застосування та порядку

1 (<https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>)

здійснення стратегічної екологічної оцінки (CEO), механізму проведення транскордонних консультацій, інформування про прийняте рішення та моніторингу впливу виконання документа державного планування на довкілля. (Детальніше про механізми проведення ОВД та CEO Див. в Довідковому додатку).

Вже понад 30 років як принципи сталого розвитку визнано світовою спільнотою основоположними для збереження можливості наступних поколінь на задоволення своїх потреб. Проте в Україні вони не стали пріоритетними для державної політики, де й досі зберігається неузгодженість у сфері планування та впровадження державної політики в окремих сферах суспільного життя. Такий підхід унеможливує формування гармонійного середовища життєдіяльності людини, що власне і є метою містобудування, як одного з інструментів публічного управління.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

Україна, підписавши та ратифікувавши низку міжнародних договорів, взяла на себе численні зобов'язання в сфері охорони довкілля. Вони містяться, зокрема, в Глобальних Цілях Сталого розвитку до 2030 року (затверджено на Саміті ООН зі сталого розвитку у 2015 році). На їх виконання нашою країною було розроблено 86 завдань національного розвитку зі 172 показниками для їх моніторингу, в тому числі цілі: забезпечення чистою водою та належними санітарними умовами, чистою та доступною електроенергією, пом'якшення наслідків зміни клімату, збереження морських ресурсів, захисту та відновлення екосистеми суші. Паризька угода (ратифіковано Законом [№ 1469-VIII від 14.07.2016](#)) передбачає зобов'язання в сфері охорони атмосферного повітря та скорочення викидів діоксиду вуглецю з 2020 року.

Проект основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року передбачає напрямки, а також якісні й кількісні показники, розроблені на підставі вищезгаданих міжнародних зобов'язань, для оцінки реалізації державної екологічної політики.

Ускладнюють досягнення цілей сталого розвитку економічні та соціальні виклики, пов'язані з міграцією народонаселення, урбанізацією, депопуляцією в сільській місцевості, прискоренням технологічних змін, військовими діями на Сході України, анексією територій та нестабільним економічним зростанням.

Ступінь впливу міського середовища на здоров'я міських жителів безпосередньо пов'язаний з масштабами населеного пункту, оскільки при його зростанні міська інфраструктура ускладнюється – збільшується число об'єктів енерго- і водопостачання, розширюється мережа міського транспорту, зростає кількість автомобілів.

Досі лишаються неврегульованими належним чином питання поводження з побутовими та промисловими відходами, забезпечення енергоефективності населених пунктів, зниження обсягів надходження шкідливих речовин в атмосферне повітря як від стаціонарних, так і від пересувних джерел, що набуває особливого значення в населених пунктах. Актуальними і водночас досі виключно волонтерськими лишаються проекти ревіталізації річкових русел та узбереж в межах населених пунктів.

В [Конституції України](#) (стаття 41, 50) та нормативно-правових актах, які регулюють діяльність у галузі містобудування та будівництва, визначаються вимоги щодо забезпечення прав населення на безпечне довкілля та сталий розвиток. Наприклад, Законом «[Про основи містобудування](#)» передбачено, що одним з головних напрямків містобудівної діяльності є «захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ» (стаття 2), державні будівельні норми, правила й стандарти мають розроблятися з урахуванням також екологічних та інших умов і спрямовуватися на формування повноцінного життєвого середовища та якнайкращих умов життєдіяльності людини (стаття 16).

Окрема стаття 19 згаданого Закону врегульовує питання забезпечення сталого розвитку населених пунктів та екологічної безпеки територій при здійсненні планування і забудови територій та зобов'язує дотримуватися вищезгаданих у Законі принципів. Сталий розвиток передбачає соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток, спрямований на створення економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів, технологічного переоснащення підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної інфраструктури, а екологічна безпека передбачає дотримання встановлених природоохоронним



законодавством вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, збереження природних ресурсів, санітарно-гігієнічних вимог щодо охорони здоров'я людини, здійснення заходів для нейтралізації, утилізації всіх відходів. Також передбачається відповідальність за недотримання екологічних і санітарно-гігієнічних вимог, встановлених законодавством при проектуванні, розміщенні та будівництві об'єктів. Проте подібні норми в законодавстві є досить формальним, їх вимоги - декларативні й часто складно реалізуються на практиці, про що й свідчить незадовільний стан довкілля.

Запровадження процедур CEO та ОВД висуває додаткові вимоги стосовно оцінки впливу проектних рішень на стан довкілля, а також здоров'я населення. Ці вимоги не замінюють, а помітно розширюють коло питань та поглиблюють аналіз в рамках розроблення планувальної та проектної документації. ОВД і CEO базуються на принципі: легше запобігти негативним для довкілля наслідкам діяльності на стадії планування, ніж виявляти та виправляти їх на стадії впровадження. Метою ОВД та CEO є забезпечення високого рівня охорони довкілля та сприяння інтеграції екологічних факторів у підготовку планів і програм для забезпечення охорони довкілля й збалансованого розвитку.

Механізми для реалізації інструментів ОВД та CEO лише запроваджуються й якщо процедура проведення ОВД вже є зрозумілою, розроблені відповідні підзаконні нормативно-правові акти й оцінка проводиться, то Методичні рекомендації для проведення CEO були оприлюднені лише в серпні 2018. Загалом, станом на 12 жовтня 2018 року відсутні підзаконні нормативні акти, що врегульовують механізм того, яким чином має забезпечуватися CEO, особливості вимог до її розроблення, а також механізм розроблення, погодження, проходження, моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення. Крім того, не передбачено з яких джерел буде фінансуватися проведення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування, а також його обсяги.

Водночас вагомою проблемою лишається наявність вихідних даних, які є виключною передумовою виконання якісної оцінки стану довкілля, впливу на його стан проектних рішень та розроблення пропозицій щодо збереження довкілля. На сьогодні в Україні продовжує скорочуватися перелік статистичних даних, збір яких фінансується. Наприклад, за офіційною інформацією Держстату України з 2016 року припинене фінансування розрахунку викидів забруднюючих речовин та парникових газів від пересувних джерел. При цьому більшість показників доступні виключно в узагальненому за регіонами форматі, що не дозволяє провести оцінку у територіальному вимірі. Крім того, дані про природні ресурси та стан довкілля за своїм характером взагалі є здебільшого не статистичними, а геопросторовими, тобто вираженими у територіальному вимірі. Однак, наразі фінансування збору та підтримки в актуальному стані таких даних практично відсутнє. Частина даних, наприклад, площі поширення підтоплення, збираються проектними установами і надалі, незважаючи на те, що часто вони були створені за кошти державного бюджету, вважаються інтелектуальною власністю і є недоступними для органів місцевого самоврядування. Дані, що створюються комерційними установами, взагалі підпадають під категорію комерційної таємниці і стають недоступними для цілей публічного управління.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

Зважаючи на новизну запроваджуваних інститутів, а також не достатньо чітко юридично прописані процедури проведення CEO та ОВД, й відсутність процедур моніторингу наслідків виконання проектів та проведення планової діяльності суб'єктами господарювання, узагальненої практики проведення оцінки, пропозиції до вдосконалення інструментів, які застосовуються в сфері містобудівної та будівельної політики для збереження й охорони довкілля, носять частково теоретичний характер.

Насамперед є застереження, що у зв'язку з особливостями українського законодавства, де діє принцип правової визначеності (в нашому законодавстві норми мають бути чіткими, ясними, однозначними), його відмінністю від права Європейського Союзу (норми носять рамковий характер), й досить обмеженим терміном для запровадження нових інститутів, такий недостатньо адаптований до вітчизняних реалій документ може призвести до того, що CEO носитиме вибірковий та формальний характер й не забезпечуватиме взяті Україною зобов'язання. А саме - створення ефективної процедури стратегічної екологічної оцінки, забезпечення прав громадян на безпечне довкілля, вільний доступ до інформації про стан природного середовища та участь в процесі прийняття рішень, які впливають на стан довкілля, та на вільний доступ до правосуддя з питань

захисту своїх екологічних прав.

Вважаємо, що процедура CEO потребує вдосконалення: в частині розмежування та визначення повноважень центральних та місцевих органів державної влади в сфері охорони навколишнього природного середовища, охорони здоров'я та органів місцевого самоврядування під час проведення CEO. Ця проблема є особливо актуальною у зв'язку з проведенням адміністративно-територіальної реформи, формуванням громад й делегуванням їм повноважень центральними органами влади у сфері архітектурно-будівельного контролю. Окрім того виникла можливість надання громадам повноважень з просторового планування території та залучення до цих процесів власне територіальної громади.

Проведений аналіз поточної ситуації стосовно забезпечення збереження довкілля та формування екологічно безпечного середовища існування людини в сфері з просторового планування та будівництва дозволяє сформулювати наступні пропозиції:

### **1. Забезпечення інтеграції екологічної складової до усіх проектних рішень документації з просторового планування та будівництва, як невід'ємної пріоритетної складової, а не додаткового зовнішнього компоненту.**

Нормативно-правові засади галузі просторового планування та будівництва мають відповідати новітнім тенденціям підвищення суспільних вимог до врахування умов довкілля та його збереження, формування сприятливого середовища існування населення й включати в обов'язковому порядку можливості для досягнення цілей екологічної політики, визначених на державному рівні.

Інтегрований підхід в сфері охорони довкілля є практикою країни ЄС й лише починає запроваджуватися в Україні.

Метою інтегрованого підходу є обов'язкове включення екологічних цілей в стратегічні державні документи, регіональні проекти та програми загалом, в проекти в галузі просторового планування та будівництва, зокрема. Нещодавно запроваджені процедури ОВД та CEO є одним з інструментів такого підходу, що дозволяє попередити негативний та врахувати майбутній вплив на довкілля на етапі планування економічної діяльності, державної політики, планів та програм розвитку.

Під час проведення процедур ОВД та CEO проектів в сфері просторового планування та будівництва обов'язково необхідно враховувати можливість досягнення якісних та кількісних показників в сфері охорони довкілля, визначених в додатках до проекту Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», наприклад: збільшення частки відновлювальних джерел енергії; збільшення доступу сільського населення до санітарії, доступу міського населення до систем водопостачання тощо.

Після прийняття законопроекту «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» необхідно розробити Методичні рекомендації щодо Інтеграції Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України до 2030 року в документи з просторового планування. Вказане сприятиме тому, щоб охорона довкілля стала невід'ємною складовою будь-яких рішень документації з просторового планування.

### **2. Запровадження кваліфікаційних вимог до розробників стратегічної екологічної оцінки документів з просторового планування та оцінки впливу на довкілля проектів будівництва.**

Роль фахівців з оцінки умов і ресурсів довкілля та його охорони традиційно лишається другорядною в проектних роботах, у багатьох проектних колективах взагалі відсутні кваліфіковані з цих питань фахівці. Розроблення будь-яких проектних рішень має виконуватися з урахуванням цілей формування сприятливого середовища існування та охорони довкілля. **Таким чином, необхідним є посилення ролі фахівців з оцінки умов і ресурсів довкілля та його охорони.** З метою підвищення якості врахування питань довкілля при проектуванні доцільно запровадити вимоги щодо залучення до розроблення документації з просторового планування та проектів будівництва кваліфікованих фахівців природничих спеціальностей.

Наразі Законами України “Про оцінку впливу на довкілля” та “Про стратегічну екологічну оцінку” не передбачено жодних кваліфікаційних вимог до розробників звітів з CEO та ОВД. Це ставить під сумнів обґрунтованість відповідних оцінок. Зважаючи на комплексний та довгостроковий вплив документів з просторового планування і проектів будівництва на стан довкілля, слід запровадити кваліфікаційні вимоги до розробників стратегічної екологічної оцінки документів з просторового

планування та оцінки впливу на довкілля проектів будівництва. Звіти SEO та ОВД мають розробляти фахівці зі спеціальною освітою у галузях екології, географії, біології, охорони довкілля.

Передбачається доповнення проекту Закону України р.н. 7085 [«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері містобудування»](#) положеннями щодо кваліфікаційних вимог до фахівців, які здійснюють SEO та ОВД.

### **3. Узгодження процедур SEO та ОВД з процедурою комплексної містобудівної експертизи, шляхом перегляду складу експертів, що залучаються до експертизи.**

Законом України [«Про оцінку впливу на довкілля»](#) визнано таким, що втратив чинність Закон України [«Про екологічну експертизу»](#) (ст.17 п.4). Окрім того, [Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку»](#) передбачено, що здійснення стратегічної екологічної оцінки проекту документа державного планування виключає необхідність проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи такого документа (ст.2 п.3). Процедура SEO та ОВД за своїм характером націлені на максимальне залучення громадськості до прийняття рішень та узгоджуються з процесами децентралізації. Водночас слід відзначити, що SEO має переважно аналітично-дорадчий характер, тоді як висновок з ОВД є обов'язковим до виконання і у повній мірі замінює функцію екологічної експертизи.

У зв'язку з викладеним вище з метою уникнення дублювання функцій необхідно уточнити склад експертів, що залучаються до проведення експертизи проектів будівництва та комплексної містобудівної експертизи. Зокрема, для обох зазначених видів експертизи слід виключити зі складу експертів з питань екології, а також з комплексної містобудівної експертизи слід виключити експертів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення. З цією метою необхідно внести зміни до [Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»](#) через законопроект 6403.

### **4. Конкретизація законодавства щодо проведення громадських обговорень та слухань в галузі просторового планування та будівництва, а також під час проведення екологічних оцінок.**

Проведення SEO та ОВД передбачає збільшення залученості громадян до оцінки впливу на довкілля, запроваджуючи громадські обговорення з етапу прийняття рішення про розроблення проектної документації. Проте необхідно чітко врегулювати порядок подання пропозицій та зауважень, порядок публічних слухань, вимоги до повідомлення про їх проведення. Адже більшість норм стосовно залучення громадськості викладено формально, а їх суть зводиться лише до оприлюднення проекту документа державного планування та звіту про стратегічну екологічну оцінку на офіційному веб-сайті замовника у мережі Інтернет з метою одержання та врахування пропозицій і зауважень громадськості, публікація повідомлення про оприлюднення зазначених документів. При цьому жодним чином не визначається порядок такого обговорення, обов'язковість врахування зауважень і пропозицій визначених суб'єктів. Це ж стосується громадського обговорення заяви про визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки. Також визначення громадськості як **«однієї або більше фізичної або юридичної особи»** за екстериторіальним принципом може дозволити залучати до обговорення сторонніх осіб, на яких не матиме безпосередній вплив реалізація того чи іншого проекту, який обговорюється.

В Законі України [«Про регулювання містобудівної діяльності»](#) необхідно дати визначення поняття **«громадськість»** для цілей проведення громадських обговорень та слухань в галузі просторового планування та будівництва та під час проведення екологічних оцінок, вказавши, що **«громадськість – сукупність фізичних осіб та громадських об'єднань»**, а не одна особа. Також прописати в згаданому законі процедуру громадських слухань, зокрема механізми врахування/відхилення пропозицій громадськості, як обов'язкову. Реалізація пропозиції можлива в рамках Проекту Закону [«Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»](#) (реєстраційний номер 6403).

### **5. Забезпечення доступності вихідних даних для розробників документації з просторового планування та проектів будівництва.**

Слід на законодавчому рівні визначити, що дані, необхідні для здійснення просторового планування, є даними для цілей публічного управління. Необхідно передбачити формування переліку відповідних даних для цілей публічного управління, наприклад: картографічну основу відповідного масштабу, відомості Державного земельного кадастру, матеріали геологічних вишукувань, відомості про корисні копалини та підземні води. Також необхідно визначити органи державної влади, місцевого самоврядування, відповідальні за їх збір та підтримку, сформувати єдину інформаційну систему з відкритим доступом органів публічного управління до зазначених даних. При

цьому дані про довкілля мають бути загальнодоступними на виконання вимог Орхуської конвенції. Водночас слід враховувати, що збір даних про довкілля вимагає тривалого моніторингу компонентів довкілля, а отже не може бути виконаний за короткий проміжок часу. Необхідно терміново виконати аналіз стану збору даних про довкілля в державі та забезпечити створення цілісної системи моніторингу стану довкілля в Україні.

Пропонується в Проекті Закону «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (реєстраційний номер 6403) визначити перелік вихідних даних необхідних для розробки базових видів містобудівної документації.

Мінприроди передбачено створення Інтегрованої системи державного моніторингу і довгострокових наукових досліджень стану всіх складових довкілля відповідно до вимог права ЄС, що діятиме в режимі реального часу, проте орієнтовні дати початку її роботи не визначені.

Також проблему доступності вихідних геопросторових даних можна врегулювати в рамках проекту Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» (реєстраційний номер 7523), яким передбачено інтеграція геопросторових даних, які створюються різними державними органами та суб'єктами господарювання на єдиній геопросторовій основі за єдиними технічними регламентами єдиного органу.

#### **6. Забезпечення доступності матеріалів звітів про ОВД для розробників документації з просторового планування та проектів будівництва.**

Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» передбачено створення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля, в якому мають зберігатися і бути доступними для широкого кола зацікавлених сторін усі документи, передбачені процедурою ОВД, включно зі звітом та висновком. Водночас наразі звіти про оцінку впливу на навколишнє середовище, які розроблялися **до вступу в дію Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»** переважно залишаються **комерційною таємницею** і є недоступними для громадськості, хоча безпосередньо підпадають під дію положень Орхуської конвенції. Необхідним є встановлення нормативно-правового регулювання для забезпечення відкритого доступу до звітів про оцінку впливу на навколишнє середовище.

#### **7. Запровадження відповідальності за ненадання вихідних даних та їх урахування.**

Наразі одержання змістовної відповіді від уповноважених органів державної влади чи місцевого самоврядування на запит щодо вихідних даних, створених за бюджетні кошти, розпорядниками яких вони є, для розроблення планувальної чи проектної документації залежить виключно від волі посадових осіб у відповідних органах. При цьому часто на етапі погодження проекту ті самі органи, які вчасно не надали вихідних даних, висувують вимоги врахувати певні дані, які мали надати на етапі збору вихідних даних. Для даних щодо стану довкілля такі випадки є найбільш частими. В результаті погіршується якість планувальної чи проектної документації, затягується процес погодження документації, витрачаються додаткові ресурси на розроблення документації.

З метою усунення зазначеного негативного впливу необхідним є введення до посадових обов'язків співробітників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування обов'язків, щодо надання вихідних даних, необхідних для розроблення документації з просторового планування та проектування будівництва.

В проекті Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» (реєстраційний номер 7523) зобов'язати держателів геопросторових даних не обмежувати доступ до геопросторових даних, які використовуються для розробки містобудівної документації й надавати дані, створені за кошти державного бюджету безоплато.

Після прийняття Законопроектів 6403 та 7523 необхідна розробка та прийняття урядом Порядку надання вихідних даних та Порядку використання геопросторових даних, в яких передбачити обов'язки держателів даних та процедуру їх передачі.

#### **8. Узгодження стандартів та норм, розроблених різними відомствами. Забезпечення доступності відомчих норм.**

Наразі спостерігається чисельна кількість протиріч між чинними стандартами та нормами, розробленими в різні часи та різними відомствами. Така ситуація є найбільш критичною для санітарних та екологічних норм, оскільки вони регулюються нормативами широкого кола відомств. Так, відповідно до вимог Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів санітарно-захисна зона худобомогильника становить 500 м, а Правилами облаштування і утримання

діючих (існуючих) худобомогильників та біотермічних ям для захоронення трупів тварин у населених пунктах України передбачається дотримання санітарно-захисної зони шириною 1000 м від даних об'єктів. Така ситуація викликає з одного боку складність їх коректного застосування, а з іншого – розбіжності в тлумаченні та конфлікти як між фахівцями, так і з громадськістю.

Необхідно визначити пріоритетність різних видів документів та відповідальним органам виконавчої влади узгодити нормативну документацію між собою.

9. Визначення співвідношення між природоохоронними територіями і територіями різного функціонального призначення.

Наразі регулярно виникають непорозуміння, пов'язані з поняттям «природоохоронні території» при застосуванні у сферах просторового планування та землеустрою. З одного боку вони визначаються саме як території, а з іншого за своєю суттю вони визначають саме режим, який у більшості випадків накладається на інші види функціонального використання. Наприклад, водоохоронна зона, яка за визначенням Водного кодексу України (ст.87) є природоохоронною територією, включає як забудовані території різноманітного призначення, так і сільськогосподарські угіддя чи лісгосподарські землі. Відповідні землі можуть бути у будь-якій формі власності і відносяться до будь-якого цільового призначення. Так само більшість територій та об'єктів природно-заповідного фонду України можуть включати землі будь-якої форми власності та практично будь-якого цільового призначення, встановлюючи визначений у проекті створення відповідного об'єкту чи території природоохоронний режим. Водночас, є землі, які надані адміністраціям об'єктів природно-заповідного фонду у користування і віднесені до земель природоохоронного цільового призначення.

При проектуванні є необхідність чітко відділяти поняття природоохоронної території, як земель природоохоронного призначення, та природоохоронної території, як зони з режимом, що накладається на інші види функціонального призначення. Вирішення зазначеного питання є предметом розвитку методології просторового планування та його нормативно-правових засад.

#### **9. Інтеграція концепції екологічної мережі до практики просторового планування з метою формування екологічного каркасу території**

Концепцію національної екологічної мережі, яка створюється відповідно до Законів України «Про екологічну мережу України», «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки», доцільно розглядати як організаційну основу просторового та функціонального узгодження існуючих в Україні систем природоохоронних територій між собою та з іншими видами природокористування. При цьому, оскільки екологічна мережа має бути узгоджена з іншими об'єктами на території, просторовим розвитком різних галузей господарства, суспільними потребами, методологічною основою її проектування має стати саме методологія просторового планування, як методично розвинутого підходу проектування розвитку територій, а процес проектування екомережі має бути інтегрований до практики просторового планування.

Важливою умовою формування цілісної системи національної екологічної мережі є затвердження єдиної національної методики проектування екологічної мережі в якості обов'язкового до виконання нормативного акту. Розроблення такої методики має врахувати накопичений досвід у рамках виконання численних науково-дослідних робіт з цієї тематики в різноманітних установах України, міжнародні рекомендації та досвід, вимоги міжнародних угод, стороною яких є Україна. Також для цілей розроблення методики необхідно виконати аналіз і розробити методичні основи включення різних категорій земель до складу елементів екомережі та передбачити узгодження статусу земель екологічної мережі з категоріями земель землевпорядної документації.

В законопроекті 6403 передбачити вимоги щодо врахування Національної схеми екологічної мережі при розробленні схеми планування території на регіональному рівні, а регіональних схем розвитку екологічної мережі при плануванні територій населених пунктів та об'єднаних територіальних громад.

#### **10. Сприяння розвитку мереж безпечного для довкілля громадського транспорту.**

Наразі проектні рішення документації з просторового планування місцевого рівня (генеральних планів населених пунктів) здебільшого націлені на підтримку значних транспортних потоків, збільшення місць для паркування транспорту. Водночас досвід європейських країн засвідчує неадекватність такого підходу та значно вищу ефективність в управлінні пропускну здатності міського середовища для щоденних міграційних потоків розвитку системи громадського транспорту.



Особливий акцент робиться на розвиток мереж безпечного для довкілля громадського електротранспорту – залізниці, трамваю, тролейбусу, метро підземного та наземного та ін. Водночас обмежується використання транспорту з дизельними двигунами та обмежується візд приватного транспорту в центри міст.

Посилення доступності безпечного для довкілля громадського транспорту значно скорочує обсяги автотранспортних потоків в населених пунктах, що у свою чергу знижує рівні забруднення атмосферного повітря та інших компонентів довкілля, дає можливість розширення площ пішохідних зон і зелених насаджень, підвищує якість середовища існування.

Таким чином, є доречним запровадження заборони використання дизельного громадського транспорту; збільшення місткості автотранспорту, який використовується у містах з населенням більше 500 тис., запровадження 0 ПДВ та державних мит під час ввезення та виробництва на території України екологічно безпечного громадського транспорту, запровадження окремих субвенцій місцевим бюджетам з Державного бюджету для розвитку мереж безпечного для довкілля громадського транспорту. Такі заходи стимулюватимуть проектування мереж безпечного для довкілля громадського транспорту в населених пунктах, розширення використання електротранспорту для зв'язку різних населених пунктів, а також альтернативних транспортних шляхів – пішохідних маршрутів, доріжок для пересування на велосипедах, самокатах, скейтбордах та інших дрібних транспортних засобах. Водночас, слід відзначити, що нормативно-правового врегулювання також вимагає і розмежування різновидів колісних транспортних засобів, з метою визначення тих, які мають право пересуватися виключно автошляхами, та тих, що є більш безпечними для пішоходів, і пересування яких може здійснюватися велосипедними доріжками та пішохідними зонами.

#### **11. Використання альтернативних джерел енергії рід час розвитку міських систем теплопостачання.**

Зношеність мереж теплопостачання в українських міських населених пунктах, невпинне зростання вартості енергоносіїв і водночас стрімкий розвиток альтернативних джерел енергії обумовлює необхідність виконання вдосконалення нормативів та практики проектування систем теплопостачання.

Запровадження енергоефективних технологій, які дозволяють отримати енергію з відновлювальних джерел (сонця, вітру, біомаси) та поширення найкращого виробничого досвіду відбувається повільно. Європейська практика свідчить, що забезпечення населення теплом, в тому числі централізоване, можливе через поєднання енергії, виробленої з різних джерел: традиційно спалюванням газу/вугілля та ТЕЦ, використовуючи БіоТЕЦ, що працюють на біомасі; виробленої на сонячних та вітроелектростанціях, навіть, за допомогою скидання в центральну мережу зайвого тепла, що утворюється в великих супермаркетах, які використовують потужні холодильні установки.

Розвиток цієї сфери є комплексним завданням і має враховувати як цілі енергонезалежності та енергоефективності, так і новітні технологічні досягнення.

Зважаючи на той факт, що технології отримання енергії з альтернативних джерел постійно удосконалюються, то використання їх в поєднанні з іншими традиційними джерелами, є досить перспективними для розвитку міських систем теплопостачання. Водночас, приймаючи рішення щодо використання того чи іншого джерела енергії слід проводити оцінку економічної ефективності впровадження, потенціал енергомереж тощо.

Використання альтернативних джерел енергії необхідно передбачити при формуванні схем теплопостачання населених пунктів. Також необхідна Імплементация положень статті 14 ДИРЕКТИВИ 2012/27/EU Європейського парламенту та Ради від 25 жовтня 2012 р. «Про енергоефективність», яка містить положення щодо заохочення ефективності в опаленні та охолодженні.

#### **12. Розроблення методик та нормативів ревіталізації річкових русел та узбереж водойм в межах населених пунктів.**

Новітня світова практика засвідчує доцільність відновлення екосистем річок, як основи для поліпшення стану довкілля та естетично-ландшафтної привабливості населених пунктів і водночас забезпечення захисту від небезпечних природних явищ, таких як паводки, підтоплення, ерозія, а також поліпшення санітарно-епідеміологічного стану довкілля.

Запровадження відповідного підходу вимагає формування методичних та нормативних засад ревіталізації річкових русел та узбереж, благоустрою відповідних територій, формування



ландшафтно-естетичної композиції території уздовж річки як осередку громадського простору населеного пункту.

### **Загальний висновок.**

Реформування системи публічного управління у сфері просторового планування та будівництва має провадитись з *реальним, а не формальним* дотриманням положень концепції сталого розвитку та ратифікованих Україною міжнародних актів, забезпечуючи узгодження на території потреб та вимог як економічного та соціального розвитку, так і охорони довкілля.

При цьому охорона довкілля має стати невід'ємною інтегрованою складовою будь-яких рішень документації з просторового планування та проектування будівництва.

Метою інтегрованого підходу є врахування екологічного аспекту в державній політиці загалом, та в галузі планування та будівництва, зокрема. Нещодавно запроваджені процедури ОВД та СЕО є одним з інструментів такого підходу, що дозволяє попередити негативний та врахувати майбутній вплив на довкілля на етапі планування економічної діяльності, державної політики, планів та програм розвитку.

Запорукою досягнення ефективного використання ресурсів території та забезпечення формування сприятливого середовища для життєдіяльності людини є врахування екологічних вимог при розробленні документації з просторового планування.

Для забезпечення підвищення якості планування розвитку територій пропонується запровадження кваліфікаційних вимог до фахівців природничих спеціальностей, що залучаються до розроблення документації з просторового планування та проектів будівництва, також розроблення звітів про СЕО і ОВД.

Для зменшення забрудненості великих урбанізованих територій ефективними є заходи з запровадження ресурсоефективних «зелених» технологій більш чистого виробництва, розвитку екологічного громадського транспорту, ревіталізації річкових русел та узбереж водойм в межах населених пунктів, збільшення площі «зелених зон».

## ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Автори:

Рутковська Ольга – ГО «Громада Андріївський Узвіз», НК ІКОМОС України, ДП «Всеукраїнський науково-методичний та дослідно-інформаційний центр архітектурної спадщини», Головна рада УТОПІК

Кондель-Пермінова Наталія – вчений секретар ІНАРХ НСАУ, зав. відділу ІПСМ НАМ України, кандидат архітектури

Білецький Віталій – ГО «Громада Андріївський узвіз», Головна рада УТОПІК

Малишев Олександр – старший науковий співробітник відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук

Чернишенко Тетяна – юрист

### 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

**Що таке культурна спадщина і чому її потрібно зберігати.** Культурна спадщина кожного народу є віддзеркаленням його історії, ментальності, морально-етичних засад. Поняттям «спадщина» охоплюються об'єкти та явища культури (матеріальні й нематеріальні), на яких ґрунтується спільність народу, що відтворюється у спадкоємності поколінь. Цінність спадщини як культурного, соціального й економічного капіталу визначається її автентичністю, естетичністю, інформативністю.

Спадщина є вагомим чинником соціалізації особистості, на ній ґрунтується колективна ідентичність суспільних груп на місцевому, регіональному та національному рівнях. Незворотність втрат культурної спадщини призводить до провалів в історичній пам'яті, руйнації ідентичності, небезпеки втрати культурного розмаїття й підґрунтя подальшого суспільного розвитку.

**Поточна характеристика стану збереження культурної спадщини.** Україна володіє великою кількістю різночасових пам'яток нерухомої культурної спадщини, які репрезентують її багатонаціональну культуру. Однак, у результаті стихійного будівництва, зумовленого інвестиційною привабливістю історичних центрів, відбувається безкарне доведення до аварійного стану, умисне руйнування та знесення об'єктів культурної спадщини з наступним зведенням на їх місці нових споруд, ігнорування та порушення вимог щодо будівельних обмежень в історичних ареалах і зонах охорони пам'яток. У підсумку знижується якість життя, оскільки наявність культурної спадщини є одним з її показників.

В Україні на даний час **відсутнє ефективне управління історико-культурними ресурсами**. Належним чином не проводиться виявлення та облік об'єктів культурної спадщини, не надаються розпорядження та приписи щодо охорони пам'яток. Навіть у тих незначних випадках, коли вказані розпорядження та приписи все ж надаються, то вони не виконуються та/або ігноруються. Масовими є факти передачі у приватну власність земель, на яких розташовані пам'ятки та об'єкти археології; санкції за порушення пам'яткоохоронного законодавства не застосовуються.

Органи охорони пам'яток не виконують свої функції, в багатьох випадках фактично слугують складовою частиною системних порушень законодавства, з огляду на пасивність та не реагування на такі порушення, або й пряму участь у них через видачу незаконних дозволів та висновків, які суперечать чинним нормам, необґрунтовані вилучення пам'яток із Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Значної шкоди завдають некваліфіковані реставрації та ремонти пам'яток, що проводяться не ліцензованими на ці роботи структурами.

Більшість процедур, положень і стандартів з реалізації основних завдань збереження та використання культурної спадщини не визначені й не розроблені. Цінність культурної спадщини, пріоритетність її збереження та особливості використання до цих пір не є основним завданням в управлінні галуззю будівництва. Отже, не виконується одне з основних положень Закону України N 1805-III «Про охорону культурної спадщини»: «охорона об'єктів культурної спадщини є одним із

пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування»<sup>1</sup>.

**Україна нагально потребує чіткої визначеності у цілях розбудови незалежної держави, серед яких – стратегічна пріоритетність збереження культурної спадщини на всіх етапах містобудівних процесів.**

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

### 1. Неповнота і суперечливість нормативно-правової бази стосовно культурної спадщини

На даний час функціонування сфери збереження культурної спадщини регулюється широким колом актів законодавства. Зокрема, законами України «Про культуру», «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про музеї та музейну справу». Імплементация норм міжнародних актів, ратифікованих Україною в останні десятиліття, потребує приведення національного галузевого законодавства у відповідність до сучасного міжнародного права щодо захисту об'єктів всесвітньої спадщини (археологічної, ландшафтної, архітектурної, підводної тощо).

### 2. Неефективність чинного законодавства

Безумовна реалізація збереження нерухомої культурної спадщини не підкріплена вимогами чинного законодавства, про слабкість якого свідчить інформаційно-аналітична записка до парламентських слухань «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні» 18 квітня 2018 р.<sup>2</sup>.

Забезпечення вимог галузевих законів про створення мережі місцевих органів до цих пір в урядових актах для місцевих органів влади має рекомендаційний характер, без надання їм централізованого фінансування та системного забезпечення повноцінної діяльності з місцевого бюджету. Відповідно, існують значні відмінності в організації таких органів на місцях. Зокрема, місцеві органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування формували власні органи охорони культурної спадщини, які мали різні організаційні форми та статус. У багатьох виконавчих органах міських рад і райдержадміністраціях взагалі не введені посади спеціалістів з охорони культурної спадщини.<sup>3</sup>

Повноцінно **не забезпечені функції контролю за збереженням нерухомої спадщини, погодження документації на будівництво**. На регіональному рівні у більшості випадків унеможливлене проведення натурної інвентаризації об'єктів культурної спадщини, укладання охоронних договорів, погодження розміщення реклами на пам'ятках, притягнення до відповідальності за порушення та здійснення інших управлінських і цивільно-правових функцій, передбачених чинним законодавством.

Економічний і соціальний потенціал об'єктів культурної спадщини залишається неоціненим і не врахований стратегіях розвитку відповідних міст і регіонів, історичних населених місць. На даний час відсутні відкритий облік земель історико-культурного призначення та інформація щодо їх використання. Існує прогалина в унормуванні важливої складової формування містобудівних обмежень щодо збереження традиційного характеру середовища та містобудівного впливу споруд та комплексів пам'яток.

Українське законодавство містить чимало прогалин, які унеможливають ефективне збереження об'єктів культурної спадщини, що перебувають у приватній власності. Зокрема, немає механізмів взаємодії та партнерства в забезпеченні якісного збереження пам'яток, притягнення до відповідальності за не укладення чи не виконання охоронних договорів.

### 3. Відсутність зв'язку між містобудівним та пам'яткоохоронним законодавством

У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» немає норми щодо врегулювання забудови у зонах охорони пам'яток, в історичних ареалах, на охоронюваних археологічних

1 Закон України «Про охорону культурної спадщини» <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>. Див.преамбула.

2 Про стан збереження культурної спадщини України: Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні» 18 квітня 2018 р. / НАН України. Інститут історії України, Центр досліджень історико-культурної спадщини України. – К., 2018. – 42 с. – На правах рукопису

3 Там само.

територіях, на землях історико-культурного призначення на користь збереження культурної спадщини. Більше того, перехідними положеннями першої редакції Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» до пам'яткоохоронного законодавства були внесені зміни, якими виключено будівельні роботи як такі, що вимагають погодження чи дозволу від спеціального органу охорони культурної спадщини, вилучено із законодавства визначення й підстави проведення наукової археологічної експертизи тощо.

Це призвело до того, що всі декларативні, повідомні та дозвільні процедури в будівництві відбуваються без необхідності отримання погоджень проектною документацією та дозволів на будівельні роботи на пам'ятці. Так, для того щоб отримати право на виконання підготовчих чи будівельних робіт, не потрібно отримувати дозвіл чи погодження від уповноваженого органу культурної спадщини навіть у випадку, коли будівництво передбачено в зоні охорони пам'ятки чи безпосередньо на ній. Закон України «Про охорону культурної спадщини» передбачає необхідність отримання погодження проектів містобудівних, архітектурних та ландшафтних перетворень, а також дозволу на земляні роботи, однак отримання таких погоджень і дозволів не вимагається при реєстрації повідомлень та отриманні дозволів на виконання будівельних робіт.

Відсутність таких погоджень і дозволів не є підставою для органів архітектурно-будівельного контролю анулювати документ на виконання будівельних робіт чи видати припис про зупинення будівельних робіт. Це сталося тому, що спеціально уповноважений орган з охорони культурної спадщини було повністю виведено з процесу отримання дозвільних документів на виконання будівельних робіт. Все це призводить до непоправних втрат культурної спадщини.

#### **4. Незахищеність об'єктів культурної спадщини через невнесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (Реєстру)**

На території України знаходиться понад 130 000 об'єктів культурної спадщини, які перебувають на державному обліку, з них – 9562 пам'яток (приблизно 7%), внесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (914 пам'яток національного значення та 8648 – місцевого значення) та 6 унікальних культурних об'єктів, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, які мають виняткову загальнолюдську цінність. На державному обліку перебуває близько 65 350 (52%) об'єктів археології, 44 496 (35%) – історії, 1 944 – монументального мистецтва (2%), 13 518 – архітектури та містобудування, 327 – садово-паркового мистецтва; 219 – ландшафтних об'єктів та 92 – об'єкти науки і техніки. Окремо існує система обліку, визначена Наказом Міністерства культури України № 158 від 11 березня 2013 р. «Про затвердження порядку обліку об'єктів культурної спадщини». Цим наказом, що розвиває положення ч. 2 ст. 14 Закону України «Про охорону культурної спадщини», передбачається ведення місцевих переліків об'єктів культурної спадщини. На відповідному попередньому обліку перебуває близько 34 000 щойновиявлених об'єктів культурної спадщини<sup>4</sup>. До Переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації, включено 2,1 тис. пам'яток (переважно архітектури та містобудування)<sup>5</sup>.

Чинне законодавство унормовує процедури захисту та охорони не для всіх об'єктів культурної спадщини, а лише для тих, які занесені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України або які взято на державний облік відповідно до попереднього законодавства. Водночас занесення об'єктів до Державного реєстру нерухомих пам'яток культури України реалізується дуже повільно і неефективно. Станом на 2006-2008 рр., частка об'єктів культурної спадщини, що перебували в управлінні Мінрегіону України і паспортизованих за новим зразком, не сягала і 2% від їхньої загальної кількості.<sup>6</sup> Подібна тенденція спостерігалася й у подальші роки. Дещо погравилася ситуація останніми роками: у 2017 р. до Реєстру було внесено 15 пам'яток національного значення та 1419 місцевого значення; у 2018 – до Реєстру внесено 8 об'єктів культурної спадщини національного значення.

Незначна кількість нерухомих пам'яток, внесених до Реєстру, вказує на суттєві організаційні недоліки. Серед основних причин такої ситуації слід підкреслити:

- занадто складні вимоги до підготовки відповідної документації на оформлення внесення об'єктів культурної спадщини до Реєстру, що вимагалось нормативними актами (в останні роки дана процедура дещо спрощена);

<sup>4</sup> Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини [http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=245358162](http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162)

<sup>5</sup> Закон України «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації» <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-17>

<sup>6</sup> Про стан збереження культурної спадщини України...

- висока вартість послуг на оформлення відповідної документації на об'єкти культурної спадщини та відсутність системного бюджетного фінансування на підготовку документації;
- невжиття необхідних дій, недоопрацювання на місцевому рівні, на якому внесенню об'єктів культурної спадщини до Реєстру не приділяється належна увага;
- закритість системи державного обліку, формальна неможливість ініціювання взяття об'єкта на державний облік для представників територіальних громад<sup>7</sup>.

Водночас, сучасна судова практика спирається здебільшого на норму, що лише внесення об'єкта культурної спадщини до Реєстру надає йому статус пам'ятки, а відтак – і всю повноту охорони, визначеної чинним законодавством. На даний час лише формується судова практика застосування правової норми, затвердженої Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо визначення поняття «пам'ятка культурної спадщини» від 25 травня 2017 року № 2073-VIII стосовно поширення статусу пам'ятки на об'єкти культурної спадщини, які взято на державний облік відповідно до законодавства, що діяло до набрання чинності Закону України «Про охорону культурної спадщини».

Таким чином створено проблему, коли не внесені до Реєстру (через бюрократичну процедуру або й свідоме затягування цього процесу) об'єкти культурної спадщини знищуються в процесі будівельних робіт, що відбуваються на самих об'єктах культурної спадщини чи поряд із ними.

#### **5. Відсутність спеціального статусу земель історико-культурного призначення та невстановлення їхніх меж**

Майже півтори тисячі міст і селищ (фактично – 100% від загальної кількості в Україні) та близько 8 тисяч сіл (понад 30% від загальної кількості) України мають об'єкти культурної спадщини<sup>8</sup>. Однак, на регіональному рівні не забезпечено обов'язковості визначення їх меж і не впроваджено порядку визначення меж та режимів використання територій земель історико-культурного призначення під час розробки містобудівної документації.

Невизначеність на місцевості меж особливо цінних земель призводить до грубих порушень земельного та містобудівного законодавства. Зокрема, це стосується незаконного відчуження земельних ділянок особливо цінних земель історико-культурного призначення (пам'яток археології – курганів, поселень), заповідників, цінних лісових масивів під будівництво, сільськогосподарське виробництво тощо. Станом на 2017 рік у більшості областей України землі природно-заповідного фонду зовсім не обліковуються органами Держгеокадастру<sup>9\*</sup>.

#### **6. Невстановлені зони охорони пам'яток, чим зумовлюється безконтрольне та безкарне нищення культурної спадщини**

До Списку історичних населених місць України, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.07.01 № 878, включено **401 населене місце**, яке зберегло повністю або частково об'єкти культурної спадщини і пов'язані з ними розпланування та форми забудови, притаманні певним культурам або періодам розвитку. З них **лише для 101 населеного місця станом на 1 вересня 2018 р. визначено та затверджено межі та режими використання історичних ареалів**.<sup>10</sup>

Водночас і затверджені історико-архітектурні опорні плани здебільшого не мають чітких меж винесених в натуру зон охорони пам'яток, що дає змогу недобросовісним забудовникам ігнорувати вимоги законодавства, порушувати режими охорони та здійснювати будівництво без необхідних погоджень і дозволів від уповноважених органів культурної спадщини. Це породжує хаотичну забудову в межах охоронних (буферних) зон та на прилеглих територіях визначених пам'яток культурної спадщини, реконструкцію з розширенням та надбудовою існуючих будівель у межах охоронних (буферних) зон та на прилеглих територіях пам'яток всесвітнього значення, а також висотного будівництва на ділянках, які хоч і знаходяться поза межами охоронних (буферних) зон та прилеглих територій, але можуть мати негативний вплив на видатну універсальну та візуальну цінність українських об'єктів, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО.

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Таїсія Барингольц, Ірина Бардасова та ін. Зелена книга «Системний перегляд якості державного регулювання: Нове будівництво на територіях розміщення об'єктів культурної спадщини». К.: Офіс ефективного регулювання, 2017.

<sup>9</sup> Природно-заповідний фонд: земельні питання (посібник)/ [За заг.ред. О.Кравченко] Видавництво «Компанія «Манускрипт». Львів, 2017. С. 53.

<sup>10</sup> Міністерство культури України. Інформація щодо затвердження меж та режимів використання історичних ареалів історичних населених місць (станом на 1 вересня 2018 р.) [http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art\\_id=244995501&cat\\_id=244993460](http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art_id=244995501&cat_id=244993460)



Як показав досвід, навіть пам'ятки культури України, занесені до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, виявляються недостатньо захищеними. Зокрема, у буферній зоні Собору Святої Софії з прилеглими монастирськими спорудами побудовано кілька дисонуючих об'єктів понаднормової висотності, чим було спотворено традиційне середовище об'єкту культурної спадщини всесвітнього значення. Крім того, через різке погіршення гідрологічного режиму створено небезпеку для об'єктів комплексу пам'ятки<sup>11</sup>.

## 7. Невстановлені межі заповідних територій та неоформлені права на них

Актуальною проблемою збереження культурної спадщини була й залишається невизначеність меж заповідників та неоформлення права володіння відповідними земельними ділянками. Так, із 59 досліджених заповідників юридично оформили таке право лише 11 заповідників (19 %). Це призводить до того, що навіть території заповідників (які не мають чітких меж та виділених у користування земельних ділянок) віддаються під забудову. При цьому шкода проявляється не лише у нищенні цілісності традиційного середовища комплексу, відданого під забудову, а й в подальшому негативному впливі нової забудови на всю територію заповідника.

## 8. Відсутність єдиного органу, що здійснює охорону культурної спадщини у сфері містобудування. Нові виклики

На даний час в Україні вищим органом виконавчої влади у сфері охорони, збереження культурної спадщини є Кабінет Міністрів України. Стаття 5 Закону України «Про охорону культурної спадщини» вирізняє центральний орган виконавчої влади, що **забезпечує формування державної політики** у сфері охорони культурної спадщини і центральний орган виконавчої влади, який **реалізує** відповідну політику. Згідно з Положенням про Міністерство культури України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 р. № 495, Мінкультури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті. Отже, відповідно до статті 5 вказаного закону та Положення про Міністерство культури, даний орган є головним органом, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини.

Однак, відповідно до напрацьованої чинної нормативної бази, передбачається здійснення повноважень з питань управління та контролю за збереженням, функціонуванням об'єктів культурної спадщини так само й іншими відомствами: щодо частини пам'яток архітектури, містобудування – *Мінрегіон*; над пам'ятками садово-паркового мистецтва, ландшафтними – *Мінприроди*; контроль за використанням земель історико-культурного призначення – *Мінагрополітики*. До процесів охорони культурної спадщини також долучаються в межах власних повноважень і *МЗС*, і *Міносвіти* та інші інституції.

Водночас жодному з вищенаведених органів не надано статусу вищого в питаннях захисту та охорони об'єктів культурної спадщини. Відтак **пам'яткоохоронна система України характеризується "поліцентричністю"**. Це веде до неузгодженості дій, розпорошеності наукового і кадрового потенціалу, якого і так не вистачає, дублювання підвідомчих структур та неефективного використання фінансів.

Повна (чи часткова) відсутність місцевих органів охорони культурної спадщини, необхідність створення міжвідомчих комісій з цих питань підтверджують **неефективність наявної системи управління**. Розмежування функцій суперечить і міжнародним нормам, відповідно до яких ефективність управління об'єктів культурної спадщини всіх видів і типів застосовується у єдиному комплексі заходів з обліку (виявлення, наукове вивчення, класифікація, державна реєстрація), захисту, збереження, утримання, використання, консервації, реставрації та музеєфікації пам'яток.

Неможливість у повному обсязі здійснювати повноваження державного управління і контролю зумовлена відсутністю єдиного органу зі збереження культурної спадщини з підпорядкованою йому системою місцевих органів, з відповідними повноваженнями, фінансуванням та закріпленням на законодавчому рівні.

## 9. Будівельні проекти – загроза збереженню культурної спадщини

Великі інвестиційні проекти і загалом будівництво на сьогодні розглядаються в усьому світі як основна

<sup>11</sup> Білецький В. Остаточна резолюція круглого столу «Проблеми збереження пам'яток в урбанізованому середовищі» (стіл №2 «Буферні зони. Софійська площі») з урахуванням всіх зауважень: <http://savekyiv.info/culturalheritage/ostatochna-rezolyutsiya-kruglogo-stolu>



загроза культурній спадщині, тому доцільним є покладання функцій контролю, нагляду, притягнення до відповідальності та обов'язків зі збереження культурної спадщини не лише на спеціально уповноважені органи, а й на ширше коло суб'єктів, серед яких юридичні та фізичні особи, пов'язані з будівництвом. Реалізація цієї ідеї має наслідком закріплення низки норм щодо збереження та охорони спадщини в актах земельного, містобудівного, екологічного, природоресурсного та іншого законодавства.

Крім того, міський простір є середовищем, яке постійно та стрімко розвивається: освоюється, впорядковується, переоблаштовується. Певні історичні об'єкти, які перебувають в межах міста, потребують не лише охорони свого status quo, а й ефективного практичного використання, постійного включення до сучасного контексту, з прирощенням цінності для навколишніх обивателів. Спадщина є основою не лише національної, а й будь-якої локальної ідентичності, збереження якої в процесі урбанізації має свою специфіку.

Врегулювання відповідної діяльності здійснюється не лише важелями публічного права, а й приватноправовими засобами, а отже потрібним є не лише вирішення збереження культурної спадщини як певної управлінської сфери, а й визначення культурної спадщини та різноманітних її складових як специфічного об'єкта цивільних прав, володіння, користування і розпорядження яким здійснюється із дотриманням певних правил. Роль містобудівного законодавства у цьому аспекті важко переоцінити, про що свідчить іноземний та український досвід.

Серед головних проблем нашого сьогодення – низька культура представників підприємницьких структур-забудовників та місцевих органів влади, відсутність системної популяризації суспільного значення та цінності історичного середовища в цілому та пам'яток і об'єктів культурної спадщини. На жаль, достатньо типовим явищем є прагнення максимальних прибутків від будівництва прибуткових об'єктів в історичних центрах населених пунктів, з нанесенням непоправної шкоди збереженню цілісного історико-культурного середовища. Нерідко з цією метою санкціонувалися **знесення нерухомих пам'яток, що перебували під охороною держави**. Доволі численними є випадки, коли орендарі **змінюють призначення отриманих у користування пам'яток без відповідного дозволу**.

Існуюча практика охорони пам'яток свідчить про значне **зменшення впливу громадськості** на питання збереження об'єктів культурної спадщини, яка фактично усунута від реального контролю за діями центральних та місцевих органів виконавчої влади та впливу на ухвалення ключових рішень, особливо на місцевому рівні. Існує об'єктивна потреба посилення механізмів громадського контролю у сфері збереження пам'яток на рівні законодавства України.

Не можна також обійти увагою проблему невиконання забудовником–інвестором своїх обов'язків щодо фінансування археологічних досліджень на ділянках забудови, що зумовлює руйнацію пам'яток та їхню забудову без збереження культурної спадщини.

### 10. Суцільна цілеспрямована руйнація культурної спадщини

У даний час в Україні, попри наявність низки нормативно-правових актів щодо охорони культурної спадщини, відбувається суцільна цілеспрямована руйнація пам'яток архітектури та містобудування у вигляді фізичної зношеності пам'яток, стихійної урбанізації, хаотичного нового будівництва в історичному середовищі, згубних реставрацій, що призводять до втрати автентичності пам'яток, масового втручання в реставраційну галузь непрофесіоналів, вандалізму й інших агресивних дій.

Ситуація щодо збереження нерухокої культурної спадщини Україні є вкрай критичною. Відсутність розуміння цінності культурної спадщини (навіть в економічній площині!) у осіб, що в той чи інший спосіб приймають рішення щодо розгортання інвестиційних проектів на історичних територіях призводить до знищення традиційного характеру середовища, його своєрідності та особливостей архітектурно-містобудівної композиції, що формувалися попередніми поколіннями будівничих.

В Україні інвестиції, що вкладаються в будівництво, працюють не на збереження, а **на знищення пам'яток**, оскільки побудувати новий об'єкт значно дешевше, ніж реставрувати нерухомий «антикваріат», який, однак, у тривалій перспективі виявиться більш прибутковим.

Серед системних містобудівних порушень слід відзначити:

- незаконне виділення ділянок для нового будівництва на землях історико-культурного призначення, що є потужним джерелом корупції;
- свідоме доведення історичного об'єкта до стану руїни з метою його знесення й зведення на

цьому місці новобудови;

- розгортання інвестиційно-проектних процесів за відсутності розроблених та затверджених меж історичних ареалів, охоронних зон та зон регулювання забудови;
- нехтування наявними вимогами щодо збереження пам'яток у процесах нового будівництва в історичних центрах. Незаконне підвищення поверховості новобудов у зонах охорони пам'яток національного та місцевого значення, у зонах регулювання забудови.

### 11. Збереження культових споруд – пам'яток архітектури, переданих у користування релігійним громадам

Аналітичними матеріалами до тематичних парламентських слухань відзначалось, що започатковані у 1991-1992 рр. державою правові підстави передачі культових споруд – пам'яток у користування релігійним громадам згодом були доповнені цілою низкою нормативних документів. За роки незалежності України релігійним громадам було повернено 3,6 тисячі храмів і понад 10 тисяч предметів культового та церковного вжитку, а кількість культових будівель і пристосованих приміщень, якими користуються церкви, збільшилася з 9 449 до 18 634, або на 92,7 %. Зокрема, з 13,2 тисячі храмів, які нині перебувають у власності чи користуванні релігійних організацій, 3845 (29,2 %) є пам'ятками архітектури.<sup>12</sup> У багатьох випадках цей процес супроводжується конфліктом між релігійними громадами та державними інтересами щодо охорони та збереження цих об'єктів як пам'яток культурної спадщини, утримання яких вимагає певних чітко встановлених умов та вимог. В останні десятиліття спостерігалися доволі численні конфліктні ситуації між органами охорони культурної спадщини та релігійними громадами з приводу несанкціонованих перебудов старовинних храмів та режимів їх утримання. Доцільно у вирішенні цієї проблеми серед іншого звернути увагу на міжнародну практику консолідованих дій з урахуванням позицій всіх стейкхолдерів.

### 12. Виклики децентралізації

Кардинальний перерозподіл влади та ресурсів, яким супроводжуються адміністративні реформи в Україні, неминуче призводить до тимчасової дезорганізації управління та навіть втрати керування певними процесами. У випадку з культурною спадщиною наслідки відповідної дезорганізації є особливо болючими (з огляду на специфіку культурного надбання як невідновлюваного ресурсу).

На законодавчому рівні відбувається делегування повноважень щодо збереження культурної спадщини місцевим органам без їх кадрового та ресурсного посилення. У низці областей децентралізація мала наслідком **ліквідацію інспекцій з охорони пам'яток**, з передачею їх функцій управлінням культури облдержадміністрацій. Відповідна ліквідація пояснюється мотивами економії коштів та уникнення дублювання повноважень. Крім того, наголошується, що **інспекції є державними органами, але їх утримання покладено на місцеві бюджети**. Виконання відповідними управліннями культури повноважень у сфері охорони культурної спадщини без фахового супроводу з боку інспекцій зводиться до беззмістовної формальності.

### 13. Відсутність взаємодії між всіма суб'єктами (органами охорони культурної спадщини, органами архітектури та містобудування, органами земельних відносин і землекористування, громадськими інституціями).

При державному регулюванні нового будівництва на територіях розміщення об'єктів культурної спадщини враховуються, в першу чергу, інтереси замовників об'єктів будівництва, проектних організацій, ген- та субпідрядників. Важливими суб'єктами є всі органи влади у сфері охорони культурної спадщини: Міністерство культури України, органи виконавчої влади АРК, органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, районні державні адміністрації, виконавчі органи сільської, селищної, міської рад.

При цьому ніяк не враховуються думки та інтереси нових суб'єктів, дотичних до сфери збереження культурної спадщини, серед яких професіонали різних галузей, експерти, підприємці, меценати, краєзнавці, туристи, митці, громадяни (містяни) та їх громадські об'єднання (ініціативи), релігійні конфесії, власники об'єктів нерухомої спадщини (державні, комунальні, приватні), орендарі, управителі. Всі стейкхолдери мають різні позиції, відмінні між собою системи цінностей, суперечливі інтереси. Налагодження їх взаємодії, досягнення балансу інтересів при дотриманні вимог законодавства України залишаються болючими проблемами.

Окрім економічних причин, втрата пам'яток є також наслідком слабких правових можливостей суспільства у відстоюванні прав на збереження спадщини, недостатнього розуміння, яку роль відіграють пам'ятки в сучасному житті, навіщо їх потрібно зберігати.

12 Про стан збереження культурної спадщини України... С. 30.

**14. Відсутнє забезпечення обов'язковості грошової оцінки об'єктів культурної спадщини, страхування та достатньої бюджетної підтримки** заходів з практичного виконання реставрації, консервації, реабілітації пам'яток та об'єктів культурної спадщини. За умов повної відсутності пільгових програм підтримки приватної ініціативи щодо реабілітації, реставрації нерухомої культурної спадщини це призводить до поширення практики заниження вартості об'єкта та умисного доведення його до стану руїни.

**15. На державному та регіональному рівні не забезпечено належної організації системної наукової діяльності** практичного збереження нерухомої культурної спадщини шляхом реставрації, консервації, реабілітації, музеєфікації. Впродовж 2000–2010-х років відсутнє визначення та формування видатків з центрального та місцевих бюджетів на проведення системної наукової діяльності для практичного збереження нерухомої культурної спадщини шляхом реставрації, консервації, реабілітації, музеєфікації.

**16. Відсутні атестація та сертифікація, реєстрування фахівців консерваторів, реставраторів у науково-проектній сфері, експертів з нерухомої культурної спадщини, оцінювачів об'єктів нерухомої культурної спадщини.**

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

**Збереження культурної спадщини**, невід'ємною складовою якої є нерухома культурна (архітектурна, містобудівна і археологічна) спадщина, **є питанням національної безпеки України.**

Подальше існування, самозбереження і розвиток України залежать від здійснення цілеспрямованої державної політики (стратегії) збереження культурної спадщини. **Збереження культурної спадщини має бути важливою складовою частиною Стратегії національної безпеки** – документу, що «визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки» (ст. 1, п. 19 Закону України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21 червня 2018 р.)<sup>13</sup>

**Пріоритетні завдання при вирішенні проблем збереження культурної спадщини в містобудівній сфері**

#### 1. Приєднання до міжнародних документів, імплементація норм ратифікованих Україною інструментів

Завершення процедури приєднання до Другого протоколу 1999 р. до Гаазької конвенції 1954 р. про захист культурних цінностей в умовах збройних конфліктів, Конвенції Ради Європи щодо правопорушень, пов'язаних з культурними цінностями (Нікосія, 2017), приєднання до Конвенції УНІДРУА про викрадені або незаконно вивезені культурні цінності 1995 р. Необхідність додаткових заходів з імплементації вимог вже чинних для України міжнародних інструментів (як жорсткого, так і м'якого права).

Вкрай важливою є нова Конвенція Ради Європи щодо правопорушень, пов'язаних з культурними цінностями 2017 р., яка вже підписана Україною та готується до ратифікації. Конвенція запроваджує новий стандарт в частині кримінальної відповідальності за посягання на культурну спадщину.

Важливою складовою реалізації Концепції публічного управління галуззю будівництва має стати **обов'язкова імплементація вимог та зобов'язань** міжнародних документів, ратифікованих та підписаних Україною. Передусім це стосується:

- Конвенції про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини (ратифікована Указом Президента Верховної Ради УРСР від 04.10.1988 № 6673-XI);
- Європейської конвенції про охорону археологічної спадщини (переглянутої) (підписана від імені України 02.07.1998, ратифікована Законом України № 1369-IV 10.12.2003);
- Європейської ландшафтно-конвенції (підписана від імені України 17.06.2004, ратифікована Законом України № 2831-IV 07.09.2005);
- Конвенції про охорону підводної культурної спадщини (підписана від імені України 06.11.2001, ратифікована Законом України № 164-V 20.09.2006);
- Конвенції про охорону архітектурної спадщини Європи (підписана від імені України

<sup>13</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

25.11.2005, ратифікована Законом України № 165-V 20.09.2006);

## 2. Необхідно здійснити перехід від ідеології охорони до ідеології збереження спадщини

На зміну поняття інвестиційний цикл, що забезпечував централізований розподіл державного бюджету, прийшли складні схеми інвестування з програмами розвитку територіальних об'єктів як самостійних культурних та фінансово-господарчих одиниць. При цьому до інвестування залучаються як державні фінансові ресурси, так і приватні. Інвестування в пам'ятки культури, проектів та програм збереження культурної спадщини все ще залишаються невизначеними питаннями, попри те, що їх актуальність зростає з кожним днем. Посилюються суперечності між інтересами суспільства у збереженні культурної спадщини й приватними особами (інвесторами), між цілями збереження спадщини та завданнями реконструкції, модернізації історичних центрів, між рухом щодо збереження пам'яток та наявною містобудівною практикою, спрямованою на активне зведення нових будівель<sup>14</sup>.

Суттєво звужена ідеологія охорони є віддзеркаленням складної понятійної кризи, подолання якої можливе шляхом переходу до **ідеології збереження культурної спадщини**. Поняття збереження культурної спадщини означає ощадливе, виважене управління історико-культурними ресурсами, їх застосування у соціокультурних динамічних процесах життя сучасного суспільства, де охорона є невід'ємною складовою багатопланового процесу збереження спадщини. Культурна спадщина є головним ресурсом розвитку історичних міст, тому **будь-яке будівництво на історичних територіях має бути підпорядковане завданням збереження спадщини**.

Діяльність зі збереження культурної спадщини, яка нерозривно пов'язана з політикою економічного і соціально-економічного й просторового розвитку українських міст, має ґрунтуватися на ефективній моделі державно-приватного партнерства, у співпраці всіх стейкхолдерів з максимальним застосуванням юридичних норм прямої дії з метою протидії корупційним ризикам.

На державному рівні необхідне опрацювання системи заходів, реалізація яких дозволить зробити збереження об'єктів спадщини вигідною справою для власників, орендарів та інвесторів (особливий податковий режим, бюджетні субсидії для компенсації частини витрат на реставрацію об'єктів тощо). Принципово важливу роль має відігравати новий суб'єкт – страхувальник (страхові компанії). Страхування об'єктів культурної спадщини зміцнить дію охоронних договорів, які укладаються між власниками та органом збереження культурної спадщини.

Перехід від ідеології охорони до ідеології збереження культурної спадщини потребує якісної визначеності термінології, що сприятиме усуненню різних, інколи й протилежних, трактувань тих чи інших понять, й слугуватиме налагодженню комунікації між усіма стейкхолдерами.

Ідеологічний перехід від охорони до збереження не означає повної відмови від використання терміна «охорона», значення якого потребує певної юридичної конкретизації. Чинний Закон України «Про охорону культурної спадщини» визначає охорону занадто широко, включаючи до неї, зокрема, виявлення, реставрацію, утримання і загалом збереження. Утім, власне під охороною має розумітися лише публічно-правова складова збереження культурної спадщини, яка характеризується принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». До механізмів охорони належить облік, інспектування, недопущення сторонніх осіб, притягнення винних до відповідальності тощо. Приватноправові відносини щодо спадщини (наукове дослідження, реставрація, актуалізація, валоризація тощо) потребують окремого регулювання і відмежування від охорони (порівн. нім. – «Denkmalschutz» і «Denkmalpflege», іт. – «conservazione» і «valorizzazione», англ. – «heritage protection» і «heritage management», польське – «ochrona» і «opieka», радянське – «охорона» і «використання» тощо). Що стосується збереження, то воно має бути основною метою і завданням як охорони, так і використання культурної спадщини.

## 3. Вирішення суперечностей та прогалин нормативно-правової бази у сфері збереження культурної спадщини

Нагальним є узгодження між собою всього законодавства зі збереження (охорони) пам'яток, уніфікація в підходах, процедурах та механізмах контролю та нагляду. Чіткого унормування потребують процедури занесення пам'яток до Реєстру, а також надання захисту об'єктам культурної спадщини, які не внесено до Реєстру.

Окрім того, є потреба у змінах до законодавства, які забезпечать:

14 Беломєсяцев А. Охорона пам'яток архітектури як онтологічна проблема// Сучасні проблеми дослідження, реставрації та збереження культурної спадщини. Вип. 1. К.: «Музична Україна», 2004. – С. 4-46.

- застосування відповідних правових, адміністративних і фінансових заходів щодо виявлення, реєстрації пам'яток, здійснення експертизи, музеєфікації, обліку, контролю за переміщенням та популяризацією об'єктів культурної спадщини;
- сприяння створенню й розвитку національних або регіональних центрів підготовки фахівців зі збереження, реставрації і популяризації об'єктів культурної спадщини;
- сприяння створенню та розвитку науково-технічної бази та заохочення до здійснення наукових досліджень;
- ефективні механізми громадського контролю у сфері збереження культурної спадщини;
- обов'язкові громадські слухання щодо проектів будівництва в історичних ареалах населених місць.

Окремого запровадження потребує положення щодо обов'язковості публічних експертних та громадських розглядів, слухань проектів містобудівної документації, проектів будівель, що передбачаються у межах історичних ареалів і зонах охорони пам'яток архітектури та містобудування, а також, тих, що виконуються бюджетними коштами.

На даний час існує кілька проектів нового закону про охорону культурної спадщини, але жоден з них фахівцями та галузевими громадськими об'єднаннями не визнано оптимальним.

#### 4. Забезпечення необхідної вертикалі управління діяльністю зі збереження культурної спадщини

Наявна «поліцентричність» управління не сприяє збереженню культурній спадщині й не відповідає міжнародній практиці. Нагальним є **створення єдиного органу зі збереження культурної спадщини з підпорядкованою йому системою місцевих органів з відповідними повноваженнями, фінансуванням та закріпленням на законодавчому рівні**. Актуальність цього питання наочно продемонстрована на парламентських слуханнях «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні» від 18 квітня 2018 р., де відповідні пропозиції артикулювалися чи не в кожному виступі<sup>15</sup>.

Доволі складним є створення системи місцевих органів збереження культурної спадщини, особливо у контексті децентралізації, що пов'язана з ліквідацією/реорганізацією територіальних органів виконавчої влади. Наразі навіть Рекомендаційний перелік структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, затверджений Постановою КМ України № 606 від 18 квітня 2012 р., не визначає окремого структурного підрозділу з питань охорони культурної спадщини<sup>16</sup>, а відповідні функції здебільшого покладаються на управління з питань культури, працівники яких не мають належного фахового рівня у відповідній сфері. Тому створення органів зі збереження культурної спадщини на місцях має бути обов'язковим та гарантованим на законодавчому рівні.

У зв'язку з гострою нестачею кваліфікованих спеціалістів на місцях потрібно розробити систему (програму) моніторингу пам'яток (як національного, так і місцевого значення) з метою фахової оцінки стану пам'яток, оперативного виявлення причин та загроз руйнування, своєчасного реагування та ефективного управління із забезпеченням належного фінансування.

У структурі спеціалізованого центрального органу, який мав би опікуватися культурною спадщиною, необхідно створити незалежну від інших відомств **інспекцію з охорони культурної спадщини, систему ліцензування та експертизи виконання робіт на пам'ятках**.

Попри наявні у нашій державі передумови для належної інституціалізації експертного забезпечення збереження культурної спадщини досі бракує розуміння сутності відповідної діяльності та необхідності оформлення відповідних органів у окрему гілку публічних служб. Законодавство в частині пам'ятоохоронних процедур говорить здебільшого про адміністративні дозволи та погодження, майже не говорячи про попередні дослідження та експертизи. Таким чином, навіть визначення необхідності проведення таких досліджень ставиться в залежність від рішень чиновників адміністративних органів. Ця проблема характерна й для в цілому прогресивного проекту закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної

15 <http://rada.gov.ua/fsview/157307.html>

16 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-n>



діяльності» (реєстр. № 6403)<sup>17</sup>. Так само й Закон України «Про оцінку впливу на довкілля»<sup>18</sup> у своїй ст. 6 передбачає, що дані про археологічну та культурну спадщину мають включатися до Звіту з оцінки впливу на довкілля. Водночас цей закон не передбачає гарантій та процедур проведення досліджень, які за логікою мали б передувати складанню відповідного звіту.

### 5. Створення єдиного Реєстру об'єктів культурної спадщини та ефективне його наповнення

Важливим стратегічним завданням є створення **єдиного публічного Державного реєстру об'єктів культурної спадщини – електронної системи розподіленої бази даних**, яка об'єднає всі існуючі реєстри/переліки об'єктів спадщини із автоматичною взаємодією з галузевими електронними реєстрами, кадастрами тощо, які стосуються правочинів, пов'язаних з правом власності, будівництва, бюджетного фінансування та фіскальними процедурами.

Потребують удосконалення механізми та процедури внесення об'єктів культурної спадщини до Реєстру з відповідальністю органів та посадових осіб за невжиття відповідних заходів чи зволікання. Необхідна розробка заходів щодо прискорення вирішення питань паспортизації та грошової оцінки нерухомих пам'яток та забезпечення системного бюджетного фінансування на комплексні дослідження та недержавних коштів.

Необхідне внесення змін та доповнень до Закону України «Про державний бюджет України» шляхом збільшення фінансування програм, за якими здійснюються роботи щодо об'єктів культурної спадщини, у тому числі – системне фінансування науково-дослідних робіт (за окремими програмами).

### 6. Культурна спадщина як об'єкт майнових прав

Оскільки збереження культурної спадщини є питанням державної ваги та національним пріоритетом, збереження культурної спадщини місцевого рівня не повинно бути виключно прерогативою місцевих органів влади, яким не завжди вигідно забезпечувати заходи, пов'язані з їхньою реабілітацією, утриманням і використанням. Особливо це стосується комплексних пам'яток – фортець, палацових комплексів, садибних комплексів тощо.

Вважаємо за доцільне повернення до практики відтворення суспільно важливих об'єктів, яка можлива на основі наукових досліджень, з врахуванням положення Ризької хартії про автентичність та історичну реконструкцію культурної спадщини (2000 р.)<sup>19</sup>. Відтворений об'єкт стає лише точною копією, історичною реконструкцією, успішним туристичним продуктом. Історична реконструкція не може повернути культурну значимість спадщини територіальної громади, однак реабілітує духовні святині нації. Такі об'єкти здатні стати значним туристичним ресурсом, що сприятиме економічному зростанню територіальних громад. Успішним прикладом є комплекс Національного заповідника «Гетьманська столиця» у м. Батурин Чернігівської області.

Окрім того, потребують:

- комплексного врегулювання механізми набуття державою права власності на щойно виявлені археологічні об'єкти зі встановленням, де це необхідно, механізмів відшкодування іншим заінтересованим особам;
- процедурного забезпечення норма ст. 9 Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо забезпечення доступу до об'єктів культурної спадщини, що перебувають в приватній власності. Необхідно також передбачити компенсаційні заходи для випадків, коли виконання державними органами та науковцями своїх обов'язків щодо охорони об'єкта культурної спадщини призводить до спричинення шкоди їх власнику;
- деталізації порядку примусового викупу нерухомих об'єктів, що становлять виняткову культурну цінність. Відповідні норми містяться в законодавстві щодо охорони культурної спадщини, але необхідним є їх закріплення також в інших актах законодавства, передусім у Законі України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»<sup>20</sup>;

17 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61676](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676)

18 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>

19 [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_260](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_260)

20 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>



- чіткішого розмежування прав і обов'язків держави і територіальних громад як власників певних об'єктів культурної спадщини та їх адміністративно-правових повноважень як суб'єктів публічної влади. Це є особливо важливим для тих випадків, коли, наприклад, пам'ятка місцевого значення перебуває в державній власності чи пам'ятка національного значення – у власності комунальній. За цих обставин власник і орган публічної влади можуть бути різними особами, тому необхідним є чітке розмежування їхніх функцій;
- слід докладніше вписати обов'язки інвестора щодо фінансування попередніх досліджень об'єктів, яким загрожує небезпека у разі реалізації проєктованих інвестором робіт. Мають бути визначені межі відповідних обов'язків та підстави для залучення державного фінансування відповідних робіт. Також для випадків, коли після проведення попередніх розвідок лишається високою імовірність виявлення археологічних об'єктів на ділянці, має передбачатися обов'язковий археологічний нагляд за будівельними роботами. Ця наукова контрольна процедура вже зараз доволі поширена на практиці, але не має жодного законодавчого закріплення. Так само слід посилити законодавчі гарантії інших форм науково-технічного супроводу і моніторингу забудови з метою захисту як окремих пам'яток архітектури, так і цілісних ансамблів та історичних ландшафтів.

#### **7. Узгодження земельного законодавства і пам'яткоохоронного законодавства**

Критичний аналіз показав багато проблем, пов'язаних із неузгодженістю цих двох сфер. Зокрема, необхідно на законодавчому рівні передбачити обов'язковість визначення меж та режимів використання територій земель історико-культурного призначення під час розробки містобудівної документації, заборонити розроблення проєктів землеустрою в історичних місцях без затвердженого історико-архітектурного опорного плану й там, де немає чітких меж (у натурі) зон охорони пам'яток та історичних ареалів.

Принципово важливим завданням при формуванні правових основ функціонування ринку землі стає нагальне питання надання спеціального статусу особливо цінним землям історико-культурного призначення, територіям, на яких розміщені невідновлювані об'єкти культурної спадщини – пам'ятки археології – кургани, городища, залишки стародавніх поселень, стоянок, укріплень, військових таборів, ділянки історичного культурного шару (поля давніх битв, а також пов'язані з ними рухомі предмети), що містяться під землею поверхнею і під водою і є невідтворюваним джерелом інформації про зародження та розвиток цивілізації.

Що стосується Земельного кодексу України, то він наразі містить чимало термінологічних неузгодженостей зі спеціальним законодавством стосовно культурної спадщини. Так, наприклад, у ч. 3 ст. 186-1 ЗК України замість терміну «зона охорони» пам'ятки необґрунтовано використовується вужчий термін «охоронна зона», а ст. 53 Кодексу взагалі не відносить зони охорони пам'яток до складу земель історико-культурного призначення, хоча про можливість встановлення таких зон говориться вже у ст. 54 ЗК України.

#### **8. Удосконалення процедур затвердження та погодження історико-архітектурного опорного плану**

Місцеві органи влади повинні приймати рішення щодо розробки історико-архітектурного опорного плану, погодження має здійснюватися обласними радами (та Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями), але остаточне затвердження має здійснювати центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини. Передумовою затвердження та неупередженості прийняття такого рішення щодо науково-проєктної документації може бути отримання незалежної рецензії від спеціалізованої державної організації у сфері збереження культурної спадщини, яка має досвід розробки аналогічної документації та діяльності у сфері збереження пам'яток понад 15 років.

Окрім того, в історичних місцях, де немає затвердженого історико-архітектурного опорного плану, мають бути заборонені будь-які містобудівні перетворення.

Це забезпечить більш ефективний захист культурної спадщини та контроль у цій сфері, захистить національні інтереси України.

#### **9. Узгодження містобудівного законодавства та законодавства зі збереження культурної спадщини**

Необхідно повернути орган збереження культурної спадщини у процес видачі документів, які дають право на виконання будівельних робіт. Так, наразі всі об'єкти будівництва – пам'ятки

культурної спадщини відносяться до значних наслідків (СС3) згідно із ч. 5 ст. 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Органи архбудконтролю не мають у своєму розпорядженні інформації щодо належності того чи іншого об'єкта до культурної спадщини. Тому при видачі / реєстрації документів, які дають право на виконання підготовчих чи будівельних робіт, ці органи не можуть без спеціальної експертизи встановити приналежність об'єкта будівництва до категорії СС3. Водночас при отриманні дозволу на виконання підготовчих чи будівельних робіт на об'єкти категорії СС2 та направлення повідомлення на об'єкти категорії СС1 не потрібно жодного підтвердження, що даний об'єкт будівництва не є об'єктом культурної спадщини. Прямої норми, яка б давала можливість скасування повідомлення чи анулювання дозволу з підстав віднесення об'єкта до культурної спадщини, законодавство не містить.

Окрім того, під дію норми ч. 5 ст. 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» не підпадають об'єкти культурної спадщини, які не внесені до Реєстру, але повинні отримати належний захист та охорону.

Відтак орган охорони культурної спадщини повинен бути залучений до процесу отримання документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт. Механізм реалізації даної пропозиції може бути різним. Однак найпростішим і таким, що потребує найменших змін до законодавства та в діючі порядки є наступний: доповнити перелік документів, які подаються для отримання права на виконання підготовчих чи будівельних робіт документом від уповноваженого органу охорони культурної спадщини, який підтверджує погодження проектної документації та надання дозволу на земляні роботи (у випадку, передбаченому законом України «Про охорону культурної спадщини»). Окрім того, отримання інформації від уповноваженого органу культурної спадщини може бути підтвердженням зниження категорії складності, а також підставою для анулювання дозволу/реєстрації повідомлення. Самостійною підставою для відмови у видачі дозволу/реєстрації повідомлення та підставою анулювання дозволу/реєстрації повідомлення є відсутність погодження проектної документації та дозволу на земляні роботи (у випадку, передбаченому Законом України «Про охорону культурної спадщини»).

Також необхідно вирішити на законодавчому рівні прогалину щодо зупинення будівельних робіт. Зокрема передбачити, що припис органу охорони культурної спадщини про зупинення будь-яких, зокрема, земляних робіт на об'єкті культурної спадщини, є підставою для зупинки дії дозволу на виконання будівельних робіт (реєстрації повідомлення) органами архбудконтролю.

#### **10. Посилення на законодавчому рівні адміністративної, кримінальної та фінансової відповідальності за завдання шкоди культурній спадщині**

Варто запровадити жорсткішу систему покарань/відповідальності за незаконні будівельні роботи на об'єктах культурної спадщини та в зонах охорони пам'яток, за завдання шкоди об'єктам культурної спадщини при виконанні будівельних робіт, а також цю систему доповнити обов'язком забудовника демонтувати самочинний об'єкт власним коштом. Адже наразі застосування виключно штрафних санкцій фактично дозволяє «узаконити» будь-які руйнівні роботи.

Потрібно також передбачити дієві механізми відповідальності за нездійснення фінансування інвестором-збудовником археологічних досліджень/спостережень на місці будівництва. Зокрема, одним із таких механізмів має бути **можливість анулювання дозволу на виконання підготовчих та будівельних робіт**.

#### **11. Узгодження законодавства про культурну спадщину з вимогами законодавства про дозвільну систему та адміністративні послуги**

У контексті необхідності розв'язання цієї проблеми слід враховувати той факт, що Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» наразі вбачається вже дещо застарілим і в стратегічній перспективі має бути скасованим з перенесенням окремих його положень, що не втратили актуальності, до Закону України «Про адміністративні послуги». Водночас щодо отримання дозвільних документів, погоджень та затверджень у сфері культурної спадщини має існувати чіткий порядок із переліком документів, які необхідно подавати для отримання дозволу, умов отримання дозволу, та підстав відмови. Усі ці процедури мають бути визначені на рівні закону, а не регулюватися підзаконними актами.

При цьому повинні чітко визначатися повноваження та функції органів збереження культурної спадщини та надання відповіді (дозволів, погоджень, затверджень, відмов). Процедура надання

дозволів має повною мірою враховувати як специфіку сфери культурної спадщини, так і специфіку кожного окремого дозволу/погодження.

### 12. Затвердження підзаконних та відомчих актів

- Задля забезпечення самодостатності та ефективного функціонування системи публічного управління у галузі будівництва із забезпеченням пріоритетності збереження культурної спадщини необхідно затвердити насамперед такі передбачені законодавством підзаконні та відомчі акти:
  - порядок проголошення топографічно визначених територій чи водних об'єктів, в яких містяться об'єкти культурної спадщини або можлива їх наявність охоронюваними археологічними територіями (Кабінет Міністрів України);
  - положення про кваліфікаційну раду з питань дослідження археологічної спадщини (Кабінет Міністрів України);
  - положення про історико-культурну заповідну територію (Міністерство культури України);
  - порядок розроблення плану організації території історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території (Міністерство культури України);
  - порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток та внесення змін до них (Міністерство культури України);
  - порядок погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки органом культурної спадщини (Міністерство культури України);
  - положення про правовий режим охоронюваної археологічної території (Міністерство культури України);
  - змін та доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2009 р. N 1104 та порядку надання дозволу на виконання будівельних робіт, в частині обов'язковості виконання чинних пам'яткоохоронних обмежень та обов'язкової перереєстрації в разі виявлення об'єкту культурної спадщини на ділянці будівництва, анулювання в разі порушення законодавства у сфері збереження культурної спадщини; (Міністерство культури України, ДАБІ України);
  - змін та доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. N 554 та положення про атестацію фахівців у галузі реставрації, консервації, грошової оцінки нерухомої спадщини (Міністерство культури України);
  - змін та доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р., № 606 та рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації.

### 13. Організація взаємодії основних учасників містобудівного розвитку.

Врегулювання взаємовідносин всіх стейкхолдерів (власників/управлінців, забудовників, дослідників, проєктантів, виконавців будівельних робіт, експертів, користувачів тощо) повинно відбуватися на засадах пріоритетності збереження нерухомої культурної спадщини у всіх процесах та процедурах, з дотриманням міжнародних вимог та стандартів. Це має бути запорукою формування ефективної моделі співпраці держави, бізнесу та суспільства з максимальним використанням юридичних норм прямої дії з метою запобігання корупційним ризикам, для чого необхідно:

- визначити систему заходів, реалізація яких дозволить зробити збереження і реставрацію об'єктів спадщини вигідною для власників, орендарів та інвесторів (особливий податковий режим, бюджетні субсидії для компенсації частини витрат на реставрацію об'єктів культурної спадщини тощо);
- серед основних напрямів економічного стимулювання збереження об'єктів культурної спадщини: зменшення податків на прибуток організацій на суми благодійних внесків на ремонт, реставрацію об'єктів спадщини; податкові пільги для організацій, основним видом діяльності яких є реставрація об'єктів спадщини, податкові пільги для організацій у відношенні належних їм земельних ділянок, що відносяться до земель історико-культурного призначення.

### 14. Важливим механізмом координації, взаємодії та контролю є впровадження Єдиного державного реєстру спеціалістів, установ та організацій, що виконують науково-дослідні, науково-проєктні, експертні та виробничі роботи на об'єктах нерухомої культурної спадщини.

Обов'язковою складовою публічного управління в галузі будівництва має стати розробка та

впровадження Національних норм та правил у сфері охорони та збереження культурного надбання (НПОЗКН)<sup>21</sup>, а серед них норми та правила з виконання: історико-містобудівної документації, передпроектних досліджень та вишукувань на об'єктах нерухомого культурного надбання, науково-проектна документація, технології збереження, виконання робіт на об'єктах нерухомої культурної спадщини та її утримання й експлуатація.

#### **15. Впровадження заходів щодо формування культурної та історичної пам'яті суспільства**

Найкращі нормативно-правові акти та будь-яке економічне стимулювання не будуть результативними без активного впровадження різноманітних просвітницьких заходів з відновлення культурної та історичної пам'яті суспільства, підвищення громадської обізнаності, поширення суспільної зацікавленості стосовно збереження культурної спадщини.

Збереження означає продовження фізичного існування культурної спадщини в історичному середовищі з одночасним широким публічним роз'ясненням сконцентрованої в ній мистецької та культурної інформації, без порушення її автентичності та значущості<sup>22</sup>. «Просвітництво та пробудження інтересу до збереження культурної спадщини має починатися зі школи, продовжуватися в університеті та після шкільного та університетського циклів. Навчальні заклади відіграють важливу роль у формуванні культурної свідомості та візуального досвіду, що збільшує спроможність розуміти елементи спадщини та забезпечують навчання, якого потребують майбутні спеціалісти»<sup>23</sup>.

Відповідно до положень «Хартії про інтерпретацію та презентацію визначних місць культурної спадщини» (2008)<sup>24</sup> кожен захід збереження культурної спадщини є комунікаційним актом. Налагодження суспільної комунікації (а саме: поширення, популяризація, презентація та інтерпретація) вимагає розгортання низки напрямів:

- введення проблематики культурної спадщини у зміст професійної освіти архітекторів, урбаністів, дизайнерів;
- підготовка фахівців з питань публічного поширення інформації щодо цінності культурної спадщини, інтерпретації та презентації культурної спадщини;
- розгортання просвітницьких заходів з метою підвищення рівня обізнаності громадян стосовно значення культурної спадщини у суспільному житті засобами соціального пропагування, шляхом запровадження системи просвітницьких програм на всіх рівнях: сім'ї, школи, громадських об'єднань, засобів масової інформації тощо;
- налагодження співпраці між різними навчальними закладами та іншими інституціями України, у тому числі й на міжнародному рівні, щодо дієвих підходів до просвітництва та навчання (навчальні програми, спеціалізовані курси, стажування тощо);
- посилення просвітницького напрямку покращенням туристичної привабливості, включенням об'єктів культурної спадщини України до національних та міжнародних туристичних маршрутів.

#### **16. Запровадження дієвого громадського контролю у сфері збереження нерухомої культурної спадщини**

Суттєву роль мають відігравати інститути громадянського суспільства, у тому числі шляхом здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади у цій сфері. Активна діяльність інститутів громадянського суспільства сприятиме зміцненню гарантій додержання законності, забезпеченню адекватності системи збереження культурної спадщини загрозам національним інтересам та економічним можливостям міста і держави.

#### **Здійснення контролю на основі принципів:**

- верховенства права, неухильного додержання вимог законодавства, яким регулюється діяльність суб'єктів збереження нерухомої культурної спадщини;

21 Проекти відповідних норм та законодавчих актів розроблено на підставі аналітичної розробки Науково-дослідного і проектного центру архітектурної та містобудівної спадщини: Ізотов А. Аналіз нормативно-правової бази з питань охорони культурної спадщини та пропозиції до реформування охорони та збереження культурного надбання. К., 2016. — На правах рукопису.

22 Настанови щодо просвітництва та навчання у справі збереження пам'яток, ансамблів та місць. Прийняті 10-ю Генеральною Асамблеєю ІКОМОС. 1993 // Міжнародні засади охорони нерухомої культурної спадщини. К.:Фенікс, 2008. С. 90-93.

23 Там само, с. 92.

24 Міжнародні засади охорони нерухомої культурної спадщини. К.:Фенікс, 2008. С. 127-132.

- прозорості видатків на збереження нерухомої культурної спадщини;
- ефективності державного контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів у сфері збереження культурної спадщини;
- відкритості інформації про діяльність суб'єктів забезпечення збереження культурної спадщини;
- відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за належне реагування на звернення громадян, громадських організацій, повідомлення у засобах масової інформації.

### ***Забезпечення ефективності наступних механізмів громадського контролю<sup>25</sup>:***

- своєчасного і достовірного інформування суспільства у відкритому доступі відносно процедур органів публічної влади щодо розгляду та погодження документації стосовно земельних робіт, містобудівних перетворень в історичних населених місцях;
- проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, концепцій і програм з питань збереження нерухомої культурної спадщини та врахування її висновків, рекомендацій органами публічної влади;
- забезпечення обов'язковості врахування пропозицій громадськості в рамках громадських слухань та обговорень;
- створення незалежних експертних рад із залученням фахівців, які діють на громадських засадах.

---

<sup>25</sup> Пропоновані механізми є доповненням до сформованих вже пропозицій у відповідній Аналітичній записці даної Концепції публічного управління в містобудуванні.

**Система і правова база для єдності та публічності дозвільних процедур та усієї інформації у будівництві, перетворення містобудівного кадастру на єдине публічне джерело її отримання.**

**Інформаційна інтеграція та доступ до інформації (Інформаційна інтеграція містобудівного, Державного земельного кадастру, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, геопросторових даних технічної інвентаризації та обліку об'єктів нерухомого майна, єдиного адресного реєстру (включаючи інтеграцію реєстрів пам'яток культурної спадщини, екологічних та інших природоресурсних кадастрів та реєстрів)**

Автори:

Бердніков Євген – Міжнародна організація розвитку права (IDLO)

Пілат Олег – юрист сектору «будівництва» громадської організації «Офіс ефективного регулювання» (BRDO)

Палеха Юрій – заст. директора з наукової роботи, керівник Центру ГІС ДП «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» імені Ю.М.Білокона, д.г.н., професор, лауреат Державної премії в галузі архітектури

## **1. ПРОБЛЕМА, ЯКА ПОТРЕБУЄ РОЗВ'ЯЗАННЯ (КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ, ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ)**

На сьогодні в Україні відсутнє цілісне правове поле функціонування та інформаційної взаємодії містобудівного, Державного земельного кадастру, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, реєстрів пам'яток культурної спадщини, екологічних та інших природоресурсних кадастрів та реєстрів; відсутні єдиний термінологічний апарат, єдині вимоги до створення, обміну, зберігання, виправлення та формату реєстрових даних, а також до їх технічної та семантичної інтероперабельності та неперетинного узгодження об'єктів відповідних публічних електронних реєстрів.

У результаті, держава, територіальні громади, міжнародні інституції та користувачі реєстрової інформації, оплачуючи послуги та вкладаючи величезні кошти у створення та розвиток окремих (іноді, дублюючи один одного) реєстрів, кадастрів та інформаційних систем, не змогли досягти головної місії публічних інформаційних систем: створення в Україні єдиного транспарентного середовища публічної інформації для максимального спрощення та дебюрократизації процесів публічного управління, захисту прав фізичних та юридичних осіб, задоволення інформаційних потреб громадянського суспільства.

Незважаючи на багаторічну наявність законодавчих підстав, містобудівний кадастр в країні не тільки не створено ані в цілому, ані на за загальнодержавному рівні, але й необхідні технічні та управлінські рішення досить не прийнято. У результаті, деякі органи місцевого самоврядування самотужки на власний розсуд створюють не поєднані та не інтероперабельні між собою та з іншими власні містобудівні геоінформаційні системи. Отже, за сьогоdnішнім станом справ, містобудівний кадастр навіть не може бути об'єктом інформаційної взаємодії відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 357 «Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів». У схожому стані знаходиться і створення в країні єдиного адресного реєстру. Питання технічної інвентаризації, обліку та державної реєстрації нерухомого майна залишається взагалі невнормованим, породжуючи парадоксальну ситуацію, коли держава здійснює державну реєстрацію речових прав на незареєстровані об'єкти нерухомості, технічні характеристики та місцезонаштування яких не можуть бути однозначно



підтверджені та ідентифіковані.

Дані, що продукуються в результаті вишукувальних, топографічних, містобудівних, землевпорядних, проектних та інвентаризаційних робіт, подекуди дублюються та неузгоджуються (зокрема, через використання замість єдиної державної систем координат УСК-2000 інших застарілих (СК-63) та місцевих систем координат).

Значна частина відомостей державних кадастрів та реєстрів про геопросторові об'єкти є неактуальною та має статус інформації з обмеженим доступом, що перешкоджає її використанню для управлінської діяльності. Також, неузгодженими є базові класифікатори, що використовуються при веденні кадастрів та реєстрів.

Відсутність єдиного інформаційного простору неминуче тягне за собою відсутність єдності й відповідних дозвільних процедур.

## **2. МЕТА (ЩО МАЄ БУТИ ВРЕГУЛЬОВАНО, ЗА НАПРЯМКОМ АНАЛІТИЧНОГО ДОКУМЕНТУ)**

**2.1.** Нормативно-правове визначення вимог до формату, структури та змісту електронних документів, у формі яких має створюватись та вноситись до містобудівного кадастру містобудівна (планувальна) та проектна документація на об'єкти будівництва (уніфіковані із вимогами до електронних документів Державного земельного кадастру).

**2.2.** Визначення технічно-нейтральних вимог до створення інтероперабельних інформаційно-телекомунікаційних систем містобудівного кадастру на державному, регіональному та місцевому рівнях.

**2.3.** Запровадження програмно-апаратного комплексу містобудівного кадастру на державному рівні; його інституціональне забезпечення; визначення та навчання його операторів та технічного адміністратора. Організація методичної та технологічної підтримки підключення інформаційно-телекомунікаційних систем містобудівного кадастру на регіональному та місцевому рівнях.

**2.4.** Встановлення законодавчої вимоги щодо погодження, затвердження та набуття чинності містобудівною документацією виключно після її внесення до містобудівного кадастру відповідного рівня.

**2.5.** Організація дигіталізації чинної містобудівної документації відповідно до вимог щодо її створення та оприлюднення у складі містобудівного кадастру.

**2.6.** Законодавче забезпечення створення Кадастру об'єктів нерухомого майна та Єдиного адресного реєстру.

**2.7.** Забезпечення впровадження системи УСК-2000, у тому числі шляхом розроблення правил трансформації чи застосування геопросторових даних, раніше внесених до існуючих кадастрових систем в інших системах координат.

**2.8.** Вжиття заходів, аналогічних передбаченим пунктами 2.1-2.5, щодо проектної документації на об'єкти будівництва та інженерної інфраструктури (в тому числі їх технічної інвентаризації), а також щодо реєстрів пам'яток культурної спадщини, екологічних та інших природоресурсних кадастрів та реєстрів.

**2.9.** Забезпечення оновлення, підвищення відкритості та доступності топографічних карт та планів.

**2.10.** Розмежування даних, які дублюються між собою у складі Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру та інших вищезазначених кадастрових та реєстраційних систем.

**2.11.** Організація електронної взаємодії містобудівного кадастру із вищезазначеними кадастрами та реєстрами за допомогою СЕВ ДЕР.

**2.12.** Юридичне закріплення та організація видачі вихідних даних для містобудівних потреб у формі, зручній для різних груп користувачів, – перетворення містобудівного кадастру у єдине універсальне джерело усієї містобудівної інформації.

**2.13.** Правове та нормативно-технічне забезпечення єдності та публічності дозвільних процедур в будівництві через міжгалузеву інтеграцію відповідних видів планувальної, проектної та охоронної документації.

**2.14.** Забезпечення уніфікації та узгодженості державних класифікаторів, які використовуються у сфері містобудівної діяльності.

**2.15.** Опублікування та використання даних, які утворюються у результаті оцінки об'єктів нерухомого майна, в тому числі земельних ділянок у складі існуючих кадастрових та реєстраційних систем.

### **3. ПРОПОЗИЦІЇ, ЩО МАЄ БУТИ ЗМІНЕНО І У ЯКИЙ СПОСІБ (ВКЛЮЧНО З ЗАКОНОДАВЧИМ РЕГУЛЮВАННЯМ)**

**3.1.** Містобудівний кадастр всіх рівнів має створюватись на основі використання геоінформаційних технологій, містобудівної документації та топографічних карт та планів, які у мабутньому будуть трансформані у базові набори геопросторових даних.

В основі містобудівного кадастру загальнодержавного рівня має бути покладено оновлену Генеральну схему планування території, схеми планування областей, схеми планування окремих частин території України, топографічні карти України у масштабах 1:50000 та 1:10000 чи матеріали більш крупного масштабу або трансформовані з них базові набори даних НІГД.

В основі містобудівного кадастру регіонального рівня схеми планування областей, схеми планування окремих частин території України, генеральні плани міст державного та обласного значення та схеми планування об'єднаних територіальних громад, топографічні карти та плани у масштабах 1:10000, 1:5000 чи більш крупного масштабу або трансформовані з них базові набори НІГД.

В основі містобудівних кадастрів та геоінформаційних систем місцевого рівня є схеми планування об'єднаних територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, топографічні плани масштабу 1:5000 чи більш крупного масштабу або трансформовані з них базові набори геопросторових даних.

Містобудівні документації, які повторюються на різних рівнях містобудівного кадастру, можуть використовуватись та відображатись у відповідних геоінформаційних системах шляхом прямого доступу до даних один до одного.

Містобудівні кадастри регіонального рівня можуть охоплювати територію об'єднаних територіальних громад та населених пунктів, у яких не створені містобудівні кадастри місцевого рівня на умовах, які передбачені для містобудівних кадастрів місцевого рівня.

**3.2.** Необхідно на нормативно-правовому рівні (можливо, шляхом внесення відповідних змін та доповнень до Положення про містобудівний кадастр, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. N 559) визначити формат, структуру та зміст електронних документів (з урахуванням ДБН Б.1.1-16:2013 «Склад та зміст містобудівного кадастру» у розрізі уточненого складу об'єктів містобудівного кадастру), у формі яких мають створюватись та вноситись до містобудівного кадастру містобудівна та проектна документація на об'єкти будівництва (уніфіковані із існуючими вимогами до електронних документів, на підставі яких до Державного земельного кадастру вносяться відомості про земельну ділянку та обмеження у використанні земель відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр» та Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051).

Зазвичай, зазначений електронний документ буде складатися у XML-форматі та містити поля (дескриптори) із даними, які утворюються внаслідок розроблення містобудівної документації або проектної документації об'єктів будівництва, суб'єкта створення документації та відповідних метаданих. Під час розроблення XSD схем електронного документа, актуально одразу проводити підготовчі роботи забезпечення конвертації у нього найбільш поширених форматів файлів, за допомогою яких зберігаються геопросторові дані та дані з об'ємного проектування в Україні, із залученням до цих робіт розробників та/або постачальників відповідного програмного забезпечення.

Створена таким чином документація має оприлюднюватись за електронними цифровими підписами розробників у складі містобудівного кадастру на відповідному рівні, реєструватися в ньому, та саме в такому вигляді поставати об'єктом погоджень, пропозицій, громадських обговорень та затвердження, без чого вона не може вважатися чинною. Паперові примірники документації є виключно результатом роздрукування відповідних електронних документів відповідно до вимог стандартів й інших нормативних актів.

Внесення містобудівної та проектної документації до містобудівного кадастру на етапі збору пропозицій, громадських обговорень чи після затвердження, має забезпечувати автоматичну генерацію реєстрів містобудівних та проектних документацій. Відомості цих реєстрів повинні бути у відкритому доступі у мережі Інтернет із зручними сервісами їх перегляду та аналітики.

Інформаційна взаємодія містобудівних кадастрів із НІГД повинна забезпечувати можливість внесення топографічних карт та планів до системи містобудівного кадастру та доступу до них через систему НІГД.

**3.3.** Потрібно регулярно оновлювати та оптимізувати структури даних містобудівних кадастрів всіх рівнів з урахуванням європейських вимог та практик розбудови публічних електронних реєстрів в Україні, оновлення нормативних документів щодо проведення вишукувальних, планувальних, проектних та інвентаризаційних робіт, стандартів ISO 19000 "Географічна інформація / Геоматика" та специфікацій геопросторових даних Inspire

**3.4.** Необхідно на нормативно-правовому рівні (можливо, шляхом внесення відповідних змін та доповнень до Положення про містобудівний кадастр, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. N 559 або шляхом прийняття на його основі відповідного юстованого наказу Мінрегіону) визначити технічно-нейтральні вимоги до створення інтероперабельних (щодо програмно-апаратних комплексів Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно) інформаційно-телекомунікаційних (геоінформаційних) систем містобудівного кадастру на державному, регіональному та місцевому рівнях.

**3.5.** Відповідно до вищезазначених вимог необхідно на конкурентних засадах здійснити закупівлю (включаючи розробку/адаптацію, налаштування та введення в експлуатацію) програмно-апаратного комплексу містобудівного кадастру на державному рівні. Враховуючи невелику кількість робочих місць та потенційну можливість використання у якості засобу обміну інформацією СЕВ ДЕІР «Трембіта», фінансові аспекти даного заходу не є непомірно обтяжливими. Крім того, маючи чітку, не обтяжену корупцією, «дорожню карту» створення містобудівного кадастру на державному рівні, Мінрегіон міг би шукати на її реалізацію й відповідні донорські кошти від проєктів міжнародної технічної допомоги.

Зазвичай, здійснення такої закупівлі потребуватиме й відомого кола інших адміністративних, медійних та технічно-господарських заходів:

- корегування інституціональної структури та кадрового забезпечення Мінрегіону, в тому числі визначення (та/або набір) майбутніх операторів містобудівного кадастру на державному рівні;
- організація підготовчих робіт із адаптації, дигіталізації, забезпечення інтероперабельності відповідно до встановлених вимог тих видів містобудівної документації та інших матеріалів, які за вимогами законодавства, й складають зміст містобудівного кадастру на державному рівні, а також визначення порядку та строків їх внесення до нього;
- опрацювання разом із Агентством електронного урядування, обласними державними адміністраціями, КМДА та органами місцевого самоврядування питань інформаційної взаємодії різних частин містобудівного кадастру (на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях) в рамках СЕВ ДЕІР «Трембіта», а також створення нормативно-правової бази такої взаємодії;
- опрацювання разом із Агентством електронного урядування, Мінагрополітики, Мін'юстом, Мінекології, Мінінфраструктури, Мінкульту, МНС, Держгеокадастром, Держлісгоспом, Держводгоспом та іншими зацікавленими ЦОВВами питань міжвідомчої інформаційної взаємодії в рамках СЕВ ДЕІР «Трембіта», а також створення нової та вдосконалення чинної нормативно-правової бази такої взаємодії;
- визначення технічного адміністратора містобудівного кадастру на державному рівні;
- проведення навчання операторів та відповідальних працівників технічного адміністратора

містобудівного кадастру на державному рівні;

- забезпечити запуск, безперебійне функціонування та оновлення програмно-апаратного комплексу (інформаційно-телекомунікаційної системи) та даних містобудівного кадастру на державному рівні.

**3.6.** Після введення в експлуатацію програмно-апаратного комплексу містобудівного кадастру на державному рівні Мінрегіон спільно з технічним адміністратором цього кадастру має провести у регіонах:

- широку презентацію нормативних вимог до створення програмно-апаратних комплексів містобудівних кадастрів на регіональному та місцевому рівнях, відповідні навчання, а також роз'яснювальну роботу та досягти відповідних домовленостей із обласними радами, радами великих міст та/або їх виконавчими органами щодо порядку розбудови таких кадастрів в регіонах та на місцях;
- проаналізувати стан відповідності створених самотужки у містах та регіонах програмно-апаратних комплексів (інформаційно-телекомунікаційних систем) містобудівних кадастрів встановленим вимогам та підготувати конкретні рекомендації що приведення їх до такої відповідності;
- скласти та забезпечити план-графік заходів щодо суцільного створення містобудівних кадастрів в регіонах і на місцях та їх підключення до систем інформаційної взаємодії та забезпечити їх виконання.

**3.7.** Корегування інституціональної структури та кадрового забезпечення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, в тому числі визначення (та/або набір) майбутніх операторів містобудівних кадастрів на регіональному та місцевому рівнях має супроводжуватись такими заходами:

- організація та проведення адаптації, дигіталізації та забезпечення інтероперабельності чинної містобудівної документації на регіональному та місцевому рівнях відповідно до встановлених вимог та інших матеріалів, які за вимогами законодавства складають зміст містобудівних кадастрів на відповідних рівнях, їх внесення до них;
- визначення технічних адміністраторів містобудівних кадастрів на регіональному та місцевому рівнях;
- забезпечення підключення регіональних та місцевих кадастрів до СЕВ ДЕІР «Трембіта»;
- проведення навчання операторів та відповідальних працівників технічних адміністраторів містобудівних кадастрів на регіональному та місцевому рівнях;
- забезпечити запуск, безперебійне функціонування та оновлення програмно-апаратних комплексів (інформаційно-телекомунікаційних систем) та даних містобудівних кадастрів на регіональному та місцевому рівнях.

**3.8.** Встановлення законодавчої вимоги (шляхом внесення відповідних змін та доповнень до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» або під час кодифікації містобудівного законодавства) щодо погодження, затвердження та набуття чинності містобудівною документацією виключно після її внесення до містобудівного кадастру відповідного рівня. Зокрема, у частині другій статті 5 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» можна встановити, що *«2. Вимоги містобудівної документації є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами містобудування, якщо вона набула чинності відповідно до Конституції та законів України та була оприлюднена у складі містобудівного кадастру відповідного рівня».*

**3.9.** Необхідно на законодавчому рівні забезпечити створення Кадастру об'єктів нерухомого майна як окремої (інтероперабельної з іншими) геоінформаційної системи або у складі Державного земельного або містобудівного кадастрів або Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. або у будь-якому з їх об'єднань, включаючи НІГД.

Усі існуючі матеріали технічної інвентаризації на існуючі об'єкти нерухомого майна оприлюднюються у складі Кадастру об'єктів нерухомого майна, (на першому етапі, шляхом розміщення у публічному онлайн доступі сканованих та первинно оброблених матеріалів, а на другому - результатів їх дигіталізації у встановленому форматі), а результати виконавчої зйомки до містобудівного кадастру регіонального або місцевого рівня.

У подальшому, всі матеріали технічної інвентаризації на нові об'єкти нерухомого майна має

створюватися у єдиному електронному форматі у вигляді електронного документа та вноситься її розробником до складу Кадастру об'єктів нерухомого майна.

Кадастр об'єктів нерухомого майна повинен забезпечувати інформаційну взаємодію з містобудівними кадастрами регіонального та місцевого рівня та з програмним забезпеченням технічних інвентаризаторів (у разі проходження таких програм процедури оцінки відповідності).

Технічна інвентаризація та облік об'єктів нерухомого майна мають бути законодавчо унормовані і стати невід'ємною інформаційною складовою містобудівного кадастру (Це можна зробити як шляхом розробки й прийняття Закону України «Про технічну інвентаризацію та облік об'єктів нерухомого майна» так і шляхом заміни чинного Закону України «Про державний земельний кадастр» та відповідних норм щодо містобудівного кадастру у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» новим Законом України «Про державний кадастр нерухомості, проектних та планувальних рішень», який забезпечить уніфікацію, відсутність дублювання та взаємодії відомостей про землі та земельні ділянки, інші об'єкти нерухомого майна, об'єкти інженерної інфраструктури, права на них, містобудівні та землепорядні проектні та планувальні рішення. У цьому разі певних змін потребуватимуть й інші законодавчі акти України, зокрема, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». На першому етапі, до формування нормативної бази на законодавчому рівні, перші кроки у цьому напрямку можуть здійснюватися шляхом внесення змін до підзаконних та нормативно-технічних актів, які регулюють питання ведення містобудівного кадастру та технічної інвентаризації об'єктів нерухомості. При цьому, результатом технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, вже на першому етапі, має стати внесений до містобудівного кадастру електронний документ, що містить відомості про метричні характеристики об'єктів в трьох вимірах, в єдиній державній системі координат, ув'язані з даними містобудівного та державного земельного кадастру про відповідну земельну ділянку, та відповідні метадані.).

Відомості про об'єкти інженерної інфраструктури мають вноситись до містобудівного кадастру їх балансоутримувачами (усі відомості про них, як і про об'єкти нерухомого майна, мають відображатися у вигляді електронного документа, що містить відомості про їх метричні параметри у єдиній державній системі координат, пов'язані з даними містобудівного та державного земельного кадастру про землі та земельні ділянки, та відповідні метадані. При цьому питання доступу до інформації з обмеженим доступом мають вирішуватись на програмно-апаратному рівні через розподілений доступ до цієї інформації, а не шляхом «недовнесення» якоїсь її частини до містобудівного кадастру).

**3.10.** Забезпечення створення єдиного адресного реєстру як окремої (інтероперабельної з іншими) геоінформаційної системи або у складі Державного земельного або містобудівного кадастрів або Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

З цією метою необхідно розробити технічне завдання на проведення пілотного проекту щодо ведення єдиного адресного реєстру та присвоєння адрес на території однієї з областей та обласного центру. Також необхідно забезпечити сприяння прийняттю закону про адресний реєстр та присвоєння адрес в Україні, розробити та прийняти низку відповідних підзаконних нормативно-правових актів. Надалі необхідно визначити технічного адміністратора єдиного адресного реєстру.

Обов'язково треба визначити що повинна являти собою адресація об'єктів, які види адрес і для яких цілей мають існувати, яка методологія, автоматизована технологія та юридичні наслідки присвоєння адрес. Для об'єктів нерухомості має у повній мірі використовуватись земельно-кадастрова адресація за схемою: кадастрова зона/кадастровий квартал/земельна ділянка/об'єкт нерухомого майна, а також, у необхідних прямо передбачених у законодавстві випадках, поштова адреса з її геопросторовим виміром.

**3.11.** Вжиття заходів, аналогічних передбаченим пунктами 3.2-3.6, щодо реєстру пам'яток культурної спадщини, екологічних та інших природоресурсових кадастрів та реєстрів.

**3.12.** Необхідно прийняти Закон України “Про національну інфраструктуру геопросторових даних” і забезпечити надання базових геопросторових даних для розробки містобудівної документації і створення містобудівного кадастру державного рівня. Базові набори даних можливо одержати з топографічної карти України у масштабі 1:50000.

У наступному, важливо продовжити замовлення та оновлення топографічної карт масштабу



1:10000 та їх трансформацію у базові набори даних на центральному чи регіональному рівнях. Забезпечення доступу до топографічних планів більш крупного масштабу, які міститимуться у містобудівних кадастрах регіонального та місцевого рівня через систему НІГД.

В цілому, склад базових наборів даних НІГД повинен містити:

- координатно-просторову основу геопросторових даних;
- державний кордон України, межі адміністративно-територіальних одиниць межі населених пунктів;
- гідрографічні об'єкти та гідротехнічні споруди;
- вулично-дорожню мережу населених пунктів;
- промислові, сільськогосподарські та соціально-культурні об'єкти;
- будівлі та споруди;
- автомобільні дороги;
- залізниця;
- інженерні комунікації;
- аеропорти, морські та річкові порти;
- рослинний покрив та ґрунти;
- межі земельних ділянок;
- реєстри вулиць населених пунктів, єдиний адресний реєстр об'єктів (як на території населених пунктів, так і за їх межами);
- географічні назви;
- цифрову модель рельєфу;
- ортофотоплани, ортофотокарти, аеро- і космічні знімки та результати робіт з дистанційного зондування Землі.

Ключовою відмінністю НІГД від містобудівного кадастру державного рівня має стати критерій, що у НІГД міститься інформація про об'єкти реального світу, а у містобудівному кадастрі державного рівня – проектні дані, пов'язані із різними державними стратегіями, планами та програмами, які потребуватимуть геоприв'язки.

**3.13.** Організація електронної взаємодії містобудівного кадастру із вищезазначеними кадастрами та реєстрами за допомогою СЕВ ДЕІР «Трембіта».

**3.14.** Необхідно на законодавчому рівні закріпити та забезпечити самостійне автоматизоване отримання суб'єктами містобудування вихідних даних для містобудівних потреб у формах, зручних для різних видів користувачів (витягів (в тому числі, у вигляді електронних документів), API), що стане найважливішим кроком з перетворення містобудівного кадастру у єдине універсальне джерело усієї містобудівної інформації.

У пункті 8 частини першої статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» доцільно передбачити, що *«містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки - публічні, загальнодоступні відомості містобудівного кадастру про планувальні та архітектурні вимоги до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією»*. Уся містобудівна документація, ДБН, містобудівні умови та обмеження та технічні умови визнаються чинними та підлягають застосуванню лише у разі та після їх оприлюднення у складі містобудівного кадастру. Отже, й оскаржити/зупинити/скасувати їх можна буде лише у разі скасування відповідної містобудівної документації, витягом з якої вони є.

Усі суміжні дозвольні процедури, які фактично існують у будівництві, мають реалізовуватися виключно у порядку, у строки та за процедурою, визначеними містобудівними законами (зокрема, це стосується необхідності видачі історико-містобудівних обґрунтувань (або документації, яка її з часом може замінити) та технічних умов у складі містобудівних умов та обмежень).



Усі погодження мають здійснюватися онлайн за електронним цифровим підписом уповноваженої особи, при цьому об'єктом погодження може бути лише документація, розміщена у публічному доступі у складі містобудівного кадастру та підписана електронним цифровим підписом її розробника.

**3.15.** Усі погоджувальні процедури у сфері охорони культурної спадщини мають стати частиною загального процесу, при якому враховуватимуться результати розробки містобудівної, землевпорядної документації (чи результатом їх об'єднання у формі документації із просторового планування) або окремих документацій для об'єктів культурної спадщини із внесенням відповідних відомостей до відповідних кадастрів, на засадах публічності. Історико-містобудівні обґрунтування також постають частиною містобудівних умов та обмежень та надаються у межах єдиних строків та процедури.

**3.16.** Необхідно проводити роботи з уніфікації та забезпечення узгодженості класифікаторів, які використовуються у сфері містобудівної діяльності. Зокрема, потрібне оновлення класифікатора класів об'єктів містобудівного кадастру, який забезпечить його кореспондування із класифікатором видів цільового призначення земель (КВЦПЗ) та класифікатором адміністративно-територіального устрою (КОАТУУ). Актуально проводити роботи забезпечення узгодженості класифікаторів, які містяться у державних будівельних нормах та регулюють розроблення містобудівної документації, стандартів ISO 19000 "Географічна інформація / Геоматика" та специфікацій геопросторових даних Inspire

**3.17.** Із запровадженням Мін'юстом фіксування вартості об'єкта нерухомого майна чи розміру плати за користування ним під час ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, розбудовою Держгеокадастром баз даних про нормативну грошову оцінку земель та формуванням ФДМУ баз даних про експертну оцінку земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна, постає необхідність інформаційної взаємодії цих даних із даними Фіскальної служби України та містобудівними кадастрами. Це сприятиме розвитку прозорих ринкових та фіскальних відносин в Україні та більш ефективному застосуванню фінансових ресурсів всіма учасниками таких відносин.

**3.18.** Необхідно на нормативно-правовому та нормативно-технічному рівнях забезпечити єдність та публічність дозвільних процедур в будівництві через міжгалузеву інтеграцію відповідних видів містобудівної, землевпорядної, проектної та охоронної документації. Дане питання на прикладі документації із землеустрою та містобудівної документації більш детально розглянуто в аналітичній записці №3.

**3.19.** Процедура введення об'єкта в експлуатацію має одночасно співпадати із процедурою державної реєстрації речових прав на такий об'єкт та його частини.

## **Дозвільні процедури, проблематика. Реінжиніринг дозвільних процедур (єдність, спрощення, автоматизація, публічність, транспарентність та безконтактність). Інтеграція пам'яткоохоронної, землевпорядної та екологічної документації та процедур до складу містобудівних.**

Автори:

Мартин Андрій – завідувач кафедри землевпорядного проектування Національного університету біоресурсів і природокористування України, доктор економічних наук, доцент

Бердніков Євген – Міжнародна організація розвитку права (IDLO) Назаренко Іван – Академія будівництва України, президент, доктор технічних наук, професор КНУБА

Маломуж Олександра – экс-керівник юридичного відділу Конфедерації будівельників

### **1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ**

Будівельна галузь має значний вплив на інвестиційну привабливість держави. В той же час, у суспільстві є багато нарікань на те, що ця галузь чи не найбільше оповита корупцією. І обумовлюють таку корупцію, перш за все, не окремі люди чи органи публічної влади певного рівня, а самі існуючі процедури дозвільного та погоджувального характеру. Це дуже добре довели навколо-законодавчі дискусії та поточна практика передачі повноважень зі здійснення державного контролю від ДАБІ до органів місцевого самоврядування, а також щодо кола, повноважень та територіальної приналежності осіб, що здійснюють реєстраційні та нотаріальні дії. З одного боку, корупція має прямий вплив на вартість нерухомості, а іншого – можливість обійти закон, призводить до численних порушень при будівництві.

Дозвільна система у будівництві у даний час переважно регулюється Законом України від 17.02.2011 № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності». Зокрема, замовник має право виконувати будівельні роботи після:

1. подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів будівництва, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), та щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта та які не потребують отримання дозволу на виконання будівельних робіт згідно з переліком об'єктів будівництва, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Форма повідомлення про початок виконання будівельних робіт та порядок його подання визначаються Кабінетом Міністрів України.
2. видачі замовнику органом державного архітектурно-будівельного контролю дозволу на виконання будівельних робіт – щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками або підлягають оцінці впливу на довкілля згідно із Законом України «Про оцінку впливу на довкілля».

Документи, що надають право на виконання будівельних робіт, є чинними до завершення будівництва. Перелік будівельних робіт, які не потребують документів, що дають право на їх виконання, та після закінчення яких об'єкт не підлягає прийняттю в експлуатацію, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, веде єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів (далі – реєстр). Внесення даних до реєстру з присвоєнням реєстраційного номера здійснюється на підставі інформації, наданої органами державного архітектурно-будівельного контролю, протягом одного робочого дня з дня її отримання. Доступ користувачів до даних реєстру здійснюється безоплатно через офіційний веб-сайт центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Державна архітектурно-будівельна інспекція України (ДАБІ України) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. ДАБІ України надає громадянам дозвільні та реєстраційні послуги, а також консультації щодо будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів. ДАБІ, зокрема: реєструє повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт (щодо об'єктів з незначним класом наслідків СС1). У разі неналежного оформлення цих документів повертає їх суб'єктам подання; видає дозволи на виконання будівельних робіт (щодо об'єктів з середнім (СС2) та значним (СС3) класом наслідків), відмовляє у видачі цих дозволів та у визначених законодавством випадках їх анулює; приймає в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає відповідні сертифікати, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації та повертає такі декларації); веде єдиний реєстр отриманих повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про початок виконання підготовчих і будівельних робіт, виданих дозволів на виконання будівельних робіт, зареєстрованих декларацій про готовність об'єкта до експлуатації та виданих сертифікатів, повернутих декларацій та відмов у видачі таких дозволів і сертифікатів, а також виданих ліцензій провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури.

Реконструкція, реставрація або капітальний ремонт об'єктів будівництва без зміни зовнішніх геометричних розмірів їхніх фундаментів у плані, реконструкція або капітальний ремонт автомобільних доріг, залізничних колій, ліній електропередачі, зв'язку, трубопроводів, інших лінійних комунікацій у межах земель їх розміщення, а також комплексна реконструкція кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду і нове будівництво об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури відповідно до містобудівної документації на замовлення органів державної влади чи органів місцевого самоврядування на відповідних землях державної чи комунальної власності можуть здійснюватися за відсутності документа, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою.

Інформація про документ, що дає право на виконання будівельних робіт, а також відомості про клас наслідків (відповідальності) об'єкта, замовника та підрядників розміщуються на відповідному стенді, який встановлюється на будівельному майданчику в доступному для огляду місці (крім індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, прибудов до них). Виконання будівельних робіт без відповідного документа вважається самочинним будівництвом і тягне за собою відповідальність згідно із законом.

Згідно з Законом України № 1817-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» відбувся перехід на дозвільну систему за європейськими стандартами. Замість існуючої триступеневої дозвільної системи (повідомлення, декларація, дозвіл) реалізована двоступенева (повідомлення, дозвіл). Тож право на виконання будівельних робіт щодо об'єктів з середніми та значними наслідками наступатиме лише після отримання дозволу на виконання будівельних робіт. В той же час понад 80% будівництв здійснюються після подачі повідомлення про початок будівельних робіт.

Господарська діяльність, пов'язана із створенням об'єкта архітектури, підлягає ліцензуванню. Порядок ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, визначається Кабінетом Міністрів України. Органами ліцензування є Державна архітектурно-будівельна інспекція України та її територіальні органи.

Відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, проходять професійну атестацію. Перелік таких видів робіт (послуг) і порядок професійної атестації встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Професійна атестація виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, проводиться центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури. Повноваження щодо проведення професійної атестації можуть бути делеговані саморегульним організаціям у сфері архітектурної діяльності. Саморегульна організація набуває делегованих їй повноважень з дня опублікування центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури рішення про надання (делегування) таких повноважень в офіційному виданні, визначеному таким органом. До професійної атестації допускаються громадяни, які:

- здобули вищу освіту за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста, магістра за напрямом професійної атестації, мають стаж роботи за фахом не менш як три роки;
- не здобули вищої освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліст, магістр за напрямом

професійної атестації, але мають стаж роботи у сфері містобудування не менш як десять років. Громадянам, які пройшли професійну атестацію, видається відповідний кваліфікаційний сертифікат.

Громадяни, які одержали відповідний кваліфікаційний сертифікат, можуть виконувати окремі види робіт (послуг), пов'язані із створенням об'єкта архітектури, без відповідної ліцензії, мають особисту печатку та несуть відповідальність за неналежне виконання робіт (послуг), право виконання яких визначено кваліфікаційним сертифікатом, та порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил. Відомості про особу, яка отримала кваліфікаційний сертифікат, вносяться до реєстру атестованих осіб.

Експертиза проектів будівництва проводиться в установленому Кабінетом Міністрів України порядку експертними організаціями незалежно від форми власності, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, відомості про які внесені таким органом або на підставі делегованих повноважень саморегулювальною організацією у сфері архітектурної діяльності за відповідним напрямом підприємницької діяльності (у разі її утворення) до переліку експертних організацій. До проведення експертизи залучаються (у тому числі на підставі цивільно-правових договорів) експерти з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, які пройшли професійну атестацію, що проводилася із залученням представників відповідних центральних органів виконавчої влади, та отримали відповідний кваліфікаційний сертифікат. Порядок проведення професійної атестації таких експертів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Орган (організація), що формує перелік експертних організацій, оприлюднює його на своєму офіційному веб-сайті у вільному безоплатному доступі та підтримує в актуальному стані на підставі інформації, яка щоквартально подається експертними організаціями. У разі встановлення невідповідності експертної організації визначеним критеріям відомості про таку організацію виключаються з переліку експертних організацій. Порядок формування та ведення переліку експертних організацій визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування.

Експертиза проектів будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із значними наслідками (ССЗ), що споруджуються за рахунок бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, здійснюється експертними організаціями із статусом юридичної особи, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, у складі яких не менше 80 відсотків експертів працюють на постійній основі і отримали відповідний кваліфікаційний сертифікат за напрямками проведення експертизи, зазначеними в абзаці першому частини другої цієї статті, та мають філії (представництва) у регіонах, на території яких реалізуються проекти будівництва.

Реінжиніринг дозвільних процедур у будівництві має базуватися на тому, що виключний перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності затверджений у додатку до Закону України від 19 травня 2011 року № 3392-VI «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності». Із документів, що прямо відносяться до будівництва (крім будівництва об'єктів дорожньо-транспортної інфраструктури) до цього переліку включені «Дозвіл на виконання будівельних робіт» (пункт 32 Переліку) та «Сертифікат про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що належать до IV і V категорій складності» (пункт 121 Переліку).

Дозвільні процедури у будівництві переважно і сприймаються суспільством як адміністративні послуги, що надаються органами державного архітектурно-будівельного контролю під час дотримання встановлених законодавством процедур, необхідних перед початком будівництва та введенням об'єкта в експлуатацію.

В той же час, документів та погоджень, що мають бути отримані суб'єктом містобудування перед та в процесі реалізації процесу містобудування (у широкому сенсі), насправді, набагато більше і далеко не всі вони охоплені Переліком документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності. Пунктами 57 та 58 вказаного Переліку передбачені відповідно «Дозвіл на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених пунктів» та «Дозвіл на проведення робіт на пам'ятках місцевого значення (крім пам'яток археології), їх територіях та в зонах охорони, реєстрація дозволів

на проведення археологічних розвідок, розкопок». Висновок з оцінки впливу на довкілля (пункт 4 Переліку дозвільних документів) також є важливим документом при будівництві окремих об'єктів.

Водночас, далеко не всі документи, правова природа яких полягає в наданні «*права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності*<sup>1</sup>» охоплені встановленим на законодавчому рівні Переліком документів дозвільного характеру.

Багатоаспектність будівельного процесу обумовлює його правове регулювання за участю норм різних галузей законодавства: земельного, екологічного, у сферах охорони культурної спадщини, пожежної безпеки, електроенергетики тощо. В свою чергу, кожна галузь передбачає власні контрольні, заборонні та легалізуючі засоби правового регулювання.

Але ні проста інкорпорація норм, ні, навіть, інтеграція зазначених процедур, самі по собі, ще не здатні істотно покращити ситуацію у містобудуванні, якщо кожна з існуючих дозвільних чи погоджувальних процедур та інститутів не буде системно (в купі з іншими) переглянута на предмет її необхідності та ефективності реалізації головної мети містобудування – створення комфортного та безпечного життєвого середовища. Такий перегляд, зазвичай, має супроводжуватись глибокими інституційними, функціональними та заснованими на сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологіях процедурними змінами, які й складатимуть суть реінжинірингу.

Ще одним напрямком реінжинірингу має стати організація правозастосовної та виконавчої практик, встановлення оптимального балансу судових та позасудових (адміністративних) практик вирішення спорів, створення законодавчих можливостей притягнення до відповідальності та подолання наслідків неправомірних дій чи бездіяльності колективних органів та осіб, що входять до їх складу.

Зокрема, в рамках наявного правового регулювання, прийняте владним органом рішення через невстановлений проміжок часу може бути скасоване іншим. Тривалість оскарження таких рішень в судовому порядку не дає змоги дотримуватись спланованого графіку виконання робіт, викликаючи критичні фінансові наслідки для суб'єкта господарювання.

Такий стан речей надає будівельному процесу «непередбачуваності», призводить до неможливості вірно розрахувати бюджет проекту, робить галузь непривабливою.

Звісно, законодавством передбачено можливість судового оскарження рішень, дій та бездіяльності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. Утім, тривалість судового розгляду, в більшості випадків обумовлює те, що суб'єкт господарювання бажає вирішити питання у інший спосіб. А в ситуації із колективним органом влади, що допустив незаконну дію або бездіяльність, проблема взагалі перетворюється на таку, що у існуючому правовому полі не має ефективних шляхів вирішення.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

**1.** Під гаслом боротьби з корупцією нормотворці впроваджують нові й нові реформи у будівельній галузі, спрощують порядок отримання адміністративних послуг, зменшують кількість передбачених для процедур документів. Утім, зміни на краще проходять, принаймні не в тому темпі, якого вимагає суспільство на даному етапі.

Більш того, навіть вище керівництво держави публічно відмічає наявність корупції в галузі. За словами Віце-прем'єр-міністра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Геннадія Зубка «*корупція у будівельній галузі залишається. Вона не дає можливості людям повірити у прозорі процедури. І територіальні органи ДАБІ, місцеві і новоутворені органи, яким ми передали повноваження, залишаються в зоні не тільки корупційного ризику, а й інколи стають самим осередком корупції*<sup>2</sup>». Зазначене очільник Мінрегіону відмітив під час наради щодо протидії корупції у будівельній галузі з представниками територіальних органів ДАБІ та будівельного бізнесу у вересні 2018 року.

<sup>1</sup> Абзац четвертий частини першої статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»

<sup>2</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/protidiya-korupciyi-u-budivelnij-galuzi-ce-pitannya-nomer-odin-gennadij-zubko>



На цьому ж публічному заході Генеральний прокурор України Юрій Луценко заявив: *«За останні роки будівельна галузь стала об'єктом чи не найбільшого вимагання хабарів у нашій країні. І ця заява підкріплена конкретними доказами.»*

При цьому слід відмітити, що в останні роки регулювання містобудівної діяльності, зокрема в частині суб'єктів видачі дозвільних документів та порядку й умов їх отримання неодноразово ставало предметом реформування. Наймасштабнішими реформами будівельної галузі є:

- введена в дію Законом України від 09.04.2015 № 320-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», реформа децентралізації, коли функції державного архітектурно-будівельного контролю отримали право прийняти місцеві органи влади;
- введена в дію Законом України від 17.01.2017 № 1817-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» реформа, що змінила підхід до документів, оформлення яких вимагається перед та після будівництва.

В той же час, нещодавні публічні заяви вищого керівництва держави, свідчать про те, що попри безліч зусиль, направлених на реформування галузі, ситуація в ній суттєво не покращилася.

Більш того, 20.11.2018 Верховною Радою України в першому читанні прийнято проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (щодо передачі, припинення або тимчасового зупинення повноважень органів державного архітектурно-будівельного контролю)» (реєстр. № 7266-1 від 20.11.2017). Даним законопроектом, який знайшов підтримку Державної архітектурно-будівельної інспекції України<sup>3</sup>, пропонується визначити процедуру передачі, припинення або тимчасового зупинення повноважень органів державного архітектурно-будівельного контролю на місцях із передачею відповідних повноважень Державній архітектурно-будівельній інспекції України. Автор законопроекту – народний депутат України Г.Г.Кривошея обґрунтовує свою законодавчу ініціативу тим, що *«деякі новостворені органи державного архітектурно-будівельного контролю реально не здатні належним чином виконувати свої функції, що не лише спонукає до порушень у сфері містобудівної діяльності, але й створює небезпеку для життя та здоров'я громадян.»*

В той же час поза увагою залишається те, що передача відповідних повноважень, в тому числі й органам, що в подальшому виявляються «не здатні належним чином виконувати свої функції» здійснюється за рішенням відповідної спільної комісії, створеної самою ж Державною архітектурно-будівельною інспекцією України.

Наведене наочно демонструє, що наявний стан справ у будівельній галузі дає можливість владним органам ігнорувати регламентовані законодавством процедури, приймати необґрунтовані та формальні рішення, а також на підзаконному рівні викривляти навіть зміст загальновідомих понять, як це було зроблено із такими поняттями, як «декларування» та «декларація», що були свідомо перетворені з односторонньої дії на корупційно небезпечний сурогат дозвільної процедури.

Вочевидь, жодна зміна груп потенційних бенефіціарів корупції чи, навіть, кількості «папірців», що відкривають доступ до дозвільної процедури, їх переведення в електронний вигляд, або зменшення кількості етапів її проходження самі по собі, без глибокого ціннісно-орієнтованого реінжинірингу самих бізнес-процесів та владних механізмів управління ними, принципово поточну ситуацію не змінять.

**2.** Містобудівні умови і обмеження забудови земельної ділянки згідно з частиною першою статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» є основними складовими вихідних даних. В той же час, за своєю суттю – це документ, що дає право реалізувати передбачений замовником будівництва намір забудови. Без отримання цього документа, проектування та, в подальшому будівництва, буде відбуватися не в законний спосіб. Видають цей документ виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, а у разі розміщення земельної ділянки за межами населених пунктів – районні державні адміністрації.

Регламентування порядку отримання містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки

<sup>3</sup> <https://dabi.gov.ua/verhovna-rada-pidtrymala-zakonoproekt-shhodo-vdoskonalennya-protsesu-detsentralizatsiyi-u-sferi-derzhahrbudkontrolyu-golova-dabi-oleksij-kudryavtsev/>



(далі – містобудівні умови та обмеження) на законодавчому рівні було удосконалене згідно із Законом України від 17.01.2017 № 1817-VIII. Процедура отримання, виключний перелік документів, подання яких є необхідним для отримання містобудівних умов та обмежень, та виключний перелік підстав для відмови визначені на законодавчому рівні. Також серед позитивних кроків нормотворців слід відзначити впровадження у процедуру видачі містобудівних умов і обмежень засад публічності: згідно з частиною сьомою статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» відомості про надані містобудівні умови та обмеження підлягають внесенню до реєстру містобудівних умов та обмежень, який веде відповідний уповноважений орган містобудування та архітектури.

Утім, всі зазначені вище кроки це не позбавили будівельників проблем на практиці не лише з отриманням відповідного документа, а й з подальшою його реалізацією. Законодавство не визначило ні строків створення та запровадження такого реєстру, ні відповідальності за його відсутність. Наприклад, в місті Києві, попри законодавчу вимогу частини сьомої статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо внесення відомостей про надані містобудівні умови та обмеження до відповідного реєстру, навіть взагалі відсутній (принаймні, у відкритому доступі, як того вимагає законодавча норма) такий реєстр<sup>4</sup>.

Відомостей, що підлягають внесенню до відповідного реєстру згідно з Порядком ведення реєстру містобудівних умов та обмежень, затвердженим наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 31 травня 2017 року № 135, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 09 червня 2017 р. за № 714/30582, недостатньо для того, щоб проводити якісний громадський моніторинг виконання органами містобудування та архітектури положень статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Так, на практиці, у відмові видачі містобудівних умов та обмежень як підстава може бути зазначено відсутність документа, який подавався та був зазначений в описі прийнятих документів. Крім того, попри чітко визначений частиною шостою статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» строк видачі містобудівних умов та обмежень – 10 робочих днів, фактично, розгляд документів відбувається не менше місяця. А гарантовані Законом 10 днів лише фіксуються у листі-відповіді.

Видані органом містобудування та архітектури містобудівні умови та обмеження можуть бути протягом невизначеного часу скасовані головними інспекторами будівельного нагляду в порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду у разі невідповідності містобудівних умов та обмежень містобудівному законодавству, містобудівній документації на місцевому рівні, будівельним нормам, стандартам і правилам.

Відмову у видачі містобудівних умов та обмежень можна оскаржити лише в судовому порядку. Судові спори можуть тривати роками. Розуміння цього, фактично «розв'язує руки» органам містобудування та архітектури у прийнятті рішень, що спонукають суб'єктів господарювання до корупційних проявів.

Отже, виникає питання: чому, не зважаючи на велику кількість законодавчих змін, процес отримання містобудівних умов та обмежень не став для забудовника безпроблемним та незворотнім, а для суспільства безпечним?

Мабуть тому, що нещодавні зміни жодним чином не торкнулися самої правової природи містобудівних умов та обмежень, яка визначається статтями 1 та 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», які, зокрема, визначають їх як документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, **встановлені законодавством та містобудівною документацією, та надаються** відповідними уповноваженими органами містобудування та архітектури **на підставі містобудівної документації на місцевому рівні**.

Тобто, будучи за своєю суттю лише «проекцією» вимог містобудівної документації на місцевому рівні на конкретну земельну ділянку, яка може бути легко та беззаперечно щодо коректності змісту автоматизована, законодавець штучно перетворює можливість їх **автоматичного отримання будь-якою особою на надання** «в ручному режимі» місцевими чиновниками, які можуть

4 <https://kga.gov.ua/reestr>

безпосередньо свавільно впливати на їх зміст при формуванні, змінювати та скасовувати.

**3.** Види господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню в Україні, на даний час визначаються Законом України "Про ліцензування видів господарської діяльності" (від 02.03.2015 №222-VIII). Законом визначено принципи державної політики в сфері ліцензування, загальний порядок здійснення ліцензування (в т.ч. встановлені загальні вимоги до ліцензійних умов, порядок їх розробки та затвердження), наведено перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, визначено порядок здійснення нагляду і контролю, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування під час здійснення господарської діяльності у сфері ліцензування.

Щодо провадження господарської діяльності в будівництві згідно Закону ліцензуванню підлягало будівництво об'єктів IV і V категорій складності – з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про архітектурну діяльність". Необхідність ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві підтверджується вимогами Закону України "Про основи містобудування" та Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Документом, який забезпечує реалізацію вимог вказаних Законів, на даний час, є Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 256, якою затверджено відповідні "Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів IV і V категорій складності". Постановою Кабінету міністрів України від 07.06.2017 № 401 внесені зміни в постанову № 256 в частині зміни редакції "об'єктів IV і V категорій складності" на "класи наслідків (відповідальності) об'єктів із середніми та значними наслідками (СС2 і СС3), відповідно до вимог Державних будівельних норм ДБН В.1.2-14-2009 "Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ". Одночасно із змінами внесеними Постановою Кабінету міністрів України від 10.03.2010 № 238 (відповідно до Закону України) ліцензія на будівельну діяльність є безстроковою. На перший погляд Законами України та Постановами Кабінету Міністрів України створено всі умови для відкритої і прозорої процедури ліцензування будівельної діяльності.

При удаваній прозорості в будівельній діяльності та вимогами Ліцензійних умов є значні передумови для виникнення дискреційних повноважень при прийнятті документів на отримання ліцензії (і відповідно в відмові їх прийняття) та наглядових органів (територіальних підрозділів ДАБІ України), які користуються змінами до Закону України від 05.04.2007 "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" (чинність від 01.01.2017) щодо планових перевірок та сумнівними вимогами вказаних вище ліцензійних умов.

Наприклад, технологічна вимога щодо наявності будівельної техніки відповідно до технологічних вимог (розділ 10 Ліцензійних умов) на стадії отримання ліцензії є недоцільною, так як технологія виконання робіт закладена, як правило в планах виконання робіт (ПВР) на конкретний об'єкт (положення ДБН А.3.1-5 "Організація будівельного виробництва"), а ліцензія отримується на провадження господарської діяльності з будівництва, а не на виконання будівельно-монтажних робіт за конкретною технологією або на конкретному об'єкті (наприклад: зведення металевих конструкцій – резервуарів може виконуватися за різними технологіями (полиставе збирання, рулонування, підрошення) кожна з яких передбачає застосування різних видів техніки та пристроїв) і за правилами підприємницької діяльності підприємство в кожному конкретному випадку вирішує в кого і яку техніку задіяти на задах компетентності і добросовісної конкуренції. Недоцільною є також вимога наявності конкретного договору з випробувальними лабораторіями (розділ 9, додатку 2 до Ліцензійних умов), яка не враховує можливості вибору суб'єктом господарської діяльності послуг лабораторії чи декількох лабораторій, на засадах добросовісної конкуренції, на протязі діяльності з урахуванням місцезнаходження об'єктів будівництва. Кадрові вимоги "Ліцензійних умов..." не враховують наявність значного досвіду роботи фахівців (виконання робіт без фахового освітнього (дипломного) навчання (зокрема, багато досвідчених і заслужених фахівців будівельної галузі мають дипломи інших технічних, не будівельних (в т.ч. в деяких випадках військових), навчальних закладів. І зовсім не піддається логічному поясненню кадрові вимоги до будівництва об'єктів транспортної інфраструктури – об'єктів вертикального транспорту (фактично ліфтів і ескалаторів) наявність фахівця з "меліоративних машин і обладнання".

Крім того, потрібно звернути увагу, що майже зовсім по за державним контролем і регулюванням (в зв'язку з виключенням з системи ліцензування) знаходиться діяльність з проектування і функції інжинірингових послуг в будівництві (основні фактори надійності і безпеки об'єктів), що в принципі відповідало би міжнародним вимогам, якщо не брати до уваги фактичну монополізацію видачу дозволів (сертифікатів) на ці види діяльності окремим громадським об'єднанням.

**4.** Суб'єкти галузі та громадськість виказують невдоволення певними аспектами професійної атестації відповідальних виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури. Стаття 17 Закону України «Про архітектурну діяльність» передбачає порядок допуску відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, до професії – проходження професійної атестації. Закон передбачив, що така професійна атестація проводиться Мінрегіоном. Повноваження щодо проведення професійної атестації можуть бути делеговані саморегулювним організаціям у сфері архітектурної діяльності.

Відповідні саморегулювні організації існують і здійснюють професійну атестацію. Водночас, і з цього приводу у суб'єктів ринку є нарікання в частині монополії та примушування проходити підвищення кваліфікації в певних, визначених такими СРО навчальних закладах.

В рамках цього питання також слід відмітити, що в законодавстві відсутня відповідальність таких саморегулювних організацій за неналежне виконання своїх обов'язків – видачу відповідного сертифікату особі, яка не має необхідних професійних навичок та теоретичних знань для виконання робіт.

**5.** Дозвільні процедури у будівництві, що здійснюються Міністерством культури України, є предметом критики не тільки замовників будівництва, а й громадськості. Очікується, що корупційні прояви під час розробки історико-містобудівних обґрунтувань суттєво зменшаться завдяки набранню з 01 січня 2019 року чинності норми постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 року № 92 «Про внесення змін до Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць», що передбачає розробку історико-містобудівного обґрунтування в порядку, який визначає спільно Мінкультури та Мінрегіон. При цьому такі історико-містобудівні обґрунтування розроблятимуться лише у випадку, якщо будівництво здійснюється в межах історичного ареалу населеного місця, у якому не затверджений історико-архітектурний опорний план.

Вказане є, безумовно, позитивним кроком в напрямку мінімізації корупційних ризиків в цій частині. Так, на даний час питання будівництва, реконструкції будівель і споруд у межах історичних ареалів населених місць України впорядкування та «аргументовано вирішуються» у відповідності до Методичних рекомендацій щодо розроблення історико-містобудівних обґрунтувань, що прийняті як додаток до наказу Міністерства культури України 17.02.2012 № 122.

Слід звернути увагу на те, що методичні рекомендації центрального органу виконавчої влади не є нормативно-правовим актом, тобто не можуть встановлювати норм та загальнообов'язкових правил. При цьому, пунктом 11 вказаних методичних рекомендацій передбачено, що розроблене історико-містобудівне обґрунтування замовник подає на погодження до Міністерства культури України або до іншого органу охорони культурної спадщини у разі делегування йому відповідних повноважень Міністерством культури України. Після отримання зазначеного погодження історико-містобудівне обґрунтування затверджується замовником у складі проектної документації. В той же час, процедури такого погодження законодавство не визначає, що створює умови для прийняття суб'єктивних рішень. Зараз Міністерство культури підготувало наказ про їх скасування.

Але, враховуючи, що охорона об'єктів культурної спадщини має загальнонаціональне значення та громадське суспільство не допустить крайніх форм будівельного свавілля на територіях та об'єктах, що мають історико-культурну цінність, правовий вакуум культуроохоронних вимог усередині містобудівних (у широкому сенсі) та, власно, будівельних процедур неминує призведе спочатку до створення нових тіньових схем вибіркової «охорони» об'єктів культурної спадщини, а з часом – формування на нормативно-правовому рівні «на вимогу обуреної громадськості» паралельних із містобудівними, нових системних, обтяжливих та корупційно небезпечних бюрократичних інституцій та процедур.

**6.** Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 548, експертиза Генеральної схеми планування території України, схем планування окремих частин території України, схем планування території Автономної Республіки Крим, областей, районів проводиться державними експертними організаціями, що належать до сфери управління Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Це створює передумови для монополізації ринку експертних послуг для зазначених видів містобудівної документації. В той же час, експертиза генеральних планів міст проводиться організаціями незалежно від форми власності, що провадять діяльність з розроблення містобудівної документації та мають у своєму складі експертів, які отримали кваліфікаційний сертифікат.

Зважаючи на те, що експертну організацію обирає замовник містобудівної документації,

зберігається значний ризик змови між розробником та експертною організацією, щодо надання завідомо позитивної оцінки документації за результатами експертного дослідження.

Під час проведення експертизи визначається відповідність змісту містобудівної документації законодавству, будівельним нормам, державним стандартам і правилам, рішенням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань планування і забудови територій, а також вимогам завдань з розроблення містобудівної документації. В той же час, вичерпний перелік питань, що мають досліджуватися експертом, відсутній. Натомість, через розпорошеність законодавства та будівельних норм експерт, фактично, має значні дискреційні повноваження при здійсненні експертного дослідження і може маніпулювати його результатами на власний розсуд. Крім того, відсутність у складі експертних організацій сертифікованих фахівців з питань землеустрою, екології та охорони культурної спадщини спростовує її головну мету – комплексний аналіз документації, що призводить до поширення низки паралельних обтяжливих дозвільних процедур, яскравим прикладом яких є «славновідома» оцінка впливу на довкілля.

**7.** Кожна суміжна із містобудуванням галузь (землеустрій, екологія, охорона об'єктів культурної спадщини тощо) має свої окремі види документації, за якими встановлюються просторові характеристики нерухомих об'єктів, певні види обмежень та особливостей правового режиму використання територій.

При цьому, на сьогоднішній день, лише Державний земельний кадастр є практично здатним генерувати відповідні відомості. Крім того, згадані відомості в єдиному інформаційному просторі жодним чином не об'єднуються, що обумовлює наявність окремих, незалежних одна від одної відомчих дозвільних процедур, значна частина яких взагалі не має належного інформаційного підґрунтя.

**8.** Не зважаючи на те, що введення в експлуатацію об'єкта будівництва разом із діями, що передують цьому, створюють повний юридичний склад, достатній для визнання державою усього обсягу речових прав на такий об'єкт та усі його частини, існуюча процедура державної реєстрації прав функціонує за заявницьким принципом та взагалі не передбачає реєстрації прав на об'єкт нерухомості у цілому, якщо на етапі будівництва певні права виникали на його окремі частини. Крім можливостей для прямого шахрайства, корупції та зловживань, існуюча модель реєстрації прав консервує ухилення фактичних власників від сплати податку на нерухомість.

**9.** Питання підтримання безпечного стану та експлуатації об'єктів будівництва протягом усього їх життєвого циклу (включаючи реновацію застарілого житла) залишається практично невнормованим.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

#### Загальні питання

**1.** Реінжиніринг дозвільних процедур має здійснюватися на засадах усвідомлення єдності фізичного середовища, матеріальну основу якого складають геопросторові об'єкти природного, антропогенного та змішаного походження, визначення правових режимів яких має здійснюватися на міжгалузевому рівні в межах єдиних та комплексних інформаційного простору, правового поля, способів формування та використання даних про них, дозвільних та інших управлінських процедур тощо. При цьому, розвиток галузевої складової має супроводжуватись процесами професіоналізації та персоналізації господарської та управлінської діяльності, по за якою інституціональна приналежність суб'єктів має втратити вирішальне значення.

**2.** Єдність інформаційного простору має забезпечуватись завдяки створенню єдиної інтероперабельної системи публічних електронних реєстрів, що генерують відомості про фізичне середовище, його окремі частини та їх правові режими, визначення уніфікованої інституціональної структури їх функціонування, автоматизованої електронної інформаційної взаємодії та вільного необмеженого он-лайн доступу до усіх актуальних даних (крім тих, доступ до яких обмежено законом) та їх обов'язкове повне та комплексне при здійсненні дозвільної та іншої управлінської діяльності, наданні адміністративних послуг. Початком цього процесу могло б стати невідкладне прийняття та реалізація проекту Закону України «Про публічні електронні реєстри» (реєстраційний №8602).

**3.** Єдність правового поля має забезпечуватись у короткостроковій перспективі визначенням єдиного термінологічного апарату та взаємоузгодженням галузевого законодавства щодо використання та охорони фізичного середовища, а також переглядом функціональних та інституціональних

аспектів нормативно-правового регулювання усіх дозвільних процедур на предмет їх мінімізації та комплексності (див. детальніше Аналітичні записки №№3, 7). У довгостроковій перспективі зазначені норми можуть бути кодифіковані у межах єдиного комплексного законодавчого акту, що унормовує питання використання та техногенного впливу на фізичне середовище.

**4.** Єдність способів формування та використання даних про фізичне середовище, крім впровадження вимог, передбачених проектом Закону України «Про публічні електронні реєстри» (реєстраційний №8602), має забезпечуватись створенням на базі та замість існуючих галузевих видів планувальної та проектно-технічної документації нових комплексних видів такої документації, що продукуватиме увесь спектр необхідної геопросторової інформації про фізичне середовище та його перспективний розвиток (див. детальніше Аналітичну записку №8).

**5.** На основі реалізації вищезазначених 4-х пунктів, здійснити істотне спрощення та кількісне зменшення існуючих дозвільних та інших управлінських процедур завдяки забезпеченню їх комплексного, міжгалузевого, професійного, відповідального, транспарентного та «безконтактного» характеру.

**6.** Унормувати всі освітні та кваліфікаційні вимоги до фахівців, що здійснюють проектну, погоджувальну, контрольну та нагляд.

**7.** Забезпечити повну відкритість та прозорість процедур видачі документів дозвільного характеру у галузі будівництва. у забезпеченні повної відкритості та прозорості у видачі документів дозвільного характеру у галузі будівництва шляхом повного переведення відповідних адміністративних процедур (реєстрація повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт; реєстрація декларації про початок виконання підготовчих і будівельних робіт; видача дозволу на виконання будівельних робіт; реєстрація декларації про готовність об'єкта до експлуатації) у форму електронного сервісу, при чому вимоги до оформлення документів мають перевірятися в рамках автоматизованої системи. Всі документи, що подаються заявниками для одержання дозвільних та/або реєстраційних послуг, а так само і усі документи, що створюються за результатами надання відповідних послуг, повинні мати статус публічних відомостей, оприлюднюватися на веб-сайті органу державного архітектурно-будівельного контролю, цілодобово, без обмежень доступу.

**8.** Узгодити положення пункту 121 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності (додаток до Закону України від 19 травня 2011 року N 3392-VI) із термінологією Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». А саме викласти відповідну позицію переліку в новій редакції:

Чинна редакція	Запропонована редакція
Сертифікат про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що належать до IV і V категорій складності	Сертифікат, який видається у разі прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів із середніми (CC2) та значними (CC3) наслідками.

**9.** Встановити, що рішення про введення в експлуатацію об'єкта будівництва за законом є рішенням про державну реєстрацію речових прав на такий об'єкт та усі його частини.

**10.** Унормувати (включаючи як нормативно-правове, так і нормативно-технічне регулювання) питання експлуатації об'єктів будівництва протягом усього їх життєвого циклу (включаючи реновацію застарілого житла).

## У сфері експертизи містобудівної документації

**11.** З метою забезпечення незалежності та об'єктивності експертизи містобудівної документації, експертні організації, із числа тих, що мають відповідних експертів, під час здійснення експертизи мають обиратися автоматизованою системою випадково. Експертиза здійснюється анонімно, а контакти між замовником або розробником документації та експертною організацією не допускаються. Експертиза має здійснюватися шляхом заповнення експертом перевірконого списку (check-list), в якому мають бути перераховані усі вимоги, що висуваються до відповідного



виду документації, із зазначенням експертом відповідності або невідповідності встановленим вимогам. З метою уникнення суб'єктивності експертних суджень, кожна документація має оцінюватися незалежно двома експертними організаціями. У разі виявлення суттєвих розбіжностей у експертних висновках, має бути призначена третя експертна організація. Вартість такої експертизи має регулюватися нормативно. Висновки експертизи повинні мати публічний характер та оприлюднюватися в публічному доступі.

**12.** З метою забезпечення комплексного розгляду об'єкта експертизи до складу експертів мають обов'язково входити сертифікований інженер-землевпорядник та, у необхідних випадках, еколог та фахівець з питань охорони культурної спадщини.

#### **У сфері професійної атестації відповідальних виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури**

**13.** Професійна атестація виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, має здійснюватися саморегулювними організаціями у сфері архітектурної діяльності, що здійснюють управління ризиками професійної діяльності своїх членів, в тому числі через запровадження процедур внутрішньої сертифікації та колективне страхування професійної відповідальності. Визнання статусу саморегулювної організації у сфері архітектурної діяльності має здійснюватися незалежними органом або органами, що здійснюють державну реєстрацію юридичних осіб, шляхом підтвердження кількісного складу членів. Центральний орган виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури може мати право здійснювати професійну атестацію, як виключення, лише у разі відсутності саморегулювних організацій.

**14.** Запровадити можливість відповідальних виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури обирати суб'єкта, який проводить професійну атестацію, та створити можливість вибору суб'єкта підвищення кваліфікації таких осіб. Цей захід потребує внесення змін до Закону України «Про архітектурну діяльність».

#### **В частині ліцензування господарської діяльності у сфері будівництва**

**15.** Передбачити обов'язковий контроль дотримання ліцензійних умов у разі зміни власника суб'єкта господарювання, який отримав ліцензію на будівництво, протягом року (або іншого обґрунтованого строку) після її отримання. Для цього необхідно внести зміни до Порядку ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1396.

**16.** У Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 № 256, серед кадрових вимог до здобувача ліцензії, слід передбачити, що професіонали та фахівці мають працювати на умовах трудового договору. При цьому, такі професіонали та фахівці не можуть працювати на умовах сумісництва більш ніж на двох (чи трьох) посадах одночасно.

#### **В частині видачі містобудівних умов та обмежень**

**17.** Внести такі зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»:

Абзац перший частини сьомої статті 29 викласти в такій редакції:

Чинна редакція	Запропонована редакція
7. Відомості про надані містобудівні умови та обмеження підлягають внесенню до реєстру містобудівних умов та обмежень, який веде відповідний уповноважений орган містобудування та архітектури.	7. Документи, подані для отримання містобудівних умов та обмежень, прийняті за результатом розгляду таких документів рішення, в тому числі надані містобудівні умови та обмеження підлягають внесенню до реєстру містобудівних умов та обмежень, який веде відповідний уповноважений орган містобудування та архітектури.



Доповнити частину сьому статті 29 новим абзацом такого змісту:

- «Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування здійснює моніторинг стану створення та порядку ведення реєстрів містобудівних умов та обмежень.»

**18.** У адміністративно-територіальних утвореннях, у яких створено містобудівний кадастр на місцевому рівні, містобудівні умови та обмеження мають отримуватись зацікавленими особами самостійно у формі витягів з містобудівного кадастру, що автоматично формуються за он-лайн запитом до інформаційно-телекомунікаційної системи містобудівного кадастру.

**В частині упорядкування питань погодження Міністерством культури України будівництва в історичних ареалах**

**19.** Як захід, що може бути реалізований за короткий проміжок часу: забезпечення відображення на офіційному веб-сайті Мінкультури усіх звернень щодо отримання погоджень і дозволів в сфері охорони культурної спадщини, а також відповідей на такі звернення, та прийнятих за результатом їх розгляду рішень в межах компетенції Мінкультури.

**20.** Серед заходів, що потребують законодавчих змін – інтеграція погоджувальних процедур у сфері охорони культурної спадщини в загальний процес розробки та погодження містобудівної та землепорядної документації із внесенням відповідних відомостей до відповідних кадастрів, на засадах публічності. Історико-містобудівні обґрунтування також постають частиною містобудівних умов та обмежень та надаються у межах єдиних строків та процедури.

З цією метою, зокрема, у статтях 31-35, 41 Закону України «Про охорону культурної спадщини» необхідно передбачити, що:

- «Правовий режим охоронюваної археологічної території визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини **та відповідно до закону підлягає відображенню у Державному земельному та/або містобудівному кадастрах.**»;
- «**Межі та режими використання зон охорони пам'яток визначаються відповідно до закону містобудівною документацією та документацією із землеустрою на підставі затвердженої відповідним органом охорони ку. льтурної спадщини відповідної науково-проектної документації.**»;
- «**Межі та режими використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на територіях історичних ареалів населених місць визначаються відповідно до закону містобудівною документацією та документацією із землеустрою на підставі затвердженої відповідним органом охорони культурної спадщини відповідної науково-проектної документації.**»;
- «На охоронюваних археологічних територіях, у межах зон охорони пам'яток, історичних ареалів населених місць, занесених до Списку історичних населених місць України, забороняються **не передбачені містобудівною документацією та/або документацією із землеустрою** містобудівні, архітектурні чи ландшафтні перетворення, будівельні, меліоративні, шляхові, земляні роботи без дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини, **який видається у складі містобудівних умов та обмежень.**»;
- «**Межі, зони охорони, обсяги і строки проведення робіт з консервації, реставрації, реабілітації, музеєфікації, ремонту і пристосування об'єктів культурної спадщини, благоустрою історико-культурного заповідника та упорядження історико-культурної заповідної території, а також заходи з охорони і використання об'єктів культурної спадщини, збереження і відтворення традиційного характеру середовища визначаються відповідно у плані організації території історико-культурного заповідника або плані організації історико-культурної заповідної території - науково-проектній документації, що розробляється відповідно до закону у складі містобудівної документації та документації із землеустрою** в порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини.»;
- «За наслідками розгляду клопотання про оголошення комплексу (ансамблю) пам'яток історико-культурним заповідником або території історико-культурною заповідною територією орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласна, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації чи відповідний виконавчий орган сільської, селищної, міської ради

надає висновок про доцільність оголошення комплексу (ансамблю) пам'яток історико-культурним заповідником або території історико-культурною заповідною територією **(у якому, зокрема, зазначає перелік містобудівної документації та документації із землеустрою, яку треба розробити та затвердити та/або зміни до якої внести для юридичного закріплення відповідних змін правового режиму використання відповідних територій)** разом з необхідними документами відповідному органу, визначеному частиною третьою цієї статті.»

■ **«Рішення про оголошення комплексу (ансамблю) пам'яток історико-культурним заповідником або території історико-культурною заповідною територією державного або місцевого значення набуває чинності після внесення відповідних відомостей до реєстру нерухомих пам'яток, містобудівного та Державного земельного кадастру.»;**

■ «Землі, на яких розташовані пам'ятки, історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, охоронювані археологічні території, належать до земель історико-культурного призначення.

■ **«Відомості про правовий режим таких земель включаються до містобудівного та Державного земельного кадастрів на підставі відповідної містобудівної документації та документації із землеустрою.»;**

■ «Проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних робіт на території пам'ятки, охоронюваній археологічній території, в зонах охорони, в історичних ареалах населених місць, а також дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під земною поверхнею, під водою, здійснюються за дозволом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, **крім випадків, коли проведення таких робіт передбачено погодженою органами охорони культурної спадщини містобудівною документацією та/або документацією із землеустрою.**

■ **При здійсненні містобудівної діяльності такі дозволи видається виключно у складі містобудівних умов та обмежень.»;**

■ «Спеціальні кошти на фінансування охорони культурної спадщини можуть використовуватися на ... **розроблення містобудівної документації та документації із землеустрою, за якою встановлюється або змінюється правовий режим земель історико-культурного призначення ...».**

21. Окрім цього, слід передбачити дієві механізми стимулювання громад до розробки історико-архітектурних опорних планів.

#### 4. ВІДКРИТІ ПИТАННЯ

1. Питання обрання інституційної конфігурації засобів забезпечення єдності інформаційного простору має варіантні рішення. Діапазон можливих рішень включає в себе варіанти створення та вдосконалення окремих галузевих інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем з організацією їх електронної взаємодії за допомогою СЕВ ДЕІР «Трембіта», механічне об'єднання усієї геопросторової інформації на базі Національної інфраструктури геопросторових даних (створення якої передбачено поданим до Верховної Ради України урядовим законопроектом № 7523), або численні варіанти часткової інституціональної інтеграції деяких галузевих інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем при збереженні самостійності інших. Але кращим із зазначених варіантів буде той, що за конкретних умов виявиться найбільш працездатним.

2. Спосіб та правові форми забезпечення єдності правового поля, а також строки, інституціональна структура, «широта та глибина» майбутньої кодифікації галузевого законодавства щодо використання та охорони фізичного середовища має стати предметом широкої суспільної дискусії.

3. Забезпечення комплексності міжгалузевих видів планувальної та проектно-технічної документації ускладнюється відсутністю деяких унормованих видів такої документації у окремих суміжних галузях, зокрема, у галузях екології та охорони об'єктів культурної спадщини. Професійному середовищу разом із відповідними центральними органами виконавчої влади необхідно невідкладно визначитись та напрацювати відповідну нормативно-правову та нормативно-технічну базу.

4. Дискусійним є питання скасування ліцензування господарської діяльності у галузі будівництва. На думку частини експертів, ліцензування у цій галузі вже не виконує суспільно-корисних функцій, адже вимоги щодо матеріально-технічного забезпечення ліцензіатів найчастіше підтверджуються угодами щодо оренди відповідного обладнання, заявлене кадрове забезпечення фактично може

мати значну плинність тощо. Процедури видачі ліцензій та здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов не позбавлені корупційних ризиків. На ринку існує багато пропозицій щодо придбання новостворених компаній із наявними ліцензіями через уступку корпоративних прав, що, в принципі, нівелює саму ідею ліцензування. Зважаючи на це, цілком достатнім вбачається регулювання доступу до професійної практики у відповідній сфері через професійну атестацію фізичних-осіб виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, а також персональну відповідальність зазначених осіб за усі недоліки (дефекти) виконаних робіт (наданих послуг) перед замовником та третіми особами, в тому числі через страхування професійної відповідальності. В той же час, інша частина галузевих експертів вважає доцільним збереження ліцензування як інструменту підтвердження відповідності суб'єкта господарювання певним вимогам щодо провадження діяльності у галузі будівництва, що у подальшому дозволяє замовникам будівельних робіт (послуг) більш кваліфіковано обирати підрядників у будівництві, за умови мінімізації корупційних ризиків у цій сфері.

**5.** Дискусійним є питання запровадження солідарної відповідальності розробника містобудівної документації та експерта експертизи, що надав їй позитивний експертний висновок.

**6.** Дискусійним є питання створення механізмів гарантування захисту законних інтересів замовників будівельних робіт (послуг) та третіх осіб у галузі будівництва через запровадження обов'язкового страхування професійної відповідальності виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури.

**7.** Потребують обговорення межі, в яких здійснюються заходи державного архітектурно-будівельного контролю: доцільність відміни в результаті його проведення прийнятих іншими органами рішень та строки, у які є можливою така відміна. Натомість, порушення, виявлені в рамках процедури державного архітектурно-будівельного нагляду, є підставою для притягнення до відповідальності посадових осіб, що неналежним чином здійснили заходи державного архітектурно-будівельного контролю. За умови якщо таке неналежне виконання посадових обов'язків призвело до матеріальних збитків, їх компенсація має здійснюватися за рішенням суду особою, яка неналежними чином здійснила заходи державного архітектурно-будівельного контролю.

**8.** Доцільність більш детального регламентування процедур, що здійснюються в рамках державного архітектурно-будівельного контролю (порядок прийняття рішень, розгляду та оцінки документів тощо).

**9.** Структурні підрозділи Мінрегіону, відповідальні за питання технічного регулювання у сфері будівництва, вважають, що до сфери регулювання ДБН не належать питання підтримання експлуатації об'єктів будівництва протягом усього їх життєвого циклу. В свою чергу, структурні підрозділи Мінрегіону, відповідальні за питання житлово-комунального господарства (які готують проекти відповідних нормативно-правових актів) займають пасивну позицію із зазначеного питання. Професійному середовищу разом із відповідними структурними підрозділами Мінрегіону необхідно невідкладно визначитись та напрацювати відповідну нормативно-правову та нормативно-технічну базу.

## Розвиток технологічного забезпечення сфери – smart city, BIM-технології, геоінформаційні системи

Автори:

Ніколаєв Всеволод – д.е.н., професор, академік Академії будівництва України, Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ), кафедра публічного управління та публічної служби

Липський Валентин – к.т.н., доцент, заступник генерального директора, Товариство з обмеженою відповідальністю «ECOMM Co»

За участі:

Колесніков Костянтин – член правління КоНСАУ, член президії УаGBC, координатор Київської Стратегічної Спільноти

Путренко Віктор – завідувач лабораторії ГІС Світового центру даних з геоінформатики та сталого розвитку КПІ ім. Ігоря Сікорського, кандидат географічних наук

Грусевич Віталій – Конфедерація будівельників України

Серединін Євген – ESRI

Кривохатко Юрій – Graphisoft

Терещенко Олександр – NORA, ГО «Міжнародна Федерація Проектантів»

Карпенко Олександр – Проектний менеджер «Kyiv Smart City»

Новітні інформаційні технології, об'єднані у понятті Smart City, застосовуються у різних сферах управління відповідних територіальних систем: транспорті, енергетиці, електронному урядуванні, соціальних послугах, будівництві та ЖКГ тощо. Натомість геоінформаційні системи (GIS,) являють собою інформаційні технології, що забезпечують збирання, оброблення, аналіз, моделювання, візуалізацію та постачання геопросторових даних з інформаційних банків та баз даних і метаданих, а також сервісів геопросторових даних. Щодо будівельного інформаційного моделювання (BIM), то воно охоплює інформаційні моделі об'єктів будівництва (нерухомості), а також процес їхнього створення та використання.

Відповідно, аналітична записка галузевого характеру охоплює:

- аспекти технологій Smart City, які стосуються вирішення, механізмами публічного управління, завдань в частині містобудівних, будівельних та будівельно-експлуатаційних проблем за наявності баз даних GIS та BIM;
- аспекти GIS, які стосуються збору топографічних та профільних даних на територію відповідних територіальних систем для формування баз даних утворюють єдине інформаційне поле, розв'язують аналітичні і прогнозні задачі будуючи моделі в процесі підготовки пропозицій для управлінських рішень, а також наданню на їх основі сервіси на запит інших систем;
- практично усю сферу впровадження та використання BIM-технології.

Таким чином, розглядаючи проблематику відповідного звіту застосування зазначених технологій необхідно констатувати їх взаємозв'язок, оскільки вони доповнюють одна одну, працюючи паралельно за своїм призначенням, що в свою чергу виключає дублювання ряду робіт з отримання даних (рис. 1). За такого підходу зменшуються витрати на отримання даних та скорочується час на розв'язання задач поставлених перед відповідною технологією.

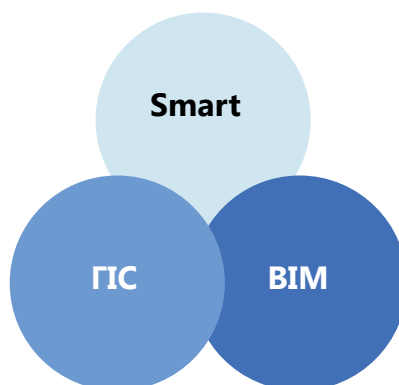


Рис. 1. Предметна структура аналізу

## 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

### 1.1. У частині GIS-систем

Розглядаючи питання впровадження в Україні технологій GIS, BIM та Smart City на першому етапі необхідно розглядати проблему наявності базової актуальної цифрової картографічної основи для формування єдиного інформаційного поля.

У відповідності до пункту 3 Порядку загальнодержавного топографічного і тематичного картографування затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 661 загальнодержавне топографічне картографування в Україні здійснюється в масштабах 1:10 000, 1:25 000, 1:50 000, 1:100 000, 1:250 000, 1:500 000 і 1:1 000 000. В свою чергу пункт 28 зазначеного Порядку встановив періодичність оновлення державних топографічних карт який має становити не більше як п'ять років. Разом з тим, актуальність місцевості наявних топографічних карт на територію держави має її застарілість понад 30 років. Окрім того, наразі, однією із найгостріших проблем, у питанні забезпечення картографічною основою території держави для створення містобудівного кадастру на рівні адміністративних районів та базовому рівні, є відсутність топографічних карт масштабу 1:10 000 в цифровій формі, які у відповідності до абзацу три пункту 3 зазначеного Порядку визначені як державні базові топографічні карти. При цьому необхідно зазначити, що у відповідності до абзацу третього статті 11 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» створення та оновлення державних топографічних карт і планів у графічній, цифровій, фотографічній та інших формах належить до загальнодержавних топограф-геодезичних і картографічних робіт та у відповідності до статті 21 зазначеного Закону мають фінансуватись за рахунок Державного бюджету України.

Ще складніша ситуація з актуальністю стану місцевості топографічних планів масштабів 1:5 000, 1:2 000, 1:1 000 та 1:500 і представлення їх в цифровій формі, які в тій чи іншій формі є основою для розроблення містобудівної документації на населені пункти. Відповідна проблематичність такого стану зумовлена тим, що роботи з створення та оновлення топографічних планів зазначених масштабів у відповідності до статті 13 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» віднесені до робіт спеціального призначення і відповідно до абзацу третього статті 21 зазначеного Закону, фінансуються за рахунок місцевих бюджетів. Разом з тим, необхідних коштів для утримання в актуальності відповідного масштабного ряду зазначених топографічних планів в місцевих бюджетах не має. При цьому необхідно зазначити, що відповідні роботи за своєю вартістю знаходяться в межах вартості робіт з розроблення відповідної містобудівної документації, що і створює проблему їх замовлення, особливо на рівні селищ міського типу, сіл та селищ.

Відповідно до зазначеного, утворилась критична ситуація з впровадження геоінформаційних технологій у сферу містобудування, і в першу чергу у питанні переходу на нові технології завдань з планування територій та створення баз даних профільних геопросторових даних містобудівної діяльності.

Стаття 22 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у якості інформаційно-аналітичної системи для інформаційного забезпечення містобудівної діяльності визначила

містобудівний кадастр на базі геоінформаційної системи із завданням формування баз даних за інформацією наступних джерел:

- державних геоінформаційних ресурсів;
- цифрових масивів профільних геопросторових даних, які створені за матеріалами затвердженої містобудівної та проектної документації, матеріалами завершеного будівництва;
- геоінформаційних ресурсів баз даних юридичних і фізичних осіб, порядок використання яких визначається законодавством.

Відповідно сформовані просторово-орієнтовані дані баз даних, при використанні сучасного програмного забезпечення створення містобудівного кадастру, здатні забезпечити роботу аналітичного сегменту геоінформаційних систем з побудови необхідних моделей для потреб містобудівної діяльності, проведення землепорядних робіт, а також для інформаційного забезпечення державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб. За такого підходу з'являється можливість на нових принципах впорядкувати питання від надання умов та обмежень на об'єкти будівництва, до введення їх в експлуатацію. Створення відповідних баз даних в подальшому має забезпечити, в рамках створеного єдиного інформаційного поля, надання вихідних даних BIM-технологіям та технологіям smart city, що наразі активно впроваджуються в провідних країнах світу у сферу містобудівної діяльності та управління територіями.

## 1.2. У частині BIM-технологій

На вітчизняному ринку BIM-технологій функціонують переважно фірми – постачальники програмних продуктів і проектувальники, які пропонують послуги з 3D проектування, причому здебільшого на етапі ескізних рішень.

На відміну від цього, результатом роботи BIM-технологій має створюватись комплексна динамічна комп'ютерна модель, що відображає як сам об'єкт на стадії проектування, так і у процесі будівництва та експлуатації. Повна інформація BIM щодо об'єкта повинна дозволяти в будь-який момент часу упродовж його життєвого циклу отримувати актуальну проектну та експлуатаційну документацію та її візуалізацію задля вирішення різноманітних управлінських задач.

Аналізуючи швидкий розвиток BIM за кордоном, необхідно відзначити його передумови: у цей самий період набуває розвитку концепція та створюється інструментарій аналізу витрат життєвого циклу (Life Cycle Costing), яка на сьогоднішній день оформилась у новітню методологію повної оцінки існування об'єкта (Whole Life Appraisal), згідно якої під управління підпадають усі витрати і доходи упродовж життєвого циклу: від концепції до завершення експлуатації і зносу об'єкта.

Звіти європейських організацій прогнозують, що широке застосування BIM дозволить до 2025 року вивільнити 15-25% витрат на світовому ринку інфраструктури. Для європейського ринку запровадження цифрових технологій забезпечить зменшення на 10%-20% витрат на капітальне будівництво та інфраструктурні проекти. Навіть досягнення нижнього рівня росту продуктивності праці в європейській будівельній галузі на 10% призведе до економії 130 мільярдів євро.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

### 2.1. У частині GIS-систем

Розглядаючи питання інформатизації системи управління містобудівельною галуззю в Україні необхідно зазначити, що наразі Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» зобов'язано містобудівну документацію розробляти на паперових і електронних носіях на оновленій картографічній основі в цифровій формі як набори профільних геопросторових даних у державній геодезичній системі координат і єдиній системі класифікації та кодування об'єктів будівництва для формування баз даних містобудівного кадастру.

Разом з тим, у відповідності до попереднього Закону України «Про планування і забудову територій» та прийнятого на його заміну Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», організацію і проведення робіт з планування території на регіональному та місцевому рівні покладено на місцеві ради та їх виконавчі органи за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів. Однак недостатність фінансування з 90-тих років минулого століття робіт з розроблення



містобудівної документації і не краща ситуація з прийняттям нового закону щодо фінансування відповідних робіт привели до того, що в найкращому випадку у них лишилась та документація, яка розроблялась та затверджувалась у попередні 60-80-ті роки за аналоговими технологіями на двадцятирічний термін. Наразі вона у своїй більшості застаріла та втратила свою актуальність. Як наслідок, з 21 547 населених пунктів на даний час їх містобудівна документація потребує проведення робіт з термінового оновлення для:

- міст обласного значення – 24,6% (46);
- міст районного значення – 45,3% (123);
- селищ міського типу – 66,5% (588).

Ситуація із містобудівною документацією сільських населених пунктів взагалі є критичною. Так, відповідна документація взагалі відсутня у 29,5%, ( 8 392 населених пунктів), а там де вона є 64,4% (12 916 населених пунктів) – розроблена до 1991 року.

Не краща ситуація і з Схемами планування областей та районів, а також Генеральною схемою планування території України. До того ж з'явилась нова проблема, це створення містобудівної документації на території Об'єднаних територіальних громад, яких уже створено понад 860 об'єднань.

Відповідна проблемність та відсутність її вирішення не дозволяє провести роботи з створення єдиного інформаційного простору для містобудівної діяльності, що в свою чергу не дозволить, у відповідності до законодавства, сформувати галузеву складову державних геоінформаційних ресурсів в рамках створення національної інфраструктури геопросторових даних. В той же час, незважаючи ні на, що, процес створення різноманітних даних зростає, в багатьох випадках вони дублюється при цьому витрачаються кошти, а їх приведення в майбутньому до інтероперабельності вимагатиме значних фінансових витрат.

Одночасно необхідно відзначити, що не зважаючи на відсутність системи містобудівного кадастру на державному рівні наразі розпочались роботи з створення інформаційно-аналітичних систем на базі геоінформаційних систем для ведення містобудівного кадастру на регіональному та базовому рівні. При цьому, в процесі створення геоінформаційних систем для розгортання містобудівного кадастру використовуються як ліцензійні програмні продукти, так і програмне забезпечення з відкритими вихідними кодами.

У своїй більшості при створенні містобудівного кадастру наразі використовують ліцензійне програмне забезпечення ArcGIS від світового лідера рингу ГІС-технологій – компанії ESRI. На даний час компанія ESRI для містобудівної галузі запровадила значне зниження вартості власних програмних продуктів, має достатню кількість готових як платних, так і безкоштовних додатків. За такого підходу не потрібно витрачати час на їх написання та адаптацію, а відразу, з встановленням програмного продукту вводити відповідну систему в роботу. Застосування відповідної лінійки програмного забезпечення вперше дозволило організовувати міжпортальний зв'язок на рівні обміну сервісів, що в свою чергу не потребує обміну даними та скорочує час при розв'язанні необхідних задач. При застосуванні програмного забезпечення лінійки ArcGIS, розроблення та формування відповідних баз даних орієнтується на застосування стандартів ISO серії 19100 у відповідності до загальноєвропейської директиви INSPIRE щодо гармонізації геопросторових даних. Відповідні системи наразі створені в Донецькій, Житомирській, Луганській, Дніпропетровській, Черновецькій, Полтавській, Закарпатській областях та містах Суми, Одеса, Новоград-Волинський, Ізмаїл, а також в цілому ряді громад з використанням підключення до регіональної бази даних містобудівного кадастру робочих місць з встановленим прикладним ліцензійним програмним забезпеченням або засобами безкоштовних веб-додатків для введення і корегування власних даних.

Що стосується програмного забезпечення з відкритими вихідними кодами наразі його застосування в органах державної влади обмежене, оскільки у відповідності до законодавства користувачу такого програмного забезпечення може загрожувати відповідальність за порушення авторських прав. Такі обмеження ґрунтуються на тому, що відповідно п. 3 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про авторське право та суміжні права» програмне забезпечення відноситься до об'єкту авторського права. В той же час Цивільний кодекс вимагає укладання договору з передачі прав інтелектуальної власності письмово. Отже, необхідно укласти договір, що містить умови, передбачені законодавством, але тоді виникає питання з ким його укладати, якщо кожен модуль має свого власника?

## 2.2. У частині BIM-технологій

Попри об'єктивний розвиток BIM у недержавному секторі, цей підхід отримав державну підтримку лише у небагатьох розвинених країнах. Так, у США використання BIM є ініціативою General Services Administration (GSA), у зоні відповідальності якої – все будівництво та експлуатація федеральних будівель і споруд у країні. У 2003 році там була розроблена національна BIM-програма для управління і контролю 30 млн кв.м нерухомості, що перебуває під юрисдикцією GSA.

Уряд Великої Британії не просто рекомендує, а й законодавчо вимагає використання BIM. У травні 2011 року була опублікована «Урядова стратегія будівництва» (Government Construction Strategy), в якій міститься істотний за обсягом і значущістю розділ «Інформаційне моделювання будівель», де чітко записано, що уряд вимагає повсюдного використання BIM з 2016 року. Уряд законодавчо регулює використання BIM через комітет зі стандартів BIM, який на сьогоднішній день випустив AEC BIM Standard (2009), AEC BIM Standard Revit (2010) і AEC BIM Standard Bentley (2011). Комітет працює над подібними стандартами для інших програм, таких як BIM ArchiCAD і Vectorworks, а також оновленими версіями стандартів, які були випущені раніше.

Північні країни, такі як Норвегія, Данія, Швеція, Фінляндія є батьківщиною для деяких ключових інформаційних технологій, зокрема заводського виготовлення конструкцій будівель. З 2016 робота в BIM обов'язкова при отриманні держбюджетних замовлень у Нідерландах, Данії, Фінляндії та Норвегії. Європарламент своїм недавнім рішенням стимулює такі правила і для інших членів ЄС.

У 2014 році Європейський Союз визнав необхідність BIM для державного сектору, створив спеціальну робочу групу EU BIM і запровадив фінансування програми з формування мережі європейського публічного сектору, що буде поширювати найкращий досвід щодо BIM. У середині 2017 року побачив світ спеціальний посібник рекомендацій для державного сектору.

Ростуть темпи впровадження BIM у Північній Америці та Південно-Східній Азії. Впритул до прийняття рішення про державну підтримку використання BIM підійшов Китай.

Уперше на пострадянському просторі Галузева програма з розробки та впровадження інформаційних технологій комплексної автоматизації проектування та підтримки життєвого циклу будівлі, споруди на 2012-2015 роки була прийнята у Білорусі. Однак завдання програми сформульовані переважно у інформаційно-проектній площині, іншими словами, завдання програми зосереджувались навколо засобів, а не економічних та управлінських механізмів.

В Україні першою системною українською публікацією з BIM у 2018 р. стала монографія під редакцією автора.

Інтерес до BIM у публічному секторі можна відмітити з боку низки проектних організацій, у першу чергу, Центрального проектного інституту Міноборони України, який здійснив з використанням BIM проектування космодрому у Бразилії. У корпоративному секторі окремі елементи BIM (3D-проектування, розрахунки конструкцій, аналіз колізій) впроваджуються невеликою кількістю проектних компаній при спорудженні житлових та офісних будівель. Лідером ринку є компанія «Архіматика».

Проблемами українського ринку є значне відставання не тільки від країн ЄС, але й від сусідніх пострадянських країн у практиці застосування BIM, його науково-методичному забезпеченні з урахуванням специфічних умов країни, відсутності державного регулювання у цій сфері, зокрема відповідної державної концепції. Це робить необхідним державне регулювання у сфері BIM.

## 3. ПРОПОЗИЦІЇ

### 3.1. У частині GIS-систем

Наведені в перших двох частинах проблеми, що не дозволяють наразі забезпечити інформатизації системи управління містобудівельною діяльністю в Україні пропонується розв'язати їх шляхом розроблення Державної цільової програми. Державна цільова програма, це єдиний документ в якому можна поєднати розв'язання такої кількості різномірних міжгалузевих та міжрегіональних проблем, що відносяться як до певних змін у законодавчому полі, так і до питань фінансування та організації окремих робіт, виконання яких, в свою чергу, наразі обмежується наявними виробничими потужностями.

Що стосується питань законодавства та враховуючи сучасний досвід інформатизації систем державного управління в провідних країнах світу, а також виходячи із концептуальних завдань направлених на реформування Мінрегіону, із застосуванням нових технологій у системі управління, пропонується для його інформаційного забезпечення ввести зміни у відповідному законодавстві. Змінами має бути передбачено створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, що об'єднає розподілені бази даних у сферах: регіональної політики; політики планування території; політики будівництва; державної житлової політики; політики житлово-комунального господарства. За такого підходу будуть значно заощаджені кошти, зросте інформативність кожного окремого спеціаліста та його продуктивність, з'явиться потреба перерозподілу спеціалістів з операцій обробки інформації на операції введення даних до відповідних розподілених баз даних. При цьому чітко окреслиться кількість надлишкових робочих місць та сформується вимоги до структурної побудови як центрального органу виконавчої влади, так і окремих підрозділів, а також до спеціалістів в розрізі поділу на аналітиків та експертів.

Торкаючись законодавства містобудівної діяльності необхідно в абзаці один пункті 2 статті 22 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» повернутись до обов'язковості створення у складі уповноважених органах містобудування та архітектури служб містобудівного кадастру. При цьому підпункт два пункту 3 зазначеної статті доповнити абзацом щодо визначення джерелом інформації, яка також формує містобудівний кадастр, видані уповноваженим органом містобудування та архітектури умови та обмеження на будівництво відповідного об'єкта. Одночасно необхідно передбачити доповнення пункту 3 статті 23 зазначеного закону абзацом щодо обов'язкового внесення до містобудівного кадастру проектної документації, що дозволить провести її автоматичну перевірку і оцінку на предмет відповідності наданим умовам та обмеженням. Також необхідно внести зміни і по відношенню обов'язкового внесення до бази даних містобудівного кадастру матеріалів виконавчої зйомки результатів завершеного будівництва, що також дозволить провести її автоматичну перевірку і оцінку. За таких умов реально отримаємо результати дотримання наданих умов та обмежень на кожному етапі в рамках заходів містобудівного моніторингу реалізації відповідної містобудівної документації.

В рамках внесення змін до законодавства необхідно переопрацювати Порядок обміну інформацією між містобудівним та державним земельним кадастрами затверджений постановою Кабінету міністрів України від 25.05.2011 № 556, оскільки наразі сучасне програмне забезпечення провідних компаній з розроблення геоінформаційних систем орієнтовані на взаємообмін не інформацією, а сервісами через міжпортальні зв'язки. За такого підходу здешевлюються канали зв'язку та значно скорочується час інформаційного забезпечення розв'язання задач на прийняття рішень.

Запропоноване внесення змін, враховуючи катастрофічний стан наявності в державі первинних вихідних даних в цифровій формі, дозволить прискорити процес формування відповідних баз даних не чикаючи прийняття Містобудівного кодексу, на що наголошує значна кількість експертів. З його прийняттям, проблема відразу, по перше – не вирішиться, а по друге – накопичиться досвід за час його підготовки який можна буде врахувати при його прийнятті.

### 3.2. У частині BIM-технологій

Якщо вважати задовільним розвиток ринку програмних як зарубіжних, так деяких вітчизняних продуктів, то впровадження інших необхідних складових BIM з нульового початкового стану повинно рухатись у наступних основних напрямках:

А. У методологічній частині – переводу будівельної діяльності на засади управління життєвим циклом об'єктів, зміни системи ціноутворення і кошторисного нормування для достовірного визначення і управління вартістю життєвого циклу об'єктів (див. Аналітичні записки 17,11);

В. В інформаційному забезпеченні – впровадження галузевого класифікатора продукції та послуг, використання уніфікованих форматів представлення інформації, наповнення і відкриття інформаційної бази учасників будівництва і експлуатації.

С. В організаційному і кадровому забезпеченні.

Державні замовники, спираючись на BIM-орієнтовані нормативні документи і стандарти, гармонізовані з кращими міжнародними практиками, повинні задати тон на ринку у впровадженні BIM-технологій на всіх етапах інвестиційної діяльності.

Для успішного впровадження інформаційного моделювання необхідно перш за все розробити

документ – концептуальні засади, що в подальшому забезпечить прийняття відповідних законодавчих та нормативних актів. Одночасно необхідно розпочати роботу по розробці нормативних документів – національних стандартів, відповідних міжнародно визнаним аналогічним документам.

Створення та впровадження BIM як системи базується на сучасному її інформаційному забезпеченні, яке вимагає як чіткої класифікації, специфікації і кодування галузевої інформації; так і складної організації інформаційного забезпечення всіх етапів життєвого циклу проекту – хто яку інформацію створює (збирає, породжує, обробляє, перевіряє), кому передає, в який момент життєвого циклу, в якому обсязі і у якому вигляді; забезпечення відкритості і можливості доступу користувачів. Тому впровадження BIM в Україні має розпочатися з чіткої класифікації всього інформаційного простору будівельної галузі у відповідності до міжнародних стандартів, застосування сучасного національного класифікатора будівельної інформації.

Створення та накопичення відповідних баз даних є гарантією подальшого успішного функціонування BIM. З цією метою необхідно зобов'язати (зацікавити) виробників та постачальників будівельних матеріалів, конструкцій, машин, механізмів, технічного і технологічного обладнання та устаткування провести відповідну роботу для створення єдиного інформаційного простору будівельної галузі та житлово-комунального господарства, на основі прийнятої єдиної системи класифікації та кодування їх продукції, створення відповідних баз даних конструктивних елементів, які будуть використовуватись як в процесі проектування, так і в процесі їх подальшої експлуатації.

На цій основі відбуватиметься удосконалення проектування і експертизи, тендерних процедур і контрактів, управління будівництвом і експлуатацією будівель і споруд.

На першому кроці впровадження BIM-технологій пропонується удосконалити систему проектування, шляхом переходу до 3D-проектування життєвого циклу для об'єктів ССЗ, що призведе до значного скорочення термінів і трудомісткості формування проектної документації та дозволить формувати відповідну інформаційну базу. В даному випадку необхідно забезпечити вільний обмін інформацією на основі універсальних форматів IFC і XML, представлення проектної документації в електронному вигляді, організувати ведення електронних архівів проектів, баз даних об'єктів-аналогів.

Потрібно нормативно передбачити можливість експертизи BIM-проектів із застосуванням відповідних програмних комплексів. BIM-експертиза повинна перевіряти не тільки архітектурні, конструктивні, екологічні рішення проектів, відповідність їх вартості ринковим цінам, а й мати можливість зіставляти всі ці рішення з техніко-економічними показниками об'єктів-аналогів, в т.ч. побудованих в інших країнах, при відповідних умовах будівництва.

На етапі проведення тендерів на проектування та будівництво, державний замовник подаватиме на тендер орієнтовну інвестиційну вартість об'єкта на основі BIM, запропоновану йому проектною організацією. А підрядники виставлятимуть свої тендерні пропозиції, засновані на розрахунку не тільки за нормативами і стандартами, а й на основі внутрішніх нормативів, виходячи з умов будівництва, структури своєї організації, вартості окремих конструктивів і власного досвіду. У той же час, у своїй тендерній пропозиції, крім запропонованої вартості будівництва, підрядник зобов'язаний буде надати сітковий (календарний) графік, який допомагатиме визначити терміни поетапного фінансування, що впливатиме на ціну. Для порівняння різних пропозицій підрядників рекомендовано використовувати єдиний формат класифікації та кодування конструктивних елементів будівель і споруд, гармонізований з міжнародним стандартом Unifomat II. У напрямку формування довірливих відносин між усіма учасниками інвестиційних процесів в будівництві використовувати ФІДІК-контракти, реалізація яких супроводжується BIM-моделлями. Передбачити можливість застосування у перспективі IPD-контрактів.

Подальша робота з цією інформаційною моделлю об'єкта передбачає планування і управління всім процесом будівництва на основі сіткових (календарних) моделей, з урахуванням всіх можливих ризиків, змін у проектній документації та відхилень в ході будівництва. Весь документообіг і звітність в ході будівництва, здійснюватиметься у електронному вигляді.

**Базові організації. Реформа та нова система ДБН. Проектна документація. Обов'язки всіх учасників будівництва. Експертиза, якість та відповідність проектів будівництва законодавству, авторський та технічний нагляд.**

**Забезпечення вимог ДБН щодо безпеки, шумозахисту, пожежної безпеки, шляхів евакуації будівельника, архітектора / інженерів; будівельної компанії. Плани на випадок надзвичайних ситуацій. Вимоги щодо спеціальних видів будівель, таких як пористі будівлі, типи будівель та класифікація будинків, спеціальні будівлі, громадські будівлі, такі як школи, лікарні тощо. Регламенти, що стосуються використання земельної ділянки, такі як відстань до сусідів, доступ до будівель; спеціальні вимоги під час будівництва, вимоги до виробів, вимоги до дахів, стелі, сходів та вікон, аварійних виходів, ліфтів, газу і опалення, санітарії, паркінгу, будівництва без бар'єрів, заземлення та блискавкозахисту, електрики.**

Автори:

Барзилович Дмитро – президент ВГО «Асоціація експертів будівельної галузі», радник Президента ГС «Міждержавна гільдія інженерів консультантів»

Лагунова Ірина – керівник департаменту ГС «Міждержавна гільдія інженерів консультантів», старший викладач кафедри публічного адміністрування МАУП, аспірантка кафедри публічного адміністрування МАУП

Ніколаєв Всеволод – д.е.н., професор, Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ), кафедра публічного управління та публічної служби (Розділ «Ціноутворення»)

За участі:

Брунько Володимир – заступник керівника Науково-дослідного інженерно-технічного Центру ПАТ «Київ ЗНДІЄП»

Глеба Віктор – експерт з державного управління в сфері містобудування, дійсний член Української академії архітектури, доцент кафедри

## 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Зазначений перелік питань пов'язаний із сферою технічного регулювання у будівництві в цілому, існуючою системою нормування у будівництві (створення, застосування та оновлення будівельних норм) та реалізацією основних вимог, встановлених Технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд, стандартизацією будівельних виробів та процесів.

Завданням технічного регулювання як механізму публічного управління у будівництві є зниження загальних ризиків при будівництві та подальшій експлуатації споруд для реалізації права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та одночасного забезпечення сприятливого правового поля для розвитку бізнесу, залучення та захисту інвестицій і забезпечення стійкого розвитку територій.



Забезпечення технічного регулювання у галузі будівництва визначається законами, нормативно-правовими, нормативними актами та нормативними документами. Будівельні норми і стандарти у сукупності з процедурами оцінки відповідності складають сферу технічного регулювання у будівництві і є взаємопов'язаним комплексом документів, спрямованим на забезпечення надійності та безпеки будівельних об'єктів, створення безпечного та комфортного для життя і життєдіяльності середовища.

Будівельні норми є основою для проектування і будівництва об'єктів нерухомості. Нормами регламентуються вимоги до будівель, споруд і територій щодо пожежної безпеки, безпеки життя і здоров'я людини та захисту навколишнього природного середовища, безпеки експлуатації, доступності, захисту від шуму, економії енергії тощо, та загальні шляхи їх досягнення. Будівельні норми встановлюють вимоги до об'єкта будівництва – споруди або території. На відповідність вимогам будівельних норм проводять експертизу, здійснюють різні види нагляду та контролю. Якість будівельних норм є визначальним фактором для задоволення суспільних потреб.

Нормативні документи у будівництві (національні стандарти, стандарти підприємств та організацій) спрямовані на забезпечення реалізації вимог, установлених будівельними нормами, актуалізацію й гармонізацію національної нормативної бази відповідно до сучасних завдань будівельної галузі. Стандарти встановлюють вимоги до матеріалів та виробів, послуг, процесів, персоналу тощо.

Створення дієвого механізму регулювання питань пов'язаних з проектуванням та будівництвом шляхом імплементації європейських принципів та запровадження параметричного методу нормування, залучення більш широкого кола професійних організацій до розроблення будівельних норм, підвищення якості будівельної продукції (від проектної документації до споруд), підвищення кваліфікації проектувальників, впровадження нових технологій та матеріалів, вільне пересування продукції та послуг на ринку стане системним рішенням всього комплексу питань, що розглядаються у цій аналітичній записці.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

До 1992 року нормативна база у галузі будівництва розроблялася та супроводжувалася головними інститутами (базовими організаціями) Радянського Союзу, які знаходились в Москві, Санкт-Петербурзі (на той період Ленінграді), Ростові-на-Дону тощо. Зі здобуттям незалежності в Україні фактично була відсутня національна школа нормування та стандартизації, що створювало певні труднощі пов'язані з переглядом та оновленні будівельних норм. У період стагнації економіки України, за об'єктивних обставин, нормативна база будівельного комплексу практично не розвивалась.

Система СНиП («строительные нормы и правила») дісталась Україні у спадок після припинення існування Радянського союзу. Ці документи розроблялися розпорядчим методом, що було обґрунтовано для задоволення потреб планової економіки, та містили не тільки технічні вимоги, а й цілу низку правових вимог, що регулювали процедури пов'язані з будівництвом, необхідність отримання погоджень та дозволів. Крім СНиП в галузі будівництва діяли ще ВБН («відомчі будівельні норми»), СН («строительные нормы»), ВНТП («відомчі норми технологічного проектування»), ОНТП («общесоюзные нормы технологического проектирования») та інші, які також потребували перегляду, насамперед галузевими міністерствами. На сьогодні більшість СНиПів переглянуті та замінені на ДБН або стандарти, частина взагалі скасована.

Будівельні норми є складним за своєю суттю документом, взаємопов'язаним з цілою низкою інших будівельних норм і стандартів. Розроблення такого документа мають здійснювати організації, які мають значний досвід з нормування та стандартизації в галузі будівництва, відповідний науково-технічний кадровий потенціал, а також можуть не лише розробляти проекти будівельних норм, а й здійснювати їх супровід – вносити корективи у разі зміни ситуації на будівельному ринку – запровадження нових технологій у будівельному виробництві, впровадження у будівельну практику нових будівельних виробів, матеріалів і конструкцій тощо. Наявність досвіду з розроблення національних стандартів також є важливою складовою оскільки будівельні норми та стандарти є взаємоузгодженим комплексом документів і без досвіду роботи у сфері стандартизації створення цілісної системи нормативного регулювання будівництва практично неможливо.

Прийняття у 2009 році [Закону України «Про будівельні норми»](#) сприяло упорядкуванню процесу нормування. Закон:



- встановив чітке визначення будівельних норм, як підзаконного нормативного акту технічного характеру, відокремивши їх від нормативно-правових актів та надавши статусу обов'язкового до застосування в галузі будівництва документа;
- вирізнив два види будівельних норм – державні будівельні норми (ДБН) та галузеві будівельні норми (ГБН), які за своїм статусом є рівними;
- визначив виконавцями робіт з нормування у будівництві (розробниками будівельних норм) базові організації з науково-технічної діяльності у будівництві.

Статус базової організації з науково-технічної діяльності у будівництві надається відповідно до [постанови Кабінету Міністрів України від 14.07.2010 № 589](#) «Про затвердження Положення про базову організацію з науково-технічної діяльності у будівництві». Для отримання статусу базової організації науково-дослідна або науково-технічна (проектна) організація повинна: бути атестованою відповідно до Положення про державну атестацію науково-дослідних (науково-технічних) установ; мати науково-технічний і кадровий потенціал, дослідну базу, що підтверджено документами. Наказ Мінрегіону про надання статусу базової організації з науково-технічної діяльності у будівництві підписується на підставі розгляду заяви організації-претендента Експертною комісією Мінрегіону.

На сьогодні статус базової організації з науково-технічної діяльності у будівництві надано 31 організації при цьому лише 6 з них специфічного галузевого спрямування (зокрема зв'язок, будівництво автомобільних доріг, аеропортів ([перелік базових організацій](#) розміщено на сайті Мінрегіону).

Статус базової організації з науково-технічної діяльності у будівництві не надає комерційних переваг у діяльності юридичної особи, якій він надається.

Створення системи базових організацій дозволило в короткі строки здійснити перегляд майже 300 будівельних норм відповідно до [Програми перегляду державних будівельних норм і правил на період до 2015 року \[1\]](#). Разом з тим, досвід роботи над Програмою перегляду державних будівельних норм і правил на період до 2015 року засвідчив необхідність розширення кола організацій (наукових, науково-дослідних, проектних), що беруть участь у розробленні будівельних норм, та більш широкого залучення потенціалу інститутів Національної академії наук України, вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації, самоврядних організацій та інших. Критичними є питання обмеженого бюджетного фінансування наукових установ, відтоку кадрового потенціалу, за рахунок низьких заробітних плат та, як наслідок відсутність реального зворотнього зв'язку в трикутнику: «базові організації – забудовники – споживачі».

Правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації і застосування будівельних норм визначаються Законом України «Про будівельні норми». Відповідно до Закону «будівельні норми - затверджений суб'єктом нормування підзаконний нормативний акт технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури». Будівельні норми або їх окремі положень є обов'язковими для всіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які провадять будівельну, містобудівну, архітектурну діяльність та забезпечують виготовлення продукції будівельного призначення. Законом визначено, що державні та галузеві будівельні норми не підлягають реєстрації в Міністерстві юстиції України. Тобто будівельні норми це підзаконний нормативний акт який містить обов'язкові технічні вимоги до об'єкта будівництва (наприклад, лікарні, школи чи дороги) та не регулює правових питань! У разі якщо у будівельних нормах є правова вимога, наприклад, щодо необхідності отримання дозволу або погодження ця вимога є обов'язковою виключно у випадку її встановлення законом або іншим нормативно-правовим актом.

Державна політика у сфері нормування у будівництві базується на таких принципах:

- створення безпечних умов для життя та здоров'я людини;
- відкритості, прозорості і демократичності процедури розроблення, погодження та затвердження будівельних норм;
- доступності інформації про чинні будівельні норми;
- відповідності будівельних норм сучасним досягненням науки і техніки;
- відповідності будівельних норм вимогам законодавства, міжнародних норм та правил.

Суб'єктами нормування у будівництві є: Мінрегіон (затверджує ДБН – державні будівельні норми); та міністерства, до повноважень яких належать питання з нормування у будівництві (затверджують ГБН – галузеві будівельні норми). Перелік міністерств визначено [постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2010 № 197](#).

Розроблення, затвердження, внесення змін до державних будівельних норм та визнання їх такими, що втратили чинність, здійснюється Мінрегіоном.

Застосування будівельних норм або їх окремих положень є обов'язковим для всіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які провадять будівельну, містобудівну, архітектурну діяльність та забезпечують виготовлення продукції будівельного призначення.

Будівельні норми це консолідований досвід щодо забезпечення безпеки об'єктів нерухомості, що був набутий емпіричним шляхом в процесі будівництва і експлуатації споруд. Сучасні будівельні норми містять перевірені науковими дослідженнями і багаторічним практичним досвідом вимоги до будівель і споруд. Будівельні норми пропонують суб'єктам технічного регулювання прийнятний метод контролю безпеки будівель, споруд та їх компонентів на стадіях проектування та будівництва.

Дотримання вимог будівельних норм має на меті запобігання руйнуванню будівельних та огорожувальних конструкцій, не допущення виникнення пожеж, створення комфортних та здорових умов перебування людей, тварин і рослин, а також забезпечення швидкої та безпечної евакуації у разі виникнення екстремальних ситуацій.

Призначення будівельних норм полягає в зниженні ризиків, пов'язаних з експлуатацією будівель і споруд, до прийнятого суспільством рівня. З цієї точки зору, будь-які норми, незалежно від того, що є предметом їх регулювання – пожежна безпека, електричні мережі, санітарно-технічне обладнання, вентиляція, або енергоресурси - повинні відображати поточний рівень ризиків, який суспільство на даному етапі свого розвитку вважає прийнятним. При цьому, призначення норм залишається незмінним при будь-якому прийнятному рівні ризиків і полягає в охороні здоров'я, забезпеченні безпеки і створенні гідних умов існування людей. Різниця між різними рівнями ризику в ступені здоров'я, безпеки і комфорту. В економічно розвинених суспільствах цей ступінь набагато вище, ніж в менш розвинених. Відповідно, в розвинених країнах очікуваний суспільством рівень ризиків набагато нижче, ніж рівень ризиків, які менш розвинене суспільство вважає прийнятним.

За своєю природою будівельні норми пред'являють мінімальні вимоги до об'єктів будівництва шляхом встановлення мінімально допустимих обмежень, нижче яких учасник будівельної діяльності не повинен опускатися. У разі недотримання встановлених обмежень, виникає загроза того, що будівля або споруда перестане забезпечувати прийнятний рівень безпеки для життєдіяльності людини та задовольняти функціональне призначення.

Оскільки будівельні норми є інструментом контролю ризиків, пов'язаних із загрозою здоров'ю та життю людини, в них, як правило, наводять фізичні величини – довжина, площа, обсяг, щільність, тиск, час тощо. Будівельні норми не застосовують для оцінки показників, які не можуть бути кількісно виміряні, наприклад зовнішній вигляд будівель, архітектурні форми, колір. Вони мають встановлювати обмеження, якими учасники будівельної діяльності мають керуватися під час вибору об'ємно-планувальних рішень, матеріалів, виробів, обладнання.

У світі відсутні єдині вимоги до форми затвердження будівельних норм, вони можуть мати різний вигляд: у вигляді додатку до державного закону (Нова Зеландія), у вигляді комплексу індивідуальних кодексів різних суб'єктів федерації (США), в вигляді єдиного документа (Саудівська Аравія), або у вигляді нормативного акта (Україна).

У сучасній практиці будівельного нормування використовуються два основні методи - розпорядчий [англ. prescriptive] і параметричний [англ. performance-based]. Існує також цільовий метод, який є модифікацією параметричного методу. Різниця між ними полягає в тому, що знаходиться у фокусі нормування. Параметричні норми акцентують увагу на ціль, яку необхідно досягти, у центрі уваги розпорядчих норм – засоби досягнення цілі.

Параметричні норми допускають безліч альтернативних шляхів досягнення поставленої мети, в той час як розпорядчі норми пропонують єдиний шлях – той, який прописаний в нормативній вимозі. При цьому, як правило, розпорядчі норми навіть не передбачають формулювання мети,

яку необхідно досягти. Розробники розпорядчих норм виходять з того, що суворе дотримання запропонованих вимог забезпечує досягнення мети, яка мається на увазі. Наприклад, параметрична норма встановлює вимогу щодо мінімальної вогнестійкості перегородки протягом двох годин і надає проектувальнику можливість самостійно вибрати технічне рішення, будівельні матеріали та метод зведення для досягнення цього заданої характеристики. Розпорядча норма дає детальний опис конструкції перегородки, матеріалів, що застосовуються і методу зведення перегородки, тобто комплексу заходів, які, на думку розробника норми, призведуть до необхідної вогнестійкості конструкції. При цьому проектувальник може й не знати яку саме ступінь вогнестійкості необхідно досягти.

Розпорядчий метод є найстарішим серед інших методів нормування. Він докладно описує матеріали і методи, розміри і місце розташування конструкцій і компонентів, а також інші специфічні характеристики, які повинні бути забезпечені для досягнення мети нормування. Розпорядчі норми значно обмежують творчу свободу проектувальника і можливість економії ресурсів у випадках, коли замість запропонованих матеріалів і методів можливе використання замінників, які за своїми технічними характеристиками не гірше або навіть краще запропонованих. Однією з ознак розпорядчих норм є громіздкість, що значно ускладнює їх оновлення та підтримання в актуальному стані. Це також ускладнює сприйняття і використання норм кінцевими користувачами. Розпорядчі норми намагаються сформувати «віртуальний макет» будівлі або споруди шляхом опису всіх аспектів - від фундаменту до блискавкозахисту на даху, від влаштування підлог до збирання побутового сміття. Параметричний метод вважається світовою спільнотою одним з найбільш прогресивних і перспективних методів нормування у будівництві.

Застосування «розпорядчих» норм стримує проектувальника у прийнятті рішення щодо застосування нових технологій або матеріалів, проте спрощує роботу наглядових і контролюючих органів оскільки існує чіткий «еталон» з яким можливо порівняти прийняті показники або рішення. Разом з тим, гнучкість «параметричних» норм надає проектувальнику широкий вибір у прийнятті рішень, але й накладає підвищену відповідальність оскільки необхідно буде довести безпечність прийнятих рішень наглядовому (контролюючому) органу.

Діючі в Україні будівельні норми переважно носять розпорядчий характер, є занадто зрегульованими, не дозволяють проектувальнику самостійно обирати кращі будівельні матеріали та застосовувати нові технології. Крім того вони містять безліч посилань на стандарти (переважно на матеріали та вироби), роблячи їх обов'язковими до виконання, що протирічить світовій практиці технічного регулювання, створюючи бар'єри для вільного пересування товарів на ринку та застосування новітніх технологій. Розпорядчі будівельні норми ускладнюють застосування інформаційних технологій при проектуванні, зокрема BIM.

Перехід на параметричний метод є загальною світовою тенденцією і має відбуватись поступово. Застосування параметричних норм дозволить відійти від практики відхилень та сприятиме формуванню прошарку відповідальних кваліфікованих проектувальників і замовників з одного боку та зменшить можливість експертизи до маніпулювань з іншого (і проектувальник і експерт повинні будуть довести правильність запропонованих проектних рішень відповідними розрахунками, а не застосовувати практику «тупого» відсилу до положення ДБН). Прикладом можуть слугувати скандинавські країни (Нідерланди, Швеція, Швейцарія) де поступове запровадження «параметричних» норм (протягом 40 років) сприяло застосуванню нових технологій у проектуванні та будівництві, розвитку цифрових методів моделювання (саме ці країни першими почали застосовувати BIM технології) та формуванню професійного середовища.

Враховуючи наведене нагальною є потреба закріплення на законодавчому рівні подальшого розвитку системи будівельних норм шляхом параметричного нормування.

Будівельні норми є основою для проектування і будівництва об'єктів нерухомості та задоволення вимог щодо безпеки, шумозахисту, пожежної безпеки, шляхів евакуації тощо. Через норми реалізуються основні вимоги до будівель та споруд, встановлені Технічним регламентом, щодо пожежної безпеки, безпеки життя і здоров'я людини та захисту навколишнього природного середовища, безпеки експлуатації, доступності, захисту від шуму, економії енергії тощо і вимоги до планування територій. **Технічний регламент будівельних виробів, будівель і споруд, розроблений з урахуванням вимог Директиви Ради Європи 89/106/ЄЕС від 21.12.1988 про зближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав – членів стосовно будівельних виробів, затверджено [Постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 N 1764](#).**

Згідно з Технічним регламентом будівельних виробів, будівель та споруд до основних вимог відносяться:

- механічний опір та стійкість;
- пожежна безпека;
- безпека життя і здоров'я людини та захист навколишнього природного середовища;
- безпека експлуатації (забезпечення доступності);
- захист від шуму;
- економія енергії.

Для більш повного розуміння наводимо перші дві вимоги.

Основна вимога щодо механічного опору та стійкості означає, що будівлі та споруди повинні бути спроектовані та побудовані таким чином, щоб навантаження на них під час їх будівництва та експлуатації не призвело до:

- руйнування всієї будівлі або споруди, або її частини;
- деформації, яка перевищує гранично допустимий ступінь, установлений у відповідних будівельних нормах та нормативних документах;
- пошкодження частин будівель або споруд, або кріплення, або встановленого обладнання внаслідок деформації несучих конструкцій.

Основна вимога щодо забезпечення пожежної безпеки встановлює що, будівлі та споруди повинні бути спроектовані і побудовані таким чином, щоб у разі пожежі:

- несуча здатність конструкції була збережена протягом строку, передбаченого проектом будівництва;
- виникнення і поширення вогню всередині будівель та споруд було у межах допустимого ступеня;
- поширення вогню на сусідні будівлі та споруди було обмеженим;
- люди могли скористатися можливістю евакуації;
- була передбачена безпека пожежної охорони під час проведення аварійно-рятувальних робіт.

Доказом дотримання основних вимог Технічного регламенту є виконання вимог будівельних норм. Будівельними нормами повинні бути встановлені параметри, направлені на виконання вимоги до об'єкта будівництва - споруди або території.

Оскільки будівельні норми підзаконні нормативні акти технічного характеру вони повинні забезпечити виконання встановлених вимог, при цьому надаючи можливість застосування нових прогресивних матеріалів і технологій. І знову постає питання необхідності переходу до параметричного нормування.

Будівельні норми розробляються на найбільш поширені види та типи споруд (школи, лікарні, громадські будівлі, торгові центри тощо) відповідно до потреб будівельного ринку.

Щодо обов'язків учасників будівництва вони обумовлені чинним законодавством, визначаються договорами на проектування, підряд, консалтинг тощо і не регулюються будівельними нормами.

Вимоги будівельних норм та стандартів є основним джерелом інформації при підготовленні та експертуванні проектної документації. Відповідно до [Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»](#) проектна документація на будівництво об'єктів розробляється у [порядку](#), встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування ([наказ Міністерства від 16.05.2011 № 45](#) «Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів», зареєстровано в Мін'юсті 01.06.2011 за № 651/19389), з урахуванням вимог містобудівної документації та вихідних даних і дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил та затверджується замовником.

Затвердження проектної документації на будівництво об'єктів, що споруджуються із залученням

бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України ([постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560](#) «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»).

Вимоги до складу та змісту проектної документації наведені в [ДБН А.2.2-3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво об'єктів»](#). Вимоги щодо складу та змісту науково-проектної документації на реставрацію пам'яток архітектури та містобудування, у тому числі складання реставраційного завдання, встановлено [ДБН А.2.2-14:2016 «Склад та зміст науково-проектної документації на реставрацію пам'яток архітектури та містобудування»](#).

Відповідно до ДБН А.2.2-3:2014 проектна документація розробляється за такими стадіями:

- техніко-економічне обґрунтування (ТЕО);
- техніко-економічний розрахунок (ТЕР);
- ескізний проект (ЕП); проект (П);
- робочий проект (РП);
- робоча документація (Р).

ДБН передбачає можливість проектування в одну, дві або три стадії в залежності від класу наслідків (відповідальності) об'єкта (СС1-СС3).

Для об'єктів класу наслідків (відповідальності) СС1 проектування здійснюється: в одну стадію - робочий проект (РП) або у дві стадії для об'єктів невиробничого призначення - ескізний проект (ЕП), а для об'єктів виробничого призначення та лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури - техніко-економічний розрахунок (ТЕР) та для обох - робочий проект (РП).

Для об'єктів класу наслідків (відповідальності) СС2, а також комплексів (будов), до складу яких входить хоча б один об'єкт, що за класом наслідків (відповідальності) належить до об'єктів із середніми наслідками (СС2) за рішенням замовника проектування може здійснюватися в дві або три стадії:

- при двостадійному проектуванні: стадія проект (П); стадія робоча документація (Р);
- при тристадійному проектуванні:

для об'єктів невиробничого призначення – стадія ЕП або, за відповідним обґрунтованим рішенням замовника, стадія ТЕО, а для об'єктів виробничого призначення та лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури – стадія ТЕО; стадія П; стадія Р.

Для об'єктів класу наслідків (відповідальності) СС3, а також комплексів (будов), до складу яких входить хоча б один об'єкт, що за класом наслідків (відповідальності) належить до об'єктів із значними наслідками (СС3), проектування виконується в три стадії:

для об'єктів невиробничого призначення – стадія ЕП або, за рішенням замовника, стадія ТЕО, а для об'єктів виробничого призначення та лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури – стадія ТЕО; стадія П; стадія Р.

Стадійність проектування – це механізм мінімізації ризиків для замовника та проектувальника, що має надавати можливість на кожному етапі внести необхідні корективи в проект для забезпечення очікуваного результату. Разом з тим, часто зустрічаються ситуації коли замовник бажаючи прискорити строки реалізації проекту та маючи негативний досвід довготривалого погодження проектної документації розпочинає будівництво не маючи затвердженої проектної документації. Часто така ситуація зустрічається при бюджетному фінансуванні оскільки є потреба в освоєнні коштів у поточному році. При наявності автоматизованих засобів проектування процес проектування здебільшого здійснюється в одну стадію (здешевлення проектування). Така ситуація практично невілює сам процес проектування та експертування, знижуючи якість кінцевого продукту – будівлі та споруди та погіршуючи стан навколишнього середовища, адже процес проектування покликаний гарантувати створення будівель з урахуванням екологічних вимог, забезпечувати якість і характеристики рівнів стійкості, безпеки, здоров'я, комфорту і ефективного використання ресурсів. Загальні принципи проектування повинні дозволяти



замовникам та проектувальникам забезпечувати необхідну якість внутрішнього середовища у будівлі. Грунтуючись на вимогах, обмеженнях і фактичних умовах, проектувальники будівель повинні визначати задані показники, які будуть досягнуті при певних капітальних і експлуатаційних витратах на всіх стадіях життєвого циклу.

Вирішенню цієї проблеми сприяла б імплементація європейських підходів проектування в українське нормативне поле шляхом внесення змін до ДБН А.2.2-3:2014.

Інші проблемні аспекти розроблення та експертизи проектів детально розглянуті в [зеленій книзі «Системний перегляд якості державного регулювання ринку «Проектування об'єктів будівництва»](#) [2], розробленій Офісом ефективного регулювання BRDO, та Аналітичній записці «Рекомендації щодо усунення корупційних ризиків при проведенні експертизи проектної документації на будівництво», розробленій командою експертів урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції» [3].

Ще одним етапом забезпечення якості об'єкта будівництва, крім експертизи проекту, є авторський та технічний нагляд, які здійснюються під час зведення об'єкта будівництва на відповідність виконуваних робіт проектним рішенням. Авторський нагляд здійснюється архітектором — автором проекту об'єкта архітектури, іншими розробниками затвердженого проекту або уповноваженими ними особами. Замовник і генпроектувальник (проектувальник) в умовах договору на проектування визначають виконавця авторського нагляду, і авторський нагляд здійснюється відповідно до договору із замовником. Технічний нагляд забезпечується замовником та здійснюється за його дорученням особами, які мають відповідний кваліфікаційний сертифікат інженеру технічного нагляду. При цьому, замовник може здійснювати технічний нагляд на об'єкті будівництва і власними силами — у разі наявності у нього кваліфікації або наявності в його структурі відповідних кваліфікованих працівників. Цей нагляд має на меті здійснення контролю за дотриманням проектних рішень та вимог стандартів, будівельних норм, а також контролю за якістю та обсягами робіт, виконаних під час будівництва або зміни такого об'єкта. Оскільки нагляд здійснюється за належним виконанням робіт виключається залучення для здійснення технічного нагляду осіб, які працюють у проектній або будівельній організації, яка виконує роботи на об'єкті, що підлягає контролю. Порядок здійснення авторського та технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури затверджений [постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 р. № 903](#).

Практика здійснення авторського та технічного нагляду виявляє низку проблемних питань, зокрема.

Замовник має право з метою здійснення контролю та нагляду за будівництвом і прийняття від свого імені відповідних рішень укласти договір про надання такого виду послуг із спеціалізованою організацією або спеціалістом. У цьому разі в договорі будівельного підряду визначаються функції та повноваження такого спеціаліста. Договір підряду укладається у письмовій формі. Істотними умовами договору підряду є умови здійснення авторського та технічного нагляду за виконанням робіт. Примірний договір підряду затверджено Мінрегіоном (пункт 5 Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві, затверджених [постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2005 № 668](#)). Однак Примірний договір підряду в капітальному будівництві не містить жодних умов, функцій і повноважень щодо здійснення технічного нагляду, необхідність яких передбачена зазначеними законодавчими актами. При цьому, законодавчі підстави для затвердження Мінрегіоном примірного договору на здійснення технічного нагляду жодним законодавчим актом України на сьогодні не визначено, то ж діючи в межах і спосіб, визначений законом, міністерство позбавлене можливості розробити та затвердити такий примірний договір.

Процес проведення технічного нагляду певної частки складних об'єктів, насамперед інфраструктурних або об'єктів промислового призначення, вимагає залучення фахівців різної спеціалізації. Наприклад, при здійсненні технічного нагляду за реконструкцією мереж тепlopостачання та теплових пунктів потрібні спеціалісти, що знаються на котлах, теплових мережах, будівельних роботах, автоматизованих і інформаційних системах тощо. Разом з тим сьогодні законодавство не передбачає можливість створення групи інженерів технічного нагляду за будівництвом (інженерів-консультантів) для вирішення низки питань, що виникають при будівництві.

Чинне законодавство вимагає обов'язкового здійснення технічного нагляду на об'єкті будівництва замовником (інженером технічного нагляду). Разом з тим, забудова присадибних, дачних і садових земельних ділянок може здійснюватися на підставі будівельного паспорта забудови земельної ділянки. Для таких об'єктів розроблення проекту будівництва здійснюється виключно за бажанням



замовника, таким чином виникає питання яким чином має здійснюватися технічний нагляд під час будівництва на підставі будівельного паспорта. З однієї сторони, здійснення технічного нагляду є обов'язковим при спорудженні будь-яких об'єктів будівництва, з іншої – за відсутності проектної документації забезпечити технічний нагляд, який полягає насамперед у здійсненні контролю за дотриманням проектних рішень, неможливо.

Відповідно до Порядку проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури Комісія протягом п'яти робочих днів після прийняття рішення про видачу кваліфікаційного сертифіката вносить до реєстру атестованих осіб відомості про особу, що його отримала. Користуючись вільним доступом до інформації щодо атестованих інженерів технічного нагляду недобросовісної організації, що здійснюють містобудівну діяльність подають завідомо недостовірну інформацію щодо наявних у них спеціалістів. Особливо часто така схема використовується під час подання тендерних пропозицій при здійсненні закупівель у системі «ProZorro». Законодавством не передбачена відповідальність за неправомірне використання даних з реєстру атестованих осіб під час здійснення містобудівної діяльності.

Плани на випадок надзвичайних ситуацій розробляються відповідно до статті 130 [Кодексу цивільного захисту України](#) (далі – Кодекс) Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання. В межах єдиної державної системи цивільного захисту функціонує система планування, яка охоплює функціональні та територіальні підсистеми та їх ланки, органи управління та підпорядковані їм сили цивільного захисту, відповідні суб'єкти господарювання, які виконують завдання цивільного захисту. Зазначена система містить плани щодо [реагування на надзвичайні ситуації](#); локалізації і ліквідації наслідків аварій на об'єктах підвищеної небезпеки; цивільного захисту на особливий період; основних заходів цивільного захисту України на рік; основних заходів цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем та їх ланок на рік; проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного рівня у мирний час або відповідні заходи в мобілізаційних планах щодо проведення такої цільової мобілізації.

Порядок розроблення цих планів визначається Кабінетом Міністрів України ([постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 р. № 626](#)).

Призначення планів полягає у визначенні та обґрунтуванні цілей і шляхів їх досягнення на основі визначення комплексу завдань і робіт, а також ефективних методів, способів і ресурсів усіх видів, необхідних для захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

Тож напряму зазначені плани не стосуються питань пов'язаних з будівництвом. **Разом з тим, одним із дієвих способів запобігання настанню надзвичайних ситуацій та зменшення їх впливу, у разі настання, на навколишнє середовище та існування людини є врахування можливості настання таких ситуацій при розробленні містобудівної та проектної документації. Вимоги Технічного регламенту, будівельних норм та стандартів спрямовані у тому числі на зменшення впливу наслідків від настання надзвичайної ситуації. В Україні діє низка державних будівельних норм, спрямованих на попередження настання надзвичайних ситуацій, формування безпечного середовища існування людини та зниження ризиків від настання таких ситуацій. Наприклад, ДБН В.1.2-14-2009 «Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ» та ДБН Б.1.1-5-2007 «І-частина. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) на особливий період у містобудівній документації (ДСК). II-частина. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) на мирний час у містобудівній документації». Будівельні норми враховують [методику оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру](#) [4] та [класифікацію надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями](#) [5]. Визначення класу наслідків (відповідальності) будівель і споруд під час проектування дозволяє забезпечити необхідний рівень безпеки для здоров'я та життя людей, які постійно або періодично перебуватимуть на об'єкті або які знаходитимуться зовні такого об'єкта у разі виникнення надзвичайної ситуації, матеріальних збитків чи соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або втратою цілісності об'єкта. За класами відбувається поділ на об'єкти з незначними наслідками (СС1), об'єкти з середніми наслідками (СС2) та об'єкти зі значними наслідками (СС3).**

Клас наслідків визначається за шістьма ознаками:

- кількість осіб, які постійно перебувають на об'єкті;
- кількість осіб, які періодично перебувають на об'єкті;
- кількість осіб, які перебувають поза об'єктом;
- обсяг можливого економічного збитку;
- втрата об'єктів культурної спадщини;
- припинення функціонування комунікацій транспорту, зв'язку, енергетики, інших інженерних мереж.

За наведеною класифікацією відповідно до статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено систему проведення експертизи, а також встановлено ступені ризику відповідно до [постанови Кабінету Міністрів України від 05.09.2018 № 715](#) «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій». Разом з тим, чинний Технічний регламент, прийняти у 2006 році, не дозволяє у повному обсязі здійснювати контроль за якістю будівельної продукції, що позначається на якості будівель і споруд та, як наслідок, призводить до більш масштабних руйнувань у випадку настання надзвичайної ситуації. Вирішенням цієї проблеми може стати прийняття проекту Закону України «Про основні вимоги до споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів», розробленого на підставі [Регламенту ЄС №305/2011](#) Європейського Парламенту і Ради [6], яким передбачається комплексно врегулювати суспільні відносини суб'єктів господарювання у процесі проведення технічної апробації будівельних виробів, а також удосконалити захист прав споживачів шляхом підвищення рівня поінформованості про якість і безпеку будівель та споруд, будівельних виробів.

Відстані. Частиною 5 статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначається, що містобудівні умови та обмеження містять:

- мінімально допустимі відстані від об'єкта, що проектується, до червоних ліній, ліній регулювання забудови, існуючих будинків та споруд;
- охоронні зони об'єктів транспорту, зв'язку, інженерних комунікацій, відстані від об'єкта, що проектується, до існуючих інженерних мереж.

Отже питання відстаней частково врегульовано на законодавчому рівні. Водночас у нормуванні питання дотримання відстаней регулюється насамперед ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій», ДБН Б.2.2-1-2008 «Кладовища, крематорії та колумбарії. Норми проектування»; ДБН Б.2.2-5-2011 «Благоустрій територій»; ДБН Б.2.4-1-94 «Планування і забудова сільських поселень»; ДБН Б.2.4-4-97 «Планування та забудова малих сільськогосподарських підприємств та селянських (фермерських) господарств» та інш. Разом з тим, неузгодженість між собою цих будівельних норм призводить до маніпулювань, як з боку замовників так і з боку контролюючих органів.

Доступність. На законодавчому рівні питання доступності до будівель осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення врегульовано Законом «Про регулювання містобудівної діяльності». Згідно статті 2 Закону планування і забудова територій - діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення.

Також стаття 31 Закону визначає, що обов'язковій експертизі підлягають проекти будівництва об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, - щодо дотримання нормативів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення, у тому числі щодо дотримання нормативів з питань створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення.

Вимоги закону реалізуються через ДБН В.2.2-17-2006 «Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення», ДСТУ-Н Б В.2.2-31:2011 «Настанова з облаштування будинків і споруд цивільного призначення елементами доступності для осіб з вадами зору та слуху», ДСТУ Б ISO 21542:2013 Будинки і споруди. Доступність і зручність використання побудованого життєвого середовища (ISO 21542:2011, IDT) тощо.

У будівельних нормах визначається, що доступні для маломобільних груп будинки і споруди це будинки і споруди, у яких реалізований комплекс архітектурно-планувальних, інженерно-технічних, ергономічних, конструкційних і організаційних заходів, що відповідають нормативним вимогам щодо забезпечення доступності і безпеки маломобільних груп населення. Вимоги цього документа поширюються на проектування та реконструкцію цивільних (житлових та громадських) будинків та споруд з урахуванням потреб людей, які відносяться до маломобільних груп населення, функціонально-планувальні елементи будинків і споруд, їх земельні ділянки, а також на вхідні вузли, комунікації, шляхи евакуації, приміщення (зони) проживання, обслуговування і робочі місця, а також їх інформаційне та інженерне обладнання.

Разом з тим, обмеження дії будівельних норм на етапі експлуатації будівель практично зводить нанівець спроби створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на введених в експлуатацію об'єктах. Спроби на державному рівні поліпшити умови доступності людей з обмеженими фізичними можливостями шляхом внесення відповідних вимог в ліцензійні умови провадження господарської діяльності підтвердили недосконалість чинного нормативного забезпечення. Так, в частині 28 ліцензійних умов суб'єктів господарської діяльності, що надають фінансові послуги [7], визначено, що «Приміщення, у яких здійснюється обслуговування клієнтів (споживачів), повинні бути доступними для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення відповідно до державних будівельних норм, правил і стандартів», але вимоги ДБН поширюються на проектування та реконструкцію цивільних (житлових та громадських) будинків та споруд, тобто не є обов'язковими на етапі їх експлуатації. На необхідність забезпечення нормативними вимогами доступності існуючих об'єктів багаторазово звертали увагу Мінрегіону представники громадських об'єднань людей з інвалідністю, що підтверджує актуальність поширення дії будівельних норм на етап експлуатації об'єктів.

Використання земельних ділянок це складне комплексне питання, яке має розглядатись у рамках декількох аналітичних записок, зокрема № 3, 4, 5.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

Всі зазначені у попередньому розділі проблеми так, чи інакше пов'язані з діючою системою технічного регулювання. Зазначене не дозволяє Україні інтегруватися у європейський нормативний простір, породжує процедури, що можуть містити корупційні ризики (зокрема в частині отримання відхилень від будівельних норм, під час здійснення експертизи та проведення архітектурно-будівельного контролю), не створює умов для швидкого та безпечного просування нових технологій та матеріалів, стримує розвиток будівельної галузі.

Працездатна система технічного регулювання є фундаментом будівництва та експлуатації будівель і споруд, що дозволяє встановлювати мінімальні обов'язкові вимоги до всіх об'єктів і суб'єктів будівельної діяльності та відкриває механізми контролю за дотриманням цих вимог, оцінки відповідності об'єктів і суб'єктів регулювання. Система технічного регулювання спрямована на задоволення очікувань суспільства від результатів будівельної діяльності – будівель, споруд, будівельних матеріалів і виробів, що застосовуються при будівництві, в частині їх фізичної, санітарної та екологічної безпеки.

З підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна взяла на себе зобов'язання перед ЄС щодо покращення якості технічних регламентів, стандартів, методів тестування, ринкового нагляду та акредитації; впровадження гармонізованих європейських стандартів (EN) як національних стандартів.

Згідно з Угодою про асоціацію, Україна до 2020 року повинна імплементувати Регламент (ЄС) № 305/2011 Європейського парламенту та ради від 09.03.2011 р. «Про встановлення гармонізованих умов для реалізації будівельної продукції та скасування Директиви Ради 89/106/ЄЕС» та гармонізувати відповідні стандарти, застосування яких є доказом виконання вимог Регламенту. Основним завданням імплементации Регламенту (ЄС) № 305/2011 є формування нормативно-правових

засад утворення в Україні системи технічного регулювання спроможної скооперуватись з європейською Угодою про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА), після її підписання, та органічно інтегруватись до системи технічного регулювання ЄС.

Крім того, з метою побудови системи технічного регулювання у будівництві максимально наближеної до європейської моделі необхідно адаптувати національне законодавство до європейського, оновити будівельні норми, гармонізувати національні стандарти із європейськими (EN) та міжнародними (ISO).

Для цього необхідно здійснення низки законодавчих та нормативних перетворень.

**1.** Прийняти проект Закону України «Про основні вимоги до споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів», розробленого на основі Регламенту (ЄС) № 305/2011 та нормативно-правових актів необхідних для його реалізації.

Прийняття Закону дозволить:

- поширити загальні принципи технічного регулювання та вимоги Технічного регламенту на кінцевий продукт будівництва – будівлю/споруду;
- комплексно врегулювати суспільні відносини суб'єктів господарювання у процесі проведення технічної апробації будівельних виробів та здійснення декларування;
- посилити захист прав споживачів, зокрема шляхом підвищення рівня поінформованості про якість і безпеку споруд і будівельних виробів;
- запровадити ринковий нагляд, який фактично сьогодні не працює;
- поширити вимоги будівельних норм на весь період життєвого циклу споруди (від задуму до ліквідації об'єкта).

**2.** Внести зміни до Закону України «Про будівельні норми».

Внесення змін до Закону дозволить:

встановити на стадії проектування вимоги до експлуатації будівель і споруд, які, в разі виконання вимог та заходів, передбачених проектною документацією, гарантуватимуть безпечне використання об'єкта за функціональним призначенням протягом встановленого терміну експлуатації;

- запровадити параметричний метод нормування у будівництві;
- чітко визначити предмет регулювання будівельних норм та об'єкту нормування;
- вдосконалить процедуру зберігання справ будівельних норм;
- створити інформаційну систему, що міститиме актуалізовані тексти будівельних норм (зі змінами та поправками), та надаватиме можливість швидкого і зручного доступу.

**3.** Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 14 липня 2010 р. № 589 «Про затвердження Положення про базову організацію з науково-технічної діяльності у будівництві», що сприятиме залученню до процесу нормування у будівництві закладів вищої освіти, наукових установ, професійних саморегулювних організацій, і, як наслідок, посилить інституційний потенціал базових організацій.

**4.** Прийняти Програму перегляду будівельних норм з застосуванням параметричного методу нормування, що дозволить:

- оновити та осучаснити будівельні норми;
- усунути неузгодженість та дублювання вимог;
- поступово перейти до параметричного нормування;
- знизити корупційні ризики, що можуть виникати під час застосування норм;
- відійти від практики відхилень;
- сприятиме застосуванню нових прогресивних матеріалів та технологій.

**5.** Прийняти програму гармонізації стандартів EN та ISO у галузі будівництва, що сприятиме:

- виконанню Угоди про асоціацію;
- наближенню підписання Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА), що дозволить наносити на українські товари СЕ маркування та добитися взаємо визнання сертифікатів відповідності;
- наближенню національного нормативного поля до європейського, у тому числі щодо стадійності та етапності проектування;
- вільному пересуванню товарів та послуг на ринку.

**6.** Скоригувати навчальні програми закладів вищої освіти в частині викладання сучасних основ та підходів технічного регулювання, методів проектування, навчання проектування за Єврокодами та розробити програму перепідготовки фахівців для запровадження проектування за Єврокодами в Україні, що дозволить підвищити кваліфікаційний рівень фахівців та їх конкурентоспроможність на міжнародному ринку.

**7.** Встановити на рівні нормативних документів (станданти-настанови) алгоритм обстеження стану будівель та споруд, виконання ремонтів для підтримання у їх належному експлуатаційному стані, що дозволить забезпечити виконання вимог Технічного регламенту на етапі експлуатації, підвищить надійність та доступність будівель/споруд, встановить взаємозв'язок між будівельними нормами та нормативними документами в частині підтримання експлуатаційних характеристик.

З метою вирішення проблемних питань, пов'язаних зі здійсненням авторського та технічного нагляду необхідно.

**1.** Шляхом внесення змін до Закону України «Про архітектурну діяльність» встановити особливості здійснення технічного нагляду за будівництвом об'єкта на підставі будівельного паспорта, що дозволить прибрати неузгодженість законодавства в частині здійснення технічного нагляду під час проектування та будівництва на підставі будівельного паспорта.

**2.** Передбачити можливість здійснення технічного нагляду за будівництвом групою інженерів технічного нагляду або інженером-консультантом, як суб'єкта господарської діяльності, шляхом внесення зміни до Закону України «Про архітектурну діяльність» та Порядку здійснення технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2009 року № 903.

**3.** Запровадити електронні кабінети архітекторів та інженерів технічного нагляду, які відображатимуть об'єкти будівництва, на яких такі особи здійснюють авторський та технічний нагляд, із функцією електронного підтвердження здійснення нагляду за допомогою кваліфікованого електронного підпису та встановити адміністративну відповідальності за неправомірне використання даних з реєстру атестованих осіб під час здійснення містобудівної діяльності (зміни до Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»; статті 96 Глави 8 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

**4.** Шляхом внесення змін до Законів України «Про архітектурну діяльність» та «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» визначити авторський нагляд як добровільне право автора проекту, а не як обов'язок замовника, що дозволить уникнути дублювання функцій технічного та авторського нагляду.

**5.** Наказом Мінрегіону затвердити примірну форму договору надання послуг з інжинірингу якою передбачити функції, обов'язки та процедуру вирішення спорів у процесі створення об'єкта будівництва.

### Література

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011N 471 «Про затвердження [Програми перегляду державних будівельних норм і правил на період до 2015 року](#)»;
2. [ЗЕЛЕНА КНИГА «Системний перегляд якості державного регулювання ринку «Проектування об'єктів будівництва»](#);
3. Аналітична записка «Рекомендації щодо усунення корупційних ризиків при проведенні експертизи проектної

документації на будівництво», розробленій командою експертів урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції»;

4. [Постанова Кабінету Міністрів від 15.02.2002 № 175 «Про затвердження методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру»;](#)
5. [Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 № 368 «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями»;](#)
6. Регламент (ЄС) № 305/2011 Європейського парламенту та ради від 9 березня 2011 р. «Про встановлення гармонізованих умов для реалізації будівельної продукції та скасування Директиви Ради 89/106 / ЄЕС»;
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 № 913 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів)»;



## Ціноутворення у будівництві

### 1. ПРОБЛЕМИ

Ціноутворення у будівельній галузі в Україні має загалом два системні недоліки.

По-перше, на відміну від розвинених країн з ринковою економікою, в українській практиці не застосовується концепція витрат життєвого циклу (*Life Cycle Costing*), згідно з якою витратами інвестора (держави) приймаються вартість будівництва і утримання та експлуатації та об'єктів [1; 2], тим більше, новітня її модифікація повної оцінки існування (*Whole Life Appraisal*), де ураховуються додатково усі підготовчі витрати, витрати на ліквідацію об'єктів та співвідношення між сумарними витратами і вигодами [3]. Це означає, що у будівельній галузі України відсутня необхідна нормативно-правова, методична та інформаційна база, програмні комплекси для управління вартістю проектів. При державних закупівлях як складовій процесу ціноутворення відбувається хибна орієнтація на критерій мінімальної ціни пропозиції.

У результаті повсюдно, у першу чергу, у публічному секторі, проектуються, зводяться та експлуатуються будівлі і споруди з необґрунтованою вартістю та низькою ефективністю.

По-друге, регламентоване державою формування вартості лише у частині проектування і будівництва здійснюється за хибною для сучасних умов методологією з рисами планового господарства. Чинна концепція кошторисного ціноутворення у будівництві була сформована в кінці 90-х років на основі державних ресурсних норм [4] при відсутності моніторингу ринкових цін.

### 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

Реальну ситуацію з посиланнями на чинні документи можна аналізувати лише у частині державного регулювання вартості проектування і будівництва.

Основні нормативні документи з ціноутворення у будівництві (ДСТУ Б Д.1.1-7:2013 «Правила визначення вартості проектних робіт та експертизи проектів будівництва» та ДСТУ Б Д.1.1-1:2013 «Правила визначення вартості будівництва» та інші) носять обов'язковий характер при спорудженні об'єктів за рахунок бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії. За відсутності ринкової інформації, підходи і норми ДСТУ часто застосовуються і у недержавному секторі.

Чинна практика кошторисного ціноутворення має низку суттєвих недоліків з огляду на прозорість та ефективність витрачання бюджетних коштів:

- 1) може викривлювати у більший бік ресурсоємність окремих будівельних робіт, бо ґрунтується на застарілих ресурсних нормах, численних поправочних коефіцієнтах, хибних взаємозалежностях, що дозволяє, інколи у рази, штучно завищувати вартість будівництва за бюджетні кошти перевищуючи ринкові ціни;
- 2) не охоплює усіх складових інвестиційних витрат контрагентів (вартості земельних ділянок, капіталу, фінансових і управлінських послуг, відрахувань і податків та експлуатаційних витрат);
- 3) не структурується у розрізі реальних учасників інвестиційно-будівельного процесу, робить непрозорими і деформованими фінансові відносини між ними та державою при формуванні витрат і прибутку;
- 4) не підходить для нових типів контрактів між учасниками інвестиційно-будівельного процесу з різною комбінацією безпосередньо будівельних робіт та фінансових і управлінських послуг;
- 5) ґрунтуючись на локальних кошторисах на роботи, не дає можливості достовірного визначення вартості на ранніх стадіях проектування, коли мають використовуватися (відсутні) укрупнені вартісні норми на будівлі, споруди та їхні елементи, що робить непрозорим бюджетне планування капітальних видатків;
- 6) не ураховує, що методи визначення вартості замовником і підрядником принципово відрізняються (для підрядника – по витратах на роботи, для замовника – по витратах на будівництво та

утримання елементів будівель та визначенні корисності об'єкта).

Згідно з Інструкцією Мінфіну України про підготовку бюджетних заявок, суми капітальних інвестицій плануються на підставі проектної документації ранніх стадій. Відповідно, там немає й не може бути обґрунтованих кошторисів за робочими кресленнями, обсягами робіт і ресурсним нормам. Отже, планові бюджетні інвестиції – завжди необґрунтовані в будівельній частині.

За відсутності актуальних укрупнених середніх цін на зведення чи капітальний ремонт будівель та їх частин неможливо швидко і достовірно оцінити знос (відновну вартість) і відповідну потребу в капітальних інвестиціях для підтримання прийнятного рівня експлуатаційних якостей об'єктів. Система ціноутворення, яка не спирається на моніторинг ринкових цін, незрозуміла і у цілому неприйнятна для іноземних інвесторів і донорів.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

За концепцією вартості життєвого циклу, доцільність використання бюджетних коштів не повинна визначатися лише вартістю будівництва. Так, сьогодні у США Кодекс федеральних законів вимагає від усіх державних агентств застосовувати аналіз життєвого циклу при плануванні інвестицій, визначаючи один із рекомендованих показників ефективності [5].

Останніми роками вимога аналізу вартості життєвого циклу об'єктів отримала нормативне втілення і в законодавстві ЄС, зокрема в Регламенті 68 (PCR 2015). Документом вимагається визначати не тільки вартість будівництва, а й подальші витрати на утримання, експлуатацію об'єктів та їхню утилізацію після завершення терміну служби. Мають братися до уваги і відповідні екологічні суспільні витрати та вигоди. Регламент ЄС 305/211 [6] вимагає інформувати споживачів про якість і вартість продукції. У європейських країнах існують і постійно актуалізуються потужні бази даних про ринкові ціни на будівлі, конструктивні елементи, обладнання, роботи, послуги і матеріали, методики і програмні комплекси для розрахунку кошторисів і управління вартістю будівництва та експлуатації об'єктів. Створення такої системи є метою змін у ціноутворенні в Україні.

Реформування ціноутворення у будівництві з орієнтацією на світовий рівень і європейський досвід можливе за кількома сценаріями з різною роллю держави у цьому процесі.

Перший: збереження і розвиток моніторингу, нормування і контролю цін будівництва у публічному секторі, підтримуючи функціонування відповідних державних інституцій. Переважною мірою ці функції виконують приватні структури (досвід країн СНД).

Другий: загальне скасування державного регулювання цін у галузі та поява уніфікованих регіональних інформаційних баз про актуальні ціни на продукцію, роботи і послуги всіх учасників будівництва та експлуатації об'єктів, формування і публікацію регіональних вартісних (а не ресурсних) норм, використання їх протягом життєвого циклу при обґрунтуванні інвестиційних рішень, у проектуванні, кошторисних розрахунках підрядників, у плануванні і здійсненні витрат з утримання та ремонту об'єктів.

Ураховуючи багаторічне самоусунення в Україні держави від моніторингу цін у будівництві, незначну її роль в інвестуванні, застосування у кошторисах ринкових цін на матеріали (основну частину вартості), а також останні рішення щодо відмови від регулювання кошторисної заробітної плати (другу за значенням частину вартості) видається доцільним саме такий підхід. Це може бути забезпечене внесенням ВР України змін до ст. 7 п. 2 Закону України «Про ціни і ціноутворення» [7] та скасуванням Мінрегіоном України обов'язковості використання відповідних нормативних документів ДСТУ Б Д. 1.1-1:2013 - ДСТУ Б Д. 1.1-9:2013.

Для цього потрібно також, по-перше, удосконалити звітність суб'єктів всіх форм власності по об'єктних контрактах на закупівлю різної будівельної продукції (матеріалів, робіт, послуг), що послужить інформаційною основою наступного ринкового нормування. В іншому випадку, ця функція у дещо обмеженому обсязі на добровільних комерційних засадах може бути запроваджена через відповідні галузеві асоціації, у першу чергу, Конфедерацію будівельників України. Окремо у державному секторі, наприклад, через систему ProZorro, можливо перейти до закупівель не тільки робіт у генпідрядника по об'єкту в цілому, але й по субпідрядних ланцюжках та постачальниках до певного порогу ціни з відкриттям для використання відповідних даних.

По-друге, при формуванні вартісних норм для використання в інвесторських кошторисах потрібно

методично перейти від вартості робіт до вартості об'єктів та конструктивних елементів. Це має принципове значення для нормування, проектування і управління витратами життєвого циклу, адже управління утриманням будівель і споруд здійснюється саме у розрізі конструктивних елементів та систем, а не робіт. За основу можливо взяти міжнародну класифікацію конструктивних елементів UNIFORMAT II [15].

Також необхідно принципово змінити методологію розрахунку і структуру витрат в інвесторських кошторисах порівняно з найбільш поширеними програмними комплексами АВК, АС-4 та ін., потенційно прийнятними лише для кошторисів виконавців робіт, причому у спрощеному вигляді. Це змінить призначення система ресурсного нормування. Вона функціонуватиме у інвестиційно-будівельних компаніях та підрядників як система внутрішньофірмових норм прямих витрат.

По-третє, необхідно буде увести в дію єдиний будівельний класифікатор з системою кодування, проект якого розроблений вітчизняними фахівцями і гармонізований із зарубіжними стандартами. Це дасть змогу, подібно до розвинених країн, запроваджувати BIM, що дозволяє ефективно управляти проектуванням, строками і вартістю будівництва, режимами і вартістю експлуатації [9].

Для розробки нової концепції ціноутворення, де державою буде взято курс на підтримку створення ринкової системи замість нормативного регулювання, необхідно організувати роботу фахової групи при Мінрегіоні та Мінекономрозвитку України. Реалізація нової концепції ціноутворення передбачатиме появу та використання нових методик обґрунтування державних капітальних інвестицій, у тому числі при державних закупівлях, нових підходів до бюджетного планування.

### 3. ВИСНОВКИ

Нові принципи ціноутворення у проектуванні і будівництві вбачаються наступними.

- Відмова від державного нормування витрат ресурсів і перехід до ринкового регулювання та нормування вартості продукції, робіт та послуг учасників.
- Єдиний методичний підхід до визначення вартості і ціни у державному і недержавному секторах економіки.
- Різні методичні підходи до визначення кошторисної вартості інвесторів (замовників) і підрядників.
- Переорієнтація системи ціноутворення з кошторисних обрахунків проектних рішень на проектування оптимальної вартості (цінності) об'єкта, управління вартістю. Суттєве поглиблення фінансово-економічної частини проектування.
- Методологія ціноутворення повинна базуватися на концепції вартості життєвого циклу. Структуризація вартості і ціни з охопленням усього життєвого циклу об'єктів (інвестиційно-будівельного процесу, включно з експлуатацією) і горизонту проекту для інвесторів-власників
- Структуризація вартості і ціни у розрізі усіх учасників інвестиційно-будівельного процесу та відносин між ними і державою.
- Структуризація ресурсів з охопленням усіх їх видів (в т.ч. фінансових, енергетичних, інтелектуальних тощо).
- Інформаційно-методичне забезпечення ціноутворення на продукцію (послуги) кожного з учасників інвестиційно-будівельного процесу на основі організації недержавної системи моніторингу контрактів, аналізу, узагальнення, постійного оновлення і публікації даних<sup>1</sup>.
- Запровадження форм розрахунку вартості і ціни у контрактах підрядниками на основі загальної структури вартості і внутрішніх фірмових норм витрат ресурсів.
- Схематично структура системи ціноутворення наведена у додатку.

<sup>1</sup> Складність вбачається у тому, що започатковується таке нормування лише на рівні підприємства, у його обліку і аналізі. Тільки достатня кількість таких підприємств із добре поставленим ресурсним і фінансовим менеджментом (включно з управлінням вартістю), за умови відкритості інформації, дасть можливість отримати відповідні галузеві нормативи – кошторисні норми, а відтак – укрупнені норми.

#### 4. ВІДКРИТІ ПИТАННЯ

Зв'язок з іншими аналітичними записками.

**1.** Попри описану можливість окремого удосконалення на ринкових засадах ціноутворення у будівництві у частині вартості підготовки, проектування і спорудження об'єктів, потрібно ураховувати, що воно тісно пов'язане з переходом до управління вартістю життєвого циклу об'єктів будівництва – від планування території до знесення об'єкту). Адже без інформації про вартість і режим утримання будівлі чи споруди, експлуатаційні витрати, час та вартість її ліквідації неможливо прийняти обґрунтоване рішення щодо доцільності інвестування, будівництва чи придбання об'єкта, особливо, коли це стосується нерухомості публічної власності. Тож абсолютна відсутність на сьогоднішній день інформації щодо вартості утримання і ремонтів будівель і споруд, експлуатаційних (енергетичних та інших) витрат вимагатиме від структурних підрозділів підприємств та організацій, у власності, в оперативному користуванні або господарському віданні яких знаходяться об'єкти нерухомості, компаній-управителів тощо започаткувати моніторинг і відкриття відповідних витрат. У подальшому ця інформація трансформуватиметься у експлуатаційні витрати життєвого циклу та відповідні норми. Додатково знадобиться інформація про інші експлуатаційні норми, які відображають вигоди. Вирішальну роль у цьому відіграватимуть асоціації з управління нерухомістю, які щойно створюються лише у житловому секторі. Потрібно буде розвивати відсутню на сьогодні підготовку професійних керуючих нерухомістю.

**2.** З іншого боку, розвиток інформаційного забезпечення витрат життєвого циклу є необхідною передумовою поширення BIM в Україні (Див. 10. Розвиток технологічного забезпечення сфери – smart city, BIM-технології, геоінформаційні системи). У протилежному випадку BIM поширюватиметься у спрощеному вигляді без можливих суттєвих ефектів.

#### Література

1. R., Verghese K., Grant T. Life cycle assessment: principles, practice, and prospects. Csiro Publishing, 2009. – 175 p.
2. Dell'Isola A. J., Kirk S. J. Life cycle costing for facilities: economic analysis for owners and professionals in planning, programming, and real estate development: designing, specifying, and construction, maintenance, operations, and procurement / Reed Construction Data, 2003. – 396 p.
3. Flanagan R., Jewell C., Norman G. Whole life appraisal for construction / John Wiley and Sons, 2005. – 182 p.
4. The Code of Federal Regulations (Title 10, Chapter II, Subchapter D, Part 433, Section 433.8) - [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/10/433.8>
5. Регламент (ЄС) N 305/211 Європейського Парламенту та Ради від 09.03.2011 р., що встановлює гармонізовані умови для розміщення на ринку будівельних виробів та скасовує Директиву Ради 89/106/ЄЕС. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://document.ua/reglament-es-n-305-211-evropeiskogo-parlamentu-ta-radi-vid-0-nor26418.html>
6. Закон України «Про ціни і ціноутворення» - [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5007-17>
7. Николаев В. Международные классификации и нормы в управлении стоимостью жизненного цикла объектов / В.Николаев, П.Пантелеев, М.Жураковская // Международное право и проблемы интеграции: научно-аналитический и практический журнал. – Баку: Бакинский государственный университет. – 2014.- № 3. С. 391-398.
8. Ніколаєв В.П., Ніколаєва Т.В. Ціноутворення, кошторисна справа і нові інформаційні технології у підвищенні ефективності будівництва. - Івано-Франківськ: Методичний центр «Будівництво – сучасні технології», 2016. – 128 с.

## Страхування ризиків у будівництві.

Автори:

Окаянюк Ірина – Радник Генерального директора «Мегаполіс»

Бондаренко Олександр – Президент «УкрАрхБудІнвест», «Мегаполіс»

Брунько Володимир – заступник керівника Науково-дослідного інженерно-технічного Центру ПАТ «Київ ЗНДІЄП»

Жижара Ігор – Представник страхової компанії УНІКА

Зальотов Олександр – Член Національного комітету фінансових послуг

### 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Будівельна галузь як ніяка інша пов'язана із виникненням фінансових та технічних ризиків. Ризики можуть виникнути як з боку інвесторів, забудовників, так і з боку спеціалізованих підрядних організацій.

Багатовіковий досвід будівельної діяльності показав необхідність контролю і зниження ризиків, пов'язаних зі створенням та експлуатацією об'єктів нерухомості.

Ризик у будівництві – можлива подія, поява якої має ймовірний і випадковий характер та зумовлює небажані наслідки для учасників контракту або третіх осіб, страхування ризиків у будівництві – відносини із захисту майнових інтересів учасників будівництва при появі страхових випадків за грошові фонди, які створюються за рахунок страхових платежів.

#### **Будівельні (або технічні, або інженерні) ризики це:**

1. пожежі (пожежа, вибух);
2. Ризики стихійних явищ (влучення блискавки; смерч, ураган, буря, шторм, тайфун; повінь, злива, град; землетрус; схід снігових лавин; повінь, злива, град; падіння дерева, каміння; ожеледь, незвичайні для даної місцевості морози та сильні снігопади)
3. Ризики аварій (вода з водопровідних, каналізаційних, опалювальних та протипожежних систем; аварія технічних систем, в тому числі систем енергопостачання)
4. Транспортні ризики (наїзд техніки, падіння на застраховане майно пілотованого літального апарату або його уламків)
5. Ризики протиправних дій третіх осіб (хуліганські дії, крадіжка, грабіж)

#### **Найбільш ймовірні події та збитки:**

Загибель або пошкодження будь-якого об'єкта будівництва (будівля або спорудження), що зводиться підрядним способом, будівельного обладнання, машин і обладнання будівельному майданчику, нерухомого майна, що знаходиться на будівельному майданчику і належить забудовнику;

Загибель або пошкодження об'єкту будівництва в результаті помилок при монтажі;

Пошкодження майна або настання відповідальності внаслідок низької якості робіт, відсутність майстерності, недбалість, зловмисні акти;

Збитки внаслідок короткого замикання, електричного пробоя, підвищеної напруги;

Загибель або пошкодження будь-якого об'єкта будівництва в результаті надлишкового тиску або вакууму, розриву в результаті дії відцентрових сил;

Пошкодження підземних комунікацій і прилеглих будівель і споруд в результаті осідання фундаментів і вібрації, а також руху транспортних засобів в районі будівельного майданчика;

Крадіжки на контрольованій будівельній території;

Перерва (призупинення) будівництва, затримка терміну початку ділових операцій на побудованому / змонтованому об'єкті;

Подача претензій третіми особами стосовно заподіяння їм матеріального збитку або тілесних ушкоджень, що виникли в зв'язку виконанням будівельно-монтажних робіт.

У більшості країн світу в даний час існують, в тій чи іншій формі, системи забезпечення безпеки будівельних об'єктів.

В міжнародній практиці в будівництві, поряд з системою технічного контролю, нагляду, оцінкою та підтвердженням відповідності об'єктів вимогам законодавства, має місце страхування будівельних ризиків, а з ними й страховий контроль та нагляд.

Страхування ризиків у будівництві, а саме, технічних (інженерних) ризиків, започатковане в світі вже більше двохсот років. В розвинутих країнах світу страхування будівельно-монтажних ризиків є обов'язковою умовою при участі у тендерах та укладанні будівельних контрактів.

### **Договори (поліси) страхування ризиків у будівництві:**

**CAR** (Contractor's All Risks) – поліс страхування всіх ризиків підрядника. Це страхування гарантує покриття всіх ризиків підрядника. Складається з двох секцій – матеріальні збитки та страхування цивільної відповідальності перед третіми особами. Це страхування всіх видів будівельних об'єктів, у рамках якого надається страховий захист як від збитків, завданих будівельному об'єкту, спорудам на будівельному майданчику і/або будівельним машинам, так і від претензій третіх осіб внаслідок матеріального збитку або тілесного ушкодження, пов'язаних з будівництвом об'єкта та гарантує покриття всіх ризиків підрядника та є одним з основних і найпоширеніших видів страхування технічних ризиків. Страхова сума – повна кошторисна вартість об'єкту будівництва або договірна вартість будівництва, включаючи вартість наданих забудовником будівельних матеріалів і/або виконаних ним робіт.

Післяпускові гарантійні зобов'язання. Страховий захист поширюється на зазначені в договорі страхування будинки, споруди, устаткування, механізми, установки, або їх частини по завершенні будівельно-монтажних та(або) пусконаладжувальних робіт, на які встановлено гарантійний термін. Страхове покриття щодо відшкодування збитків, що виникли в період виконання післяпускових гарантійних зобов'язань, надається за умови страхування будівельно-монтажних робіт, що проводяться на цих об'єктах.

Страхова сума встановлюється в межах повної вартості будівельного об'єкту після завершення будівельно-монтажних робіт, включаючи витрати з перевезення, митні збори, витрати на монтаж, інші витрати, що визначені проектно-кошторисною документацією.

**EAR** (Erection All Risks) – поліс страхування всіх ризиків монтажу; цей поліс застосовується, якщо монтажні роботи перевищують обсяг будівельних робіт. В основу цього виду страхування покладено ідею забезпечення страхувальникові необхідного і якомога повнішого страхового покриття всіх ризиків, які виникають при монтажі машин та механізмів, а також при зведенні сталевих конструкцій.

**BE** (Boiler Explosion Insurance) – поліс страхування вибуху котлів;

**CPM** (Contractor's Plant and Machinery Insurance) – поліс страхування будівельних машин та механізмів на будівельному майданчику, яке, як правило, достатньо дороге та пошкодження якого може принести збитки не лише підряднику, а й спричинити затримку роботи всієї організації.

**MB** (Machinery Breakdown Insurance) – поліс страхування поломок машин;

**IDI** (Inherent Defects Insurance) – поліс страхування невід'ємних дефектів;

**EE** (Electronic Equipment) – поліс страхування електронного обладнання;

**TPL (Third Party Liability)** – поліс страхування цивільної відповідальності учасників будівництва за нанесення шкоди життю, здоров'ю та майну третіх осіб (в тому числі, державі) в результаті виконання будівельно-монтажних робіт. Щоправда, страхування за полісом TPL неможливо здійснити окремо від полісів CAR і EAR



### 3 історії розвитку страхування в світі.

Вперше страхування підрядників «від усіх ризиків» було застосовано в XIX столітті у Великобританії під час будівництва Ламбетського мосту через Темзу (в 1836г.). Правила та умови страхування розроблені спеціальним комітетом Лондонського Інституту Страховиків (заснованого ще в 1884 році) – Група спеціальних досліджень 208А. Такі комітети створюються з членів Інституту та андеррайтерів Ллойда для розгляду питань, в яких зацікавлений страховий ринок, розробки рекомендацій з цих питань, спеціальних положень із страхування (застереження), досягнення взаємних угод із страхування та перестрахування. Страховики надають послуги зі страхування професійної відповідальності проектувальників, професійних консультантів і т.п. стосовно замовника. Замовник страхує свою відповідальність і технічні ризики. Поліс страхування будівництва може бути або полісом одного об'єкта, або генеральним полісом, тобто полісом відкритого страхування.

Дуже важливий досвід Франції. Відповідальність проектувальників і будівельників за передчасну втрату будинку в результаті будівельного дефекту запропонована ще Наполеоном і регулюється Цивільним Кодексом з моменту введення його в дію в 1804 г. Статті 1792 і 2270 Цивільного Кодексу накладають на підрядників обов'язок усувати дефекти майна певного виду за повідомленням основного замовника протягом одного року після прийомки майна; на підрядників і виготовлювачів – обов'язок нести витрати з ремонту або заміни встаткування певного виду, що не працює нормально, протягом двох років від дня приймання спорудження; відповідальність за витрати з ремонту або заміни майна певного виду, якому нанесений збиток певного виду, що мав місце через будівельну помилку (у тому числі помилки проекту), протягом десяти років після приймання.

З 1804 г. (ст. 1792, 2270) до 1967 р. не було внесено жодні зміни (в 1967р. внесені незначні зміни). 4 січня 1978р. внесені зміни в Цивільний і Страховий кодекси, які отримали назву Закон Spinetta (Спінетта), введений у дію з 1 січня 1979 р. Закон вимагає, щоб усі особи, що роблять внесок у створення будинку: власники, продавці й агенти – забезпечили страхування себе й усіх майбутніх власників від витрат на ремонт ушкоджень, передбачених статтями 1792 і 1792-1 Цивільного кодексу. Два види страхування, «збиток спорудженням» і «громадянська відповідальність творців споруджень», повинні бути забезпечені до початку робіт на будмайданчику. Страховики у Франції поєднують ці два види страхування в одному полісі типу «Єдиний будівельний поліс» або скорочено ЄСП (PUC). Закон 79-12 1979 р. зробив обов'язковим для всіх страховиків, що практикують поліси інших видів, видавати й поліси «цивільної будівельної відповідальності», а також зобов'язав страховиків, що видають поліси майнового страхування, видавати також поліси, що страхують «збиток спорудженням».

Інші країни світу: Іспанія, Бельгія, Фінляндія – аналогічно Франції 10-річне страхування. Німеччина: 1) обов'язкове страхування цивільної відповідальності перед третіми особами та страхування будівництва від вогневих ризиків (страхує замовник); 2) обов'язкова умова для укладання контракту чи ведення діяльності страхування будівлі на момент закінчення будівництва та весь період її існування (на етапі завершення страхує замовник, після завершення – власник) та гарантійне страхування будівництва, це страхування на випадок банкрутства будівельної компанії або невиконання нею зобов'язань за договором підряду, неповернення отриманого авансу та ін. США, Австралія, Нова Зеландія, Сінгапур, Японія та ін. також мають обов'язкові умови страхування при укладанні договорів підряду.

Для обміну досвідом в області страхування технічних (інженерних) ризиків ще в 1968 році була заснована Міжнародна асоціація страховиків машин і устаткування (The International Machinery Insurer's Association – IMIA). Пізніше вона була перетворена в Міжнародну асоціацію страховиків технічних ризиків.

IMIA – некомерційна організація, що є провідним світовим професійним об'єднанням з формування та пропаганди знань і новітніх технологій в галузях методології, ризик-менеджменту, статистики інженерного страхування, професіоналізації спеціалізованого ринку інженерних ризиків через підтримку всіх учасників ринку з ризик-менеджменту, андеррайтингу і врегулюванні страхових випадків.

До складу IMIA входять Національні асоціації страховиків, найбільші страхові і перестраховочні компанії з 22 країн світу, на які доводиться велика частина світового збору премії по технічним ризикам. Щоб оцінити масштаби діяльності цієї організації, досить відзначити, що сумарний об'єм премії членів IMIA по договорах страхування технічних ризиків в 2015 році склав \$9,2 млрд., у 2016 році – \$8,7 млрд., у 2017 році – \$8,5 млрд. В той же час відшкодування за договорами страхування та перестрахування склали відповідно у 2015 році – \$7,93 млрд., у 2016

році – \$7,86млрд., у 2017 році – \$8.45млрд..

Інша найбільша міжнародна організація у сфері будівельного консультування FIDIC (від фр. *Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils*, англ. *International Federation of Consulting Engineers*) проводить політику глобалізації, сталого розвитку та інтегративного розуміння бізнесу. На початок 2018 року FIDIC об'єднувала 98 національних та 67 афільованих і асоційованих асоціацій, представляючи понад мільйон практикуючих інженер-консультантів будівельного профілю в 104 країнах світу.

Основна мета FIDIC – регулювання взаємовідносин учасників міжнародних інвестиційно-будівельних процесів на основі розробки та публікації типових форм контрактів. FIDIC виробила правила висновку контрактів, якими користуються Всесвітній та Європейський Банки, Європейська комісія, різноманітні агенції з надання технічної та фінансової допомоги, а також найбільші міжнародні корпорації.

Так в Умовах контракту на будівництво для будівельних й інженерних робіт з проекту замовника є обов'язковою стаття 18 «Страхування»:

«18.1. Загальні вимоги до страхування:...«Якщо в якості Сторони-Страховальника виступає Підрядник, то договір на кожен вид страхування базується на умовах, затверджених Замовником».... «Якщо в якості Сторони-Страховальника виступає Замовник, то договір страхування на кожен вид базується на умовах, зазначених у додатку до Особливих умов Контракту...».

«18.2. Страхування Робіт і Встаткування Підрядника. Сторона-Страховальник зобов'язана укласти договори на страхування Робіт, Устаткування, Матеріалів і Будівельної документації на суму, не меншу тієї, яка потрібна для повного відновлення Робіт, включаючи витрати на знесення і видалення сміття й уламків, оплату праці фахівців і прибуток... Сторона-Страховальник зобов'язана застрахувати Встаткування Підрядника на суму не меншу, ніж повна вартість його заміни...».

«18.3. Страхування відповідальності за заподіяння шкоди фізичним особам або майну. Сторона-Страховальник зобов'язана застрахувати відповідальність кожної Сторони (Контракту) за збиток, ушкодження, смерть або тілесне ушкодження, заподіяні будь-якому майну (за винятком Застрахованих у відповідності з п.18.2.) або будь-якій фізичній особі (за винятком працівників Підрядника або Замовника), які можуть виникнути внаслідок виконання Підрядником Контракту ....».

Всесвітній досвід страхування технічних ризиків показує, що держава відіграє істотну, проте не обов'язково чільну роль у системі технічного регулювання в цілому і в окремих її компонентах зокрема. Роздержавлення системи технічного регулювання – зниження ролі держави в управлінні процесами технічного регулювання шляхом передачі державних функцій приватному сектору давно перестало бути тенденцією і стало, по ряду об'єктивних політичних і економічних причин, частиною державної політики в більшості економічно розвинених країн. Найбільш істотними наслідками реформ національних систем технічного регулювання є лібералізація і відмова держави від монополії на технічне регулювання ринків і перехід до системи саморегулювання, перехід до страхування ризиків.

Правильно налагоджена і працездатна система технічного регулювання є фундаментом культури будівництва, яка встановлює мінімальні вимоги до всіх об'єктів і суб'єктів будівельної діяльності та задає механізми контролю дотримання цих вимог та оцінки нормативної відповідності об'єктів і суб'єктів регулювання.

Технічне регулювання передбачає вибудовування цілого комплексу дозвольно-примусових механізмів: правових, адміністративних та організаційних, та спрямоване на забезпечення безпеки об'єктів регулювання для людей і природи.

Економічною причиною роздержавлення системи технічного регулювання є різноманітність об'єктів технічного регулювання. Держава просто не володіє адекватними ресурсами для того, щоб стежити за новими технологіями, матеріалами, виробами, методами і процесами, не кажучи вже про те, щоб кваліфіковано оцінити їх безпеку і придатність для практичного застосування.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ

### Україна

Будівельна галузь є однією з найбільших галузей народного господарства. Частка будівництва у ВВП України протягом останніх 17-ти років становить у середньому 4,5 % на рік, у 2017 році вона склала 2,7%. В той же час, темпи будівництва зростають, так за підсумками січня-серпня 2018 року в Україні вже виконано будівельних робіт на 73,2 млрд грн, а індекс будівельної продукції по відношенню до аналогічного періоду 2017 року склав 105,7%.

Водночас містобудівна діяльність є однією з найскладніших та небезпечних, яка потребує високого рівня професійної відповідальності та безумовного дотримання вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил. Державне регулювання в сфері будівництва та правовідносини у сфері будівництва регулюються Конституцією України, Кодексами України: Господарським, Цивільним, Земельним, Кримінальним, Про адміністративні правопорушення, а також законами України: «Про основи містобудування»; «Про архітектурну діяльність»; «Про регулювання містобудівної діяльності»; «Про ціни та ціноутворення» та ін.

Водночас, державне регулювання в сфері страхування будівництва регулюється:

#### **Цивільним Кодексом України** [Стаття 881 Страхування об'єкта будівництва](#)

1. Страхування об'єкта будівництва або комплексу робіт здійснюється підрядником або замовником відповідно до законодавства. { Абзац перший частини першої статті 881 в редакції Закону N 3201-IV від 15.12.2005 } Сторона, на яку покладається обов'язок щодо страхування, має надати другій стороні в порядку, встановленому договором, докази укладення нею договору страхування, включаючи відомості про страхувальника, розмір страхової суми та застраховані ризики.

2. Недоліки робіт або використовуваного для робіт матеріалу, допущені з вини підрядника (або субпідрядника), мають бути усунені підрядником за його рахунок.

3. Замовник має право з метою здійснення контролю та нагляду за будівництвом і прийняття від свого імені відповідних рішень укласти договір про надання такого виду послуг із спеціалізованою організацією або спеціалістом. У цьому разі в договорі будівельного підряду визначаються функції та повноваження такого спеціаліста.

#### **Господарським Кодексом України, ст.318 п.5. Договір підряду на капітальне будівництво**

5. Договір підряду на капітальне будівництво повинен передбачати: найменування сторін; місце і дату укладення; предмет договору (найменування об'єкта, обсяги і види робіт, передбачених проектом); строки початку і завершення будівництва, виконання робіт; права і обов'язки сторін; вартість і порядок фінансування будівництва об'єкта (робіт); порядок матеріально-технічного, проектного та іншого забезпечення будівництва; режим контролю якості робіт і матеріалів замовником; порядок прийняття об'єкта (робіт); порядок розрахунків за виконані роботи, умови про дефекти і гарантійні строки; **страхування ризиків**, фінансові гарантії; відповідальність сторін (відшкодування збитків); урегулювання спорів, підстави та умови зміни і розірвання договору.

#### **Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»**

«Стаття 39. Прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів п.2. Акт готовності об'єкта до експлуатації підписується замовником, генеральним проектувальником, генеральним підрядником або підрядником (у разі якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників), субпідрядниками, страховиком (якщо об'єкт застрахований).»

Витрати на страхування можуть включатися в кошторисний розрахунок вартості будівництва та собівартості будівельно-монтажних робіт.

#### **ДСТУ Б Д.1.1-1:2013 Правила визначення вартості будівництва**

п.6.1.5. До зведеного кошторисного розрахунку вартості об'єкта будівництва після підсумку глав 1-12 включаються:

- кошти на покриття ризиків всіх учасників будівництва
- кошти на покриття ризиків замовника (за рішенням розподільника коштів)

6.1.5.5. Кошти на страхування ризиків замовника будівництва включаються до зведеного кошторисного розрахунку вартості об'єкта будівництва в обґрунтованих випадках за відповідними розрахунками.

Собівартість будівельно-монтажних робіт визначається як сума прямих та загальновиробничих витрат.

3 Порядок розрахунку прямих витрат

Витрат, що відносяться до статті

«Загальновиробничі витрати»

3. Інші загальновиробничі витрати

*1. платежі по страхуванню майна, ризиків, цивільної відповідальності, а також окремих категорій працівників, зайнятих на виробництві відповідних видів продукції (робіт), безпосередньо на роботах з підвищеною небезпекою для життя і здоров'я, передбачених законодавством.*

Податковим Кодексом України передбачено віднесення витрат на страхування до валових витрат.

[Податковий Кодекс України ст.140](#)

Стаття 140. Особливості визнання витрат подвійного призначення

140.1.6. **будь-які витрати із страхування ризиків** загибелі врожаю, транспортування продукції платника податку; цивільної відповідальності, пов'язаної з експлуатацією транспортних засобів, що перебувають у складі основних засобів платника податку; будь-які витрати із страхування ризиків, пов'язаних із виробництвом національних фільмів (у розмірі не більше 10 відсотків вартості виробництва національного фільму); екологічної та ядерної шкоди, що може бути завдана платником податку іншим особам; майна платника податку; об'єкта фінансового лізингу, а також оперативного лізингу, концесії державного чи комунального майна за умови, якщо це передбачено договором; *фінансових, кредитних та інших ризиків платника податку, пов'язаних із провадженням ним господарської діяльності, в межах звичайної ціни страхового тарифу відповідного виду страхування, що діє на момент укладення такого страхового договору*, за винятком страхування життя, здоров'я або інших ризиків, пов'язаних з діяльністю фізичних осіб, що перебувають у трудових відносинах з платником податку, обов'язковість якого не передбачена законодавством, або будь-яких витрат із страхування сторонніх фізичних чи юридичних осіб.

Якщо умови страхування передбачають виплату страхового відшкодування на користь платника податку - страхувальника, то застраховані збитки, яких зазнав такий платник податку у зв'язку з веденням господарської діяльності, включаються до його витрат за податковий період, в якому він зазнав збитків, а будь-які суми страхового відшкодування зазначених збитків включаються до доходів такого платника податку за податковий період їх отримання.

Тобто деяка законодавча база щодо страхування ризиків у будівництві є. Однак наявності добровільного страхування в сфері будівництва не має.

Нерозвиненість страхування у будівельній сфері пояснюється декількома причинами:

По-перше, не розроблена достатньо нормативно-методична основа страхування в інвестиційно-будівельній сфері;

По-друге, учасники інвестиційно-будівельної діяльності досить погано інформовані про способи, види, порядок і, головне, переваги страхування своїх ризиків.

Та по-третє, страхові компанії за відсутності попиту на такий продукт не займається його розвитком та пропагандою.

Як санкції, так і зміст правопорушень в Україні, на сьогодні не відповідають вимогам сьогодення. Штрафні санкції за правопорушення у сфері містобудування, хоч і значно підвищені, не спонукають учасників будівельного процесу діяти в межах правового поля.

Роль сучасного будівельного законодавства повинна полягати не в тому, щоб регламентувати діяльність, залучених до процесів створення, експлуатації та оцінки нормативної відповідності будівель і споруд, а в тому, щоб визначати форму суб'єктів і встановлювати процедури їх діяльності як всередині себе, так і по відношенню до інших суб'єктів.

В Україні відповідальність учасників будівництва сьогодні регулюється ЗУ [«Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»](#) ст.2. «Відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»

За цим законом суб'єкти містобудування, які здійснюють проектування об'єктів, експертизу проектів будівництва, несуть відповідальність **у вигляді штрафу** за передачу замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті будівництва, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, будівельних норм, державних стандартів і правил, а також за заниження класу наслідків (відповідальності) об'єкта будівництва. Така ж система штрафів існує і для забудовників.

Починаючи з 2007 року до цього часу було зроблено декілька спроб ввести обов'язкове страхування технічних ризиків та відповідальності перед третіми особами.

Так, наприкінці 2008 року було прийнято зміни до Закону України [«Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»](#), якими вводилось обов'язкове страхування будівельно-монтажних робіт та майнових ризиків за договором про участь у фонді фінансування будівництва. Було прийнято постанови КМУ [«Про затвердження Порядку укладення договорів обов'язкового страхування будівельно-монтажних робіт»](#) та [«Про затвердження Порядку та правил обов'язкового страхування майнових ризиків за договором про участь у фонді фінансування будівництва відповідно до Закону України «Про фінансово-кредитні механізми» і управління майном при будівництві житла та операціях](#) (втратили чинність **26.10.2010**, підстава - [956-2010-п](#)).

Ініціаторами відміни норми закону виступили самі забудовники.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

Запровадження ефективної системи страхування ризиків у будівництві вимагає поетапного реформування правовідносин в означеній сфері правового регулювання шляхом здійснення низки заходів. Такі заходи мають передбачати як міри системного характеру, так і кроки щодо практичного упровадження і поширення кращих практик страхування у будівництві, а саме:

#### **1. Визначення концептуальних підходів та формування національної моделі страхування у будівництві**

Залежно від рівня можливих збитків та ступеню ризиків, який суспільство на даному етапі вважає прийнятним з точки зору нанесення шкоди здоров'ю і безпеці населення та навколишньому середовищу, має бути обґрунтовано, визначено та законодавчо закріплено:

а) перелік видів обов'язкового страхування у будівництві (для найбільш складних об'єктів класу наслідків СС3)

- внесення змін до статті 7 Закону України «Про страхування»;
- прийняття постанов КМУ про порядок та правила страхування, форми типового договору, особливі умови ліцензування, розміри страхових сум та максимальні розміри страхових тарифів або методу актуарних розрахунків;

б) перелік видів страхування, які є обов'язковою умовою для здійснення професійної та господарської діяльності

- внесення змін до статті 881 Цивільного кодексу України, відповідних статей, що регулюють здійснення окремих видів професійної та господарської діяльності Законів України «Про архітектурну діяльність» та «Про регулювання містобудівної діяльності»;

в) перелік видів добровільного страхування, запровадження яких даватиме певні преференції страхувальнику

- внесення змін до Законів України «Про архітектурну діяльність» та «Про регулювання



містобудівної діяльності».

Такі підходи відповідатимуть принципу ризик-менеджменту в державному управлінні, відповідно до якого рівень регулювання має залежати від ступеню можливого ризику при здійсненні тієї чи іншої діяльності. Це сприятиме захисту майнових інтересів фізичних та юридичних осіб без створення надмірного навантаження на бізнес.

## **2. Створення умов для запровадження інституту представника страховика у будівництві**

В рамках чинного законодавства на сьогодні можливо здійснювати страхування певних ризиків і відповідальності у будівництві. Однак відсутність у законодавстві і на практиці інституту представника страховика на об'єкті будівництва нівелює ефективність договорів страхування.

Такий представник повинен проводити експертизу проекту, оцінку ризиків, обстеження об'єкта, незалежний нагляд та супровід у процесі будівництва. Означене може бути реалізовано шляхом:

а) введення інституту страхових інженерів – сюрвею – як представник страховика, що здійснює огляд майна, прийнятого на страхування, оцінку ймовірності настання страхової події

*доповнення статті 15 Закону України «Про страхування» новим видом неліцензованої посередницької діяльності у сфері страхування - сюрвеєм*

б) залучення інженера-консультанта, спеціаліста або спеціалізованої інжинірингової організації, що забезпечує організаційне та консультаційне супроводження проектування і будівництва об'єктів

- *практична реалізація частини сьомої статті 15 Закону України «Про страхування»*

## **3. Встановлення вимог до страхових компаній та фахівців із страхування ризиків у будівництві**

Будівництво відноситься до сфер діяльності, для яких характерна висока ймовірність виникнення ризиків, пов'язаних з фінансовим, технічним, технологічним, юридичним та іншим забезпеченням будівельного виробництва. Великі обсяги можливих збитків, значні соціальні та екологічні ризики вимагають зваженого підходу до вибору страховика у будівництві, який має бути максимально надійним та відповідальним.

За досвідом провідних страховиків, страхова компанія у будівництві повинна мати в штаті кваліфікованих спеціалістів з оцінки ризиків, будівельників, андерайтерів, сюрвеєрів та лос-аджастерів, або мати укладені договори з професійними організаціями, що надають такі послуги. Також страховики повинні мати укладені договори з перестраховання таких ризиків з провідними перестраховальниками, що входять до Міжнародної асоціації страхувальників інженерних ризиків IMIA<sup>1</sup>.

В Україні також має бути визначено, обґрунтовано та законодавчо закріплено вимоги до страхових компаній і фахівців із страхування ризиків у будівництві (як варіант: вимоги до основних фінансових показників, наявність договорів з провідними перестраховальниками, наявність у штаті кваліфікованих спеціалістів з оцінки ризиків або договору з інженером-консультантом)

- *внесення змін до статті 881 Цивільного кодексу України.*

## **4. Стимулювання розвитку страхування у будівництві**

Поширення на будівельному ринку України страхування як міжнародно визнаного механізму відшкодування збитків має здійснюватися переважно не адміністративно-наказовими, а ринковими методами державного регулювання. Зокрема, стимулювання розвитку страхових механізмів може забезпечуватися шляхом:

а) зменшення рівня державного регулювання у разі наявності договорів страхування будівельно-монтажних робіт і відповідальності основних учасників будівництва (початок будівництва таких об'єктів - на підставі повідомлення, а не дозволу)

- *внесення змін до статті 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*

1. IMIA (International Association of Engineering Insurers) – некомерційна організація, що є провідним світовим професійним об'єднанням з формування та пропаганди знань і новітніх технологій в галузях методології, ризик-менеджменту, статистики інженерного страхування, професіоналізації спеціалізованого ринку інженерних ризиків через підтримку всіх учасників ринку з ризик-менеджменту, андерайтингу і врегулюванні страхових випадків.



*шляхом доповнення переліку об'єктів, що можуть будуватися за повідомленням, об'єктами, щодо яких укладено відповідні договори страхування*

б) посилення ролі і відповідальності страховика при прийнятті об'єкта в експлуатацію і протягом гарантійного періоду (надання гарантії якості замість оформлення акту готовності до експлуатації);

■ *внесення зміни до статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» за якою у разі наявності договорів страхування під час будівництва та гарантійного терміну експлуатації об'єктів, прийняття об'єкта в експлуатацію може бути здійснено без подання акту готовності за умови гарантування страховою компанією і інженером-консультантом відповідності об'єкта проектній документації, будівельним нормам, стандартам і правилам. Визначення Кабінетом Міністрів України форми такої гарантії*

в) заміна планових перевірок ДАБІ на заходи нагляду, здійснювані представником страховика (у разі необхідності представник страховика має передати матеріали про виявлені порушення ДАБІ для накладення адміністративних санкцій або ініціювати проведення позапланової перевірки)

■ *доповнення абзацу четвертого частини першої статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» нормою, відповідно до якої до плану роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю не включаються об'єкти у разі наявності договорів страхування будівельно-монтажних робіт, відповідальності замовника та інженера-консультанта перед третіми особами за завдання шкоди майну або життю і здоров'ю людей під час будівництва та гарантійного терміну експлуатації об'єктів, а також професійної відповідальності відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, укладених до початку виконання будівельних робіт.*

Страхування, на відміну від традиційної системи штрафних санкцій і дозвільних процедур, забезпечує не лише належну якість будівництва, але й захист інтересів усіх сторін і відшкодування збитків у разі завдання шкоди під час будівництва та гарантійного строку. Крім того, заміна дозвільно-контрольних механізмів страховими дозволить знизити корупційні ризики та сприятиме подальшій дерегуляції у будівництві.

### **5. Страхування відповідальності учасників будівництва**

Страхування відповідальності учасників будівництва (проектувальників, замовників, підрядників, постачальників тощо) перед третіми особами за нанесення шкоди життю, здоров'ю та майну третіх осіб в результаті здійснення будівельно-монтажних робіт має стати обов'язковою умовою спорудження складних об'єктів будівництва.

Об'єктом такого страхування є майнові інтереси страхувальника, пов'язані з його обов'язком відшкодувати шкоду, яка може бути заподіяна майну здоров'ю або життю третіх осіб в ході виконання будівельно-монтажних робіт, внаслідок чого страхувальнику третіми особами можуть бути висунуті вимоги про відшкодування збитків, які відшкодовуються при умові наявності прямого причинно-наслідкового зв'язку між виконанням будівельно-монтажних робіт та заподіяною шкодою.

Страховим випадком є набрання законної сили рішенням суду, згідно якого на страхувальника покладається обов'язок відшкодувати шкоду, заподіяну життю, здоров'ю та майну третьої особи або третіх осіб.

Страхова сума за договором страхування визначається між страховиком і страхувальником як ліміт відповідальності страховика та складає 10 – 50 відсотків від кошторисної вартості будівництва.

Ця норма дозволить максимально швидко та якісно врегулювати збитки, що нанесені третім особам в процесі будівництва.

Так само обов'язковою умовою допуску до виконання окремих робіт має стати страхування професійної відповідальності архітекторів, проектувальників, експертів, інженерів технічного нагляду, інженерів-консультантів та відповідальних осіб ДАБІ.

Це дозволить посилити відповідальність за додержання норм будівельного законодавства, за якість проектування, дозволить розподілити ризики між учасниками будівництва, які пов'язані з можливістю заподіяння матеріальних збитків, куди включають термін втрати права на пред'явлення претензій.

Страховим випадком за даним видом страхування є помилка, допущена страхувальником під час

виконання професійних обов'язків, яка призвела до матеріальних збитків або втрати здоров'я, заподіяння тілесних пошкоджень чи смерті третіх осіб. Страхова сума також лімітована.

TPL (Third Party Liability) – страхування цивільної відповідальності учасників будівництва за нанесення шкоди життю, здоров'ю та майну третіх осіб (в тому числі, державі) в результаті виконання будівельно-монтажних робіт, широко застосовуються в країнах Європи, США, Канади, Великобританії.

#### **6. Запровадження страхування всіх ризиків підрядника (CAR)**

CAR (Contractor's All Risks) – всі ризики підрядника. Це страхування гарантує покриття всіх ризиків підрядника та є одним з основних і найпоширеніших видів страхування технічних ризиків. Це страхування всіх видів будівельних об'єктів, у рамках якого надається страховий захист як від збитків, завданих будівельному об'єкту, спорудам на будівельному майданчику і/або будівельним машинам, так і від претензій третіх осіб внаслідок матеріального збитку або тілесного ушкодження, пов'язаних з будівництвом об'єкта.

Об'єкт страхування – цілісний комплекс будівництва; майно, що знаходиться на будмайданчику; допоміжні споруди; матеріали, що зберігаються на будівельному майданчику та необхідні для проведення будівельних робіт; обладнання будівельного майданчика; Будівельні машини.

До всіх ризиків підрядника відносяться: вогонь; стихійні явища; дія води; сторонній вплив; виробнича аварія; інші аварійні події; протиправні дії третіх осіб; обвал; помилки, допущені страхувальником; недоліки, допущені при виконанні гарантійних зобов'язань страхувальником; пробний пуск або випробування під навантаженням; витрати з розчищення території страхування; додаткові витрати з оплати робіт понад встановлену норму часу; претензії за неустойками та недоліками наданих послуг.

Страхова сума – повна кошторисна вартість об'єкту будівництва або договірна вартість будівництва, включаючи вартість наданих забудовником будівельних матеріалів і/або виконаних ним робіт.

Страхування всіх ризиків підрядника має широке застосування в розвинутих країнах не як обов'язковий вид страхування, а як обов'язкова умова укладання підрядного договору між забудовником та підрядниками.

Запровадження страхування всіх ризиків підрядника (CAR) як обов'язкової умови здійснення діяльності потребує відповідних змін до законодавства. Залежно від етапу, на якому такий обов'язок буде встановлюватися, можливі такі альтернативи:

- внесення змін до статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» - у разі укладання договору страхування як умови отримання дозволу на виконання будівельних робіт;
- внесення змін до статті 881 Цивільного кодексу України - у разі укладання договору страхування як умови укладання договору підряду між забудовником та підрядником.

#### **7. Введення страхування післяпускових гарантійних зобов'язань**

Страховий захист поширюється на зазначені в договорі страхування будинки, споруди, устаткування, механізми, установки, або їх частини по завершенні будівельно-монтажних та(або) пусконаладжувальних робіт, на які встановлено гарантійний термін. Страхове покриття щодо відшкодування збитків, що виникли в період виконання післяпускових гарантійних зобов'язань, надається за умови страхування будівельно-монтажних робіт, що проводяться на цих об'єктах.

Страхова сума встановлюється в межах повної вартості будівельного об'єкту після завершення будівельно-монтажних робіт, включаючи витрати з перевезення, митні збори, витрати на монтаж, інші витрати, що визначені проектно-кошторисною документацією.

#### **Короткий глосарій:**

1. *Договір страхування* (страхове свідоцтво, страховий поліс) письмова угода між страхувальником і страховиком, згідно з якою страховик бере на себе зобов'язання при настанні страхового випадку виплатити страхову суму чи відшкодувати завданні збитки в межах страхової суми, а страхувальник зобов'язується сплачувати страхові платежі у визначені терміни і виконувати інші умови Договору.
2. *Ліміт відповідальності* – максимальна сума страхового відшкодування, що сплачується при настанні

страхового випадку; на відміну від страхової суми, не пов'язана із вартістю майна.

**3. Матеріальні збитки** – збитки, що виникли у страхувальника під час будівництва та/або монтажу, сюди входить збиток за контрактними роботами, матеріалами, обладнанням. Додатково можна застрахувати будівельну техніку, тимчасові конструкції, майно в процесі його перевезення і на складах.

**4. Цивільна відповідальність** перед третіми особами за нанесення шкоди життю, здоров'ю та майну третіх осіб в результаті здійснення будівельно-монтажних робіт на об'єкті будівництва передбачає відшкодування страховиком збитку, нанесеного з вини забудовника, третім особам. Це може бути як шкода, заподіяна життю та/або здоров'ю людини та/або матеріальний збиток. Треті особи – особи, що не мають відношення до будівництва ні в якому разі.

**5. Післяпускові гарантійні зобов'язання** – страховий захист протягом встановленого гарантійного строку, пов'язаний з ремонтом, заміною, відновленням побудованого об'єкту, його елементів у результаті його пошкодження чи загибелі через неякісно здійснені (проведені) будівельно-монтажні роботи.

## **Контроль та нагляд (державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд, ринковий нагляд). Відповідальність інспекторів, регуляція забудов, що не відповідають законодавству та будівельним нормам**

Автори:

Бондаренко Олександр – Президент «УкрАрхБудІнвест», «Мегаполіс»

Серьогін Юрій – Заслужений архітектор України, Двічі лауреат Державної премії України, Професор КНУБА

Глеба Віктор – експерт з державного управління в сфері містобудування, дійсний член Української академії архітектури, доцент кафедри

За участі:

Коврига Сергій – заступник директора ТОВ НДПІ «Будтехекспертиза», голова ГО «Стратегія успіху», кандидат технічних наук, інженер-будівельник, юрист, інженер-дослідник, інженер-землеспорядник, член громадської ради при Мінрегіоні

### **1. ПРОБЛЕМИ**

Система Держархбудконтролю в Українській РСР почала функціонувати ще в 1944 році. У радянські часи державні інспектори контролю були у складі органів архітектури (архітектурно-планувальні управління). З набуттям незалежності, в Україні розроблено Положення про Держархбудконтроль, яке затверджене Постановою КМУ № 225 від 25 березня 1993 року з урахуванням цілісної системи архітектурної діяльності (архбудконтроль діяв у межах структури Мінбудархітектури та окремих підрозділів виконавчої влади – органах містобудування і архітектури). Прийнятим у 1999 році Законом України «Про архітектурну діяльність» така система Інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю була закріплена. Суть архітектурно-будівельного контролю визначено частиною першою статті 10 цього Закону: «забезпечення під час забудови територій, розміщення і будівництва об'єктів архітектури додержання суб'єктами архітектурної діяльності затвердженої містобудівної та іншої проектно-документації, вимог вихідних даних, а також з метою захисту державою прав споживачів будівельної продукції».

Держава контролювала будівництво як частину «архітектурної діяльності» – будівлі називались об'єктами архітектури, а планувальна документація (довгострокової перспективи та середньострокової дії) називалась містобудівною документацією, і містобудування відносилось виключно до компетенції адміністративної влади.

Проте, згодом підходи до розуміння та здійснення державного архітектурно-будівельного контролю змінювались, і коло правовідносин, які підпадали під вплив такого контролю, постійно збільшувалось. Так, згідно з пунктом 10 Порядку здійснення архітектурно-будівельного контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553, надано інше визначення архітектурно-будівельного контролю, а саме «Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється з дотриманням:

1. вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектно-документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції;
2. порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та (або) спеціальних журналів обліку виконання робіт (далі – загальні та (або) спеціальні журнали), виконавчої документації, складення актів на виконанні будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи;
3. інших вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, правилами та проектною документацією, щодо створення об'єкта будівництва».

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

З розвитком таких правовідносин та вартістю залучених у них коштів, збільшувались і корупційні явища у них. У період з 2011 по 2015 рік система державного архітектурно-будівельного контролю використовувалась для збагачення окремих юридичних та фізичних осіб, незаконної боротьби з конкурентами, отримання незаконних переваг в економічній діяльності. Так, наприклад, при реєстрації дозвільних документів на початок або закінчення підготовчих чи будівельних робіт, працівники Державної архітектурно-будівельної інспекції та її територіальних органів відмовляли заявнику під будь-якими надуманими причинами, як-то неправильне заповнення декларації, не зазначення окремих даних, вимога надати додаткові документи тощо. При цьому, після виконання таких безглузвих вимог особа повторно зверталася для реєстрації декларації, але їй знову відмовляли під іншим приводом. Така ситуація повторювалася знову і знову. В особи було три варіанти розвитку подій:

1. Виконуючи вимоги працівників інспекції про наявні помилки у поданих документах, виправляти такі помилки і знову подавати документи. Виконуючи таку процедуру багато раз таки «додавати» працівників інспекції і домогтися реєстрації документів. Такий спосіб не призвів би до значних матеріальних витрат зі сторони заявника при безпосередньому поданні документів до інспекції, але зайняв би багато часу і міг призвести до настання збитків у зв'язку з відкладенням початку виконання підготовчих або будівельних робіт;
2. Звернутися до вищого органу або правоохоронних органів з заявою про неправомірні дії працівників інспекції і прийняття відповідних заходів. Такий спосіб міг призвести до додаткових значних матеріальних витрат на юридичний супровід процедури оскарження і зайняти багато часу, оскільки правоохоронні органи також були значно корумповані або навіть пов'язані з працівниками інспекції, і, відповідно, також вимагали надання їм неправомірної винагороди за скасування рішення інспекції. Так, були непоодинокі випадки, коли до органів прокуратури подавали скаргу з описом конкретних порушень посадовими особами інспекції з відповідним посиланням на законодавчі норми, а при цьому у відповідь надавалася звичайна «відписка»: «Перевірку проведено. Порушень не виявлено». Після цього в особи ще залишалась можливість звернутися до суду, але після довгої судової тяганини з проходженням всіх етапів оскарження судових рішень результат міг залишитись негативним.
3. Особа могла звернутися до послуг посередників, які називали вартість виконання тієї чи іншої дії, і після сплати такої суми декларація без проблем реєструвалася в органах інспекції. Оскільки цей спосіб був найшвидший, то більшість заявників користувалися саме ним. При цьому, у таких посередників був розроблений чіткий «алгоритм розрахунку вартості «послуг», який включав в себе такі критерії, як місце розташування об'єкта, його площа, вид тощо.

Ще одним різновидом корупційних дій, які тоді впроваджувалися, став процес узаконення самочинно збудованих житлових будинків, передбачений п.9 Прикінцевих положень Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» (у діючій на той момент редакції). Передбачалася спрощена процедура прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, збудованих у період з 5 серпня 1992 року до 12 березня 2011 року за результатами технічного обстеження та технічної інвентаризації таких об'єктів. Ідея була, по своїй суті, позитивна, оскільки дозволяла вирішити питання про прийняття в експлуатацію об'єктів, які були побудовані після отримання незалежності Україною, в процесі становлення та формування системи державних органів і національного законодавства, при наявності правового хаосу та правової неопізнаності населення. Передбачалося, що такий порядок буде діяти протягом одного календарного року і цього часу буде вистачати, щоб повністю вирішити проблему узаконення вищезазначених об'єктів. Але коли державні чиновники збагнули цінність такого механізму для власного збагачення, то були залучені всі лобістські механізми для щорічного продовження дії п.9 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Корупційна схема полягала в тому, що для узаконення зазначених об'єктів Державною архітектурно-будівельною інспекцією приймалися звіти та технічні паспорти, оформлені лише певними господарюючими суб'єктами. Крім того, за таким порядком почали приймати в експлуатацію і об'єкти, побудовані після 12 березня 2011 року, а також інші об'єкти, які не підпадали під критерії, визначені вищезазначеною нормою (наприклад, більші за площею житлові будинки, багатоквартирні житлові будинки або ж взагалі комерційні об'єкти). Це дозволяло особам, які були залучені до процесу узаконення самочинно збудованих будинків і споруд, отримувати значні кошти за «вирішення» такого питання. Тобто, можна сказати, що протягом значного періоду часу в Україні існує ціла галузь економіки – узаконення самочинно збудованих будинків і споруд, зі своїми умовами, правилами, розцінками, фахівцями. І, в цілому позитивна ідея, яка була покликана дійсно

вирішити проблеми простих громадян, перетворилася на джерело незаконного збагачення і можливості невиконання вимог законодавства. Крім того, як показує практика, керівництво Держави не хоче або ж не може комплексно вирішити проблему існування самочинно збудованих житлових будинків. Законом України № 2363-VIII від 22.03.2018 року пункт дев'ятий Прикінцевих положень Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» викладено в новій редакції, відповідно до якої за спрощеною процедурою приймаються:

- збудовані у період з 5 серпня 1992 року до 9 квітня 2015 року індивідуальні (садибні) житлові будинки, садові, дачні будинки загальною площею до 300 квадратних метрів, а також господарські (присадибні) будівлі і споруди загальною площею до 300 квадратних метрів;
- збудовані до 12 березня 2011 року будівлі і споруди сільськогосподарського призначення.

На виконання вказаних положень Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, було прийнято Порядок проведення технічного обстеження і прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, будівель і споруд сільськогосподарського призначення, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), збудовані на земельній ділянці відповідного цільового призначення без дозвільного документа на виконання будівельних робіт (затверджений наказом від 03 липня 2018 року № 158). Даний Порядок набрав чинності 31.08.2018 року і тепер тільки час і практика покажуть – чи дійсно дія порядку забезпечить вирішення проблем громадян, або ж він знову дозволить збагатитися окремим причетним до його виконання особам.

Також органи Державної архітектурно-будівельної інспекції використовувались як знаряддя боротьби з конкурентами. Наприклад, окремим юридичним особам виносились безпідставні приписи щодо припинення будівельних робіт, накладалися значні за розміром штрафи. Такі забудовники несли колосальні матеріальні збитки і вимушені були звертатися за допомогою до осіб, які їм обіцяли вирішити проблемні питання за певну винагороду, або ж просто відступати свій бізнес конкурентам, іноді навіть безоплатно. Правоохоронні органи при цьому не вживали жодних заходів для припинення таких дій, а звернення до судових органів також не гарантувало позитивного результату.

Ще однією формою корупції та інструментом тиску на бізнес була процедура оформлення ліцензій на здійснення діяльності з будівництва об'єктів, а також проведення перевірок щодо дотримання ліцензійних умов. Оскільки ліцензійні умови вимагають від суб'єктів будівельної діяльності дотримання великої кількості умов, а рішення приймалися колегіальним органом – ліцензійною комісією, то в процедурі оформлення ліцензій та перевірки дотримання ліцензійних умов були величезні можливості для маніпуляцій та зловживань. Наприклад, в одних випадках за винагороду можна було не звертати уваги на відсутність у суб'єкта тих чи інших документів, або ж на неуконфліктність суб'єкта господарювання керівниками, професіоналами, фахівцями і робітниками необхідних професій. В інших випадках можна було жорстко вимагати повного і чіткого дотримання всіх ліцензійних вимог із застосуванням погроз щодо можливого позбавлення ліцензії. Такі дії дозволяли незаконно збагачуватись уповноваженим особам, які здійснювали від імені Державної архітектурно-будівельної інспекції повноваження щодо ліцензування у сфері будівництва.

Отже, у цій сфері корупційні діяння стали звичним явищем, а забудовники почали закладати корупційні ризики у вартість своїх послуг, що в свою чергу збільшило вартість будівництва об'єктів. Іноді підприємцями взагалі приймалося рішення про припинення своєї діяльності в галузі будівництва та виведення інвестицій. Це, зокрема, стосується іноземних інвесторів, які би і хотіли вкладати кошти у будівельну галузь України, але їх лякала корупція та невизначеність щодо можливості отримати прибуток або взагалі повернути вкладені кошти. У будівельного загалу, та і всього громадського суспільства був величезний запит на реформування органів державного архітектурно-будівельного контролю з метою подолання проявів корупції.

Іншою причиною реформування органів державного архітектурно-будівельного контролю був взятий Україною курс на інтегрування до Європейського союзу, і, як наслідок, здійснення децентралізації державної влади в цілому, тобто передачі окремих повноважень державних органів органам місцевої влади. Прийняття закону про децентралізацію державного архітектурно-будівельного контролю було прописано окремим пунктом у коаліційній угоді, яку підписали політичні партії, що на той час входили до парламентської більшості. Тобто вже на тому рівні всі політики розуміли, що проведення децентралізації владних повноважень – це невідворотні процеси. Але при цьому політики повинні було усвідомлювати, що головним критерієм будь-якої реформи



повинні бути не швидкість впровадження, а її суть, врівноваженість та опрацьованість з урахуванням побажань громадськості, фахівців будівельної галузі та закордонного досвіду. На жаль, цих вимог дотримано не було.

Отже, реформування системи державного архітектурно-будівельного контролю розпочалося з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» № 320-VIII від 09.04.2015 року була здійснена спроба реформування державного архітектурно-будівельного контролю шляхом його часткової децентралізації – передачі частини повноважень місцевим органам. Відповідно до вказаних змін були надані повноваження (отримання, реєстрації), повернення (відмови у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів:

- виконавчим органам з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних рад – щодо об'єктів I, II, III категорій складності, розташованих в межах відповідних населених пунктів;
- виконавчим органам з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад - щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих в межах відповідних міст;
- структурним підрозділам з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих в межах міст Києва та Севастополя;
- центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі щодо об'єктів I, II, III, IV, V категорій складності, розташованих за межами населених пунктів і на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, щодо усіх об'єктів V категорії складності в межах населених пунктів, а також щодо об'єктів IV категорії складності, розташованих в межах сіл та селищ.

Тобто дозвільні процедури щодо більшості об'єктів будівництва (це об'єкти I, II, III, IV категорій складності), будівництво яких здійснюється в межах населених пунктів, потрапили під юрисдикцію місцевих органів влади. Під юрисдикцією Державної архітектурно-будівельної інспекції потрапили всі об'єкти будівництва, розташовані за межами населених пунктів і на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, а також усі об'єкти V категорії складності в межах населених пунктів і об'єкти IV категорії складності, розташовані в межах сіл та селищ.

Але всі запропоновані нововведення запрацювали не одразу. Пройшло ще дуже багато часу поки були прийняті підзаконні нормативно-правові акти, направлені на виконання прийнятого закону. Потім була розроблена процедура передачі повноважень від Державної архітектурно-будівельної інспекції до місцевих органів державного архітектурно-будівельного контролю.

В окремих випадках місцеві органи скористалися отриманими повноваженнями на благо громадян. Це дало їм самостійно вирішувати питання з забудовою населених пунктів та формування оточуючого середовища та архітектурного стилю. Також були скорочені строки отримання дозвільних документів. Але часто отримані повноваження використовувались всупереч інтересам громади, для захисту інтересів регіональних забудовників або ж просто з метою отримання незаконного збагачення. Місцеві органи архітектурно-будівельного контролю видавали дозвільні документи з порушення, а в експлуатацію приймалися об'єкти, збудовані з порушеннями вимог законодавства. З'явилися випадки різних підходів щодо тлумачення норм законодавства і підстав для накладення штрафів. Як не дивно, попередня система державного архітектурно-будівельного контролю показала себе як цілісний, інтегрований механізм, який здатний був повністю виконувати надані їй функції з чіткою ієрархією та службовим підпорядкуванням. Рішення приймалися відповідно до одного розуміння вимог та положень законодавства. Нова ж система перетворила застосування норм законодавства у суцільний хаос з вибіркоким застосуванням карних норм. При цьому для самих посадових осіб таких органів значних негативних наслідків за їх дії не наставало, оскільки був відсутній дієвий механізм контролю за діями таких осіб і не встановлено дисциплінарної або ж адміністративної відповідальності за зловживання такими особами власними повноваженнями. Є кримінальна відповідальність, але ж вона настає лише за здійснення певний дій і за результатами інших складних процедур. Законодавством передбачено, що для оскарження дій таких осіб необхідно звертатися до Державної архітектурно-будівельної інспекції, яка здійснює державний

нагляд у будівництві, або ж до суду, але це займає досить багато часу і не завжди призводить до законного вирішення проблемного питання. А виявлення та припинення порушень у галузі будівництва потребує оперативності, оскільки наслідки можуть бути значними, як у фактичному, так і у матеріальному вираженні.

Спроба вирішити зазначені проблеми була здійснена шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII. Відповідно до положень цього Закону категорії складності об'єктів будівництва замінювались на класи наслідків (відповідальності) будівель і споруд. Відповідно і змінювались повноваження щодо оформлення дозвільних документів. Відповідно до вказаних змін були надані повноваження щодо надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів:

- виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад (крім міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, та міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч) - щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), розташованих у межах відповідних населених пунктів;
- виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч, структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1) та середніми (СС2) наслідками, розташованих у межах відповідних населених пунктів;
- Державній архітектурно-будівельній інспекції, через головних інспекторів будівельного нагляду – щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1), середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, розташованих за межами населених пунктів і на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми наслідками (СС2), розташованих у межах сіл, селищ та міст (крім міст, які є адміністративними центрами областей, міст з чисельністю населення понад 50 тисяч, міст Києва та Севастополя), а також щодо всіх об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із значними наслідками (СС3), розташованих у межах населених пунктів.

Фактично, контроль за будівництвом більшості великих та комерційно привабливих об'єктів було передано під юрисдикцію Державної архітектурно-будівельної інспекції. Тобто проблему корупції намагалися вирішити шляхом зменшення матеріальної зацікавленості у сфері, а також зосередження повноважень в одному центрі прийняття рішень. В підсумку реформа системи державного архітектурно-будівельного контролю, яка була покликана здійснити децентралізацію повноважень, частково повернула початкові позиції – акумуляції повноважень у одного органу.

Слід також зазначити, що за усіма зазначеними спробами здійснення реформ, а саме передачі повноважень місцевим органам, було втрачено головну сутність здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як технічної процедури щодо перевірки відповідності здійснення процесу будівництва відповідно до вимог законодавства. Така процедура не повинна передбачати надання чи відмову у наданні певного дозволу, а повинна полягати у перевірці кваліфікованими контролерами дотримання учасниками процесу будівництва встановлених вимог загальнодержавних загальних норм (законів і підзаконних актів), спеціальних норм (ДБН, БНіП, стандарти тощо) та місцевих норм (генеральних планів, ДПТ, місцевих правил забудови тощо). Але відповідних змін у цьому напрямку здійснено не було.

Ще однією важливою частиною державного архітектурно-будівельного контролю є здійснення ринкового нагляду за будівельними матеріалами та виробами, які використовуються при здійсненні будівництва. Міцність, надійність, довговічність, та естетичний вигляд будинків і споруд залежать не тільки від таланту архітектора та майстерності будівельників, а і від якості будівельних матеріалів. Більше того, від якості будівельних матеріалів залежить життя і здоров'я людей. Неякісні будівельні матеріали, підроблені під відомі торгівельні марки будівельні матеріали, т.зв. «фальсифікат» – не рідкісне явище у продажу не тільки на ринках, але навіть і у спеціалізованих будівельних супермаркетах.

До 01.01.2018 в Україні діяла державна система обов'язкової та добровільної сертифікації продукції УкрСЕПРО, введена в Україні декретом Кабінету Міністрів України № 46-93 від 10.05.1993 «Про стандартизацію і сертифікацію». УкрСЕПРО передбачала проведення обов'язкової сертифікації на відповідність вимогам стандартів продукції, перелік якої був затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 01.02.2005 № 28, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України від 04.05.2005 за № 466/10746.

Відповідно до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», який вступив в дію з 10.02.2016, розпочався процес реформування системи технічного регулювання з переходом від обов'язкової сертифікації в системі в державній системі сертифікації (УкрСЕПРО) до європейської системи оцінки відповідності. До 2018 року Україна мала імплементувати положення Регламенту Європейського парламенту і Ради № 305/2011 від 09.03.2011, що встановлює гармонізовані умови для розміщення на ринку будівельних виробів. Метою реформування є гармонізація законодавчої та нормативної бази України з європейською та перехід на систему оцінки відповідності продукції відповідно до вимог технічних регламентів (що відповідають європейським директивам), що мало би стимулювати вітчизняний ринок будівельних матеріалів і дозволило би українським виробникам вивести свою продукцію на європейський ринок. У минуле відійшла система УкрСЕПРО, а вищезазначений Регламент так і не був імплементований.

Залишаються чинними зареєстровані в Реєстрі державної системи сертифікації сертифікати відповідності на продукцію і послуги, сертифікати на системи управління, атестати виробництва і свідоцтва про визнання, термін дії яких закінчується після 01.01.2018, за умови проведення передбаченого органами сертифікації (які видали сертифікати відповідності) періодичного технічного нагляду за стабільністю показників, що підтверджені вказаними вище документами. Але щодо більшості будівельних виробів, присутніх сьогодні на ринку, Україна отримала практично безконтрольний ринок будівельних матеріалів, що збільшило долю неякісних будівельних виробів.

У випадку, якщо будівельні матеріали купуються для зведення будинку, що належить до класу наслідків (відповідальності) СС1, – мова частіше за все йде про індивідуальні приватні будинки, то ризику від застосування неякісних будівельних матеріалів будуть піддані тільки мешканці (і частіше всього приватні співвласники) цього будинку (законодавчо кількістю до 50 осіб). Покупці будівельних матеріалів для таких будинків складають абсолютну більшість клієнтів будівельних ринків та невеликих торговельних магазинів – найвірогідніших місць реалізації неякісних будівельних виробів через нижчу вартість останніх у порівнянні із продукцією, яка має всі необхідні документи.

Будівельні вироби з підробленими документами також приваблюють будівельні компанії через їх нижчу вартість. Застосування неякісних будівельних матеріалів для будівництва будинків, що за класом наслідків (відповідальності) належать до СС2 або СС3, може мати наслідком руйнування всього будинку і, як наслідок, втрату життя і здоров'я великої кількості людей. Формально, відповідно до п. 5, 6 Порядку здійснення технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 903 «Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури», особи, що здійснюють технічний нагляд мали проводити перевірку:

- наявності документів, які підтверджують якісні характеристики конструкцій, виробів, матеріалів та обладнання, що використовуються під час будівництва об'єкта, – технічного паспорта, сертифіката, документів, що відображають результати лабораторних випробувань тощо;
- відповідності матеріалів та обладнання проектним рішенням, вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил, технічних умов та інших нормативних документів.
- та вимагати від підрядника:
- зупинення робіт у разі застосування ним матеріалів, деталей, конструкцій та виробів, які не відповідають вимогам нормативних документів;
- проведення лабораторних випробувань матеріалів і конструкцій щодо їх відповідності сертифікатам якості, а обладнання – технічним (технологічним) паспортам та своєчасного повідомлення їм про такі випробування.

Оскільки, відповідно до ст. 1, 11 Закону України «Про архітектурну діяльність», технічний нагляд – це здійснення (забезпечення) замовником контролю за дотриманням, серед іншого, вимог державних стандартів, будівельних норм і правил, то це передбачає укладення договору на здійснення

технічного нагляду із особами, які мають відповідний кваліфікаційний сертифікат (інженерами технічного нагляду), а значить – невідворотнім є їх залежне становище від замовника. На практиці цей технічний нагляд зводився до перевірки наявності сертифіката УкрСЕПРО. Наразі інженери технічного нагляду втратили і цей інструмент контролю за якістю використовуваних будівельних матеріалів на виробництві.

Учасники ринку будівельних матеріалів констатують, що дієвих механізмів боротьби з фальсифікацією і низькоякісною продукцією немає, в країні фактично відсутній ринковий нагляд.

Наслідками відсутності ефективного ринкового нагляду є:

**для кінцевого споживача:**

- купівля неякісних будівельних матеріалів під виглядом якісних та часто за вартістю якісних;
- ризик погіршення здоров'я через безпосередній контакт із конструктивними частинами об'єкту будівництва;
- ризик втрати життя через невідповідність застосовуваного навантаження на об'єкт запроектованим характеристикам;

**для будівельних компаній:**

- ризик втрати потенційних клієнтів, прибутку, репутації через оприлюднення факту застосування неякісних будівельних матеріалів;

**для страхових компаній:**

- непривабливість ринку страхування об'єктів будівництва через неконтрольований та нерегульований ринок будівельних матеріалів;

**для виробників та реалізаторів якісної будівельної продукції:**

- легальна вимушена та нерівнозначна конкуренція із реалізаторами неякісної продукції;
- для держави:
- погіршення іміджу країни, зокрема, для потенційних іноземних інвесторів;
- наводнення ринку ще більшою кількістю неякісних матеріалів як такого, який приймає все та критерієм для якого є лише ціна;
- дотація бюджетними коштами купівлі неякісних будівельних матеріалів (за рахунок «тепліх кредитів»).

У виграші за такої ситуації тільки виробники та реалізатори неякісної будівельної продукції, які ще й отримують надприбуток за рахунок продажу продукції заниженої якості під виглядом продукції стандартної заявленої якості (метал меншої товщини, звичайні вікна замість енергоефективних тощо).

Формально відповідальність за застосування та виробництво (виготовлення) будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що не відповідають державним нормам, стандартам, технічним умовам, проектним рішенням, тих, що підлягають обов'язковій сертифікації, але не пройшли її, передбачена ст. 96<sup>1</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення та ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Але недоліками таких штрафних санкцій є :

- можливість застосування контролюючими органами штрафних санкцій на свій розсуд;
- неспівставні та такі, що не можуть бути співставлені із обсягом виготовленої / реалізованої продукції штрафні санкції через відсутність залежності розміру покарання та обсягу продукції;
- відсутність санкції, яка передбачає вилучення продукції;
- неможливість застосування штрафних санкцій з 01.01.2018 за непроведення сертифікації.

Ще однією важливою та болючою для суспільства проблемою є існування будівельних об'єктів, збудованих з порушенням містобудівної та проектною документації, або взагалі без такої документації і без жодних дозвільних документів. Така проблема існує завдяки наявності багатьох факторів, зокрема таких як:

- наявність корупції в органах місцевого самоврядування та виконавчої влади,
- недоліки та прогалини законодавства,
- невчасне реагування контролюючими органами на ті чи інші правопорушення;
- невідповідність між розмірами можливого покарання та отриманими фінансовими зисками від такого порушення законодавства;
- незадовільна робота правоохоронної та судової системи тощо.

Вирішити цю проблему лише реформуванням містобудівного законодавства не вдасться. Крім того, навіть досконало прописане законодавство не дає повної впевненості у вирішенні проблеми. Так, наприклад, врегулювання правовідносин щодо самочинно збудованих об'єктів здійснюється положеннями статті 376 Цивільного кодексу України. А Пленумом Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ було прийнято постанову від 30.03.2012 № 6 «Про практику застосування судами статті 376 Цивільного кодексу України (про правовий режим самочинного будівництва)», якою надавались роз'яснення щодо застосування її положень. Але кількість прийнятих судами рішень саме з використанням цієї статті дуже мала. Це пов'язано з бездіяльністю зацікавлених та уповноважених осіб, які мають право на звернення до суду з позовом про знесення або перебудову самочинно збудованого об'єкта нерухомості. Сам процес судового розгляду та оскарження прийнятих рішень може зайняти значний час, що також не сприяє вирішенню цієї проблеми. В той же час навіть отримання позитивного рішення щодо знесення самочинно збудованого об'єкта ще не гарантує того, що він таки буде знесений, оскільки тут розпочинається складна та довготривала процедура виконання рішення суду, встановлена Законом України «Про виконавче провадження».

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

Для вирішення зазначених вище проблем та покращення роботи системи державного архітектурно-будівельного контролю можливо запровадити наступні заходи:

- Повний перехід на декларативний принцип подання дозвільних документів.
- Скасування ліцензування у будівництві і повний перехід на сертифікацію відповідальних виконавців будівельних робіт.
- Здійснення оптимізації чисельного складу працівників системи державного архітектурно-будівельного контролю, орієнтуючись на професійну складову.
- Закріплення у законодавстві мінімальних розмірів оплати праці головних інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю.
- Запровадження конкурсного відбору на посади головних інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю.
- Запровадження нових джерел фінансування діяльності системи державного архітектурно-будівельного контролю.
- Встановлення чітких підстав та критеріїв відмови в реєстрації дозвільних документів.
- Встановлення чіткої та дієвої персональної відповідальності посадових осіб державного архітектурно-будівельного контролю при виконанні ними своїх посадових функцій.
- Запровадження при здійсненні процедури реєстрації дозвільних документів засобів поштового зв'язку та мережі Інтернет та через центри надання адміністративних послуг.
- Запровадження страхування відповідальності виконавців будівельних робіт та інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.
- Запровадити заходи щодо врегулювання правовідносин зі здійснення ринкового нагляду за застосуванням та виробництвом (виготовлення) будівельних матеріалів, виробів і конструкцій.

Нижче розглянемо кожний із запропонованих заходів детально.

#### **Повний перехід на декларативний принцип подання дозвільних документів.**

Перехід на декларативний принцип подання дозвільних документів означає скасування будь-яких дозволів, які видають державні органи при будівництві. Декларативний принцип полягає в тому,



що суб'єкт господарювання набуває права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності без отримання документу дозвільного характеру шляхом подання повідомлення до відповідного дозвільного органу. Основною його метою є спрощення початкових умов для здійснення господарської діяльності і максимальне скорочення контактів суб'єкта господарювання та посадової особи, який приймає відповідне рішення про можливість виконання тих чи інших дій. В галузі будівництва цей принцип можна реалізувати шляхом запровадження процедури, за якою замовник для виконання робіт надаватиме уповноваженому органу документ встановленої форми (заяву, декларацію тощо), в якій самостійно буде зазначати дані та характеристики майбутнього об'єкта будівництва, перелік та реквізити дозвільних документів, проектної документації тощо. При цьому замовник бере на себе відповідальність за правильність та достовірність інформації, зазначеної у поданих документах, а також дотримання критеріїв, процедур та параметрів будівництва, які він сам же і зазначив. У такому випадку державних архітектурно-будівельний контроль буде полягати в тому, що посадові особи будуть перевіряти дотримання замовником ним же зазначених критеріїв і правильність наведеної ним інформації. В діючому будівельному законодавстві вже частково реалізований декларативний принцип, але він застосовується лише щодо окремих видів будівельних робіт. Так, у статті 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» вказано, що право на виконання підготовчих робіт (якщо вони не були виконані раніше згідно з повідомленням про початок виконання підготовчих робіт) і будівельних робіт на об'єктах, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, надається замовнику та генеральному підряднику чи підряднику (у разі якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) після подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт. При цьому в частині другій цієї ж статті зазначено, що отримання замовником інших документів дозвільного характеру для виконання будівельних робіт, крім направлення повідомлення про початок виконання будівельних робіт до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю відповідно до частини першої цієї статті, не вимагається. Форма такого повідомлення про початок виконання будівельних робіт затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт». Всі інші роботи здійснюються лише після отримання дозволу на виконання будівельних робіт за встановленою процедурою.

До внесення змін, передбачених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII, структура дозвільних документів була іншою. Так, відповідно до діючих на той час положень законодавства, замовник мав право виконувати будівельні роботи після:

1. подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю – щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, які не потребують реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт або отримання дозволу на виконання будівельних робіт згідно з переліком об'єктів будівництва, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Форма повідомлення про початок виконання будівельних робіт та порядок його подання визначаються Кабінетом Міністрів України;
2. реєстрації органом державного архітектурно-будівельного контролю декларації про початок виконання будівельних робіт – щодо об'єктів будівництва, що належать до I-III категорій складності;
3. видачі замовнику органом державного архітектурно-будівельного контролю дозволу на виконання будівельних робіт – щодо об'єктів будівництва, що належать до IV і V категорій складності.

Користуючись певними недоліками такої системи дозвільних документів та бездіяльністю органів державного архітектурно-будівельного контролю, забудовники почали зловживати декларативною процедурою, що призвело до масових порушень містобудівного законодавства та чисельних будівельних скандалів. Наприклад, забудовники у змові з виконавцем проектних робіт занижували категорію складності об'єкта будівництва (замість IV-ї і V-ї категорій вказували III-тю) шляхом певних маніпуляцій з порядком її визначення, що дозволяло їм замість отримання дозволу на початок виконання робіт розпочинати роботу вже після подання та реєстрації декларації. Ті ж самі зловживання траплялися і при прийнятті збудованих об'єктів до експлуатації. З такими порушеннями органи державного архітектурно-будівельного контролю боролися мляво чи то через брак людських та матеріальних ресурсів, чи то через просте небажання боротися з джерелом корупційних доходів, оскільки там, де є порушення, є і можливість незаконно збагатитися. Така ситуація призвела до того, що політики приймуть рішення суттєво обмежити застосування декларативного



принципу у будівництві та повернутися до дозвільної процедури при виконання будівельних робіт.

Отже, запроваджуючи декларативний принцип, необхідно врахувати попередній як позитивний, так і негативний досвід його впровадження. Наприклад, необхідно розробити таку форму декларативних документів, яка б містила чіткий перелік інформації, що дозволить ідентифікувати всіх відповідальних учасників будівництва об'єкта, перелік наявних дозвільних документів, детальну характеристику майбутнього об'єкта будівництва. Також, на нашу думку, необхідно встановити певний часовий проміжок між поданням декларативного документу та безпосереднім початком виконання робіт – 10-15 днів. Це дозволить органам державного архітектурно-будівельного контролю здійснити попередню перевірку відомостей, що містяться у декларації. Це дозволить запобігти виникненню порушень містобудівного законодавства та можливих конфліктів.

### **Скасування ліцензування у будівництві і повний перехід на сертифікацію відповідальних виконавців будівельних робіт**

Як було зазначено вище, процедура оформлення ліцензій на здійснення діяльності з будівництва об'єктів, а також процедура проведення перевірок щодо дотримання ліцензійних умов містять значні корупційні ризики. Затверджені ліцензійні умови вимагають від суб'єктів будівельної діяльності дотримання великої кількості умов, як то наявність відповідних фахівців, техніки, обладнання, приміщення тощо. На практиці неможливо повністю дотриматися всіх ліцензійних вимог при виконанні робіт з будівництва об'єктів з класом наслідків СС3. А наявність ліцензії для виконання таких робіт не гарантує, що всі заявлені умови дотримано. На нашу думку, головним критерієм для можливості виконання тих чи інших робіт повинна бути наявність кваліфікованих кадрів, а саме конкретні фізичні особи відповідальні за безпосереднє виконання тих чи інших будівельних робіт. У суб'єкта господарювання, який здійснює будівельні роботи, повинен бути сформований склад інженерно-технічних фахівців, які працюватимуть на постійній основі відповідно до вимог трудового законодавства і нести всю відповідальність за виконання будівельних робіт. Додаткових працівників для виконання специфічних робіт можна залучати вже за окремими угодами у випадку необхідності. Така ж ситуація з будівельною технікою, обладнання та іншими матеріальними ресурсами. Суб'єкт господарювання сам може визначитись з тим, яка техніка чи обладнання потрібні йому постійно, а що варто взяти в оренду на певний період для реалізації конкретного будівельного проекту.

Але такі нововведення можуть запрацювати лише у випадку наявності чіткої відповідальності сертифікованих працівників. В якості додаткової гарантії щодо можливості відшкодування можливої шкоди в результаті неякісного виконання робіт можна запровадити обов'язкове страхування відповідальності таких виконавців.

### **Здійснення оптимізації чисельного складу працівників системи державного архітектурно-будівельного контролю, орієнтуючись на професійну складову**

Державний архітектурно-будівельний контроль є технічною процедурою, яку повинні здійснювати спеціалісти з відповідним рівнем професійних знань. Необхідно запровадити чіткі критерії для осіб, які можуть займати посади інспекторів в органах державного архітектурно-будівельного контролю. Головними з них повинні бути:

- наявність вищої інженерно-технічної освіти у галузі будівництва;
- наявність професійного виробничого досвіду (5-10 років);
- знання містобудівного та процесуального законодавства;
- навички роботи з комп'ютерною технікою та інформаційними реєстрами.

Вимога щодо наявності професійного виробничого досвіду (5-10 років) дозволить залучити до роботи осіб, які дійсно отримали практичний досвід та навички щодо виконання та супроводу виконання будівельних робіт. Це дозволить їм ефективно здійснювати державний архітектурно-будівельний контроль та приймати зважені та обґрунтовані рішення. Вимога щодо знання містобудівного та процесуального законодавства дозволить фахівцям законодавчо обґрунтовувати прийняті ними рішення та належним чином їх захищати у випадку адміністративного чи судового оскарження. Навички роботи з комп'ютерною технікою та інформаційними реєстрами дозволить фахівцям швидко та детально перевіряти точність та правдивість інформації, що буде наведена у дозвільних документах, які будуть надавати забудовники для початку та завершення робіт.

Спеціалісти, які будуть відповідати зазначеним вище вимогам, повинні складати до 70 % штату

органу державного архітектурно-будівельного контролю, оскільки саме вони будуть безпосередньо здійснювати перевірку правильності декларативних документів, виконання будівельних робіт. Саме вони будуть приймати процесуальні рішення за результатами проведених перевірок і відстоювати їх законність при оскарженні такі прийнятих рішень.

### **Закріплення у законодавстві мінімальних розмірів оплати праці головних інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю**

Щоб залучити до роботи органів державного архітектурно-будівельного контролю фахівців, які б відповідали вимогам, що містяться в попередньому розділі цієї доповіді, а також застерегти їх від вчинення корупційних дій, необхідно забезпечити можливість конкурентної гарантованої оплати їхньої праці. Саме для цього необхідно законодавчо закріпити мінімальний розмір оплати праці таких фахівців за аналогією з відповідними положеннями інших законів. Наприклад, відповідно до статті 23 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII, посадові оклади його працівників встановлюються відповідно до розміру прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року. У статті 81 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII вказано, що посадовий оклад прокурора місцевої прокуратури з 1 січня 2017 року становить 12 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року. Таким же чином можна закріпити і розмір посадових окладів головних інспекторів на рівні 10-15 розмірів прожиткового мінімуму. Додаткове стимулювання головних інспекторів до розвитку та сумлінної праці можна забезпечити шляхом встановлення системи доплат до посадового окладу, таких як доплата за вислугу років, за науковий ступінь, за роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці, за спеціальне звання або ранг державного службовця тощо. Закріплення розміру оплати праці головних інспекторів забезпечить їх впевненість у стабільності роботи на займаній посаді та незалежність від керівництва. Крім того, це дозволить чітко планувати розмір бюджетних коштів, які необхідно буде виділити з Державного бюджету на утримання Державного архітектурно-будівельного контролю.

### **Запровадження конкурсного відбору на посади головних інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю**

Якщо будуть реалізовані зазначені вище положення щодо гарантованого розміру оплати праці, то можна очікувати, що посада головного інспектора державного архітектурно-будівельного контролю може зацікавити багатьох фахівців. У зв'язку з цим, можна запровадити конкурсний відбір кандидатів на такі посади з метою відбору найкращих спеціалістів. Такі конкурси можна здійснити згідно з вимогами Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. За його умовами проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади державної служби за результатами оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків. При цьому вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття посади включають кваліфікаційні вимоги, вимоги до компетентності та вимоги до професійних знань.

Кваліфікаційними вимогами можуть бути вже зазначені вище вимоги щодо наявності вищої інженерно-технічної освіти у галузі будівництва та професійного виробничого досвіду (5-10 років). Відповідність вимогам щодо професійних знань можна перевірити шляхом проведення тестування на знання містобудівного та процесуального законодавства.

### **Запровадження нових джерел фінансування діяльності системи державного архітектурно-будівельного контролю**

Оскільки галузь будівництва, і, зокрема система державного архітектурно-будівельного контролю, не є пріоритетними з точки зору бюджетного фінансування, то необхідно віднайти інші джерела для реалізації та подальшого підтримання належного існування такої системи. На початковому етапі можна залучити кошти міжнародних фінансових організацій для створення спеціального фонду, за рахунок якого буде виплачуватись заробітна плата головного інспектора державного архітектурно-будівельного контролю. Крім того, можливо в законодавстві закріпити положення, відповідно до якого частина штрафу за порушення у сфері містобудівної діяльності буде направлятися до вказаного фонду.

Додатковим джерелом коштів може бути встановлення відрахувань у кошторисі вартості будівництва до спеціального фонду державного бюджету за аналогією з витратами на утримання

технічного нагляду та авторського нагляду за виконанням будівельних робіт. Встановлення таких витрат у розмірі, наприклад, 0,5 % від вартості будівництва, не призведе до вагомого зростання собівартості будівництва, але в той же час, в масштабі всієї країни, дасть додаткові кошти для впровадження професійного та незалежного державного архітектурно-будівельного контролю.

#### **Встановлення чітких підстав та критеріїв відмови в реєстрації дозвільних документів.**

Якщо в результаті здійснення реформ не вдасться повністю впровадити декларативний принцип, то в законодавстві необхідно чітко встановити перелік підстав для відмови в реєстрації поданих документів для оформлення дозволу на виконання будівельних робіт чи прийняття їх результатів в експлуатацію. Такими підставами можуть бути лише не подання повного пакету документів або ж не зазначення всіх необхідних відомостей. Граматичні та орфографічні помилки не можуть підставою для прийняття документів. Крім того, доцільно запровадити строк, який буде надано для усунення виявлених при розгляді поданих документів, недоліків. Такий строк може складати, наприклад, 10 календарних днів, і якщо протягом нього недоліки не будуть усунені, то тільки тоді буде прийматись рішення про відмову у видачі дозвільних документів.

#### **Встановлення чіткої та дієвої персональної відповідальності посадових осіб державного архітектурно-будівельного контролю при виконанні ними своїх посадових функцій.**

Якщо будуть реалізовані зазначені вище новації щодо запровадження гарантованого розміру оплати праці інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю, відповідно і треба встановити гарантії їх дотримання законодавства при здійсненні своєї діяльності. Такими гарантіями можуть бути запровадження чіткої дисциплінарної та адміністративної відповідальності таких осіб. Таку відповідальність необхідно пов'язати з визнанням дій посадових осіб незаконними у встановленому законодавством випадку судом або іншим уповноваженим органом. При цьому адміністративна відповідальність посадових осіб повинна бути співрозмірна з відповідальністю виконавців будівельних робіт, до якої вони притягаються рішеннями таких посадових осіб. Наприклад, відповідно до статті 96 Кодексу про адміністративні правопорушення порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та на посадових осіб – від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У випадку ж скасування у судовому порядку рішення посадової особи державного архітектурно-будівельного контролю про притягнення суб'єкта до відповідальності за вказаною статтею як незаконного, то відповідальність такої особи повинна бути ж такого ж розміру – від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

#### **Використання мережі Інтернет та центрів надання адміністративних послуг при здійсненні процедури реєстрації дозвільних документів.**

З розвитком технологій та засобів передавання інформації, їх варто активно використовувати при оформленні дозвільних документів у будівництві. За допомогою використання електронного цифрового підпису можна забезпечити подання документів в електронному вигляді. Це прискорить процес їх отримання та обробки. Із запровадженням системи містобудівного кадастру та ідентифікаторів об'єкта будівництва найкращим варіантом було б створення окремого електронного кабінету щодо кожного об'єкта будівництва, в якому містилася б уся інформація щодо такого об'єкта, включаючи перелік дозвільних документів, відповідальних осіб, проектна документація тощо. Такий кабінет був би створений при поданні документів щодо початку виконання робіт з будівництва об'єкта та всі наступні взаємовідносини між замовником будівництва та органом державного архітектурно-будівельного контролю, як то подання наступних дозвільних документів чи зміна відомостей про будівництво, можна було б реалізувати саме через цей кабінет.

З впровадженням декларативного принципу подання дозвільних документів з'явиться можливість використання широкої мережі центрів надання адміністративних послуг для подання документів. Адміністратори таких центрів зможуть перевіряти лише комплектність та правильність оформлення дозвільних документів і потім будуть їх передавати на перевірку до органів державного архітектурно-будівельного контролю. Ця система частково вже працює, але слід її вдосконалити та упорядкувати, враховуючи наявний досвід.

#### **Запровадження страхування відповідальності виконавців будівельних робіт та інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду**

Це питання детально досліджується авторами іншої аналітичної записки.

### **Запровадження заходів щодо врегулювання правовідносин зі здійснення ринкового нагляду за застосуванням та виробництвом (виготовленням) будівельних матеріалів, виробів і конструкцій**

Вирішити проблем у цій сфері можна наступними заходами:

- внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» – включення нової статті «Вимоги до тендерної пропозиції», яка в частині закупівлі товарів міститиме вимоги щодо надання відповідних технічних свідоцтв, а у разі послуг з виконання будівельних робіт – вимоги щодо підтвердження намірів укладення договорів із виробниками / постачальниками продукції, що має технічне свідоцтво;
- розробити та затвердити наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України процедури підтвердження придатності груп будівельних виробів для застосування із чітким та вичерпним переліком заходів;
- внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про відповідальність у сфері містобудівної діяльності» – посилити та переглянути систему покарання за застосування та виробництво (виготовлення) будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що не відповідають державним нормам, стандартам, технічним умовам, проектним рішенням, тих, що підлягають обов'язковому отриманню технічного свідоцтва, але не отримали його;
- створити на сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Реєстр сертифікованої продукції будівельних виробів, кожен з яких матиме доступне технічне свідоцтво (документ, що підтверджує придатність виробів для застосування), перелік офіційних місць продажу та посилання на сайт виробників; Реєстр сертифікованої продукції будівельних виробів повинен включати інструмент автоматичного виділення будівельних виробів, термін дії яких підходить до втрати чинності;
- ввести обов'язкове декларування виробниками будівельних виробів відповідності відповідним технічним регламентам.

## **4. ВІДКРИТІ ПИТАННЯ**

Треба розуміти, що впровадження вищеперерахованих пропозицій та їх позитивний результат залежить від реалізації цілого комплексу заходів. По-перше, необхідно визначити спосіб внесення змін у діюче законодавство. Найбільш дієвим способом є розроблення єдиного кодифікованого акту у галузі містобудування та архітектури – Містобудівного кодексу. Саме під час його розробки та прийняття можна було б провести велику за обсягом роботу, а саме:

- сформулювати його текст з використанням досвіду застосування чинного законодавства та отриманих пропозицій;
- провести його обговорення з залученням представників всіх учасників містобудівної діяльності та опрацювати отримані пропозиції;
- здійснити повний супровід розробленого проекту акту у процесі його опрацювання та прийняття Верховною Радою України (включаючи інформаційні заходи, роботу з народними депутатами, комітетами, фракціями);
- після прийняття такого акту – забезпечити розроблення передбачених ним підзаконних нормативно-правових актів та скасування вже непотрібних чинних нормативно-правових актів, які не відповідають його вимогам.

Але в той же час процес прийняття такого кодифікованого акту є досить складним, оскільки потребує спільної дії учасників містобудівної діяльності, народних депутатів центральних органів виконавчої влади. Більше того, прийняття такого акту впливає і на інші правовідносини в країні, що може призвести до виникнення спротиву щодо його прийняття. У Верховній Раді України вже неодноразово здійснювалися спроби прийняти такий акт, але всі вони зазнали поразки.

Іншим шляхом впровадження зазначених пропозицій можуть бути покрокові зміни діючого законодавства. Такий шлях є більш реальним, але він може призвести лише до часткового вирішення проблем, згаданих у цій аналітичній записці, і кардинальних змін не відбудеться. Для його

реалізації необхідно здійснити наступні кроки:

- провести аналіз чинного законодавства та скласти перелік нормативно-правових актів які підлягають зміні або скасуванню;
- розробити проекти відповідних нормативно-правових актів;
- провести їх обговорення з залученням представників всіх учасників містобудівної діяльності та опрацювати отримані пропозиції;
- забезпечити їх прийняття компетентними органами.

Окремо слід зазначити, що реальне вирішення всіх проблем у галузі будівництва неможливе без забезпечення верховенства права у широкому розумінні та забезпечення принципу невідворотності покарання за порушення вимог законодавства. Неможливо побороти корупцію лише шляхом змін у містобудівному законодавстві. Це комплексна проблема всього українського суспільства. Корупція – це явище, коли в окремих випадках зацікавленні всі сторони правовідносин. Для посадових осіб – це можливість отримати додаткову винагороду при прямому здійсненні своїх обов'язків, або ж навпаки при утриманні від їх здійснення. Для учасника будівництва – це можливість недотримання вимог законодавства або ж уникнення покарання за порушення таких вимог. У результаті страждає країна, суспільство та прості громадяни, тому реформування будівельної галузі потребує комплексного підходу, без прийняття швидких та непродуманих рішень.

# Громадський контроль, процедури та інструменти громадського контролю. Взаємодія з органами архітектурно-будівельного контролю. Професіоналізація контролю та державного нагляду. Створення ефективних механізмів громадського моніторингу як основи діяльності з контролю та нагляду

Автори:

Чернишенко Тетяна – юрист

## 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Україна задекларувала шлях демократичних перетворень. Та це не лише політичний курс публічної влади, а й вимоги громадянського суспільства, яке останніми роками стрімко розвивається. Демократичний розвиток держави неможливий без удосконалення форм і методів державного управління та поглиблення співпраці між органами публічної влади й громадськістю, посилення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, їхніх посадових осіб та підвищення їхньої відповідальності у випадку зловживань чи інших порушень.

Нові виклики до громадського контролю постають у сфері містобудування, оскільки темпи будівництва за останнє десятиліття стрімко зростають, як і проблеми, пов'язані з жвавим розвитком будівельної галузі та швидким зростанням обсягів будівництва. Безсистемна, часто ненормована забудова, не лише в столиці, а й в містах, містечках та селищах України призвела до дисбалансу розвитку населених пунктів, зробила їх не просто некомфортними для проживання, а створила проблеми в соціальній, екологічній сфері та сфері пожежної безпеки, інженерно-транспортній інфраструктурі, спричинила нищення історичних ареалів населених пунктів та нехтування пам'яток охоронним законодавством. Окрім того, неконтрольовані, часто корупційні дозволи (погодження) на відступ від будівельних норм і правил створили ризики для життя і здоров'я не лише мешканців новобудов, а й цілих мікрорайонів.

Окрім відсутності співпраці з громадськістю, проблема також полягає в тому, що **при плануванні територій влада не ставить у пріоритет забезпечення державних та громадських інтересів, а найвищим пріоритетом є інтереси інвесторів та надприбуток**. Відтак і планування територій та будівництво спрямоване на задоволення бажань інвесторів- забудовників отримати максимальну кількість квадратних метрів із одного клаптика землі.

Також красномовним є факт того, що навіть при абсолютно самочинному будівництві органи публічної влади бездіють, численні звернення та скарги громадськості безрезультатні, влада просто закриває на проблему очі, а самочинний об'єкт добудовується і стає проблемою тільки громади. Критичності ситуації також додає ставлення правоохоронних органів до проблем у містобудуванні: оскільки це є специфічна сфера, яка потребує додаткових знань, представники правоохоронних органів самоусуваються від вирішення даних питань і не вживають заходів для припинення правопорушення (навіть у випадку самовільного зайняття земельної ділянки) або ж навпаки – за дорученням суб'єктів владних повноважень захищають самочинні об'єкти від гніву громади.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

Законодавча база щодо громадського контролю у сфері містобудування є дещо заплутаною та не передбачає реальних механізмів участі громадськості в процесах прийняття рішення з питань містобудування.

Одним із основних видів громадського контролю у сфері містобудування, який закріплений законодавчо, є участь громадян у процесів розробки й прийняття містобудівної документації. Так, у статті 31 Закону України «Про місцеве самоврядування» вказано про **громадські обговорення** містобудівної документації, проведення яких забезпечують виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Водночас Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» та Порядок



проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений Постановою Кабінету міністрів України від 25 травня 2011 р. N 555 ( надалі – *Порядок № 555*) вказують про необхідність проведення **громадських слухань** у разі розробки та прийняття містобудівної документації. Тобто вказані закони передбачають різні форми участі громадськості в процесі розробки та прийняття містобудівної документації. Більше того, навіть Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» та Порядок № 555, хоч і встановлюють однаковий спосіб участі – громадські слухання – визначають різні стадії, на яких такі слухання проводяться. Відповідно до вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», громадським слуханням в обов'язковому порядку підлягають *вже розроблені* в установленому порядку проекти містобудівної документації, а Порядок № 555 врегульовує проведення громадських слухань *під час розроблення* відповідних проектів містобудівної документації. Неузгодженість законодавства між собою та відсутність зрозумілого й чітко виписаного порядку участі громадськості в процесах прийняття містобудівної документації, негативно впливає на саму містобудівну документацію та сприйняття її громадськістю, а також свідчить про відсутність реального механізму участі в процесах створення такої документації та врахування громадських інтересів.

Окрім вищезазначеного, аналіз ситуації щодо залучення громадськості до процесу прийняття рішень та практика проведення громадських слухань містобудівної документації **виявив такі проблеми:**

### 1. Залучення на пізніх стадіях

Чинне законодавство передбачає залучення громадськості до надання пропозицій та зауважень до проектів містобудівної документації вже на стадії, коли проект уже розроблено. Усе, що може громадськість – це надати незначні пропозиції щодо готового проекту. ***Вплинути на ключові позиції проекту на цій стадії вже не можливо, як не можливо передбачити цілковито інше бачення стосовно шляхів розвитку території та її використання.*** Жодних обов'язків провести попереднє опитування громадськості чи обговорення, заслухати думку громади в органів публічної влади, відповідальних за розробку проекту рішення, немає. Це породжує значні конфлікти, пов'язані з неможливістю громадськості суттєво вплинути на проект рішення, адже відповідно до чинного законодавства будь-які пропозиції мають стосуватися конкретних положень проекту, але не можуть передбачати інше рішення, ніж запропоновано проектом. Зважаючи на те, що громадськість шляхом законодавчо передбачених процедур – громадських слухань – не може змінити проект рішення та передбачені в ньому плани щодо використання території, то громада змушена вдаватися до різних методів – від перекриття доріг до фізичного блокування техніки – в боротьбі за врахування своїх інтересів. На жаль, такі випадки вже стали системним явищем. Це негативно впливає на всі сторони конфлікту: інтереси територіальної громади не враховуються, посилюється недовіра до органів публічної влади, а інвестор втрачає кошти через нереалізовані проекти або затримку з їхньою реалізацією.

### 2. Бачення громадськості щодо планів розвитку території не має жодної сили та може бути проігнороване

Пропозиції та зауваження, які надаються до проектів містобудівної документації навіть на пізніх стадіях мають ще й інший недолік – вони носять ***консультативний характер***. Не передбачено жодного обов'язку публічної влади врахувати думку та пропозиції громади (за умови, що такі пропозиції не суперечать чинному законодавству). Відтак складається ситуація, коли громадськість тільки заслуховують, а органи публічної влади паралельно приймають діаметрально протилежне рішення.

### 3. Відсутність інформації та неможливість ознайомитися з проектами рішень, що унеможливорює подання пропозицій та зауважень:

1) розміщення повідомлення про проведення громадських слухань ***не відповідає принципам ефективного інформування*** та практично не забезпечує основну мету – поінформувати якомога більше коло громадськості та зацікавлених сторін про можливість надати зауваження та пропозиції до проекту містобудівної документації. Так, найчастіше вказане повідомлення розміщується в місцевих ЗМІ в колонці «реклама». Відтак не досягається основного завдання – поінформованості найбільш ширшого кола потенційних учасників.

2) ***громадськість не забезпечується необхідною інформацією для надання пропозицій та зауважень*** до проектів рішень – навіть у тій мірі, яка передбачена законодавством.

Так, повідомлення про проведення громадських слухань не містить всієї необхідної інформації, яка визначена законодавством (наприкладі більше 30 детальних планів територій, які останнім

часом виносилися на громадські слухання в столиці, жодне(!) повідомлення про проведення громадських слухань не містило всієї інформації, яка передбачена Порядком № 555 для такого повідомлення). Також має місце зазначення некоректної чи недостовірної інформації (напр., вказується неправильне місце для ознайомлення з документацією чи для подання пропозицій). Як наслідок, відсутня можливість належним чином ознайомитися із проектом рішення та вчасно подати пропозиції. Усе це вихолощує суть і без того формальних громадських слухань, та зовсім не досягається мета проведення громадських слухань;

3) **неможливість ознайомитися з усім проектом рішення.** Для громадськості оприлюднюються лише узагальнену інформацію про місію й мету проекту містобудівної документації та деякі графічні матеріали (останнє також відбувається не завжди). Усієї текстової частини та всіх графічних матеріалів ніде не оприлюднюються.

**4. Проекти містобудівної документації не надаються в повному обсязі для ознайомлення не тільки громадськості, а навіть депутатському корпусу, не оприлюднюються в повному обсязі ні під час обговорення, ні в редакції, винесеній на затвердження, що дає можливість за потреби змінити містобудівну документацію навіть після її офіційного затвердження**

Проекти містобудівної документації (усі томи) в повному обсязі знаходяться в розробника, навіть під час проведення громадських слухань проекти містобудівної документації не завжди передаються замовникові. Також під час проходження комісій в органах місцевого самоврядування на обговорення депутатському корпусу надається лише *коротка довідка* про запропонований проект містобудівної документації, подекуди надаються ще додатково кілька графічних матеріалів, але ніколи – повний обсяг проекту з усією текстовою та графічною частинами. На рішення сесії виноситься лише проект рішення про затвердження містобудівної документації, який **не містить у собі додаток у вигляді всього проекту містобудівної документації, яка затверджується.** Таким чином, складається ситуація, коли **до повного тексту та всіх графічних матеріалів містобудівної документації має доступ лише обмежене коло осіб, які безпосередньо і розробляють документ.** Решта – громадськість та представники влади (депутати та посадовці виконавчої влади) – мають лише приблизне уявлення про документ, який пропонується прийняти. Навіть рішення про затвердження містобудівної документації не оприлюднюється разом із додатком – містобудівною документацією, яка була затверджена.

**Відсутність відповідальності за порушення процедур щодо участі громадськості** та неможливість скасування рішення у зв'язку з порушенням таких процедур зводить нанівець усі процедури громадського контролю, передбачені чинним законодавством.

**5. Порушення порядку реєстрації та реагування на пропозиції громадськості:**

Існує негативна практика, коли пропозиції громадськості, висловлені в порядку громадських слухань: 1) не реєструються та не враховуються взагалі; 2) поряд із цим має місце врахування пропозицій від осіб, які не мають право брати участь у громадських слуханнях; 3) урахування пропозицій, які надані з порушенням строку на надання таких пропозицій (переважно, коли це задовольняє наміри інвестора); 4) поширені випадки ненадання відповіді щодо врахування чи неврахування пропозицій; 5) надання відмови в урахуванні пропозицій без жодного обґрунтування та без посилення на норми чинного законодавства, які унеможливають прийняття пропозицій; 6) надання відмови в урахуванні пропозицій через те, що вони суперечать меті (місії) проекту, на яку громада попередньо ніяк не могла вплинути; 7) надання відмови в урахуванні пропозицій без жодних обґрунтувань чи пояснень тощо.

**6. Консультативний характер висновків навіть фахового середовища від громадськості**

Висновки архітектурно-містобудівної ради також не є обов'язковими для врахування. Відтак експертне та фахове середовище в рамках громадського контролю теж не має жодного впливу. А містобудівні ради не мають навіть права «вето» щодо певних питань чи кадрових призначень у сфері містобудування, тож громадський контроль посередництвом архітектурно-містобудівних рад теж не діє.

**7. Відсутність відповідальності органів та посадових осіб публічної влади за недотримання процедур участі громадськості в процесах прийняття рішень та не запровадження принципу невідворотності негативних наслідків у вигляді скасування рішень у випадку недотримання вказаних процедур**

Як показує практика, навіть у місті Києві за останні два роки, коли спостерігається висока динаміка

прийняття детальних планів території, жодні громадські слухання не було проведено з неухильним дотриманням навіть тих, малоефективних вимог, які передбачені чинним законодавством. У регіонах, надто на рівні міст районного значення та селищ, ситуація часто ще гірша: процедура проведення громадських слухань навіть зрідка мало подібна до тієї, що передбачена чинним законодавством. Такий стан речей обумовлений тим, що недотримання процедури проведення громадських слухань, неврахування висновків архітектурно-містобудівних рад не несе ризиків скасування прийнятих рішень (зокрема, про затвердження містобудівної документації), а також відсутня персональна відповідальність посадових осіб публічної влади за недотримання процедури.

#### **8. Відсутність доступу до тексту змін, які вносяться до проекту містобудівної документації за наслідками громадських слухань та висновків експертного середовища**

За результатами висновків архітектурно-містобудівних рад та пропозицій у рамках громадських слухань до проектів містобудівної документації вносяться зміни, часом суттєві. Проте громадськість не має доступу до тексту цих змін, відсутня можливість проаналізувати ці зміни, відтак і проконтролювати, що саме пропонується змінити. Тож типова ситуація, коли на громадські слухання виносився один проект, а в результаті внесення змін уже після громадських слухань затверджено було кардинально інший варіант, про який громадськість і не чула.

#### **9. У випадку фінансування розроблення містобудівної документації за кошти інвестора, дотримання його інтересів та намірів є пріоритетним, водночас громадські та державні інтереси часто відходять на другорядний план або й ігноруються взагалі**

Завдання на розробку складається за участю інвестора, при цьому громадськість не може жодним чином, навіть у рамках пропозицій, вплинути на текст завдання на розробку. Це робить неможливим громадський контроль та вплив узагалі. Також розробник завжди дослухається побажань інвестора, адже він приймає роботу та оплачує її, відтак усі пропозиції громадськості, які суперечать намірам інвестора, автоматично відхиляються. Окрім того, з огляду на не закладення коштів у бюджетах на розроблення містобудівної документації, планування територій спрямовується не на забезпечення комфортних умов проживання та розвиток населених пунктів, а на задоволення бізнесових інтересів інвестора.

#### **10. Питання розміщення тимчасових споруд є абсолютно поза громадським контролем**

Хаотичне, безконтрольне розміщення тимчасових споруд спостерігається у різних частинах міст, але найбільш поширені вони на житлових територіях та територіях призначених під розміщення громадських споруд, площах, у межах червоних ліній міських транспортних комунікацій, на територіях, що примикають до зупинок громадського транспорту та метро. Це створює великий дискомфорт для мешканців, проте громадськість позбавлена будь-якого впливу чи контролю за даним питанням.

#### **11. Інститут громадських інспекторів у сфері архітектурно-будівельного контролю не діє на практиці**

Норми, які регламентують повноваження громадських інспекторів та їхню участь у проведенні перевірок ДАБІ не використовуються на практиці, громадських інспекторів не залучають до перевірки. Так, існує *Положення про групи позаштатних (громадських) інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства*, затверджене Наказом Мінрегіону від 13.06.2012 № 305. Даним Положенням передбачено порядок призначення та вимоги до громадських інспекторів у сфері архбудконтролю, визначено їхній правовий статус, завдання, права та обов'язки. Однак у базовому Законі («Про регулювання містобудівної діяльності») інститут громадських інспекторів узагалі **відсутній**. Водночас статтею 19 Конституції України передбачена необхідність визначення повноважень та способу дій органів державної влади та органи місцевого самоврядування на рівні закону. Відтак Органи архбудконтролю, зважаючи на відсутність відповідних положень на рівні закону, позбавлені можливості використовувати норми зазначеного Положення та залучати до перевірок і спільної роботи громадських інспекторів. Тому вищезгадане Положення є чинним, не скасованим, проте таким, що не застосовується.

Окрім того, навіть ці «неживі» норми **не передбачають можливостей для реального контролю** громадськими інспекторами як за процесом проведення перевірки, так і контролю за законністю дій органів ДАБІ.

#### **12. Відсутність публічних реєстрів містобудівної документації та інших документів у сфері містобудування**

*Містобудівна документація місцевого рівня* не завжди оприлюднюється замовниками такої документації, однак навіть оприлюднена документація на сайтах органів місцевої влади не дає можливість проаналізувати цю документацію та працювати з нею, оскільки формат документів часто не доступний для прочитання, графічні матеріали розміщуються в надто зменшеному вигляді без можливості приближення та ознайомлення.

Документи, що видаються у сфері містобудування також не є публічними, надто, якщо ці документи видаються в порядку надання адміністративних послуг. Реєстр *містобудівних умов та обмежень* (надалі – МУО) ведеться не скрізь, а навіть там, де реєстри створені, вони наповнюються повільно або й зовсім не наповнюються.

Реєстр документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, має обмежений доступ та не дозволяє пошуку документів за об'єктом будівництва (адресою земельної ділянки), тобто є по суті не придатним до використання. Окрім того, в цьому реєстрі наводиться лише перелік документів, але не оприлюднюється їхній зміст.

*Проектна документація, експертиза проектів будівництва* взагалі не є публічними, навіть в органів ДАБІ існують суттєві проблеми для ознайомлення з цими документами з метою проведення перевірки. Часом ДАБІ по пів року чекає від забудовника проектну документацію для проведення перевірки, у той час як об'єкт продовжує зводитися.

Відсутні *реєстри земельних ділянок, які можуть бути використані під забудову*, що підвищує рівень корупції та робить неможливим громадський контроль.

#### **Висновки:**

Участь громадськості відповідно до вищевказаних нормативно-правових актів досить формальна, громадськість залучають на пізніх стадіях, коли вже готовий проект містобудівної документації, і вплинути ні на його місію, ні на принципові положення громадськість ніяк не може. Більше того, з огляду на порушення процедур громадської участі в прийнятті рішень у громадськості сформувалося стійке переконання, що думка простих громадян все одно не буде врахована, а це у свою чергу породжує ще сильнішу конфронтацію і викликає конфлікти щодо будь-якого нового будівництва.

**Критичний аналіз ситуації показує велику кількість проблем, основною причиною яких є відсутність ефективних механізмів громадського контролю та незалучення громадськості до прийняття рішень у містобудівній сфері.**

Саме заохочення участі громадськості та реальна участь громадськості й окремих її членів у процесах містобудування з *початкових стадій* забезпечить найменшу конфліктність всього процесу в цілому, зніме напругу в суспільстві, яка досягла критичної точки, забезпечить взаємоузгодженість інтересів та *буде на користь усім*: органам публічної влади, громаді, бізнесу. Адже лише за умов врахування громадських інтересів можливе безконфліктне будівництво, що сприятиме розвитку економіки та забезпечить комфортність проживання. Тому **необхідно перемістити акценти з протестів громадян проти будівництва на громадянина як учасника планування розвитку населеного пункту.**

Наразі громадськість готова брати відповідальність та активно залучатися до громадського контролю. Соціологічні дослідження показують<sup>1</sup>, що абсолютна більшість громадян вважає за необхідне, аби дії влади були підконтрольні громадськості. **Відтак питання за владою: необхідна політична воля на зміни до законодавства, спрямовані на запровадження ефективних механізмів громадського контролю та залучення громадськості до прийняття рішень у сфері містобудування.**

1 Дослідження проведено соціологічною службою Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова з 19 по 25 червня 2008 року (опитано 2014 респондентів віком від 18 років у всіх областях України, Києві та АР Крим за вибіркою, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками; теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95 ).

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

Основні проблеми, висвітлені в перших двох частинах, необхідно усунути на законодавчому рівні. У даній аналітичній записці коротко пропонуються основні пріоритети такої роботи.

Сьогодні існує велика кількість визначень поняття «громадський контроль», що ґрунтуються на різних методологічних підходах. Дана робота не має на меті знайти єдине та найбільш коректне визначення поняття «громадський контроль», водночас, не окресливши його суть, неможливо визначити процедури та інструменти громадського контролю. Відтак наводимо найбільш усталене визначення вказаного поняття, яке найповніше розкриває його суть, у розділі «Глосарій концепції публічного управління в галузі будівництва».

На жаль, як зазначено раніше, інститут громадського контролю у сфері містобудування досі не знайшов чіткого та належного законодавчого закріплення в Україні. **Отже, найперше необхідно на рівні закону закріпити громадський контроль, надавши йому формально-юридичного змісту.** Тому Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (надалі також – *Закон*) потребує доповнення новим розділом «Громадський контроль у сфері містобудування», який визначатиме поняття, форми та механізми громадського контролю у сфері містобудівної діяльності.

Проектом закону № 6403 не надається легальне визначення громадського контролю та не закріплюється цей інститут у цілому. Однак даним законопроектом деталізовано деякі форми громадського контролю й передбачено усунення неоднозначностей чинного законодавства, зокрема відмежовано поняття «громадські обговорення» від поняття «громадські слухання» щодо проектів містобудівної документації, надано більшої деталізації кожній із цих процедур на рівні закону, тобто виведено їх із підзаконного нормативно-правового регулювання, що важливо, адже це унеможливить відступ від передбачених в законі вимог органами місцевого самоврядування на підставі їхніх рішень та порядків (наразі така практика, на жаль, має місце).

Громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності органів публічної влади суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність насамперед полягає в повноваженнях, юридичній силі рішень та наслідків ужитих заходів контролю. Зокрема, на законодавчому рівні переважно відсутня регламентація повноважень суб'єктів громадського контролю, а якщо ці повноваження визначені (напр., для позаштатних (громадських) інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю), то вони не мають владного змісту, а рішення за результатами громадського контролю не наділені обов'язковою силою та несуть лише рекомендаційний характер, водночас органи публічної влади не зобов'язані усунути чи попередити порушення, виявлені під час заходів громадського контролю. Оскільки Конституція України надає громадянам право брати реальну участь в державному управлінні, результати такої участі не повинні бути проігноровані владою, що повинно знайти відображення в **обов'язковості врахування результатів громадського контролю та вжиття заходів, спрямованих на усунення виявлених порушень. Зокрема, для цього в Законі необхідно визначити для кожної форми (виду) громадського контролю механізм врахування результатів громадського контролю, порядок ужиття заходів реагування Органами архбудконтролю, отримання громадськістю інформації про ці заходи з наданням можливості перевірити їхню правомірність.** Нижче наведені основні пропозиції щодо врегулювання даного питання за формами громадського контролю.

#### 1. Участь громадськості в прийнятті рішень

Можливість реальної участі громадськості в прийнятті рішень відповідає конституційним принципам і є основоположною вимогою на шляху до запровадження прозорості влади та принципів *людиноцентричності* в діях публічної влади. Окрім того, залучення громадськості до процесів прийняття рішень сприяє налагодженню діалогу між владою та суспільством, збільшує рівень довіри, допомагає кращій реалізації поставлених цілей, мінімізує затримки реалізації та разом із цим дозволяє уникати додаткових витрат, пов'язаних зі стійкими протестами громадськості та неможливістю виконання прийнятого рішення.

Наразі участь громадськості має лише форму інформування про проекти рішень чи їхні наслідки та зводиться до консультування, тож громадський контроль не може бути ефективним, адже відсутня можливість впливу на процес ухвалення рішень чи їхній зміст. Відтак необхідні докорінні зміни в підходах до питання участі громадськості в прийнятті рішень.

**1. Необхідно залучати громадськість до процесу прийняття рішень на більш ранній стадії:** коли формуються ідеї та бачення проекту рішення, визначаються пріоритети, цілі та напрями



територіального розвитку. Перш ніж презентувати проект планування, спочатку необхідно опитати громаду щодо її власних уявлень. Громадськість має висловитися щодо основної **місії та пріоритетів** (напр., громада важливим для себе питанням бачить розвиток велосипедного руху, тоді всі проекти забудови в обов'язковому порядку мають передбачати будівництво та розвиток велоспоротної мережі; або громада бажає суттєво збільшити відсоток зелених насаджень загального користування в населеному пункті, тоді може бути встановлено більшу норму озеленення, ніж передбачена будівельними нормами та правилами тощо). Також громада може визначитися щодо певних **обмежень**: максимальна поверховість у даному населеному пункті, заборона скління балконів в історичних ареалах, дозволені кольори для стін і дахів будівель в історичному ареалі, заборона перепрофілювання та реконструкції дитячих дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів на будь-які інші об'єкти без збереження основної функції тощо. Ці правила (місія, пріоритети) та обмеження мають застосовуватися до всіх суб'єктів містобудування в рівній мірі, а також бути публічними та заздалегідь відомими, аби кожен суб'єкт містобудування до формулювання намірів забудови був обізнаний із загальними правилами та обмеженнями, які існують у цій територіальній громаді. Водночас за загальним принципом громада, визначаючи місію чи обмеження, **не може передбачати погіршення прав і свобод людини і громадянина** (напр., незабезпечення пандусами, зменшення рівня озеленення чи збільшення щільності забудови, аніж передбачено будівельними нормами і правилами).

**Механізм реалізації цього підходу вже запроваджено на рівні Законопроекту № 6403.** Зокрема передбачено, що громадські обговорення та громадські слухання щодо врахування громадських інтересів у сфері містобудівної діяльності починаються з моменту офіційного оприлюднення рішення місцевої ради про розроблення відповідної документації та припиняються після затвердження документації з просторового планування. Також визначено органи та особи, відповідальні за організацію громадських слухань та обговорень, урахування пропозицій. Однак виписаний у Законі проєкт № 6403 механізм стосується лише пропозицій до намірів щодо розроблення документації з просторового планування та місцевих правил регулювання забудови, а не всіх рішень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері планування територій. **Тому в Законі в новому розділі «Громадський контроль у сфері містобудування» необхідно передбачити можливість громадськості висловлюватися не лише щодо намірів розробки містобудівної документації, а й можливість після оголошення владою про розробку містобудівної документації подавати пропозиції від громадськості щодо пріоритетів, основних принципів, умов та обмежень, які мають бути дотримані при розробці містобудівної документації, яка виноситься на обговорення, а також які стануть обов'язковими для містобудівної документації нижчого рівня та проєктів забудови.**

Після того, як будуть з'ясовані певні ключові моменти за результатами вищенаведених заходів, можна переходити до обговорення майбутнього проєкту в робочих групах за підтримки професійних фахівців. Такі обговорення можуть бути реалізовані у формі конференцій, презентацій, круглих столів та інших публічних заходів, де також будуть зібрані бачення та пропозиції уже більш вузького кола з фахівців у сфері містобудування.

І лише після цього можна переходити до наступної стадії – узагальнення та формування самого проєкту рішення, який враховує надані пропозиції. Сам проєкт рішення в подальшому також має бути надано громадськості для громадського обговорення чи громадських слухань (залежно від виду документа). Важливо також передбачити, що в разі внесення змін до документа за результатами громадських обговорень чи громадських слухань, проєкт має бути повторно надано на громадське обговорення (слухання).

Такий підхід зменшить можливість конфліктів і планування не буде проходити повз потреби та інтереси громадян.

**2. Громадськості необхідно надавати більше можливостей для впливу: не лише право висловити думку, а законодавство має гарантувати те, що громадськість буде почута, що пропозиції та бачення громади стосовно шляхів свого розвитку будуть враховані. Для цього в базовому Законі варто передбачити наступні положення:**

- Усі пропозиції громадськості мають бути задокументовані та публічними (оприлюднені);
- На всі пропозиції громадян має бути надана аргументована відповідь;
- На всі пропозиції громадян, які не можуть бути враховані, має бути надана обґрунтована причина відмови з посиланням на норми чинного законодавства. *Не може бути надана відмова*



в прийнятті пропозиції від громадськості з одних лише підстав, що пропозиція *не відповідає ідеї чи намірам рішення* (як це широко практикується органами місцевого самоврядування наразі);

- Реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій (зауважень), а також надання відповідей на них має здійснювати замовник документації або орган, що прийматиме рішення (щодо інших рішень у сфері містобудування);
- Реєстри пропозицій, а також таблиці з пропозиціями та відповіді щодо врахування/неврахування (з обґрунтуванням) мають оприлюднюватися на офіційних сайтах органів, які є замовниками документації або які прийматимуть рішення;
- Передбачити єдині вимоги до структури сайту органів держаної влади та місцевого самоврядування щодо розміщення на цих сайтах розділу «Громадський контроль», де з-поміж інших, будуть підрозділи «Громадські обговорення», «Громадські слухання», де й оприлюднюватимуться проекти рішень, пропозиції громадськості, таблиці із результатами опрацювання пропозицій, висвітлюватиметься графік проходження проектів та повідомлятиметься про кожен актуальний етап роботи над проектом містобудівної документації чи проектом рішення у сфері містобудування;
- У Законі має бути зазначено, що **«органи держаної влади та місцевого самоврядування зобов'язані врахувати пропозиції громадськості, якщо ці пропозиції не суперечать вимогам законодавчих норм та доповнити проект правовими механізмами та оптимізацією реалізації таких пропозицій. Органи держаної влади та місцевого самоврядування зобов'язані врахувати зауваження громадськості, якщо проект суперечить чинному законодавству, державним чи громадським інтересам, вимогам містобудівної документації вищого рівня або порушує права та інтереси громадян, шляхом унесення відповідних виправлень до проекту».**

Також необхідно залучати громадськість до спільної розробки пропозицій та проектів рішень, де це можливо, залучати фахову громадськість та цільові групи до процесів розробки документів. Це можуть бути спільні робочі групи, круглі столи з представників громадськості, фахового середовища та розробників.

Чим більша інтенсивність залучення громадськості, тим більший її вплив на прийняття рішень і тим менше виникає конфліктів, пов'язаних із прийняттям таких рішень. Тому подолання більшості конфліктів, які виникають наразі в Україні у формі протестів громадськості проти майже кожного нового будівництва лежить у площині **переміщення участі громадськості з більш пізніх стадій на початкову, коли тільки формується ідея, бачення та пріоритети територіального розвитку**. Указані принципи було реалізовано в Проекті закону № 6403, який винесено на друге читання. Зокрема, як зазначено раніше, у проекті розширено можливість участі громадськості в процесі прийняття рішень та запроваджено участь громадськості на початкових стадіях. Але, на жаль, ці зміни не передбачають необхідної інтенсивності залучення громадськості до процесів прийняття рішень.

### **3. Участь громадськості в процесі прийняття рішень має бути належним чином підготовлена, а громадськість забезпечена необхідною інформацією.**

Окрім виконання формальних вимог, передбачених законодавством, органи публічної влади мають *додатково* використовувати й інші методи, які покращуватимуть інформування та сприятимуть залученню всіх цільових груп і ширшого кола осіб, питання яких зачіпає чи може зачіпати рішення. Відтак, **в Законі варто передбачити** обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування використати **два додаткових види інформування громадськості** на додаток до виконання основних вимог (напр., розповсюдження буклетів, брошур, оголошення в ЗМІ, розклейка оголошень, оприлюднення на сторінці в публічних мережах тощо). Вид та спосіб додаткового інформування має обрати сам орган публічної влади залежно від виду та рівня документації, характеру рішення та практичності донесення інформації до найбільш широкої аудиторії. Водночас про форми та способи такого додаткового інформування в обов'язковому порядку має бути вказано на офіційному сайті органу публічної влади.

### **2. Має існувати чітка відповідальність органів та посадових осіб публічної влади за недотримання процедур участі громадськості в процесах прийняття рішень, що матиме наслідком скасування таких рішень виключно з підстав недотримання вказаних процедур та навіть за відсутності інших порушень при прийнятті рішення.**

Так, наразі з більш ніж 10 позовів про скасування детальних планів територій (надалі – ДПТ) у Києві через порушення процедури громадських слухань або не проведення громадських слухань узагалі, жоден ДПТ не було скасовано, адже чинне українське законодавство чітко не ставить у пряму залежність законність прийнятого рішення та виконання вимог щодо участі громадськості в прийнятті такого рішення. Відтак обов'язковим елементом законності рішення у сфері містобудування має стати неухильне дотримання порядків та процедур участі громадськості в прийнятті рішень, а *навіть формальне їх невиконання повинне мати наслідком скасування такого рішення*.

**Тому в Законі варто передбачити обов'язок** органу державної влади та місцевого самоврядування в разі повідомлення про порушення чи самостійного виявлення порушень порядків та процедур участі громадськості в прийнятті рішень, **усунути дані порушення**, а у випадку неможливості усунення порушень – **організувати заново участь громадськості в процесі прийняття рішень (громадські слухання, громадські обговорення)**. Окрім того, Закон повинен містити чітке положення, що **рішення, прийняті без урахування інтересів громадськості, або з порушенням процедури** проведення громадських обговорень (громадських слухань), або без такої процедури взагалі, **є незаконними та недійсними і підлягають скасуванню** з цих підстав у судовому порядку навіть за відсутності інших порушень при прийнятті рішень.

Окрім того, на законодавчому рівні необхідно закріпити дієві механізми притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства у сфері громадських слухань та громадського контролю в цілому. Для цього в Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України необхідно передбачити відповідальність посадових осіб за порушення законодавчих вимог щодо участі громадськості в процесах прийняття рішень у сфері містобудування.

#### **4. Процес розробки та прийняття проектів містобудівної документації має стати прозорим та публічним.**

Необхідно забезпечити публічність та оприлюднення всього проекту містобудівної документації протягом усіх стадій роботи над проектом: від формування ідей – до документа, який виноситься на затвердження. **Громадськість завжди повинна мати доступ у зручній для неї формі до всіх версій проекту, а також до всіх змін, які вносяться**. Зокрема, у Законі необхідно передбачити, що як проекти документів, так і затверджена містобудівна документація мають надаватися для вільного доступу в паперовій формі в приміщенні органу публічної влади-замовника містобудівної документації без обмеження доступу до такого приміщення та протягом усього робочого часу цього органу, а також в **обов'язковому порядку в повному обсязі додатково оприлюднюватися** на офіційних сайтах замовників містобудівної документації в **електронній формі в зручному для читання та перегляду форматі**.

Окрім того, Закон необхідно доповнити положенням, що містобудівна документація, яка затверджується рішенням органу публічної влади, **має бути невід'ємним додатком (у повному обсязі) до такого рішення та оприлюднюватися разом із цим рішенням**.

Додатково, у Законі варто передбачити процедуру повторного громадського обговорення (громадських слухань): у випадку, якщо за результатами висновків архітектурно-містобудівної ради та/або громадських слухань(обговорень) необхідно внесення змін до проекту містобудівної документації, такий **проект з урахуванням відповідних змін має знову бути наданий на архітектурно-містобудівну раду для отримання висновку та пройти нову процедуру громадського обговорення (громадських слухань)**.

#### **5. Запровадити в Законі додаткову форму громадського контролю та участі в процесі прийняття рішень – електронні громадські слухання**

Швидкі темпи розвитку інформаційних технологій дають можливість громадянам спростити, оптимізувати та зробити доступнішим механізми публічного управління. **Обов'язковою та додатковою (не альтернативною) формою** громадських слухань мають стати електронні громадські слухання, які відбуватимуться в той же період. Існуючі на сьогодні в Україні технології інформаційно-комунікаційного зв'язку дозволяють організувати громадські слухання на належному рівні в «он-лайн» режимі, також апробовано та успішно використовуються голосування за електронні петиції, проекти в рамках громадського бюджету участі через Інтернет.

Електронні громадські слухання забезпечать інтенсивніше залучення усіх зацікавлених суб'єктів. Також перевагами електронної процедури громадських слухань є зручність ознайомлення з

документами та надання пропозицій, оперативність, можливість висловити свою думку в будь-який час та в будь-якому місці, а також протягом необхідного часу.

**6. Громадський контроль шляхом участі у прийнятті рішень забезпечується не лише у формі громадських слухань, а також і шляхом участі (присутності з можливістю надання слова) у засіданнях комісій, архітектурно-містобудівних радах, робочих групах тощо з обговорення проектів рішень у сфері містобудування.** З огляду на це у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» необхідно запровадити уніфікований порядок завчасного оприлюднення проектів рішень, порядків денних комісій, робочих груп, засідань рад тощо, передбачити обов'язковість оприлюднення вказаних документів та відповідальність посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання даних вимог.

**7. Фінансування розроблення містобудівної документації не може здійснюватися за рахунок коштів інвестора. Планування території є справою державних та суспільних інтересів, тому і фінансування всіх рівнів містобудівної документації має здійснюватися за кошти державних та місцевих бюджетів. Окрім того, це сприятиме балансу інтересів та людиноцентричності в плануванні територій, забезпечить пріоритет інтегрованого розвитку міст над інтересами окремих бізнес-груп.**

Проектом закону № 6403 передбачено запровадження вказаних пропозицій, однак дані положення ще не набули норм закону, водночас існує спротив щодо їхнього прийняття.

Окрім того, в Законі необхідно передбачити часткове фінансування з державного бюджету заходів із розробки містобудівної документації на місцевому рівні. Оскільки на даному етапі в Україні часто саме відсутність коштів у місцевих бюджетах є перешкодою для розробки містобудівної документації, що уповільнює розвиток громад, особливо малих.

**8. Питання розміщення тимчасових споруд, хоч і виведено у сферу благоустрою, має отримати ефективний механізм громадського контролю та впливу на прийняття рішень.** Засилля тимчасових споруд у населених пунктах безпосередньо впливає на використання території, комфортність проживання в населених пунктах. Водночас дане питання залишається цілком поза контролем громадськості. Відтак необхідно запровадити ефективні механізми участі громадськості в питаннях прийняття рішень щодо: розміщення тимчасових споруд на певних територіях; виду використання тимчасових споруд; контролю знесення тимчасових споруд.

Нині вказані питання регулюються не на рівні закону, а на рівні положень та порядків, прийнятих місцевими радами. Дане регулювання не є однотипним. Однак як би не регулювали місцеві ради це питання, скрізь прослідковується одна тенденція – відсутність участі громади у його вирішенні.

Тому в Закон України «Про благоустрій населених пунктів» необхідно внести системні зміни, передбачивши механізми громадського контролю аналогічні до тих, які передбачені в містобудівній сфері. Оскільки наразі права та обов'язки громадян щодо участі в вирішенні питань благоустрою досить обмежені.

У короткій перспективі, до внесення системних змін, варто принаймні внести наступні зміни до **Закон України «Про благоустрій населених пунктів»:**

- доповнити статтю 17 «Права та обов'язки громадян у сфері благоустрою» положеннями, передбачали право громадян: брати участь у розробленні планів соціально-економічного розвитку населених пунктів та заходів із благоустрою своєї територіальної громади шляхом надання пропозицій; брати участь в обговоренні проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів з благоустрою населених пунктів шляхом надання пропозицій та зауважень; вимагати зупинення робіт, що виконуються з порушенням правил благоустрою території населених пунктів або призводять до її нецільового використання. Така вимога може бути спрямована як безпосередньо до особи, яка здійснює порушення благоустрою, так і до органу місцевої влади, відповідального за дотримання благоустрою, який зобов'язаний ужити заходів реагування для усунення порушень та повідомити про вжиті заходи заявника; надавати пропозиції щодо розміщення, знесення об'єктів благоустрою, у т.ч. тимчасових споруд;
- доповнити статтю 20 «Організація благоустрою населених пунктів»: положенням наступного змісту: «Рішення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо благоустрою території певного населеного пункту має прийматися з обов'язковим врахуванням громадських інтересів та з попереднім громадським обговоренням проектів цих рішень» .

**3. Окрім того, інші питання благоустрою території повинні бути підконтрольні громадськості:** законність видачі документів на порушення благоустрою; час та строки порушення благоустрою; дотримання вимог щодо благоустрою балансоутримувачами тощо. Однак усі ці питання потребують системного вирішення: або внесення відповідних змін до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» шляхом доповнення його новим розділом **«Громадський контроль у сфері благоустрою»**, або шляхом прийняття Містобудівного кодексу, який буде включати громадський контроль не лише у сфері містобудування у вузькому розумінні, а й громадський контроль у сфері благоустрою, архітектури, захисту культурної спадщини, навколишнього середовища тощо.

## **2. Участь у громадських радах та дорадчих органах**

Ця форма громадського контролю у тому вигляді, як це закріплено законодавством нині, також виявляє свою малоефективність. Це пов'язано з відсутністю обов'язкової сили висновків та рішень даних органів, а також небажанням влади співпрацювати навіть із професійною громадськістю. За аналогією до попередньої форми громадського контролю, участь у громадських радах та дорадчих органах має зазнати **більшої інтенсифікації, необхідно прописати чіткий механізм виконання рішень та рекомендації цих органів, а також надання їм реальної можливості впливати на кадрові призначення у сфері містобудування** (хоча би на рівні права «вето» щодо призначення певних кандидатів, прийняття певних рішень та оголошення недовіри керівникам органів, відповідальних за сферу містобудування, архітектури та контролю на місцях). Тому необхідно передбачити зміни до статті 20 Закону, виклавши частину 2 вказаної статті в наступній редакції: *«Результати розгляду проектів містобудівної документації архітектурно-містобудівною радою в обов'язковому порядку враховуються розробником шляхом доопрацювання проекту містобудівної документації з метою виконання висновків і рекомендацій та усунення недоліків, наданих архітектурно-містобудівною радою. Після виконання висновків та усунення недоліків проект містобудівної документації повторно надається для розгляду до архітектурно-містобудівної ради.»*

Оскільки архітектурно-містобудівні ради є професійною формою громадського контролю, то їхнім висновкам і зауваженням необхідно надавати належної ваги. Так, у Законі (ст. 20) варто передбачити наступні повноваження:

*«Архітектурно-містобудівні ради надають висновки та зауваження з питань планування, забудови та іншого використання територій в межах історичних ареалів населених місць і зон охорони пам'яток архітектури та містобудування з урахуванням висновків місцевих органів з питань охорони культурної спадщини. Виконання висновків та усунення зауважень покладається на розробника документації.»*

*Архітектурно-містобудівна рада розглядає архітектурні та об'ємно-просторові рішення проектів будівництва, реалізація яких чинить істотний вплив на розвиток і формування забудови населених пунктів, об'єктів, що розміщуються в зонах охорони пам'яток або можуть сприяти негативний вплив на території та об'єкти природно-заповідного фонду. Висновки архітектурно-містобудівної ради, надані до проектів такого будівництва, мають бути виконані, а зауваження усунені розробником відповідного проекту».*

Окрім того, для забезпечення публічності діяльності архітектурно-будівної ради необхідно передбачити трансляцію засідань рад за зразком трансляцій комісій органів місцевого самоврядування, а також створення відео-архіву засідань ради на офіційному сайті органу місцевого самоврядування.

Загалом стосовно дорадчих органів влада має налагодити тіснішу співпрацю з громадськими радами та дорадчими органами як майданчик для професійного обговорення питання та вирішення проблем, побудувати роботу у формі партнерства. Окрім того, громадські ради та дорадчі органи мають слідкувати за загальними тенденціями змін у співпраці між владою та громадськістю, вчасно виявляти проблеми та надавати пропозиції владі щодо їх усунення.

Водночас треба запровадити більш чіткий і прозорий механізм обрання, підзвітності та відкликання членів громадських рад та дорадчих органів без вирішального впливу органів влади на цей процес. У процесі вибору представників до вказаних органів також варто використовувати сучасні технології, які забезпечують залучення до голосування (вибору) найбільшого кола громадськості та прозорість процедури.

На даний момент законодавство виписано так, що формування архітектурно-містобудівної ради



(надалі – АМР) забезпечує повну підконтрольність АМР органу місцевої влади та позбавляє професійну громадськість незалежного голосу в питаннях прийняття рішень. Відтак порядок формування АМР має зазнати кардинальних змін. Не менше п'ятдесяти відсотків від загальної кількості членів АМР має формуватися з числа фахівців у сфері будівництва, містобудування та архітектури, інша частина – з провідних вчених, науковців, експертів і висококваліфікованих фахівців-практиків у сфері охорони культурної спадщини, довкілля та екологічної безпеки. Обрання членів із числа фахівців здійснюється шляхом рейтингового інтернет-голосування громадськості із забезпеченням оприлюднення протоколів такого голосування та офіційних результатів голосування на офіційному сайті органу, де створюється дорадчий орган. Успішним прикладом реалізації такого голосування в Україні є обрання членів до Ради громадського контролю при НАБУ. **Такий метод забезпечує відкритість і прозорість обрання членів ради, а також максимальне залучення до голосування громадськості. Окрім того, такий порядок обрання усуне фактор підконтрольності АМР та можливості формування дорадчого органу з числа «лояльних» до влади кандидатів.** Єдина функція, яку буде виконувати орган, при якому створюється АМР, це перевірка наявності в кандидатів до АМР повної вищої освіти за напрямками, вказаними вище. Це забезпечить професійний контроль громадськості у сфері містобудування, а також зробить його прозорим та незалежним.

### 3. Участь громадськості в проведенні перевірок та робота громадських інспекторів (у рамках співпраці з ДАБІ)

Участь громадськості в проведенні перевірок можна розділити на кілька самостійних стадій: ініціювання перевірки; безпосередня участь у проведенні перевірки; аналіз та контроль за результатами проведення перевірки; напрацювання пропозиції з метою запобігання виявленим порушенням на майбутнє.

Кожен громадянин може ініціювати перевірку, звернувшись із відповідним зверненням до Органів архбудконтролю. Однак наразі відсутня можливість контролю **заявника** за вжиттям заходів у результаті такого звернення: у найкращому випадку заявник отримує повідомлення, що перевірка буде проведена, часом надається відповідь про неможливість перевірки через відсутність уповноважених представників на місці об'єкта контролю. З метою підвищення ефективності громадського контролю та зменшення можливості корупційної складової заявник повинен отримати можливість **бути присутнім під час проведення перевірки**. Це право заявника має бути передбачено в базовому Законі. По-перше, це дає можливість проконтролювати, чи дійсно інспектор виїздив на об'єкт, по-друге, це усуває можливість недобросовісного забудовника «домовитися» з інспектором під час перевірки чи можливості інспектора вимагати хабар. По-третє, присутність заявника забезпечує публічність такої перевірки та змушує інспектора більш ретельно ставитися до виконання своїх функцій та неухильно дотримуватися всіх процедур. *Відтак заявник має в обов'язковому порядку заздалегідь бути попереджений про проведення перевірки*, однак не зобов'язаний брати в ній участь. Це положення також має знайти відображення в Законі.

Водночас варто забезпечити більш активне використання **громадських інспекторів** під час проведення перевірки. Інститут громадських інспекторів має бути закріплений у Законі в розділі «Громадський контроль у сфері містобудування» у підрозділі «Громадські інспектори архбудконтролю». Основні повноваження інспекторів архбудконтролю, визначені чинним (але не діючим) Положенням про групи позаштатних (громадських) інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства, можуть бути збережені за громадськими інспекторами, але з наданням інших, більш дієвих повноважень, зазначених нижче.

Окрім закріплення інституту громадських інспекторів у Законі, необхідно також передбачити, що громадський інспектор, поряд із заявником, має бути **присутнім під час проведення перевірки**, але вже забезпечувати не захист прав та інтересів заявника, а інтересів громадськості в цілому, більше того, фаховий захист. Адже громадським інспектором державного архітектурно-будівельного контролю може стати громадянин України, що має вищу освіту або стаж роботи у сфері будівництва, містобудування та архітектури. Тобто громадський інспектор забезпечує **професійний громадський контроль**. Відтак права громадського інспектора та завдання під час проведення перевірки має бути ширшими: можливість ознайомлюватися з документами та отримувати з них копії на рівні з інспектором органу публічної влади, надавати пропозиції та поради інспектору при проведенні перевірки, підписувати документи за результатами перевірки та отримати їхні копії тощо. Також громадський інспектор повинен мати право подати скаргу на інспектора у разі виявлення порушень чинного законодавства, недотримання інспектором процедур, неналежного рівня професійної підготовки. Принагідно варто зауважити, що з огляду на децентралізацію функцій, інститут громадських інспекторів повинен співпрацювати не лише з ДАБІ, а й з Органами

архбудконтролю на місцях, що також вимагає законодавчих змін. Указані вище повноваження громадських інспекторів мають бути закріплені в Законі.

Окрім того, суттєва проблема, яка може бути вирішена за допомогою громадських інспекторів, це недопуск до перевірки та відсутність уповноважених осіб на об'єкті. Законодавча спроба зменшити кількість недопусків до об'єкту перевірки шляхом підвищення штрафів та надання можливості анулювати дозвіл на будівельні роботи в разі повторного перешкоджання проведенню перевірки не вирішила проблему, адже для складання акту про недопуск до перевірки необхідна присутність уповноваженої особи об'єкта будівництва та її підпис в акті. Відтак необхідно **надати можливість складання акту про недопуск інспектором та громадським інспектором**. Для цього в Законі необхідно передбачити право як інспектора (ДАБІ чи архбудконтролю на місцях), так і громадського інспектора складати такий акт про недопуск до перевірки, адже наразі ні одні, ні інші таких повноважень не мають. Хоча Законом передбачена відповідальність забудовника за повторне недопущення до перевірки інспектора - у вигляді анулювання дозволу на будівельні роботи, - але поки зафіксувати це порушення неможливо. Реалізація вказаних пропозицій до Закону сприятиме зменшенню кількості недопусків до перевірки, адже тепер недопуск не буде забезпечувати безкарність забудовника, а означатиме ризик анулювання дозволу на будівельні роботи, що значно гірше, аніж штраф за порушення, які можуть бути виявлені під час перевірки.

Заявник та громадський інспектор повинні отримати можливість ознайомлення з документами, складеними за результатами перевірки, інформацією про вжиті заходи та про притягнення винних осіб до відповідальності. При цьому громадських інспекторів необхідно активно залучати до *спільної роботи з Органами архбудконтролю з метою напрацювання пропозицій*, спрямованих на попередження та запобігання порушенням у діях інспекторів архбудконтролю, підвищення якості їхньої роботи, так і попередження та запобігання порушенням на об'єктах будівництва.

**Окрім того, необхідно передбачити чіткі повноваження правоохоронних органів із метою захисту інспектора, сприяння інспектору в проведенні перевірки та допуску до об'єкта перевірки.** За аналогією до положень щодо державних та приватних виконавців, необхідно передбачити відповідні норми щодо співпраці поліції та інспекторів архбудконтролю в статті 23 Законі України «Про Національну поліцію», а саме:

*«Поліція відповідно до покладених на неї завдань вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час здійснення інспектором архбудконтролю перевірки об'єкта будівництва, перевірки виконання приписів, примусового виконання судових рішень у сфері містобудування та рішень Органів архбудконтролю, а також вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю інспекторів архбудконтролю, громадських інспекторів та інших осіб, які залучені до перевірки, здійснює привід уповноваженої особи забудовника у випадку недопуску інспектора архбудконтролю до об'єкта перевірки, здійснює привід у виконавчому провадженні, здійснює розшук уповноважених осіб забудовника у випадках, передбачених законом або рішенням суду.*

*Залучення працівників поліції для сприяння проведенню перевірки інспекторами архбудконтролю здійснюється за рішенням керівника Органу архбудконтролю, яке надсилається керівнику територіального органу поліції за місцем проведення відповідної перевірки. Відмова у залученні працівників поліції для сприяння проведенню перевірки інспекторами архбудконтролю допускається лише з підстав залучення особового складу даного територіального органу поліції до припинення групового порушення громадської безпеки і порядку чи масових заворушень, а також для подолання наслідків масштабних аварій чи інших масштабних надзвичайних ситуацій».*

#### **4. Контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень у сфері містобудування (прийняті ними рішення, видані документи, відмови у видачі документів)**

Задля забезпечення цього виду контролю необхідна максимальна публічність у діях влади, що, між тим, забезпечуватиме прозорість та зменшуватиме корупційну складову.

Так громадськість повинна мати можливість проконтролювати законність прийнятих рішень у сфері містобудування: наявність підстав для видачі/відмови у видачі документів (МУО, дозволів), повноту необхідного пакету документів, достовірність документів (часто саме громадськість повідомляє ДАБІ про фальшиві документи, що стає підставою для анулювання дозволів) тощо. Для цього орган публічної влади повинен не тільки зберігати документи, подані заявником для отримання МУО чи дозволів на будівельні роботи, а **документи, які подаються заявниками для отримання вихідних даних і дозволів, мають бути публічними**. Наразі громадськість не може перевірити дії органів архбудконтролю при видачі/відмові у видачі дозволу на виконання



будівельних робіт навіть за формальною ознакою – повнота необхідних документів для отримання дозволу, достовірність цих документів, оскільки самі документи не оприлюднюються. Більше того, органи містобудування та архітектури взагалі не зберігають документи, подані для отримання МУО, а повертають їх заявникам разом із виданими МУО. У цій ситуації не тільки громадськість, а навіть орган державної влади, що здійснює нагляд, позбавлений можливості перевірити законність прийняття рішення щодо видачі МУО та притягнути посадову особу до відповідальності, що відкриває необмежені можливості для корупції.

І хоча громадськість не зможе брати участь під час видачі документів, буде можливість здійснити подальший контроль (*громадський моніторинг*), а в разі виявлення порушень – звернутися зі скаргою на такі дії (до суду, до органу нагляду). Без публічності вищевказаних документів громадськість не матиме можливості здійснити контроль (аналіз на предмет відповідності законодавству), виявити порушення, оскаржити незаконні дії та скасувати видані документи.

### **5. Доступ, аналіз та оцінка інформації в публічних реєстрах та кадастрах як окремий вид громадського моніторингу та громадського контролю**

З метою ефективного громадського контролю та зменшення корупційної складової, доступ громадськості до документації має забезпечуватися не за запитом щодо конкретного об'єкта, а через доступ до публічних реєстрів відповідної документації. Сам факт публічності цих документів, збереження в реєстрах не лише переліку, а й *копій* документів та підстав їхньої видачі, уже є формою контролю, адже надає вільний доступ громадськості та можливість проаналізувати документи й виявити порушення, тобто здійснити громадський моніторинг. Окрім того, оприлюднення сприяє тому, що явно незаконні рішення суб'єктами владних повноважень не будуть прийматися, адже неможливо буде без зайвого розголосу видати незаконний документ чи приховати його.

Відповідно, мають бути створені такі публічні реєстри, а доступ до вже існуючих стати відкритим та безперешкодним.

*Реєстр містобудівних умов і обмежень.* Його створення та наповнення хоч і передбачено чинним законодавством, проте на практиці такі реєстри не наповнюються, розміщуються на сайтах органів місцевої влади, що ускладнює пошук. Тому необхідне створення у майбутньому єдиного реєстру на базі Мінрегіону, де будуть зібрані реєстри МУО населених пунктів. Це забезпечить як зручний пошук, а також надасть Мінрегіону та громадськості можливість контролю за суб'єктами владних повноважень, які не наповнюють реєстр, а також за законністю прийнятих рішень.

*Реєстр документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт.* Хоча його функціонування також передбачено чинним законодавством, доступність реєстру обмежена, отримати інформацію за адресою об'єкта будівництва (земельної ділянки), на якій він зводиться, *неможливо*. Аби знайти інформацію, потрібно знати орган видачі документа, місяць та рік видачі, вид документа (повідомлення, декларація, дозвіл), клас наслідків. Відтак потрібно прибрати всі ці фільтри та забезпечити дійсно вільний доступ за адресою об'єкта будівництва (земельної ділянки). Це дозволить здійснювати громадській контроль оперативніше, ніж державний, адже будь-яка громада та окрема особа може швидко перевірити законність кожної забудови в місцях свого проживання/перебування і реагувати – повідомляти органам контролю – у випадку відсутності документів, які дають право на будівельні чи підготовчі роботи. Так збільшиться не лише ефективність громадського контролю, а й співпраця з органами ДАБІ (архбудконтролю).

*Реєстр проектної документації та експертизи проектів будівництва.* Саме відсутність доступу до цього виду документації обумовлює неможливість проведення як державного, так і громадського контролю. Такий публічний реєстр надасть можливість громадськості відразу перевірити, який об'єкт заплановано на конкретній земельній ділянці, щодо якої виникають питання чи конфлікти. Відсутність такої документації в реєстрі буде сприяти швидкому виявленню представниками громадськості самочинних об'єктів, зробить цей процес простим та ефективним. Це також буде сприяти співпраці громадськості та ДАБІ (органами архбудконтролю) у виявленні самочинних об'єктів. Також саме громадський контроль за допомогою такого реєстру зможе забезпечити оперативне виявлення відхилень від проекту будівництва на ранніх стадіях, а не на стадії прийняття об'єкта до експлуатації органами ДАБІ.

Окрім того, навіть органи архбудконтролю часто не можуть провести перевірку через відсутність та відмову надати проектну документацію (на об'єктах, що будуються за повідомленнями та деклараціями). Про можливість громадського контролю тут навіть не йдеться. Водночас реєстр надасть таку можливість

Публічність даної інформації сприятиме також добросовісному дотриманню вимог проєктантами та експертами, надасть можливість здійснення громадського контролю відповідності висновків та документації вимогам чинного законодавства. Окрім того, реєстр позбавить замовників будівництва спокуси підробляти документи, оскільки існують непоодинокі випадки надання підробленої проєктної документації, сфальсифікованих МУО для отримання дозволу в ДАБІ. Наявність вищевказаних реєстрів та їхнє належне функціонування надасть можливість ДАБІ при видачі дозволу перевірити достовірність МУО, проєктної документації та експертизи, адже наразі ДАБІ приймає рішення на підставі копій документів без можливості перевірки їхньої достовірності. Громадський контроль, у свою чергу, буде забезпечувати належне виконання обов'язку з перевірки достовірності інформації органами ДАБІ.

Тому необхідне створення у майбутньому єдиного реєстру проєктної документації та експертизи проєктів будівництва на базі Мінрегіону, а також передбачити обов'язок проєктних та експертних організацій наповнювати цей реєстр з використанням електронно-цифрового підпису. Відсутність проєктної документації в реєстрі має бути підставою для відмови у видачі дозволу.

*Реєстр містобудівної документації* – необхідно створення саме єдиного реєстру на базі Мінрегіону, а не на сайтах органів місцевої влади, де містобудівну документацію часом важко віднайти. Це спростить пошук, уніфікує вимоги щодо порядку та формату розміщення містобудівної документації. Адже наразі вона розміщується в такому форматі, що виключає можливість її аналізу. Це робить громадський контроль неможливим. Обов'язок оприлюднювати документацію й надалі має залишатися на замовників такої документації, однак громадськість матиме можливість у зручному форматі прослідкувати, які населені пункти та територіальні громади взагалі не прийняли містобудівну документацію, а також де місцева влада не виконує обов'язок з оприлюднення документації та звернутися до спеціально уповноваженого органу (Мінрегіону) зі скаргами з метою усунення порушень.

*Реєстр земельних ділянок, які можуть бути використані під забудову.* На даний час прописано лише обов'язок влади надавати за запитом фізичних та юридичних осіб письмову інформацію про наявність земельних ділянок, що можуть бути використані під забудову (ст. 24 Закону). Але навіть і за запитами органи публічної влади не надають повну інформацію, а лише про конкретну земельну ділянку: чи може вона бути використана під забудову. Однак потенційному інвесторові складно обрати земельну ділянку, якщо він не має переліку вільних ділянок. Через це при зверненні до органів публічної влади щодо пошуку земельної ділянки завжди присутня корупційна складова, адже посадовій особі дуже легко «притримати» чи «приховати» більш привабливу земельну ділянку та запропонувати її інвесторові з вигодою для себе. Публічний перелік цих ділянок усуне цю проблему. Окрім того, громадськість матиме можливість до того, як з'явиться інвестор та почалося будівництво, висловити владі своє бачення використання вільної земельної ділянки: під будівництво нових об'єктів, визначитися з напрямками використання об'єкта чи навіть запропонувати благоустрій ділянки та використання її з рекреаційною метою, висловившись категорично проти передачі ділянки під забудову. *Це не тільки покращить діалог між владою та громадськістю, забезпечить врахування інтересів громади, а й попередить безліч конфліктів, які пов'язані з новим будівництвом, та вбереже інвестора від потенційних ризиків незгоди громади з новим будівництвом.* Оскільки ще до появи інвестора громадськість матиме інформацію щодо потенційно можливих видів використання земельної ділянки та характеру будівництва, відтак всі свої зауваження зможе висловити ще до передачі земельної ділянки під забудову. Водночас і передача земельної ділянки під забудову буде здійснюватися з певними умовами та обмеженнями, які громада визначила заздалегідь і які обов'язкові для будь-якого інвестора.

До вищевказаного переліку реєстрів також необхідно додати *реєстр дозволів на розміщення тимчасових споруд, порушення благоустрою*, оскільки містобудівна діяльність не обмежується лише новим будівництвом, а будь-які роботи з реконструкції будівель, площ і скверів, а також ремонту та розбудови інженерно-транспортної мережі впливають на просторове планування та комфорт жителів. Тому вони також мають право на доступ до цієї інформації та право на громадський контроль у цій сфері.

У цьому контексті не можливо оминати увагою реальне створення та наповнення *Містобудівного кадастру* для всіх населених пунктів, його інтеграції з іншими реєстрами (земельним, прав власності, об'єктів культурної спадщини, екологічним, водним, лісовим та вищезгаданими реєстрами).

Створення та належне функціонування вищевказаних реєстрів та кадастрів, а також їхня інтеграція стане **ефективним механізмом громадського моніторингу**. Громадськість буде мати повний спектр інформації для аналізу та контролю. Окрім того, громадськість буде ефективно використовуватися для містобудівного моніторингу, адже кожен може побачити невідповідності між містобудівною документацією, даними в публічних реєстрах та кадастрах із фактичним станом на місцях, звернутися до органів контролю із заявами та скаргами, повідомити про недостовірність оприлюдненої документації (порівнявши з отриманим оригінальним примірником), про невідповідність виданої документації та оприлюдненої тощо. Громадськість та її активні члени за своєю природою є чисельнішою, аніж інспектори держархбудконтролю, які не мають можливості на постійній основі забезпечувати моніторинг та здійснювати перевірки.

**Відтак участь громадськості в містобудівному моніторингу полягатиме в:**

- аналізі даних із публічних реєстрів та кадастрів, іншої публічної документації, виявлення порушень у виданих/зареєстрованих документах, виявлення недостовірної інформації, повідомлення про порушення;
- аналіз містобудівної ситуації на місцях, повідомлення про порушення вимог містобудівної документації та інших норм містобудівного законодавства при спорудженні об'єктів будівництва;
- повідомлення органам контролю про невідповідності між даними в публічних реєстрах і кадастрах із фактичною ситуацією на місцях;
- контроль вжиття заходів органами контролю за результатами повідомлень (звернень) та притягнення винних осіб до відповідальності.

Принагідно варто зауважити, що в підвищенні ефективності громадського контролю не мають переважати пріоритети професіоналізації цього виду контролю. Повноваження і фахового середовища також мають бути підвищені, але виключно професійний контроль від громадськості не буде ефективним, не буде представляти інтереси громадськості в цілому, а лише однієї групи. Окрім того, існує велика ймовірність підконтрольності та впливу на групи професійних громадських контролерів (ради, громадські організації, дорадчі органи). Тому фаховий громадський контроль (громадські інспектори, ради, громадські організації, дорадчі органи) має існувати паралельно із загальним громадським контролем та участю громадськості в процесах прийняття рішень.

## Розвиток та розширення повноважень саморегулівних організацій.

### Роль та відповідальність саморегулівних організацій в сфері містобудування, взаємодія саморегулівних організацій з профільним органом влади.

### Питання кваліфікації, професійна атестація відповідальних виконавців

Автори:

Гусаков Володимир – заслужений архітектор України, кандидат технічних наук, двічі лауреат Державної премії України в галузі архітектури, президент Національної спілки архітекторів України

Медведчук Оксана – почесний працівник будівництва та архітектури, аспірант, старший викладач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом, начальник відділу нормативно-методичного забезпечення ГС «Міждержавна гільдія інженерів консультантів»

Непомнящий Олександр – заслужений будівельник України, доктор наук з державного управління, професор, президент ГС «Міждержавна гільдія інженерів консультантів»

Чижевський Олександр – заслужений архітектор України, кандидат архітектури, віце-президент Національної спілки архітекторів України

## 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Завданням державного регулювання у будівництві є, насамперед, реалізація конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля шляхом неухильного дотримання встановлених вимог до будівельної продукції, забезпечення гармонійного розвитку територій на основі містобудівної документації державного, регіонального і місцевого рівнів.

Це завдання суттєво ускладнюється в умовах постійного зростання складності та багатокomпoнентності будівельного виробництва, науково-технічного прогресу, який спричинив швидкий ріст кількості і різноманіття об'єктів технічного регулювання у будівництві: будівельних матеріалів, виробів, процесів і технологій.

Державні органи, не маючи необхідних фахівців та фінансових ресурсів, часто не в змозі професійно оцінити всі об'єкти регулювання, встановити вимоги до них, регулювати та контролювати допуск на ринок товарів, робіт і послуг. При цьому регулююча здатність держави знижується зворотно пропорційно збільшенню навантаження, що призводить до **кризи управління**. Тому в економічно розвинених країнах, де усвідомлюється необхідність децентралізації державного управління, а у членів професійних спільнот існує прагнення до самоорганізації і самоврядування, все ширшого застосування набувають механізми саморегулювання підприємницької і професійної діяльності та залучення фахівців приватного сектору економіки для виконання функцій нагляду, контролю і оцінки відповідності.

Основою такого підходу є **розподіл функцій, повноважень, та, головне, відповідальності між центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та саморегулівними організаціями**, де:

- за центральними органами виконавчої влади має залишитися формування державної політики у сфері будівництва, містобудування й архітектури, а також здійснення державного нагляду за суб'єктами містобудівної діяльності;
- до основних функцій органів місцевого самоврядування слід віднести розроблення містобудівної документації, розміщення її в публічному доступі (зокрема, на офіційних веб-порталах) як джерела формування вихідних даних для проектування, налагодження прозорого процесу

видачі або отримання дозвільних документів на весь цикл створення об'єктів;

- професіонали та їх об'єднання мають залучатися до регулювання галузі шляхом допуску на ринок суб'єктів господарювання; допуску до професійної діяльності фахівців; створення системи акредитації випробувальних лабораторій і органів з сертифікації персоналу, продукції та процесів; контролю якості проектів, продукції і робіт на об'єктах; «самосертифікації» виробників продукції та постачальників послуг (визначення та документальне підтвердження споживчих характеристик продукції самим виробником (першою стороною), як це передбачено Регламентом № 305/2011 ЄС та пропонується імплементувати в Україні законопроектом № 7151 від 02.10.2017 шляхом запровадження декларування показників експлуатаційних характеристик) тощо (*детальніше – див. в аналітичній записці № 16*).

Міжнародний досвід регулювання будівельної діяльності, причини та способи роздержавлення управління будівництвом узагальнено в [аналітичному огляді](#)<sup>1</sup>, виданому у м. Чикаго, США (частина 1, стор. 20-26). Наведемо лише одну ілюстрацію того, що виконання функцій регулювання не обов'язково знаходиться в руках держави. У Новій Зеландії – країні, яка, до речі, традиційно займає одне з перших місць з легкості ведення бізнесу в будівництві за рейтингом «[Doing Business](#)»<sup>2</sup>, органом, що видає дозволи на будівництво та забезпечує інспекційні перевірки будівельних об'єктів, може бути будь-яка особа – державна установа чи приватна особа, – що пройшла відповідну акредитацію, яку здійснює підрозділ з акредитаційних послуг Ради з реєстрації випробувальних лабораторій [англ. Testing Laboratory Registration Council] – саморегулювальної некомерційної організації.

Безумовно, для кожної країни світу притаманна певна своєрідність підходів до регулювання будівельної діяльності і способів запровадження саморегулювання у цій сфері, що обумовлено специфікою правової системи країн, ступенем «зарегульованості» підприємницької та професійної діяльності, традиціями здійснення регуляторної політики. При цьому **ключовою проблемою взаємодії держави і організацій саморегулювання є пошук оптимального співвідношення їх регуляторного впливу та способів взаємодії між собою.**

В українських реаліях **слід враховувати ряд особливостей, які безпосередньо впливають на розвиток саморегулювання** як будівельної, так і інших галузей.

**1.** Насамперед, розвиток ринкових механізмів регулювання підприємницької і професійної діяльності стримується через **низький рівень усвідомлення в суспільстві сутності, ролі, змісту, ознак і моделей саморегулювання.** Саморегулювання у будівництві ототожнюється з виконанням єдиного делегованого на сьогодні повноваження – професійної атестації фахівців. Навіть у середовищі фахової спільноти саморегулювальної організації сприймаються за наявності офіційного статусу, а не за ключовими ознаками, серед яких: об'єднання учасників одного ринку, наявність власних правил і стандартів та механізмів контролю за їх дотриманням, запровадження інструментів вирішення спорів та корпоративної відповідальності.

Варто наголосити, що саморегулювання – це не дерегуляція, а регулювання іншим способом, коли правила встановлюються і контролюються самими учасниками ринку. Розвиток саморегулювання потребує популяризації його механізмів і переваг, висвітлення процедур набуття статусу саморегулювальної організації тощо. Тому в рамках цієї аналітичної записки вважається доцільним представити коротку інформацію з цього питання, підготовлену на основі міжнародного досвіду і кращих вітчизняних практик (див. [додаток](#)).

**2.** Слід зазначити, що саморегулювальні організації у сфері архітектурної діяльності, як і більшість інших СРО в Україні, створені на основі **поміркованої (змішаної) моделі саморегулювання**, за якою некомерційні об'єднання, які утворюються в добровільному порядку суб'єктами господарської діяльності або професії, у разі відповідності встановленим вимогам набувають статусу СРО та отримують від держави владно-управлінські повноваження.

Така модель має як переваги, так і недоліки. Серед останніх – невизначеність щодо поширення механізмів регулювання, контролю і відповідальності СРО на осіб, які не є її членами. Якщо це питання не врегулювати, СРО або не будуть здійснювати професійну атестацію осіб без вступу до СРО, або не нести за таких фахівців жодної відповідальності.

**3.** Не можна не згадати і про спадок радянської системи регулювання будівництва, де на державно-партійному рівні планувалося, контролювалося, регулювалося і розподілялося все: від

1 Техническое регулирование в строительстве. А. Серых. Чикаго. 2010. URL: [http://iceg.com.ua/wp-content/uploads/2016/04/techno\\_reg\\_stroi\\_world.pdf](http://iceg.com.ua/wp-content/uploads/2016/04/techno_reg_stroi_world.pdf)

2 Doing Business-2019. URL: [http://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreeconomies/ukraine#DB\\_dwcp](http://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreeconomies/ukraine#DB_dwcp)



матеріально-технічних ресурсів – до фінансів і кадрів. За таких умов, на відміну від країн ринкової економіки, **історичні традиції саморегулювання в Україні практично відсутні**. Тому досвід творчої спілки архітекторів з її багаторічною історією та практика СРО інженерів технічного нагляду, проектувальників і експертів зі здійснення на делегованій основі професійної атестації фахівців потребують всебічного вивчення, осмислення і врахування.

Із саморегулюванням тісно пов'язані **питання кваліфікації і атестації відповідальних виконавців**, тож цілком логічним є їх висвітлення в рамках однієї аналітичної записки.

Якість і безпечність будівництва, так само як ефективність публічного управління у будівельній галузі взагалі, на пряму залежать від рівня кваліфікації і компетентності відповідальних виконавців та працівників, які забезпечують управління проектами, розроблення й експертизу містобудівної документації і проектів будівництва, здійснюють авторський і технічний нагляд, приймають управлінські рішення тощо. Означене стосується і посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців та працівників органів влади, які формують містобудівні умови і обмеження, видають дозвільні документи, приймають об'єкти в експлуатацію, здійснюють контроль і нагляд.

В загальній структурі проблематики галузі це питання тісно пов'язане з тематикою аналітичних записок № 11, 12, 14, 16, 18 та інших. Одним із факторів, які, на думку авторів багатьох аналітичних записок, є причиною системних кризових явищ і окремих проблем у сфері будівництва, містобудування й архітектури, є **вкрай низький рівень кваліфікації персоналу усіх ланок**: від управлінців – до професіоналів і фахівців.

Забезпечення належного рівня підготовки персоналу відповідно до стаття 432 [Угоди про асоціацію між Україною і ЄС](#)<sup>3</sup>, статті 17 Закону України «[Про архітектурну діяльність](#)»<sup>4</sup>, статті 4 Закону України «[Про професійний розвиток працівників](#)»<sup>5</sup> потребує безперервного підвищення професійного рівня та підтвердження кваліфікації. Тому система підвищення кваліфікації та професійної атестації у будівництві потребує ґрунтовного аналізу та подальшого вдосконалення і розвитку з урахуванням євроінтеграційних процесів в Україні.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

### 2.1. Аналіз законодавчого забезпечення та практичного впровадження саморегулювання у будівництві

Законодавчі основи саморегулювання у сфері будівництва, містобудування й архітектури закладено у 2011 році, з внесенням до Закону України «[Про архітектурну діяльність](#)»<sup>6</sup> змін, де:

- визначено поняття СРО у сфері архітектурної діяльності (*стаття 1*);
- встановлено загальні засади діяльності СРО, порядок їх створення (*стаття 16-1*);
- передбачено можливість делегування СРО повноважень з професійної атестації фахівців та участі у ліцензуванні своїх членів (*стаття 17*).

Цього ж року було прийнято [Порядок професійної атестації](#) відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури<sup>7</sup>, де теж передбачено можливість делегування СРО повноважень щодо проведення професійної атестації.

У 2014 році Мінрегіоном затверджено два ключові документи з питань саморегулювання: [Порядок реєстрації саморегулювних організацій](#) у сфері архітектурної діяльності<sup>8</sup> та [Порядок делегування повноважень](#) саморегулювним організаціям<sup>9</sup>.

3 червня 2017 року СРО отримали можливість на основі делегованих повноважень забезпечувати формування і ведення реєстру експертних організацій (стаття 31 Закону України «[Про регулювання](#)

3 Угода. Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

4 Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>

5 Закон України від 12 січня 2012 р. № 4312-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>

6 Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>

7 Постанова КМУ від 23 травня 2011 р. № 554. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF>

8 Наказ Мінрегіону від 13 травня 2014 № 137. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0573-14>

9 Наказ Мінрегіону від 13 жовтня 2014 № 282. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1369-14>



містобудівної діяльності»<sup>10</sup> у редакції Закону від 17.01.2017 р. № 1817-VIII).

Загалом означеним законодавством на сьогодні створено умови для реєстрації саморегульованих організацій фізичних осіб (архітекторів, інженерів технічного нагляду, інженерів-проектувальників та експертів) та юридичних осіб (організацій виробників будматеріалів, експертних та підрядно-будівельних організацій), передбачено можливість делегування повноважень з професійної атестації фахівців, формування та ведення реєстру експертних організацій, а також установлено право участі СРО у ліцензуванні своїх членів. Однак на практиці на сьогодні зареєстровані у якості СРО у сфері архітектурної діяльності лише 4 організації:

- Національна спілка архітекторів України;
- Гільдія проектувальників у будівництві;
- Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури;
- Асоціація експертів будівельної галузі.

Можливості саморегулювання організацій виробників будматеріалів, експертних та будівельних організацій **залишаються нереалізованими**, а поширена міжнародна практика виконання саморегульованими організаціями функцій органів з нормування і стандартизації, незалежного інженерного контролю, оцінки відповідності товарів, робіт і послуг українським законодавством **взагалі не визначена**.

Загалом, аналіз означеного пакету документів та практики їх застосування дозволяє зробити висновок про наявність ряду проблемних питань, які потребують вирішення.

#### **Щодо взаємодії саморегульованих організацій з відповідальними виконавцями, які не є членами СРО**

Законодавством не установлено повноваження СРО щодо здійснення професійної атестації громадян, які не є їх членами, зокрема щодо видачі кваліфікаційного сертифіката, контролю за діяльністю сертифікованих фахівців відповідно до стандартів СРО, позбавлення сертифіката тощо. Зазначене має наслідком можливі відмови саморегульованими організаціями, яким делеговано повноваження з проведення професійної атестації, у наданні такої послуги громадянам, які не є членами СРО. При цьому законодавством також не визначено альтернативної можливості проходження професійної атестації для громадян в такому разі.

#### **Щодо взаємодії саморегульованих організацій з профільним органом влади**

Відповідно до Положення про Міністерство<sup>11</sup>, Мінрегіон: погоджує правила і стандарти підприємницької і професійної діяльності СРО; проводить реєстрацію СРО; приймає рішення про делегування СРО повноважень, визначає офіційне видання, в якому публікуються такі рішення; здійснює організаційне забезпечення діяльності СРО; контролює їх діяльність.

Слід зазначити, що делегування повноважень здійснюється Мінрегіоном у спосіб, що **не відповідає законодавству та містить корупційні ризики**. Так, Порядок делегування повноважень саморегульованим організаціям у сфері архітектурної діяльності<sup>12</sup> не передбачає можливості установа Мінрегіоном строку делегування. Натомість ним передбачена можливість припинення повноважень з таких підстав: подання заяви СРО про відмову від реалізації делегованого повноваження; невідповідність вимогам цього Порядку; невиконання обов'язків, визначених розділом IV цього Порядку; порушення або недотримання СРО вимог законодавства, статуту та внутрішніх документів, які регламентують її діяльність у частині делегованого їй повноваження; відкликання Мінрегіоном делегованих повноважень.

Однак Мінрегіон все ж делегував повноваження строком на 1 рік, після закінчення якого щорічно зволікав з прийняттям рішення щодо делегування чи відмови у делегуванні повноважень.

Черговий строк делегування повноважень з проведення професійної атестації експертів, інженерів-проектувальників та інженерів технічного нагляду закінчився 27 жовтня 2018 року. Після цього протягом двох місяців жодних рішень Мінрегіону щодо делегування повноважень або відмови у делегуванні не було прийнято. Людям нікуди було звернутися для проходження професійної

10 Закон України від 22 березня 2011 р. № 2363-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2363-19>

11 Постанова КМУ від 30 квітня 2014 р. № 197. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>

12 Наказ Мінрегіону від 13 жовтня 2014 № 282. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1369-14>

атестації, без якої неможливо працювати на ринку. Подібна ситуація невизначеності з делегуванням повноважень СРО архітекторів тривала біля 6 місяців. Це не лише порушує право громадян на отримання кваліфікаційного сертифіката та позбавляє їх можливості займатися професійною діяльністю, але й створює негативний імідж держави.

Останні накази Мінрегіону (від 19.12.2018 № 357, 358 та 359) передбачають делегування повноважень з проведення професійної атестації експертів, інженерів-проектувальників та інженерів технічного нагляду строком до 1 лютого 2019 року. З урахуванням набуття повноважень з дня опублікування цього рішення, а також новорічних свят і вихідних, термін делегування складає біля 24-х робочих днів.

### **Щодо державного регулювання діяльності саморегулювних організацій**

Точаться дискусії щодо необхідності уніфікації підходів до утворення саморегулювних організацій в Україні, визначення єдиної процедури їх утворення, набуття статусу і здійснення діяльності, та, відповідно, запровадження єдиної моделі саморегулювання в Україні. Однак навіть в рамках однієї галузі можуть існувати різні підходи до саморегулювання, які враховуватимуть специфіку, потреби і можливості окремих напрямів підприємницької та професійної діяльності у будівництві. Тим більше складно, а подекуди і недоцільно уніфікувати саморегулювання для всіх вітчизняних ринків.

Водночас розроблення комплексної моделі саморегулювання будівельної діяльності як системи взаємопов'язаних компонентів (цілей, інструментів, заходів, очікуваних результатів), яка б враховувала особливості сучасного стану саморегулювання, є доцільним.

Важливим при здійсненні державного регулювання діяльності саморегулювних організацій є також запобігання ризиків саморегулювання, серед яких: можливе створення бар'єрів доступу на ринок, обмеження конкуренції, протиріччя між інтересами бізнесу і суспільства, недостатня ефективність механізмів корпоративної відповідальності за порушення і збитки, можливі зловживання саморегулювними організаціями при реалізації делегованих повноважень тощо.

### **Відсутність дієвих механізмів досудового розгляду спорів**

Цивільний кодекс України<sup>13</sup> передбачає невеликий перелік форм захисту, серед яких – судова та адміністративна форми, а також самозахист цивільних прав. Згідно з чинним законодавством, дана функція також реалізується у третейських судах, які можуть бути створені при СРО відповідно до закону. По суті, інших механізмів вирішення спорів СРО чинне законодавство не передбачає. Між тим, у зарубіжних країнах організації саморегулювання, навпаки, забезпечують існування найрізноманітніших форм захисту прав та інтересів своїх членів та їх клієнтів, встановлюючи різні формальні і неформальні механізми вирішення спорів: центри розгляду спорів, омбудсмени та інші внутрішні арбітражні органи. Однією з найпопулярніших форм досудового врегулювання спорів у розвинених країнах є медіація – структуровані переговори, в яких сторони намагаються самостійно, на добровільній основі досягти згоди за допомогою третьої незалежної сторони – медіатора, яка в Україні практично не застосовується.

**Підсумовуючи**, маємо констатувати: поки що саморегулювання в будівельній галузі України розвивається точково, насамперед у тих напрямках діяльності, де законодавством передбачено можливість делегування СРО окремих владно-управлінських функцій, та в міру зростання інституційної спроможності об'єднань фізичних та юридичних осіб, які провадять підприємницьку та професійну діяльність на будівельному ринку.

## **2.2. Аналіз законодавчого забезпечення і практичного впровадження професійної атестації та підтвердження кваліфікації відповідальних виконавців у будівництві**

**Професійна атестація** – процедура підтвердження професійної спеціалізації, рівня кваліфікації і знань виконавця. Законодавство з питань професійної атестації на сьогодні складає: стаття 17 Закону України «Про архітектурну діяльність»<sup>14</sup>, постанова КМУ № 554 від 23.05.2011 р. «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури»<sup>15</sup>, наказ Мінрегіону № 93 від 25.06.2011 р. «Про затвердження Положення про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію»<sup>16</sup>, Наказ Мінрегіону № 172 від

13 Кодекс від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

14 Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>

15 Постанова КМУ від 23 травня 2011 р. № 554. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF>

16 Наказ від 25 червня 2011 р. № 93. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0878-11>

01.09.2011 р. «Про затвердження Порядку внесення плати за проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, та її розмірів»<sup>17</sup>, наказ Мінрегіону № 342 від 13.12.2011 р. «Про затвердження форми та технічного опису бланка кваліфікаційного сертифіката відповідального виконавця окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури»<sup>18</sup>.

Законодавство з питань професійної атестації не приведено у відповідність до Закону України «Про адміністративні послуги»

Професійна атестація, у разі її проведення Мінрегіоном, є адміністративною послугою, що впливає із визначення адміністративної послуги і суб'єктів її надання (стаття 1 Закону України «Про адміністративні послуги»), та підтверджується розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09.11.2011 № 1110-р «Про платну адміністративну послугу, що надається Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства».

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги»<sup>19</sup>:- розмір плати за надання адміністративної послуги і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення (частина третя статті 11);

- плата за надання адміністративної послуги вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, отримання витягів з реєстрів тощо) (частина п'ята статті 11).
- Кабінет Міністрів України у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Законом повинен був подати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям цього Закону (частина шоста статті 20).

Проте Закон України «Про архітектурну діяльність»<sup>14</sup> досі не приведено у відповідність до Закону України «Про адміністративні послуги»<sup>19</sup>, що у разі здійснення професійної атестації Мінрегіоном як суб'єктом надання адміністративної послуги створює колізію між законодавчими актами однакової юридичної сили.

Більш того, у разі делегування повноважень саморегульним організаціям, коли адміністративна послуга Мінрегіоном не надається, відповідальні виконавці все ж змушені сплачувати до бюджету плату за надання адміністративної послуги.

### **Порядок професійної атестації фахівців містить норми, що не відповідають Конституції і законам України**

Постановою Кабінету Міністрів України № 327 від 25.04.2018 р.<sup>20</sup> внесено зміни до постанови КМУ № 554 від 23.05.2011 р.<sup>15</sup>, відповідно до яких кваліфікаційні сертифікати з архітектурного та інженерно-будівельного проектування, технічного нагляду та експертизи у будівництві, видані до набрання чинності Законом України від 13.04.2017 р. № 2020-VIII<sup>21</sup> особам, які не здобули вищу освіту за освітньо-кваліфікаційними рівнями бакалавра, спеціаліста або магістра за відповідним напрямом професійної атестації, вважаються анульованими.

Зазначеним законом дійсно встановлено, щодо до професійної атестації допускаються лише громадяни, які здобули таку освіту, що і вимагається при поданні документів для проходження професійної атестації з дати набрання чинності цим законом. Однак згідно зі статтею 58 Конституції України<sup>22</sup>, закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Закон № 2020-VIII<sup>21</sup> не вимагає анулювання сертифікатів, виданих раніше, коли таким особам дозволялося проходити атестацію за наявності 10 років стажу у сфері містобудування.

Встановлення такої норми у постанові Кабінету Міністрів не відповідає Закону № 2020-VIII, Закону

17 Наказ від 1 вересня 2011 р. № 172. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1099-11>

18 Наказ від 13 грудня 2011 р. № 342. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1497-11>

19 Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

20 Постанова КМУ 25 квітня 2018 р. № 327. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/327-2018-%D0%BF>

21 Закон України від 13 квітня 2007 р. № 2020-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2020-19>

22 Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

«Про архітектурну діяльність»<sup>23</sup> і Конституції України<sup>24</sup> та створює соціальну напругу в суспільстві. Крім того, ця норма не передбачає механізмів реалізації. Залишається незрозумілим: ким саме і в який спосіб означені сертифікати «вважаються анульованими», та як продовжувати будівництво об'єктів, що проектувалися чи споруджуються за участі фахівців, чиї сертифікати «вважаються анульованими».

### **Потребує удосконалення перелік підстав позбавлення кваліфікаційного сертифіката**

Відповідно до п. 20 Порядку професійної атестації, рішення про позбавлення виконавця кваліфікаційного сертифіката приймається на підставі: заяви виконавця про позбавлення кваліфікаційного сертифіката, рішення суду або акта про:

- виявлення факту подання виконавцем для проведення професійної атестації недостовірних документів або інформації, що в них міститься;
- виявлення контролюючими органами фактів порушення виконавцем вимог нормативно-правових актів та нормативних документів у сфері містобудування;
- встановлення факту передачі кваліфікаційного сертифіката іншій особі.

Такі підстави (насамперед – щодо актів контролюючих органів) носять загальний характер та, враховуючи прогалини у врегулюванні процедури позбавлення кваліфікаційного сертифіката (у першу чергу, щодо громадян, які не є членами саморегулювальної організації у разі виконання нею делегованих повноважень) можуть викликати труднощі при застосуванні.

Доцільно визначити підстави для позбавлення виконавця кваліфікаційного сертифіката на рівні закону, а не акта Кабінету Міністрів України, оскільки за своїм змістом така процедура має ознаки санкції (позбавлення права займатися певним видом діяльності). Відповідно до Конституції України, діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами (пункт 22 частини першої статті 92 Конституції України<sup>24</sup>, Рішення Конституційного Суду № 7-рп/2001 від 30.05.2001р.<sup>25</sup> щодо офіційного тлумачення положення пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України).

### **Процедури оцінки відповідності персоналу у сфері будівництва, містобудування й архітектури потребують адаптації до європейських вимог**

Міжнародно визнаним інструментом підтвердження відповідності персоналу установленим вимогам є його сертифікація органами із сертифікації персоналу, акредитованими згідно із Законом України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності»<sup>26</sup>.

Акредитація – це процедура, у ході якої національний орган з акредитації (Національне агентство з акредитації України, НААУ) засвідчує право органу з оцінки відповідності виконувати певні види робіт (випробування, сертифікацію продукції і персоналу, контроль).

НААУ проводить акредитацію органів з сертифікації персоналу відповідно до стандарту ISO/IEC 17024:2012 «Загальні вимоги до органів, що здійснюють сертифікацію персоналу» (доступний на сайті НААУ<sup>27</sup>), який встановлює чіткі міжнародно визнані вимоги до організацій, що мають намір здійснювати сертифікацію персоналу, та щодо контролю за їх діяльністю. НААУ керується рекомендаціями міжнародних (ILAC та IAF) та регіональних (EA) організацій з акредитації.

В рамках партнерства Україна та Європа досягли Угоди про взаємне визнання сертифікатів відповідності персоналу<sup>28</sup> з Європейською організацією з акредитації, якою зобов'язалися сприяти визнанню сертифікатів, виданих акредитованими органами, усіма користувачами в європейських країнах. Тож у перспективі отриманий сертифікат може стати в нагоді і при працевлаштуванні за кордоном.

Тому для нових напрямків, де запроваджується сертифікація персоналу, доцільно відразу застосовувати вже діючі в Україні механізми підтвердження кваліфікації персоналу органами, акредитованими відповідно до законодавства, а чинні процедури професійної атестації доцільно поступово приводити у відповідність до міжнародно визнаних процедур.

23 Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>

24 Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

25 Рішення КС від 30 травня 2001 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01>

26 Закон України від 17 травня 2001 р. № 2407-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2407-14>

27 ISO/IEC 17024:2012. URL: <https://naau.org.ua/standarty/>

28 Угода від 29 листопада 2009 р. URL: <https://naau.org.ua/wp-content/uploads/2014/04/BLA.pdf>

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

#### 3.1. Розвиток саморегулювання як механізму підвищення якості робіт і послуг у будівництві

Ефективне саморегулювання підприємницької і професійної діяльності у сфері містобудування може бути реалізоване через:

- визначення пріоритетів державної політики з цього питання, серед яких, насамперед:
- забезпечення ефективності, узгодженості і стабільності правового поля, що посилюватиме переваги та знижуватиме ризики саморегулювання;
- чітке розмежування функцій центральних органів виконавчої влади по відношенню до СРО;
- підвищення персональної і корпоративної відповідальності СРО та їх членів;
- створення на початковому етапі преференцій для членів СРО у разі забезпечення ними більш високих стандартів і механізмів відшкодування збитків (спрощення дозвільно-погоджувальних процедур, учасниками яких є члени СРО; скасування певних видів контролю, якщо СРО забезпечує внутрішній контроль; визначення особливостей участі у закупівлях тощо);
- популяризація механізмів саморегулювання, його переваг, висвітлення процедур набуття статусу саморегулювальної організації, поширення інформації про наявні механізми СРО тощо;
- створення умов, за яких держава здійснюватиме правове регулювання, а ринок – прийматиме технічні стандарти і регулюватиме взаємовідносини суб'єктів ринку, шляхом передачі максимальної кількості повноважень СРО (у разі їх готовності) та забезпечення ефективного контролю за їх виконанням;
- запобігання ризиків саморегулювання, серед яких: можливе створення бар'єрів доступу на ринок, обмеження конкуренції, протиріччя між інтересами бізнесу і суспільства, недостатня ефективність механізмів корпоративної відповідальності за порушення і збитки, можливі зловживання СРО при реалізації делегованих повноважень тощо.

Для розвитку саморегулювання підприємницької і професійної діяльності у сфері містобудування необхідно:

**1. При розробленні загального закону про саморегулювання**, передбаченого Планом заходів<sup>29</sup> з реалізації *Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні*<sup>30</sup>, Мінекономрозвитку разом з Мінрегіоном **максимально врахувати особливості саморегулювання у сфері містобудування**, зокрема передбачити не лише існуючу на сьогодні в Україні модель *змішаного саморегулювання*, але й можливість запровадження, де це доцільно, також моделі *делегованого саморегулювання*: утворення організацій саморегулювання в силу вказівки про це у законі, з наділенням їх законом повноваженнями.

**2. Мінрегіону при розробленні Містобудівного кодексу** на основі загального закону про саморегулювання в Україні (після його прийняття) слід **комплексно визначити особливості** регулювання суспільних відносин щодо діяльності СРО у сфері містобудування з урахуванням, насамперед, кращих міжнародних практик регулювання саморегулювними організаціями допуску на ринок та їх корпоративної відповідальності. При цьому мають бути закладені такі положення:

- саморегулювання повинно діяти в межах закону і бути легітимним. СРО при здійсненні контролю, застосуванні санкцій та вирішенні спорів застосовують інструменти, визначені законодавством, а держава, за необхідності, вживає заходів щодо їх удосконалення;
- законодавство має містити уніфіковані положення щодо статусу саморегулювних організацій, порядку їх створення та діяльності, не обмежуючи при цьому право СРО на вибір організаційно-правової форми, оскільки таке право є складовою принципу свободи підприємницької діяльності й ознакою демократичного суспільства;
- не варто встановлювати єдину модель саморегулювання для всіх видів підприємницької та професійної діяльності у будівництві: суб'єкти ринку мають самостійно обирати сприятливу для себе модель, а законодавство – її закріпити;

<sup>29</sup> План заходів. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/598-2018-%D1%80>

<sup>30</sup> Концепція. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-%D1%80>



- системи СРО поєднує різні саморегульовні організації за спеціалізацією, кожна з яких підпорядкована принципу централізації – за кожним видом діяльності чи професії утворюється окрема саморегульовна організація, яка координує діяльність регіональних відділень чи філій (або ж, як альтернатива, за кожним напрямком може створюватися кілька саморегульовних організацій з делегуванням владно-управлінських функцій з допуску на ринок одній із них);
- делегування повноважень СРО має супроводжуватися виключенням відповідних процедур з системи адміністративних послуг, чітким розмежуванням функцій органів влади та СРО для уникнення подвійного регулювання і зайвих витрат бізнесу;
- для недопущення «вакууму повноважень» при прийнятті рішення про їх делегування чи відкликання має передбачатися відповідний період для передачі справ та забезпечуватися безперервність здійснення владно-управлінських функцій;
- можливі ризики саморегулювання мають демпфуватися ефективними механізмами державного регулювання, серед яких: розгляд і погодження профільним міністерством стандартів СРО для недопущення створення бар'єрів доступу на ринок та антиконкурентних переваг; посилення дієвості інструментів корпоративної відповідальності (страхування і компенсаційних фондів); закріплення на рівні закону делегованих повноважень для недопущення делегування міністерством чи присвоєння СРО владно-управлінських функцій, не визначених законом; нагляд за діяльністю СРО, що має забезпечувати відповідність СРО установленим критеріям та дотримання законодавства при виконанні делегованих повноважень без втручання у їх внутрішню діяльність;
- інструменти нагляду за СРО та їх членами мають включати: а) *щодо діяльності у якості СРО* – перевірку Мінрегіоном із залученням Наглядової ради відповідності установленим критеріям при реєстрації СРО, моніторинг відповідності критеріям шляхом отримання періодичної звітності, розгляд правил і стандартів, перевірку скарг, виключення з реєстру у разі невідповідності СРО установленим критеріям, нагляд АМКУ за дотриманням антимонопольного законодавства тощо; б) *щодо дотримання членами СРО містобудівного законодавства* – державний архітектурно-будівельний контроль; правил і стандартів СРО – внутрішній контроль саморегульовної організації; в) *щодо дотримання загального трудового, податкового фінансового та іншого законодавства* – контроль та нагляд відповідно до законодавства в загальному порядку;
- при делегуванні державою владно-управлінських функцій СРО має забезпечуватися необхідним правовим інструментарієм для виконання делегованих повноважень.

**3. До прийняття Містобудівного кодексу необхідно *врегулювати окремі невідкладні питання* саморегулювання містобудівної діяльності, зокрема:**

замість корупційного механізму щорічного продовження строку делегування повноважень слід запровадити безстрокове делегування з правом Мінрегіону відкликати делеговані повноваження з підстав та у спосіб, які мають бути чітко визначені законом (зміни до Закону України *«Про архітектурну діяльність»*<sup>31</sup> *щодо безстроковості делегування таких підстав для їх позбавлення: за заявою саморегульовної організації; на виконання судового рішення про припинення делегованих повноважень; у разі позбавлення статусу СРО*);

у разі наділення СРО делегованими функціями, їх повноваження мають стовідсотково охоплювати суб'єктів ринку, що ліквідує невизначеність щодо поширення механізмів регулювання, контролю і відповідальності СРО на осіб, які не є її членами (зміни до Закону України *«Про архітектурну діяльність»*<sup>31</sup> *за одним із таких варіантів: встановленням норми про утворення за відповідним напрямком лише однієї СРО, або делегування повноважень одній із зареєстрованих СРО із поширенням її правил і стандартів, що стосуються виконання делегованого повноваження, на всіх учасників відповідного сегменту ринку*);

**4. Для удосконалення взаємодії з профільним органом влади необхідно *створити при Мінрегіоні наглядову раду* як колегіальний орган з представництвом не менше 51% її членів від усіх діючих СРО у будівництві (не менш як по 1 за кожним напрямком) з такими функціями:**

- розгляд питань, пов'язаних з реєстрацією СРО та забезпеченням ефективного контролю за їх діяльністю, підготовка відповідних пропозицій Мінрегіону;
- розгляд правил і стандартів СРО та надання пропозицій Мінрегіону щодо їх затвердження чи стосовно певних положень та вимог, що мають в них міститися;

31 Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>



- розроблення рекомендацій щодо матеріалів наповнення програм підвищення кваліфікації;
- розгляд скарг і спорів у якості апеляційного органу, організація та проведення узгоджувальних або координаційних рад за участю усіх СРО тощо.

**5.** Враховуючи недоліки ціноутворення та державних закупівель робіт і послуг за найнижчою ціною, СРО (насамперед, архітекторів) має забезпечувати **проведення конкурсів** при закупівлі архітектурно складних і важливих проектів у виконавців, що запропонували найкращу, найдодільнішу та найефективнішу пропозицію. При оцінці найкращого співвідношення ціни і якості мають враховуватися як якісні, так і фінансові критерії, пов'язані з предметом контракту, та встановлюватися вага кожного із цих критеріїв у загальній оцінці з урахуванням положень [Директиви 2014/24/ЄС](#)<sup>32</sup> Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС.

**6.** Слід вивчити і запровадити практику **реєстрації СРО окремих видів договорів** на виконання робіт чи надання послуг, що сприятиме недопущенню неякісної продукції через демпінг, звузить спектр можливостей для корупції, підтримає рівень бази оподаткування та забезпечить належний розвиток галузі.

**7.** Необхідно вивчити та **запровадити нові інструменти здійснення саморегулювання** містобудівної діяльності, зокрема, шляхом: допуску на ринок суб'єктів господарювання; створення системи акредитації випробувальних лабораторій і органів з сертифікації персоналу, продукції та процесів; контролю якості проектів, продукції і робіт на об'єктах; самосертифікації виробників продукції та постачальників послуг і, насамперед, стандартизації у будівництві, оскільки Національний орган стандартизації (ДП) не має досвіду і фахівців з цього питання та не забезпечує виконання цієї функції (внесення змін до Закону України [«Про регулювання містобудівної діяльності»](#)<sup>33</sup>).

**8.** Враховуючи чинну нормативну базу в будівництві, наявні правові підстави для розвитку саморегулювання та стан його практичної реалізації, є нагальна необхідність у **розробленні Мінрегіоном практичних рекомендацій** щодо створення саморегулювних організацій там, де це на сьогодні передбачено законодавством, але не реалізовано на практиці, та представлення покрокового плану дій – дорожньої карти для заінтересованих суб'єктів підприємницької і професійної діяльності (насамперед, в середовищі виробників будматеріалів, експертних організацій та підрядно-будівельних організацій).

### **3.2. Питання кваліфікації і професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт і послуг у будівництві**

**Ефективне вирішення означених проблем може бути здійснено через:**

- забезпечення безперервного підвищення професійного рівня та підтвердження кваліфікації персоналу відповідно до статті 432 Угоди про асоціацію між Україною і ЄС, статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність», статті 4 Закону України «Про професійний розвиток працівників» з урахуванням міжнародного досвіду та кращих зарубіжних практик;
- розширення можливостей для сертифікації персоналу не лише шляхом професійної атестації регульованих професій, але й через підтвердження відповідності кваліфікації органами із сертифікації персоналу, акредитованими Національним органом з акредитації України згідно з міжнародними стандартами;
- перегляд та доповнення переліку професій і видів робіт, виконавці яких підлягають професійній атестації, в залежності від їх складності і відповідальності, необхідних професійних компетенцій та потенційних ризиків, що пов'язані з неналежною кваліфікацією персоналу;
- поступовий перехід від ліцензування до професійної атестації як механізму ідентифікації відповідальних виконавців, що мають право на виконання окремих видів робіт (надання послуг) та несуть за них персональну відповідальність;
- удосконалення механізмів кваліфікації і професійної атестації відповідальних виконавців на засадах законності, відкритості, прозорості, недискримінаційності, компетентності та дотримання розумного балансу між вимогами безпеки та умовами для розвитку ринку відповідних послуг, тобто балансу між інтересами суспільства і бізнесу.

<sup>32</sup> Директива 2014/24/ЄС. URL: [http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium\\_UKR.pdf](http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf)

<sup>33</sup> Закон України від 22 березня 2011 р. № 2363-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2363-19>

**Для удосконалення механізмів підтвердження кваліфікації і професійної атестації відповідальних виконавців необхідно:**

**1. Удосконалити процедуру та перелік підстав для позбавлення виконавця кваліфікаційного сертифіката** (внесення змін до статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність»<sup>34</sup> та Порядку проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури<sup>35</sup>).

**2. Встановити на рівні закону розмір плати** за проведення професійної атестації та порядок її справляння (внесення змін до статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність», визнання таким, що втратив чинність, наказу Мінрегіону № 172 від 01.09.2011 р. про затвердження Порядку внесення плати за проведення професійної атестації та її розмірів»<sup>36</sup>,

**3. Розвивати підтвердження кваліфікації персоналу за міжнародною процедурою.** Надати можливість громадянам, які отримали сертифікати за напрямом професійної атестації в органах з сертифікації персоналу, акредитованих за ISO/IEC 17024:2012 відповідно до Закону України Законом України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності»<sup>37</sup>, бути включеними до реєстру атестованих осіб шляхом внесення змін до статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність».

**4. Врегулювати питання щодо здійснення професійної атестації саморегулювними організаціями** на делегованій основі, зокрема щодо:

- забезпечення відкритості і прозорості процедур делегування повноважень;
- визначення компетенції з професійної атестації виконавців, які не є членами СРО;
- підтримання безперервності процесу професійної атестації (недопущення вакууму делегування, що позбавляє громадян визначеного законом права на проходження професійної атестації і, відповідно, можливості здійснення професійної діяльності).

**5. Поширювати практику залучення сертифікованих фахівців до виконання робіт та надання послуг не лише в обов'язкових випадках, визначених законодавством, але й на добровільних засадах** при здійсненні відбору виконавців робіт (включення вимог до кваліфікації персоналу до конкурсної документації при здійсненні закупівель).

**6. Розвивати власні владні повноваження СРО з підвищення кваліфікації і професійного рівня своїх членів** на принципах безперервного професійного розвитку, як це рекомендовано, зокрема, Міжнародною Спілкою Архітекторів, передбачено Угодою про асоціацію між Україною і ЄС та успішно реалізується в розвинених країнах. Для цього слід:

- ширше використовувати повноваження СРО щодо встановлення власних правил і стандартів професійної діяльності в частині кваліфікації працівників;
- налагоджувати діяльність навчально-експертних центрів (у тому числі в регіонах);
- розробляти адаптовані програми, модулі передатестаційної підготовки та тестові завдання з актуальних питань;
- поширювати практику передатестаційного стажування для формування нормативно-правового рівня виконавця, який має намір отримати кваліфікаційний сертифікат, та набуття необхідного законодавчо встановленого терміну професійного виробничого досвіду;
- враховувати при встановленні рівня кваліфікації та професійної спеціалізації не лише результати іспиту, але й матеріали стислого звіту про творчі досягнення виконавців шляхом розгляду означених питань комісіями в регіональних відділеннях саморегулювної організації;
- формувати систему підвищення кваліфікації в законодавчо визначеному п'ятирічному циклі на основі кваліметричного оцінювання, яке мають моніторити регіональні відділення СРО. Таке оцінювання може охоплювати різноманітні дії та заходи, як, наприклад, не лише проходження курсів підвищення кваліфікації різної тривалості, але й участь в освітніх програмах СРО, в різноманітних конкурсах, семінарах, майстер-класах, а також будь-які зусилля атестованих осіб в

34 Закон України від 20 травня 1999 р. N 687-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>

35 Постанова КМУ від 23 травня 2011 р. № 554. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF>

36 Наказ від 1 вересня 2011 р. № 172. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1099-11>

37 Закон України від 17 травня 2001 р. № 2407-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2407-14>

плані розвитку кваліфікації, професійних знань, престижу професії.

**7.** Визначити на законодавчому рівні механізми **досудового порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності** саморегулівних організацій, атестаційних архітектурно-будівельних комісій та Мінрегіону щодо видачі та позбавлення кваліфікаційного сертифіката (зміни до статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність»).

**8.** Привести постанову КМУ від 23.05.2011 № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури»<sup>38</sup>, у відповідність до Конституції України<sup>39</sup> та закону України № 2020-VIII<sup>21</sup> шляхом **виключення норм про анулювання виданих раніше кваліфікаційних сертифікатів**.

## 4. ВІДКРИТІ ПИТАННЯ

### 4.1. Відсутність єдиних підходів до саморегулювання в Україні

За останні роки у Верховній Раді було зареєстровано ряд законопроектів з питань саморегулювання в Україні, а саме: № 4841 від 16.07.2009 р., № 4841-д від 23.07.2010 р., № 4841-1 від 10.09.2009 р., № 9015 від 18.07.2011 р., № 10052 від 15.02.2012 р. і № 1444 від 11.12.2014 р. Наразі на виконання Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні<sup>40</sup> розробляється черговий законопроект з означеного питання.

За результатами аналізу змісту наведених законопроектів, пропозицій і зауважень, висловлених до них комітетами та управліннями Верховної Ради, та з досвіду дискусій в ході їх обговорення можна дійти висновку, що попри суттєві змістовні відмінності ці документи мають спільну рису, яка стала однією з причин їх критичного сприйняття: всі вони передбачали досить жорстке регулювання питань саморегулювання на всіх ринках в однаковий спосіб, що не дозволяло врахувати особливості різних галузей, імплементувати діючі СРО у нове правове поле та замість розвитку саморегулювання могло призвести до проблем і неузгодженостей.

Постійне «очікування» рамкового законопроекту стримує розвиток галузевого законодавства з питань саморегулювання. З іншого боку, чим довше такий закон не приймається, тим більш відмінними стають підходи до саморегулювання різних ринків, що може спричинити значні труднощі при приведенні галузевого законодавства у відповідність до вимог нового закону.

38 Постанова КМУ від 23 травня 2011 р. № 554. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF>

39 Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

40 Концепція. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-%D1%80>

## ДОДАТОК 1

## САМОРЕГУЛЮВАННЯ У БУДІВНИЦТВІ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Успішний економічний розвиток країни на нинішньому етапі потребує перерозподілу функціональних повноважень між центральними органами влади та інститутами громадянського суспільства як ключовим елементом у взаємовідносинах держави та громадянина. Досвід успішних країн свідчить, що там поряд із діяльністю державних органів управління здійснюється також саморегулювання організаціями, які розробляють власні стандарти, правила, умови здійснення діяльності та виконують цілий ряд наданих державою функцій. Становлення та розвиток механізмів саморегулювання та їх активна імплементація в систему управління підприємницької та професійної діяльності розглядаються одночасно як складові громадянського суспільства та ринкові інститути, що дозволяють оптимізувати контроль-наглядові функції державного управління.

## ПОНЯТТЯ САМОРЕГУЛЮВАННЯ

Загалом саморегулювання [self-adjustment, self-regulation] – це самостійне реагування об'єкта управління на зовнішні події (збурення), які порушують його нормальне функціонування.

Під саморегулюванням підприємницької і професійної діяльності розуміють діяльність неурядових організацій, яка спрямована на автономне прийняття добровільних правил поведінки та здійснення контролю за їх дотриманням з боку членів таких організацій, а також виконання владно-управлінських функцій, делегованих або прямо визначених законом.

Сутність саморегулювання яскраво проілюстрував професор В. Тамбовцев: «Один європейський мандрівник в XVII чи XVIII ст. був у Китаї і плив на човні. Човен весловий, сиділи гребці, а на кормі знаходилася людина з бамбуковою палицею, яка періодично поганяла веслярів. Європейець був надзвичайно здивований, коли дізнався, що веслярі – це люди, які володіють човном, а людина, що поганяла їх бамбуковою палицею, – найнятий ними «менеджер», який забезпечує жорстке дотримання ритму. Саморегулювання – це і є така ось найнята людина з бамбуковою палицею». Таким чином, саморегулювання покликане забезпечити ефективне функціонування суб'єктів ринків, в яких воно запроваджене.

## САМОРЕГУЛІВНІ ОРГАНІЗАЦІЇ

Організації, що здійснюють регулювання діяльності своїх членів шляхом встановлення певних правил підприємницької чи професійної діяльності, забезпечують контроль за їх дотриманням, розгляд скарг та врегулювання спорів дістали назву **саморегулівних організацій** (англійською мовою self-regulatory organization або self-regulating organization), а точніше – **«організацій саморегулювання»**.

Не дивлячись на тривале існування саморегулювання як інституту управління відповідними ринками, термін «саморегулівна організація» вперше був законодавчо закріплений лише у 1933 р. в Національному Акті Відновлення промисловості у період Нового курсу президента Ф. Рузвельта в США. Поняття «self-regulating organization» також вживалося у Законі про фінансові послуги Великобританії.

Водночас, застосування саме терміну «саморегулівна організація» в європейських країнах обмежується лише сферою фінансових послуг та регулювання ринку цінних паперів. Однак очевидно, що такі організації існують і в інших галузях (у сфері будівництва, аудиту, медичних послуг, реклами, туризму тощо), хоча законодавство не використовує цей термін.

При цьому на пострадянському просторі термін «саморегулівна організація» застосовується досить широко в багатьох законодавчих актах. При цьому, якщо галузеве законодавство передбачає утворення СРО і встановлює певні вимоги до таких організацій, то утворені на підставі цього організації визнаються саморегулівними, а організації, які утворюються в інших галузях, навіть якщо вони мають всі ознаки саморегулювання, – не набувають такого статусу, фактично, будучи «не поіменованими» СРО.

Тому вбачається доцільним відносити ті чи інші організації до саморегулівних не на основі назви (як бачимо, у більшості країн така єдність не простежується), і не за наявністю в законах норм про можливість запровадження саморегулювання у відповідних сферах (їх відсутність може бути недоліком галузевого законодавства, яке не відображає реального стану саморегулювання

відповідних ринків), а на підставі **ознак саморегулювання**, серед яких: об'єднання учасників одного ринку, наявність власних правил і стандартів та механізмів контролю за їх дотриманням, запровадження інструментів вирішення спорів та корпоративної відповідальності.

#### ПРИЧИНИ І ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ САМОРЕГУЛЮВАННЯ:

- усвідомлення недоліків традиційних підходів до державного регулювання, командних і контрольних методів управління в умовах глобалізації світової економіки, лібералізація економічної діяльності та децентралізації повноважень;
- обмеженість ресурсів держави для виконання регуляторних функцій при зростанні соціальної комплексності сучасного суспільства, складності будівельного виробництва;
- здатність саморегулювання підвищити стандарти підприємницької й професійної діяльності, якості робіт і послуг, ефективність і відповідальність учасників ринку, рівень довіри до них споживачів.

#### ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І САМОРЕГУЛЮВАННЯ

Саморегулювання в тій чи іншій мірі можливе у кожному з трьох компонентів системи регулювання будівельної діяльності, якими є: нормативна база будівельної галузі, система нагляду та контролю за виконанням будівельного законодавства і система оцінки відповідності товарів, робіт, послуг, процесів, систем і персоналу. Держава відіграє провідну роль у формуванні правового компонента нормативної бази у будівництві, а технічний і адміністративний компонент мають перспективи саморегулювання, так само як система контролю і нагляду та, особливо, система оцінки відповідності.

Організації саморегулювання, що наділені делегованими владно-управлінськими функціями, є суб'єктом державного управління та інструментом публічного адміністрування.

Саморегулювання – це не дерегуляція. Адже ні зміст делегованого повноваження, ні його правова основа не залежать від суб'єкта його здійснення. То ж саморегулювання – це регулювання в інший спосіб, більш наближений до об'єкта регулювання, але при цьому не менш обов'язковий і контрольований.

Саморегулювання слід розглядати як окрему форму децентралізації влади на принципах субсидіарності. Наряду з органами місцевого самоврядування, по відношенню до фахового середовища СРО є саме тією найбільш наближеною ланкою, яка спроможна, за умови запровадження ефективної національної моделі саморегулювання, забезпечити якісне функціонування будівельного ринку.

Комплексне застосування механізмів державного регулювання і саморегулювання у будівництві має забезпечити розумний баланс між вимогами безпеки та умовами для розвитку ринку відповідних послуг, тобто баланс між інтересами суспільства і бізнесу.

#### МОДЕЛІ САМОРЕГУЛЮВАННЯ: делеговане, добровільне та змішане.

При **добровільному саморегулюванні** саморегулювні організації створюються представниками відповідної професії або виду діяльності з власної ініціативи, вони самостійно встановлюють високі стандарти якості робіт та забезпечують їх дотримання усіма членами не отримуючи від держави жодних владно-управлінських функцій. Добровільне саморегулювання не потребує додаткового державного регулювання (тобто, встановлення порядку утворення, процедури набуття статусу, додаткового державного контролю). Такі організації утворюються на підставі загального цивільного законодавства та діють як будь-які інші громадські об'єднання, відповідно до законодавства та власних статутних документів.

**Делеговане саморегулювання** характерне для ситуації, коли держава утворює організації професійного самоврядування (ОПС) як юридичні особи публічного права в силу прямої вказівки про це в законі, та наділяє їх рядом державних владно-управлінських функцій, які визначені безпосередньо законом. По суті, мова йде про те, що займатися такого роду професійною діяльністю можна тільки будучи членом відповідного професійного об'єднання, діяльність якого регулюється спеціальними правилами поведінки.

**Змішане саморегулювання** об'єднує дві описані вище моделі. За цією моделлю некомерційні організації, що утворюються у добровільному порядку суб'єктами певного виду господарської



діяльності або професії, у разі відповідності законодавчо встановленим вимогам отримують від держави повноваження з виконання традиційно належних лише їй регуляторних функцій (перш за все, допуску до виконання робіт та відсторонення від їх виконання).

Саморегулівні організації у сфері архітектурної діяльності, як і більшість інших СРО в Україні, створені на основі поміркованої (змішаної) моделі саморегулювання.

## ТИПОЛОГІЯ САМОРЕГУЛЮВАННЯ

Організації саморегулювання можна класифікувати за рядом ознак: способом утворення, предметом регулювання, організаційно-правовою формою, добровільністю чи обов'язковістю членства, критерієм поіменування у законодавстві, засобами й інструментами, ступенем охоплення ринку, видами функцій, територіальним охопленням тощо.

- Відповідно до **критерію поіменування у законодавстві** СРО поділяються на *поіменовані* – ті, які визначені законодавством як саморегулівні організації, і *не поіменовані* – ті, які не визначені як саморегулівні організації, але виконують функції регулювання відносин учасників ринку.
- В залежності **від способу утворення** їх можна розділити на *організації професійного саморегулювання* (ОПС) та *саморегулівні організації* (СРО).
- За **предметом регулювання** існує поділ на *організації господарського саморегулювання* (об'єднують суб'єктів підприємницької діяльності) та *організації професійного саморегулювання* (об'єднують фізичних осіб – суб'єктів професійної діяльності).
- За **добровільністю чи обов'язковістю членства**: *добровільне* (учасники певного ринку добровільно вступають до певної саморегулівної організації та виходять із неї) та *обов'язкове* (у разі делегованого саморегулювання всі учасники ринку обов'язково мають бути членами визначеної СРО).
- За **сферою спільних інтересів** виділяють: *галузеві організації*, що об'єднують суб'єктів підприємницької чи професійної діяльності однієї галузі; об'єднання на основі використання *схожих ресурсів та / або технологій* чи їх елементів; *міжгалузеві об'єднання*, не пов'язані ні з загальною технологією, ні з загальним товаром.
- В залежності від **засобів регулювання діяльності**:

*договірне* – суб'єкти застосовують засоби, підставою для яких є договір (угода): господарські договори, звичаї ділового обороту, стандартні правила, етичні кодекси здійснення діяльності;

*корпоративне* – застосовуються засоби на підставі корпоративних актів (правила етичної поведінки представників корпорацій, кодекси корпоративної етики);

*інституційне* (організаційне регулювання) – створюються саморегулівні організації, які можуть розробляти певні правила поведінки в окремих видах діяльності, окрім того, здійснювати контроль за їх виконанням, забезпечувати допомогу суб'єктам СРО та їх захист.

- В залежності від **ступеню втручання держави**:

*стихийне саморегулювання*, коли професійні чи господарські об'єднання, засновані на добровільному членстві, встановлюють власні правила діяльності й забезпечують їх дотримання своїми членами, подекуди навіть не отримуючи статусу СРО, а держава спеціально не регулює їх діяльність як СРО;

*регламентоване саморегулювання*, крайнім виявом якого є створення державою організацій саморегулювання як суб'єктів публічного права із визначеними законом владно-управлінськими функціями, з обов'язковим членством та, за часту, однієї за напрямком. В такому разі держава встановлює додаткове регулювання діяльності СРО, визначаючи законом їх права і обов'язки, порядок утворення, діяльності і прийняття рішень, та здійснює контроль за їх діяльністю.

## ПЕРЕВАГИ САМОРЕГУЛЮВАННЯ

Загальновизнаними у світі є переваги саморегулювання, до яких можна віднести:

**для суб'єктів ринку**: отримання конкурентних переваг на ринку шляхом встановлення і підтримання більш високих стандартів, ніж встановлені законодавством; послаблення адміністративного



тиску, ширший спектр інструментів регулювання; захист і представництво інтересів в органах влади;

**для споживачів:** підвищення якості робіт і послуг, надійності будівельної продукції, наявність механізмів відшкодування збитків, зниження рівня прийнятності ризиків у будівництві за рахунок вищих стандартів;

**для держави:** розвантаження органів влади, зниження державних витрат, професійний контроль над якістю послуг, підвищення ефективності і відповідальності учасників ринку, механізми зворотного зв'язку.

### НЕДОЛІКИ САМОРЕГУЛЮВАННЯ

Ризики та недоліки саморегулювання пов'язані насамперед з тим, що суб'єкт регулювання збігається з об'єктом регулювання. Проявами таких ризиків можуть бути:

- створення бар'єрів доступу на ринок, обмеження конкуренції;
- можливе неврахування інтересів суб'єктів, які не є членами саморегулювальної організації;
- протиріччя між інтересами бізнесу і суспільства.

### МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД САМОРЕГУЛЮВАННЯ У БУДІВНИЦТВІ

Вивчення досвіду економічно розвинених країн вказує на спільність цілей державного регулювання у будівництві та, водночас, на різноманіття форм, які може приймати національна система такого регулювання, у тому числі – в частині запровадження механізмів саморегулювання.

**У США** велику роль у регулюванні будівельної галузі грають Корпус військових інженерів, будівельні асоціації і товариства, такі як Асоціація американських генеральних підрядників, Асоціація американських субпідрядників, Асоціація американських архітекторів, Американське товариство інженерів цивільного будівництва. Зазначені асоціації існують за рахунок відрахувань будівельних фірм. Вони розробляють і видають різні нормативні документи, інструкції і положення, організують семінари, школи і курси підвищення кваліфікації тощо.

Американська модель саморегулювання заснована в більшій мірі на індивідуальній свободі і найменшому державному втручанні. Як наслідок, саморегулювання має більшу вагу. Воно є автономним і майже не передбачає додаткового контролю над діями саморегулювальних організацій з боку держави. Правила, розроблені саморегулювальними організаціями, жодним чином не візуються з боку державних органів.

Саморегулювання в США відрізняється наступними характеристиками:

- за наявності організацій як з обов'язковим, так і з добровільним членством, саморегулювання в більшості галузей все ж не є добровільним;
- наявність окремих законодавчих органів регулювання, що має часто наслідком різні підходи до застосування нагляду саморегулювальних організацій на різних сегментах одного і того ж ринку;
- багато фірм регулюється одразу кількома саморегулювальними організаціями.

**У Франції** недержавні організації відіграють значну роль у допуску на ринок. Система державного ліцензування у будівництві тут відсутня, натомість діє добровільна система отримання сертифікатів, що підтверджують відповідний рівень підрядника. В якості органів, відповідальних за видачу сертифікатів, виступають відповідні некомерційні організації, найбільш відомою серед яких є «Квалібат» – організація з підтвердження кваліфікації будівельних організацій і видач відповідних довідок. Дана некомерційна організація заснована в 1949 році і її діяльність перебуває під постійним контролем уряду.

Великий вплив на розвиток галузі будівництва чинять фірми, що входять у Національну федерацію суспільних робіт і Національну будівельну федерацію. Будівельні фірми Франції, в основному великі, мають можливість одержувати вигідні підряди через систему добре налагоджених зв'язків з урядовими органами. У спільному віданні цих операцій є науково-дослідні, інформаційні й інші установи.

**У Великобританії** значний вплив на розвиток будівельної індустрії чинять будівельні асоціації і федерації, серед яких варто виділити найбільш великі: Федерацію підрядників по цивільному будівництву; Національну федерацію підприємців у будівництві; Федерацію зарубіжного будівництва, що поєднує будівельні фірми, які ведуть будівництво за кордоном; Федерацію будівельників,

що поєднує переважно дрібні будівельні фірми, які ведуть наземне будівництво, включаючи ремонтно-будівельні роботи.

Також функції саморегулювання на будівельному ринку Великобританії виконують Британська сталеливарна будівельна асоціація; Ліцензований (привілейований) інститут Будівництва; Чартерний інститут будівельного сервісного проектування; Асоціація будівельного обладнання; Консульство будівельної індустрії; Асоціація будівельного виробництва; Інститут цивільного будівництва; Інститут інженерів-будівельників; Королівський інститут архітекторів Британії; Королівський інститут оцінювачів та інші асоціації.

Яскравим прикладом саморегулювальної недержавної організації в цій країні є Національна Рада Домобудування Великобританії, до функцій якої віднесено встановлення норм і правил будівництва нових об'єктів нерухомості і яка приймає скарги від їхніх покупців.

Важливим є той факт, що абсолютно всі компанії та організації, які входять до системи саморегулювання, по-перше, перед вступом проходять досить жорстку перевірку своєї роботи в будівництві, по-друге, - аудиторську перевірку фінансової діяльності, по-третє, зобов'язані дотримуватися існуючих стандартів, і, нарешті, діяльність усіх будівельних компаній та організацій підлягає постійним перевіркам протягом виконання ними будівельних робіт.

## Література

1. Серых А.Р. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта. Чикаго: SNIP, 2010. 889 с
2. Беркута А.В., Осинська В.А., Вахович І.В. та ін. Організаційні та економічні аспекти зарубіжного досвіду саморегулювання в будівництві. Будівельне виробництво. 2010. № 52, С. 3-8.
3. Галінський О.М., Вахович І.В. та ін. Концептуальні підходи щодо переходу будівельної галузі України на засади саморегулювання. *Будівельне виробництво*. 2010. № 52. С. 11-16.
4. Непомнящий О.М., Медведчук О.В. Саморегулювальної організації як механізм підвищення якості робіт (послуг) у будівництві. *Будівництво України*. 2014. № 5. С. 2-9.
5. Барзилович Д.В., Непомнящий О.М., Медведчук О.В. Роль інститутів професійного самоврядування в розвитку системи технічного регулювання у будівництві. *Вісник Держархбудінспекції України*. Спеціальний випуск. 2015. С. 11-14.
6. Непомнящий О.М. Сутність та значення механізмів професійного саморегулювання в розвитку системи технічного забезпечення у будівництві. *Публічне урядування*. 2015. № 1. С. 147-154.
7. Філатова Н.Ю. Саморегулювальної організації як суб'єкти цивільного права : *монографія*. 2016. 240 с.
8. Зелена книга «Саморегулювання в Україні» / І.Лавриненко, Х.Фейчак, О.Гончарук, О.Шуляк, О.Медведчук та ін. 2017. 80 с. URL: <https://regulation.gov.ua/book/50-zelena-kniga-samoreguluvanna-v-ukraini>
9. Медведчук О.В. Сутність і типологія саморегулювання. *Державне будівництво : електрон. наук. фак. видання*. 2018. Вип. 1. URL: [http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2018-1/doc/3/3\\_2.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2018-1/doc/3/3_2.pdf)
10. Медведчук О.В. Нормативно-правові аспекти розвитку саморегулювання професійної та господарської діяльності в Україні. *Інвестиції: практика та досвід : наук. практ. журн. ЧНУ*. 2018. № 13. С. 98-102.
11. Медведчук О.В. Про удосконалення законодавства України з питань саморегулювання. *Інвестиції: практика та досвід : наук. практ. журн. ЧНУ*. 2018. № 20 С. 102-106.

**ДОДАТОК 2****ПАЛАТИ АРХІТЕКТОРІВ У НІМЕЧЧИНІ**

Дітер Шиманке, старший експерт, Гамбург, грудень 2018 року

**1. ЗАГАЛЬНІ ДАНІ**

Палата архітекторів є установою публічного права архітекторів у Німеччині. Як спеціальна правова форма у Німеччині для незалежних організацій, які виконують державні функції (Koerperschaft des oeffentlichen Rechts'), Палата Архітекторів виконує державні завдання і дотримується інтересів держави.

Згідно законодавства, кожна Земля має власний закон по архітекторів і має власну Палату архітекторів. Зміст цих Законів серед 16 Земель значною мірою ідентичний. Професійні завдання, внесення до списку архітекторів та організаційна структура палат регулюються в окремих законах про архітекторів у кожній Землі відповідно.

Більше 130 000 людей є членами 16 Палат Архітекторів у Німеччині.

**2. ЗАВДАННЯ ПАЛАТИ АРХІТЕКТОРІВ**

У складі непрямої Земельної адміністрації Палата виконує державні функції і відповідно державні завдання. При цьому Палата не залежить від інструкцій вищих державних органів влади і підпорядкована лише юридичному нагляду відповідального міністерства. Такий контроль міністерства обмежений контролем роботи Палати згідно чинного законодавства. Міністерство не несе відповідальності за доцільність розгляду рішень Палати.

З іншого боку, Палата є організацією самоврядування та живе за рахунок внесків своїх членів. Вона представляє всіх архітекторів, дизайнерів інтер'єрів, ландшафтних архітекторів та містобудівників у країні (у деяких Землях також інженерів-проектувальників), незалежно від типу зайнятості, та адвокатує не лише юридичні питання, що стосуються професійної практики, але також всі політичні, соціальні та культурні питання та аспекти архітектурної діяльності.

Палата забезпечує постійне підвищення професійної кваліфікації своїх членів та через моніторинг професійних обов'язків, покращує репутацію професії в суспільстві.

**Правові завдання архітектурної палати є :**

1. розвивати та просувати культуру будівництва та будівельну галузь,
2. вести перелік архітекторів, перелік містобудівників, та видавати сертифікати, необхідні для надання професійних послуг, сприяти та представляти професійним інтересам, зберігати репутацію професії та контролювати виконання професійних обов'язків,
3. прагнути до вирішення спорів, пов'язаних із здійсненням професійної діяльності між членами Палат або між ними та третіми сторонами,
4. сприяти професійній освіті та підготовці,
5. допомагати владі та судам у всіх питаннях, що стосуються професійної діяльності її членів, підготувати експертні висновки та експертів;
6. прийняти положення про державне призначення та присягу архітектурних експертів за погодженням з компетентним органом влади;
7. консультувати фахівців з питань, пов'язаних із здійсненням їх професійної діяльності,
8. консультувати у конкурсах
9. виконувати подальші завдання, поставлені перед Палатою Архітекторів у межах своєї діяльності згідно з Законом про архітекторів.

**3. ЧЛЕНСТВО В АРХІТЕКТУРНІЙ ПАЛАТІ**

Усі архітектори або урбаністи, які зазначені в списку Палати Архітекторів є автоматично її членами. Це безпосередньо зазначено в законі про Архітекторів на рівні Землі, без жодних винятків

для членів та Палат Архітекторів. Відповідно, від членства не можна відмовлятися, воно не може бути добровільним, не можна бути членом-гостем, не входячи до списку архітекторів або містобудівників.

Лише ті, хто надіслав свій запит на членство під час проходження обов'язкового практичного 2 річного терміну після навчання в університеті, можуть бути прийняті як «Нетипові члени».

Членство в Архітектурній Палаті автоматично закінчується після видалення запису в списку архітекторів. Продовження членства без реєстрації у списку архітекторів або містобудівників не можливе – див. вище. Всі члени Палати архітекторів утворюють Палату архітекторів як публічну корпорацію та мають права (наприклад, спільне визначення асамблеї Палати як вищого органу та використання послуг, які надає Палата) та обов'язки (перш за все дотримання офіційно стандартизованих професійних обов'язків та сплати членських внесків, щоб Палата як орган місцевого самоврядування могла виконувати свої правові завдання).

#### **4. ЗАЯВА НА ВХОДЖЕННЯ В СПИСОК АРХІТЕКТОРІВ ТА МІСТОБУДІВНИКІВ**

Незалежний комітет реєстрації Архітектурної Палати вирішує про включення до списку архітекторів та містобудівників на основі Закону про архітекторів Землі.

Реєстрація можлива лише у випадку, якщо заявник має місце проживання та місце роботи у відповідній Землі.

У процедурі реєстрації необхідно продемонструвати професійну кваліфікацію. Професійна кваліфікація вимагає як успішно закінченого навчання, а саме як мінімум чотири роки денного стажу для архітектурної галузі та мінімум три роки навчання для дизайнера інтер'єру, ландшафтної архітектури або міського планувальника, а також щонайменше два роки практичного досвіду в затребуваній галузі після закінчення вищої освіти. Необхідно продемонструвати отримання практичного професійного досвіду, підтвердженням від роботодавця або клієнта (або мати навик менеджменту вищої ланки у своїй експертній діяльності)

Обов'язкове членство в Палаті архітекторів та обов'язкова участь у виконанні обов'язків відбувається автоматично після внесення кандидатів до списку архітекторів або містобудівників. При членстві в Архітектурній Палаті необхідно сплачувати щорічний членський внесок на основі доходу. Базовий збір складає 242 євро на рік (у Гамбурзі). Самостійні члени також зобов'язані прийняти професійне страхування відшкодування (див. нижче).

Для заявки на реєстрацію необхідно подати наступні документи:

1. Заява на реєстрацію
2. Копія посвідчення особи
3. Резюме
4. Трудова книжка як свідоцтво про практичний досвід після закінчення університетської освіти не менше двох років, а також про наявний досвід на час подання заявки.
5. Підтвердження посади, наукових ступенів або професійних звань
6. Доказ вищої освіти
7. Приклади виконання робочої документації, виконаної після завершення навчального закладу, відповідно до спеціалізації, вказаної у дипломі.

#### **5. ПОСЛУГИ АРХІТЕКТУРНОЇ ПАЛАТИ**

Члени Палати архітекторів користуються послугами Палати.

Зокрема, слід виділити наступні:

1. Управління посадою
2. Академія для навчання
3. Участь у курсах
4. Початкова юридична консультація

5. Механізм заохочень
6. Механізм арбітражу
7. Надання виплат/страхування пенсіонерам
8. PR
9. Право голосу
10. Поради щодо створення бізнесу.

## **6. ОBOB'ЯЗОК ВЕСТИ СТРАХУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

### **6.1. Обґрунтування**

Усі члени Палати Архітекторів згідно із законом зобов'язані належним чином захищати себе від претензійних зобов'язань, що випливають з професійної практики у разі їхньої відповідальності, що відповідає обсягам та характеру виконаної роботи.

### **6.2. Страхування**

Обов'язкове страхування покриває всіх членів Палати Архітекторів, які ведуть свою діяльність як архітектор / дизайнер інтер'єру / ландшафтний архітектор/ міський планувальник. Це означає, що окрім позаштатних працівників, державні службовці та працівники будівельної сфери мають мати обов'язкове страхування професійної відповідальності, якщо вони працюють незалежно як архітектор / дизайнер інтер'єрів / ландшафтний архітектор / міський планувальник.

Для так званих фрілансерів (позаштатних працівників) страхування є обов'язковим, якщо договір про працевлаштування можна тлумачити як договір субпідряду. Це тлумачення вірне, якщо працівники несуть відповідальність за свого клієнта (наприклад, архітектурне бюро), з незалежними зобов'язаннями відповідно до договору.

### **6.3. Страхова діяльність**

Професійна діяльність

Професійне страхування відшкодування покриває шкоду, завдану страхувальнику при здійсненні підприємницької діяльності як архітектора / дизайнера інтер'єрів / ландшафтного архітектора / міського планувальника, описану в полісі страхування та її додатках. Види діяльності, що відносяться до відповідного профілю роботи, описані у законі про архітекторів.

Час і час компенсації

Відповідальність може виникати навіть до того, як договір з архітектором укладається в усній або письмовій формі, або перед подачею заявки на будівництво. У будь-якому випадку, навіть початкові консультації та інші послуги з базового планування мають високий рівень відповідальності, як показує практика декількох судових рішень. Крім того, відповідальність може виникати не тільки при послугах планування, що надаються за плату, але і за «безкоштовні послуги» (наприклад, для друзів або сусідів), волонтерську роботу (наприклад, як член міської ради) або в контексті придбання послуг.

### **6.4. Мінімальні вимоги до страхування**

По-перше, принцип, згідно з яким страховий захист професійної відповідальності завжди повинен відповідати розміру та характеру проведеної діяльності, тобто залежно від діяльності, може знадобитися набагато вищі страхові суми, ніж мінімальні суми для страхувальників та компаній, зазначених нижче.

Фізичні особи-підприємці:

Сам Закон про архітекторів не містить жодних особливих вимог щодо мінімального покриття, що вимагається для обов'язкового страхування фізичних осіб. Мінімальна страхова сума, однак, є результатом статутів Палати Архітекторів. Це становить 1,500,000€ - за особистий збиток, а також 250,000€ - за майно та матеріальні збитки на кожні страхові випадки. Максимальна річна виплата за всі збитки, спричинені одним страховим роком, в принципі повинна становити щонайменше

подвійну суму мінімальної страхової суми.

Компанії:

Мінімальна страхова сума для компаній - на відміну від фізичних осіб - безпосередньо визначена Законом про архітекторів. Вона становить 1,500,000€ - за особистий збиток, а також 300.000€ - за майно і матеріальну шкоду за кожну страхову подію. Максимальна річна виплата за всі збитки, спричинені протягом одного страхового року, повинна становити принаймні втричі більшу суму мінімальної страхової суми.

## **7. ФЕДЕРАЛЬНА ПАЛАТА АРХІТЕКТОРІВ (ВАК) ТА РЕГІОНАЛЬНІ ПАЛАТИ**

Палати архітекторів існують у кожній з 16 Земель. Вони об'єднались, щоб сформувати Федеральну Палату Архітекторів (Bundesarchitektenkammer / ВАК), асоціацію, яка представляє інтереси професії на центральному та європейському рівнях, і висвітлює окремі теми професійної політики. Федеральна Палата Архітекторів не виконує державних завдань; тому вона організована як приватна юридична асоціація, а не як державна корпорація, як палати на рівні Земель. Офіс ВАК знаходиться в Берліні та Брюсселі.



## Персоналізація та корпоратизація відповідальності (відповідальність груп осіб: СРО, архітекторів, менеджерів проектів)

Автори:

Гусаков Володимир – заслужений архітектор України, кандидат технічних наук, двічі лауреат Державної премії України в галузі архітектури, президент Національної спілки архітекторів України

Медведчук Оксана – почесний працівник будівництва та архітектури, аспірант, старший викладач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом, начальник відділу нормативно-методичного забезпечення ГС «Міждержавна гільдія інженерів консультантів»

Рева Світлана – магістр державного управління, віце-президент ГС «Міждержавна гільдія інженерів консультантів»

Чижевський Олександр – заслужений архітектор України, кандидат архітектури, віце-президент Національної спілки архітекторів України

### 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Будівництво та експлуатація об'єктів нерухомості протягом усього життєвого циклу (від формування інвестиційних намірів, включаючи проектування, будівництво, експлуатацію, ремонт, реконструкцію, – і до знесення й утилізації матеріалів і відходів) пов'язані з імовірністю виникнення великої кількості ризиків фінансового, технічного, технологічного та юридичного характеру. У вітчизняних реаліях ці ризики ускладнюються економічною нестабільністю, високим рівнем корупції та тягарем радянської спадщини у регулюванні економіки.

На практиці така ситуація має наслідком **порушення прав і законних інтересів громадян, територіальних громад, інвесторів та держави** через хаотичну забудову територій, спотворення архітектурного вигляду міст, забруднення навколишнього природного середовища, низьку якість будівельної продукції тощо.

Належний рівень безпеки будівельної галузі та висока культура будівництва в сучасних умовах не можуть бути забезпечені виключно розпорядчо-управлінськими методами органів державної влади, що спонукає до пошуку нових механізмів регулювання будівельної діяльності. Тому означені проблеми мають вирішуватися не лише шляхом реформування системи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, як обґрунтовано доведено в Аналітичній записці № 13, та через запровадження громадського контролю (Аналітична записка № 14). Насамперед, **необхідне підвищення персональної і корпоративної відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності**.

Важливість персональної та корпоративної відповідальності у будівництві найкраще можна проілюструвати на прикладі Методології рейтингу Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації «Doing Business».

Багато років ефективність національних економік за індикатором «Отримання дозволів на будівництво» у цьому рейтингу оцінювалася за трьома показниками, спрямованими виключно на забезпечення легкості ведення бізнесу (кількість, вартість та тривалість процедур). Однак з 2015 року до Методології рейтингу включено Індекс контролю якості, яким оцінюється кваліфікація та відповідальність професіоналів і ефективність контролю, у т.ч. недержавного.

Питома вага цього показника досить висока. Так, у цьогорічному рейтингу «[Doing Business-2019](http://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreeconomies/ukraine#DB_dwcp)», не дивлячись на збільшення кількості, вартості та тривалості процедур, Україна зуміла покращити своє місце за індикатором «Отримання дозволів на будівництво» на 5 позицій та лише незначно (на 1,02%) віддалитися від передового рубежу виключно за рахунок врахування нових вимог до сертифікації і відповідальності спеціалістів (+4 бали)<sup>1</sup>.

1. Doing Business-2019. URL: [http://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreeconomies/ukraine#DB\\_dwcp](http://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreeconomies/ukraine#DB_dwcp)

Ефективність персональної та корпоративної відповідальності у будівництві підтверджується між-народним досвідом, який свідчить, що держава відіграє суттєву, але не завжди провідну роль в системі управління будівельною галуззю в цілому та окремих її компонентів зокрема. Роздержавлення (приватизація) системи управління будівництвом, яке полягає в зниженні ролі держави шляхом передачі функцій управління приватному сектору і професіоналам, давно перестало бути тенденцією і стало частиною державної політики найбільш економічно розвинених країн<sup>2</sup>.

Однією з причин такої ситуації є швидке зростання кількості і різноманіття будівельних матеріалів, виробів, процесів і технологій. Держава просто не володіє адекватними ресурсами для того, щоб устежити за ними, не кажучи вже про те, щоб кваліфіковано оцінити їх безпеку та придатність для практичного застосування, а також перевірити кожен об'єкт будівництва на усіх етапах його спорудження на відповідність установленим вимогам. Гостра нестача компетентних фахівців і відсутність достатніх фінансових, матеріальних і людських ресурсів у державних інституціях викликають необхідність передачі функцій, які історично були прерогативою держави, до суб'єктів будівельного ринку. При цьому у держави немає іншого виходу, оскільки просте збільшення фінансування та розширення штату кваліфікованих співробітників не дозволять вирішити проблему обробки величезного масиву інженерно-технічної інформації, який супроводжує потік інновацій у будівництві<sup>2</sup>.

Означена проблема яскраво проявилася в ході децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю з прийняттям Закону України № 320-VIII від 9 квітня 2015 року<sup>3</sup>. Реформа, покликана посилити повноваження територіальних громад та наблизити надання адміністративних послуг до споживача, зіткнулась з інституційними, організаційними, та, насамперед, кадровими проблемами при її реалізації на місцях. Органи місцевого самоврядування в багатьох випадках виявилися неспроможними забезпечити якісне виконання покладених на них дозвільно-реєстраційних і контрольних функцій.

Однак спосіб вирішення цієї проблеми, закріплений у Законі України № 1817-VIII від 17 січня 2017 року<sup>4</sup>, не відповідає міжнародній практиці регулювання будівництва: **замість підвищення персональної і корпоративної відповідальності суб'єктів ринку, фактично повернуто жорстку централізацію дозвільно-погоджувальних і контрольних функцій** та закріплено їх за Державною архітектурно-будівельною інспекцією України.

Тому, насамперед, потребує визначення та законодавчого врегулювання питання щодо **розмежування відповідальності центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також професіоналів і їх організацій** при здійсненні містобудівної діяльності, проектуванні, спорудженні і експлуатації об'єктів будівництва. Основою такого розмежування має стати справедливий розподіл ризиків і відповідальності між усіма основними стейкхолдерами у будівництві, за якого відповідальність у кожному випадку покладається на того, хто має важелі впливу на конкретну ситуацію і управляє ризиками.

**Невизначеними на сьогодні залишаються види відповідальності професіоналів і їх об'єднань у будівництві.** В основному, в Україні до суб'єктів містобудування застосовується юридична відповідальність, насамперед:

- кримінальна (застосовується за вчинення злочину);
- адміністративна (настає за вчинення адміністративного проступку і тягне за собою накладення адміністративного стягнення);
- цивільна (настає за порушення договірних зобов'язань або заподіяння позадоговірної шкоди. Тягне за собою відшкодування завданої шкоди, як майнової, так і немайнової, а також сплату неустойки);
- дисциплінарна (застосовується за порушення трудової дисципліни);
- матеріальна (відповідальність за шкоду, заподіяну роботодавцю працівником);
- фінансова (настає за порушення податкового законодавства, що тягне застосування санкції у виді штрафу та/або пені).

Однак відповідальність професіоналів і їх об'єднань у будівництві виходить за межі юридичної

2 Техническое регулирование в строительстве. А. Серых. Чикаго. 2010. URL: [http://iceg.com.ua/wp-content/uploads/2016/04/techno\\_reg\\_stroi\\_world.pdf](http://iceg.com.ua/wp-content/uploads/2016/04/techno_reg_stroi_world.pdf)

3 Закон України від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-19>

4 Закон України від 17 січня 2017 р. № 1817-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1817-19>

відповідальності та лежить також у площині відповідальності **соціальної: виробничої, корпоративної, морально-етичної**. Персональна та корпоративна відповідальність має передбачати дотримання кодексів професійної етики, правил і стандартів професійної діяльності, створення і застосування механізмів відшкодування збитків (компенсаційних фондів, страхування ризиків і відповідальності тощо). Такі інструменти на будівельному ринку України на сьогодні розвинуті вкрай недостатньо.

**Мають місце також недоліки визначеної законами юридичної відповідальності у будівництві.** Якщо, наприклад, адміністративна відповідальність головного архітектора проекту чи інженера технічного нагляду чітко визначена, легко ідентифікується і реалізується на практиці шляхом застосування відповідних штрафних санкцій, то притягти до відповідальності сертифікованого експерта за неналежну експертизу проекту або архітектора за порушення при розробленні містобудівної документації практично неможливо.

**Персональна відповідальність встановлена далеко не для всіх професіоналів, які виконують складні і відповідальні роботи, що пов'язані з потенційним ризиком.** Якщо на етапі розроблення і експертизи проектів персональна відповідальність певною мірою запроваджена (архітектори, експерти та інженери проектувальники проходять професійну атестацію та несуть відповідальність у вигляді штрафу за неналежне виконання робіт (послуг), право виконання яких визначено кваліфікаційним сертифікатом), то у підрядних організаціях відсутні сертифіковані фахівці та, відповідно, не запроваджено їх персональну відповідальність.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

### 2.1. Аналіз практики застосування персональної адміністративної відповідальності у будівництві

Персональну адміністративну відповідальність у будівництві було запроваджено з прийняттям Закону України [від 22 грудня 2011 р. № 4220-VI](#) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності»<sup>5</sup>, яким:

- посилено відповідальність усіх учасників будівельного процесу за правопорушення у сфері містобудування. Розміри штрафних санкцій були приведені до обґрунтованого на той час рівня, що мало забезпечити виконання їх каральних і превентивних функцій;
- встановлено відповідальність за порушення при здійсненні нових видів діяльності, які виникли у зв'язку із прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», та за які на цей час відповідальність не була передбачена взагалі (виконання робіт без повідомлення чи декларації, тощо);
- вперше визначено персональну відповідальність сертифікованих фахівців, які виконують роботи, що можуть нести загрозу життю і здоров'ю населення (головний інженер проекту, головний архітектор проекту, експерт, що здійснює експертизу проекту, інженер технічного нагляду тощо);
- встановлено відповідальність посадових осіб за правопорушення, які вчиняються ними під час виконання повноважень (порушення строків реєстрації декларації та видачі документів дозвільного характеру, вимагання під час реєстрації таких декларацій та видачі дозволів і сертифікатів документів, не передбачених законодавством).

У сукупності із персоніфікацією допуску на ринок, здійсненою із прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», **працездатна і ефективна система персональної відповідальності мала б виглядати наступним чином:**

1. відповідно до статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність», Кабінет Міністрів України формує Перелік окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, відповідальні виконавці проходять професійну атестацію;
2. законодавством визначаються відповідні вимоги до здійснення такими виконавцями діяльності (виконання робіт, надання послуг), за порушення яких настає відповідальність;
3. передбачається обов'язок відповідального виконавця проставляти підпис і печатку (за наявності – в електронному вигляді) на документації, що створюється в ході будівництва, зазначати

<sup>5</sup> Закон України від 22 грудня 2011 р. № 4220-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4220-17>

інформацію про нього у відповідних формах документів, що дозволяє чітко ідентифікувати винну особу та результати її діяльності;

4. законом визначаються конкретні правопорушення і санкції за їх вчинення.

Проілюструвати застосування такого механізму можна на прикладі персональної відповідальності інженерів технічного нагляду, де встановлено наступну, хоч і не досконалу, однак цілком дієву процедуру:

1. постановою Кабінету Міністрів України [від 23 травня 2011 р. № 554](#)<sup>6</sup> технічний нагляд віднесено до Переліку окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, відповідальні виконавці проходять професійну атестацію (п. 4 Переліку), а професію інженера технічного нагляду – до переліку відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг) (п. 2 Порядку професійної атестації);

2. Порядок здійснення технічного нагляду затверджено постановою Кабінету Міністрів України [від 11 липня 2007 р. № 903](#)<sup>7</sup> «Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури»;

3. у формах документів про виконання підготовчих і будівельних робіт, затверджених постановою Кабінету Міністрів України [від 13 квітня 2011 р. № 466](#)<sup>8</sup>, зазначається прізвище, ім'я та по батькові, серія і номер її кваліфікаційного сертифіката особи, що здійснює технічний нагляд на конкретному об'єкті;

4. таттею 96-1 [Кодексу про адміністративні правопорушення України](#)<sup>9</sup> встановлено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу за:

- порушення порядку здійснення технічного нагляду (частина сьома статті 96-1) – від чотирьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- ведення виконавчої документації з порушенням будівельних норм, державних стандартів і правил (частина одинадцята статті 96-1) – від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- виконання робіт без кваліфікаційного сертифіката (частина одинадцята статті 96-1) – від п'ятидесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Таким чином, органи державного архітектурно-будівельного контролю можуть ідентифікувати особу, відповідальну за порушення, здійсненні при проведенні технічного нагляду на будь-якому об'єкті, та притягти її до адміністративної відповідальності.

Щодо інших відповідальних виконавців така процедура не завжди реалізована, і їх *притягнення до адміністративної відповідальності в багатьох випадках є ускладненим або й взагалі неможливим.*

### **Приклад 1.**

Відповідно до статті 1 Закону України «[Про архітектурну діяльність](#)»<sup>10</sup>, **експертиза** – діяльність фахівців-експертів, які мають відповідні кваліфікаційні сертифікати і за дорученням замовника надають звіти щодо відповідності проектних рішень вимогам законодавства, державним нормам, стандартам, будівельним нормам і правилам та які несуть відповідальність за достовірність наданих звітів.

Постановою Кабінету Міністрів України [від 11 травня 2011 р. № 560](#)<sup>11</sup> встановлено Порядок затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, де визначено як вимоги щодо здійснення цього виду діяльності, так і необхідність їх виконання саме сертифікованими фахівцями. Національний стандарт України ДСТУ-Н Б А.2.2-10:2012 «Настанова з організації проведення експертизи проектної документації на будівництво», затверджений наказом Мінрегіону від 21.12.2012 р. № 646, визначає які саме документи в складі експертного звіту розробляє сертифікований експерт і де зазначаються його дані.

[Кодекс України про адміністративні правопорушення](#)<sup>9</sup> установлює **відповідальність експерта**

6 Постанова КМУ від 23 травня 2011 р. № 554. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF>

7 Постанова КМУ від 11 липня 2007 р. № 903. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-%D0%BF>

8 Постанова КМУ від 13 квітня 2011 р. № 466. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF>

9 Кодекс від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

10 Закон України від 20 травня 1999 р. N 687-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>

11 Постанова КМУ від 11 травня 2011 р. № 560. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/560-2011-%D0%BF/print>

у вигляді штрафу від двох до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за **передачу замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням** вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів, будівельних норм, стандартів і правил, у тому числі щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення (частина перша статті 97-1).

Здавалось би, є всі умови для реалізації персональної відповідальності експертів. Однак через некоректність формулювання диспозиції означеної норми цю санкцію застосувати практично неможливо, оскільки, за формальними ознаками, ні експерт, ні експертна організація не передає замовнику проектну документацію, а надає за результатами проведеної експертизи письмовий звіт. Таким чином, персональна відповідальність експерта з експертизи проектної документації на практиці не реалізована.

## Приклад 2.

Ще гірша ситуація з фахівцями – **розробниками містобудівної документації**.

Містобудівна документація покладена в основу розвитку поселень, вона є інструментом державного регулювання планування територій (частина друга статті 2 Закону України «[Про регулювання містобудівної діяльності](#)»). Вимоги містобудівної документації є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами містобудування (стаття 5 Закону України «[Про регулювання містобудівної діяльності](#)»). То ж порушення при розробленні містобудівної документації можуть мати значно гірші для розвитку території наслідки, ніж порушення при проектуванні і будівництві конкретних об'єктів. Відтак за них має бути встановлена жорстка відповідальність.

У 2012 році в рамках реформи з дерегуляції у будівництві було скасовано ліцензування робіт з розроблення містобудівної документації з перспективою поступового переходу до сертифікації фахівців за цим напрямком професійної діяльності.

Дійсно, постановою Кабінету Міністрів України [від 23 травня 2011 р. № 554](#)<sup>12</sup> розроблення містобудівної документації віднесено до Переліку окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, відповідальні виконавці проходять професійну атестацію (п. 4 Переліку). За напрямком «Розроблення містобудівної документації» здійснюється професійна атестація архітекторів, а інформація про них внесена до [реєстру атестованих осіб](#)<sup>13</sup>.

Однак на цей час Кодексом про адміністративні правопорушення жодної санкції щодо відповідальних виконавців за порушення при розробленні містобудівної документації не встановлено, що **унеможливорює притягнення їх до адміністративної відповідальності** за неякісне розроблення містобудівної документації, порушення порядку її розроблення тощо.

Подібна ситуація склалася з обстеженням у будівництві (спеціалізація «Технічне обстеження будівель» і споруд «Технічна інвентаризація об'єктів нерухомого майна»), де щодо сертифікованих фахівців не задіяно механізми персональної адміністративної відповідальності.

До таких фахівців неможливо застосувати і персональну відповідальність у вигляді позбавлення кваліфікаційного сертифіката.

Відповідно до п. 20 Порядку проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, фахівця, який порушив вимоги законодавства, може бути позбавлено кваліфікаційного сертифіката на підставі акта про виявлення контролюючими органами фактів порушення виконавцем вимог нормативно-правових актів та нормативних документів у сфері містобудування. Однак застосування такого заходу є проблематичним через описану вище недієвість механізмів державного контролю (оскільки притягнення до персональної відповідальності наведених у прикладах 1 і 2 сертифікованих фахівців є неможливим, то й акти про виявлення контролюючими органами зазначених порушень відсутні).

## 2.2. Аналіз практики застосування корпоративних механізмів відповідальності у будівництві

**Корпоративна відповідальність** у будівництві в Україні певною мірою започаткована в діяльності саморегулювальних організацій.

12 Постанова КМУ від 23 травня 2011 р. № 554. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF>

13 Реєстр. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/reystar-atestovanih-osib/arhitektori/>



На сьогодні засади саморегулювання закріплено у законодавстві України та реалізовано на практиці. Однак слід звернути особливу увагу на питання запровадження ефективних механізмів відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами саморегулювальної організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості як механізму управління ризиками у будівництві. Адже наразі досить активно обговорюється дана проблематика, зокрема аспект страхування цивільно-правової відповідальності членів саморегулювальних організацій.

Відповідно до статті 16-1 Закону України «Про архітектурну діяльність»<sup>14</sup>, саморегулювальні організації визначають правила та стандарти підприємницької та професійної діяльності, обов'язкові для виконання всіма членами таких організацій, а також передбачають механізми відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами саморегулювальної організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості.

Згідно з [Порядком](#)<sup>15</sup> реєстрації саморегулювальних організацій у сфері архітектурної діяльності, саме правила та стандарти підприємницької чи професійної діяльності визначають механізм відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами саморегулювальної організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості.

На сьогодні стандартами професійної діяльності СРО передбачено наступні механізми відшкодування збитків:

- формування компенсаційних фондів;
- страхування цивільно-правової (майнової) відповідальності членів СРО перед споживачем при здійсненні професійної чи господарської діяльності;
- комбінування перелічених механізмів.

Механізм відшкодування збитків, як слідує, наприклад, з одного із [стандартів СРО](#)<sup>16</sup>, – це система заходів, спрямованих на покриття саморегулювальною організацією збитків, завданих споживачам унаслідок виконання (надання) її членом робіт (послуг) неналежної якості, за рахунок компенсаційної виплати з компенсаційного фонду та страхування. При цьому під збитками розуміються витрати, що є наслідком винного неналежного виконання (надання) членом СРО робіт (послуг) щодо об'єкта архітектури, яких споживач зазнав у зв'язку із знищенням або пошкодженням об'єкта, а також витрати, які у зв'язку із цим споживач зробив або мусить зробити для відновлення свого порушеного речового права на об'єкт архітектури.

Встановлення ступеню вини відповідального виконавця покладається на рішення суду чи СРО, яке з цього приводу розглядає скаргу-звернення інвестора. В цьому полягає елемент корпоративної відповідальності. СРО, керуючись прийнятими і обов'язковими до виконання Стандартами професійної діяльності, комісійно розглядає скаргу і приймає відповідне рішення, пов'язане із відшкодуванням заданих споживачу збитків.

**Компенсаційний фонд** зазвичай формується із таких джерел:

- сплачена частина членських внесків згідно із Статутом саморегулювальної організації;
- доходи від розміщення коштів компенсаційного фонду згідно із договорами банківського вкладу (депозиту), банківського рахунку та/або в ощадних (депозитних) сертифікатах;
- інші джерела, не заборонені законом.

Кошти компенсаційного фонду СРО мають зберігатися на банківських рахунках та можуть бути спрямовані за рішенням керівного органу СРО на компенсаційні виплати, під якими розуміється сплата СРО споживачу збитків, для відшкодування яких недостатньо коштів здійсненого страхового відшкодування, у разі настання субсидіарної (додаткової) відповідальності саморегулювальної організації.

Варто зазначити, що компенсаційний фонд обмежений у розмірах: для формування великого фонду необхідні значні внески його членів. Внески в фонд саморегулювальної організації, як правило, однакові для всіх її членів, що в свою чергу, створює підвищене навантаження на середні та малі компанії. То ж такі платежі варто диференціювати. Крім того, здійснення виплат із компенсаційного

14 Закон України від 20 травня 1999 р. N 687-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>

15 Наказ Міністерства від 13.05.2014 № 137. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0573-14>

16 Стандарт СРО. URL: <http://budex.org.ua/index.php/pro-asotsiatsiiu-ua/standarty-profesiinoi-dialnosti-ekspertiv>



фонду тягне за собою необхідність його поповнення, а, отже, створює додаткове навантаження для усіх членів СРО.

СРО визначає порядок відновлення розміру компенсаційного фонду у разі проведення виплат з нього, насамперед за рахунок члена СРО, що завдав збитків споживачу, який зобов'язаний сплатити цільовий членський внесок, розмір якого має дорівнювати такій компенсаційній виплаті. У разі невиконання або неналежного виконання членом СРО обов'язку щодо сплати такого внеску, цільові членські внески для відновлення розміру компенсаційного фонду сплачують всі члени саморегулювальної організації, що не знімає з винної особи обов'язку відшкодувати означені виплати.

Для мінімізації виплат з компенсаційного фонду, новий член СРО при вступі повинен не просто внести відповідну суму в компенсаційний фонд, а й відповідати встановленим критеріям та стандартам підприємницької та професійної діяльності. Якщо друга умова не дотримується, то СРО ризикує отримати збиток, який стане важким тягарем для компенсаційного фонду, а отже, і для інших членів організації. Тому претенденти повинні проходити ретельний відбір та, в разі невідповідності вимогам, установленним правилами і стандартами СРО, підвищувати рівень своєї діяльності. При цьому статутними документами СРО має бути визначена процедура набрання членства та органи, уповноважені на прийом нових членів (у разі обов'язкового членства процедура вступу до СРО має регулюватися на рівні закону). Система відповідальності не може бути замкнена в трикутнику: інвестор-замовник – атестований виконавець – саморегулювальна організація. До цієї тріади обов'язково мають долучатися страхові компанії.

**Страховання** має певні переваги над створенням компенсаційних фондів.

Відмінною особливістю є те, що будь-яка виплата за рахунок коштів компенсаційного фонду тягне за собою необхідність формувати додаткові внески всім членам саморегулювальної організації, а в разі виплати за договором страхування інші члени СРО не повинні додатково сплачувати страхову премію чи інші додаткові платежі.

Страхові внески диференційовані в залежності від обсягів діяльності кожної компанії, що, найчастіше, дуже важливо для малого та середнього бізнесу. Для фізичних осіб – членів СРО в Україні страхові внески формуються також в залежності від досвіду роботи та можливого ступеню ризику його професійної діяльності, який виражається через клас наслідків (відповідальності) об'єкта, на якому працює той чи інший працівник.

Втрати страховика не тягнуть за собою зниження розміру його зобов'язань і страхових сум по конкретних договорах страхування. Водночас, при неефективному управлінні компенсаційним фондом саморегулювальної організації такий ризик завжди існує.

Страховання відповідальності СРО забезпечує їх фінансовий захист у разі заподіяння шкоди життю, здоров'ю та майну інших осіб та навколишньому середовищу внаслідок прихованих недоліків і особливих властивостей матеріалів, обладнання та інструментів, які використовуються при виконанні робіт, а також інших непередбачених обставин. Договір страхування захищатиме і майнові інтереси споживачів, яким заподіяно шкоду при здійсненні професійної діяльності членами СРО.

Діяльність страхових компаній суттєво підсилює діяльність з мінімізації ризиків споживачів в процесі створення об'єктів архітектури. Страхові компанії можуть страхувати об'єкт архітектури протягом усього циклу його створення і, в такому, випадку співпраця з СРО може полягати у можливості здійснення членами СРО експертизи проектних рішень та їх виконання, або в моніторингу (супроводі) процесу будівництва.

Роль саморегулювальних організацій полягає також в корпоративних стосунках зі страховими компаніями та отримання певних преференцій і гарантій для своїх членів. Страхова компанія, здійснюючи страхові виплати, утворює перший компонент із трьох складових виплати, пов'язаної із відшкодуванням наданих споживачу збитків.

В українському законодавстві страхування є більш законодавчо врегульованим механізмом відшкодування збитків. Отже, доцільно розглядати створення системи страхування в якості ефективного способу забезпечення майнової відповідальності, поставивши зниження розміру внеску залежно від величини страхової суми та обсягу страхового покриття.

При цьому страхування та створення компенсаційних фондів – це механізми, які не замінюють, а доповнюють один одного. Обидва мають одну мету: захистити учасників ринку. Однак принципи

дії цього захисту та умови його надання помітно відрізняються. Найбільш поширеним є одночасне застосування обох механізмів. У кожному конкретному випадку вони мають використовуватися залежно від потреб і можливостей саморегульованої організації, з урахуванням особливостей професійної чи господарської діяльності її членів, а також об'єктивних недоліків і переваг кожного з цих механізмів ([аналіз з відкритих джерел](#)<sup>17</sup>).

### **Проблемні питання.**

Основною проблемою, яка стримує поширення запроваджених СРО механізмів відповідальності, є недоліки законодавчого регулювання повноважень, що здійснюється на делегованій основі, у зв'язку з правовою невизначеністю щодо поширення механізмів регулювання, контролю і відповідальності саморегульованої організації на осіб, які не є її членами.

Відповідно до [Закону](#)<sup>18</sup>, правила і стандарти СРО обов'язкові лише для членів СРО. Такий же статус мають і стандарти СРО, які встановлюють механізми відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами СРО товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості. Водночас саморегульована організація на делегованій основі наділяється владно-управлінськими функціями щодо усіх суб'єктів ринку, які не є її членами та для яких, відповідно, стандарти СРО не є обов'язковими. Таким чином, отримавши повноваження з допуску на ринок, СРО позбавлена інструментів контролю діяльності учасників ринку, що певною мірою нівелює сутність саморегулювання як інструменту персоналізації і корпоратизації відповідальності у будівництві (*детальніше – див. в аналітичній записці № 15*).

На практиці дуже складним питанням є також визначення ключової відповідальної особи, яка має бути менеджером всього проекту. Часто така місія покладена на архітектора – головного архітектора проекту, все частіше для цього залучають інженера-консультанта – спеціалізовану інжинірингову організацію або спеціаліста, що забезпечує організаційне та консультаційне супроводження проектування і будівництва об'єктів. Особливості розподілу відповідальності у такому разі мають чітко визначатися договором.

Створення об'єктів архітектури здійснюється в результаті певних інвестиційних процесів, які нерозривно пов'язані з ризиками. Формування та дотримання корпоративних правил мінімізують ризики, пов'язані з неналежною якістю виконуваних виконавцями робіт або надання послуг. При цьому захист інвесторів від фінансових ризиків не може бути покладено на СРО, ця функція є прерогативою і функцією держави та судової системи.

## **3. ПРОПОЗИЦІЇ**

### **53.1. План дій із запровадження (посилення) персональної та корпоративної відповідальності у будівництві**

**Запровадження (посилення) персоналізації і корпоратизації відповідальності у будівництві має базуватися на таких концептуальних засадах:**

- роздержавлення системи управління будівництвом, яке полягає в зниженні ролі держави шляхом передачі окремих функцій управління і відповідальності за результати будівельної діяльності професіоналам та їх об'єднанням;
- справедливого розподілу ризиків і відповідальності між усіма основними стейкхолдерами у будівництві, за якого відповідальність у кожному випадку покладається на того, хто має важелі впливу на конкретну ситуацію і управляє відповідним ризиком;
- поширення сертифікації персоналу (як обов'язкової, так і добровільної) як механізму ідентифікації відповідальних виконавців, що мають право на виконання окремих видів робіт (надання послуг) та несуть за них персональну відповідальність;
- посилення та удосконалення усіх видів юридичної відповідальності професіоналів, які виконують складні і відповідальні роботи, що пов'язані з потенційним ризиком;
- розвитку інструментів соціальної відповідальності фахівців та їх об'єднань (виробничої, корпоративної, морально-етичної), що має передбачати дотримання кодексів професійної етики, правил і стандартів підприємницької і професійної діяльності, створення і застосування

17 До питання страхування... О.Медведчук. 2018. URL: [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2\\_2018/tom\\_2/18.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2018/tom_2/18.pdf)

18 Закон України від 20 травня 1999 р. N 687-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>

механізмів відшкодування збитків (компенсаційних фондів, страхування тощо).

### **3.2. Пропозиції щодо законодавчого, організаційного та інституційного посилення інструментів персоналізації та корпоратизації відповідальності у будівництві**

**Для створення чіткого і дієвого механізму персональної та корпоративної відповідальності у будівництві необхідно вжити низку заходів.**

**1. При розробленні Містобудівного кодексу слід реформувати модель державного регулювання у будівництві**, залишивши за органами державної влади і місцевого самоврядування, передусім, відповідальність за дотримання організаційно-правового порядку будівництва, а відповідальність за об'єкт у технічному плані покласти на професіоналів і їх об'єднання. Для цього:

- до основних *функцій органів місцевого самоврядування* як ключової ланки у сфері публічного управління будівництвом має відноситися забезпечення розробки і затвердження у встановленому законодавством порядку містобудівної документації, розміщення її в публічному просторі (на веб-порталі, веб-сторінці і т.д.) як джерела формування вихідних даних для проектування об'єктів, налагодження прозорого процесу видачі або отримання дозвільних документів на весь цикл створення об'єктів архітектури. Щодо посадових осіб органів місцевого самоврядування має бути встановлена персональна відповідальність за порушення при виконанні означених функцій;
- державну політику в будівельній галузі, в тому числі із питань нагляду за суб'єктами містобудівної діяльності, має здійснювати *центральный орган виконавчої влади*. Питання якості проектних та будівельних робіт покладається на саморегулювні організації, якість проектування контролюють (моніторять) експертні організації у взаємодії зі страховими компаніями, архітектурно-будівельний контроль та дозвільні процедури мають реалізовуватися органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Таким чином буде розмежовано дозвільно-реєстраційні і контрольні функції, які сьогодні знаходяться в одних руках (ДАБІ – по складних об'єктах; місцеві інспекції – по об'єктах класу наслідків СС1), що саме по собі містить корупційні ризики. Державні службовці і працівники зазначених органів мають нести персональну відповідальність за свої дії чи бездіяльність відповідно до законодавства;
- *професіонали та їх об'єднання* мають значно ширше залучатися до регулювання галузі та нести персональну і корпоративну відповідальність за свої дії і рішення. Крім наявних на сьогодні інструментів недержавного контролю (здійсненні авторського і технічного нагляду) та виконання делегованих повноважень з професійної атестації, слід запровадити можливість здійснення самими учасниками ринку допуску на ринок суб'єктів господарювання; допуску до професійної діяльності фахівців; створення системи акредитації випробувальних лабораторій і органів з сертифікації персоналу, продукції та процесів; контролю якості проектів, продукції і робіт на об'єктах. Варто також ширше застосовувати практику «самосертифікації» виробників продукції та постачальників послуг, під якою розуміється визначення та документальне підтвердження споживчих характеристик продукції самим виробником (першою стороною), як це передбачено Регламентом № 305/2011 ЄС та пропонується імплементувати в Україні законопроектом № 7151 від 02.10.2017 шляхом запровадження декларування показників експлуатаційних характеристик.

**2. Потрібно удосконалити механізми адміністративної відповідальності**, забезпечивши чітку ідентифікацію відповідальної особи і невідворотність санкцій у разі недотримання містобудівного законодавства, будівельних норм і правил. Для цього необхідно:

переглянути Перелік окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, відповідальні виконавці проходять професійну атестацію, та включити до нього відповідальних виконавців, які виконують роботи, пов'язані з ризиком, неналежне виконання яких може мати значні негативні наслідки (*внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 554*<sup>19</sup>);

переглянути підзаконні нормативно-правові акти та визначити для всіх відповідальних виконавців обов'язок проставляти підпис і печатку (за наявності – в електронному вигляді) на документації, що створюється в ході будівництва, зазначати інформацію про такого виконавця у відповідних формах документів для чіткої ідентифікації винної особи та результатів її діяльності;

встановити конкретні санкції за правопорушення при здійсненні діяльності щодо всіх відповідальних виконавців, які виконують роботи, пов'язані з ризиком, та неналежне виконання яких може

19 Постанова КМУ від 23 травня 2011 р. № 554. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF>

мати значні негативні наслідки (внесення змін до статті 96-1 [Кодексу](#)<sup>20</sup>).

**3. Слід посилити (а в деяких випадках – встановити) кримінальну відповідальність за вчинення злочинів** при здійсненні містобудівної діяльності, проектуванні і будівництві об'єктів, наслідками яких є порушення прав і законних інтересів громадян, територіальних громад, інвесторів та держави через хаотичну забудову територій, спотворення архітектурного вигляду міст, забруднення навколишнього природного середовища, низьку якість будівельної продукції тощо (зміни до [Кримінального кодексу України](#)).

**4. Необхідно встановити персональну відповідальність** (адміністративну, кримінальну, цивільну, дисциплінарну та матеріальну) **посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців та працівників ЦОВВ**, чиї дії чи бездіяльність при виконанні посадових обов'язків можуть завдати шкоди життю і здоров'ю людей, навколишньому природному середовищу, інтересам територіальної громади, держави тощо.

Особи, які формують містобудівні умови і обмеження, видають дозвільні документи, приймають об'єкти в експлуатацію, здійснюють контроль і нагляд мають підвищувати кваліфікацію, проходити професійну атестацію (обов'язкову чи добровільну) та нести відповідальність за свої дії згідно закону (зміни до [КУпАП](#) та [Кримінального кодексу України](#)).

**5. Варто поширювати практику страхування професійної відповідальності** фахівців у будівництві (у т.ч. посадових осіб ОМС, держслужбовців ЦОВВ). З цією метою:

забезпечити впровадження страхування професійної діяльності ключових фахівців як умови допуску на ринок чи отримання права на виконання окремих видів робіт (надання послуг) (внесення необхідних змін до Закону України [«Про архітектурну діяльність»](#)<sup>21</sup>);

стимулювати застосування добровільного страхування шляхом зменшення рівня державного регулювання у разі наявності договорів страхування будівельно-монтажних робіт і відповідальності основних учасників будівництва. Початок будівництва таких об'єктів може здійснюватися на підставі повідомлення, а не дозволу; прийняття об'єкта в експлуатацію може бути здійснено без подання акта готовності за умови гарантування страховою компанією відповідності об'єкта проектній документації, будівельним нормам, стандартам і правилам (внесення змін до ст. 34 і 39 Закону України [«Про регулювання містобудівної діяльності»](#)<sup>22</sup>).

**6. Потрібно сприяти розвитку інструментів корпоративної відповідальності саморегулювальних організацій** у будівництві та ширшому застосуванню механізмів відшкодування збитків, завданих членами саморегулювальних організацій внаслідок надання товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості. Для цього:

- Мінрегіону забезпечити прозорість при реєстрації СРО та делегуванні їм визначених законом повноважень, здійснювати належний контроль за виконанням таких повноважень;
- вжити заходів щодо становлення національної моделі саморегулювання та удосконалення законодавства щодо саморегулювальних організацій у сфері архітектурної діяльності з урахуванням пропозицій, викладених в аналітичній записці № 15.

## 4. ВІДКРИТІ ПИТАННЯ

### 4.1. Визначення кола професіоналів, на яких має поширюватися персональна відповідальність у будівництві

За визначенням ряду Настанов Ради Європи, архітектурна спеціальність відноситься до професій, які відповідають за безпеку суспільства. При вичерпному аналізі поняття «архітектурна діяльність» слід екстраполювати цю відповідальність і на інших відповідальних виконавців робіт, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури. Саме в цьому полягає персоналізація відповідальності – кожен атестований виконавець несе відповідальність, в тому числі і майнову, за результати своєї діяльності.

Персональна відповідальність має поширюватись на всіх суб'єктів архітектурної діяльності (Закон України [«Про архітектурну діяльність»](#) дає визначення поняттю «суб'єкти архітектурної діяльності»).

20 Кодекс від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

21 Закон України від 20 травня 1999 р. N 687-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>

22 Закон України від 22 березня 2011 р. № 2363-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2363-19>

Це, безумовно, сприятиме мінімізації ризиків, підвищенню якості робіт і послуг у будівництві.

Однак максимальне поширення персональної відповідальності потребує врахування таких двох факторів:

1. не завжди результати праці конкретного фахівця можуть бути чітко ідентифіковані. Будівельна продукція часто є результатом колективної праці (бригади, зміни, трудового колективу). То ж персональна відповідальність може застосовуватися лише у разі наявності реальної можливості ідентифікувати результат професійної діяльності;
2. сертифікація і персоналізація допуску на ринок занадто широкого кола фахівців покладає додаткові навантаження на бізнес, що не сприяє встановленню сприятливого інвестиційного клімату та може стримувати розвиток галузі.

Тому у кожному випадку має прийматися окреме рішення, яке б забезпечувало розумний баланс між вимогами безпеки, які передбачають підвищення рівня кваліфікації і компетентності фахівців, та, відповідно, посилення їх відповідальності, та умовами для розвитку ринку відповідних послуг, що вимагає недопущення надмірного регулювання та зайвих витрат бізнесу. У межах цієї аналітичної записки визначення конкретного кола професіоналів, на яких має поширюватися персональна відповідальність у будівництві, не вбачається можливим.

#### **4.2. Відповідальність за дотримання прав та законних інтересів інвесторів в частині гарантування фінансових ризиків**

Створення об'єктів архітектури здійснюється в ході певних інвестиційних процесів. Інвестор – важливий учасник будівництва. Функція інвестора (не важливо, чи це фізична, чи юридична особа) – здійснювати інвестування, яке нерозривно пов'язане з ризиками.

Якщо мінімізація ризиків, спричинених неналежною якістю виконаних відповідальними виконавцями робіт або послуг, у рамках персоналізації і корпоратизації відповідальності вбачається можливою і доцільною, то запобігання фінансовим ризикам інвесторів силами лише професіоналів або їх організацій є проблематичним.

Слід зазначити, що останнім часом проблема порушення прав і законних інтересів інвесторів, насамперед тих, чий кошти залучено у житлове будівництво, стає все більш актуальною, тому її не можна оминати увагою при дослідженні будь-якого аспекту управління будівельною галуззю, у тому числі – в рамках цієї аналітичної записки. Однак узгодженого бачення щодо її вирішення в контексті корпоратизації і персоналізації відповідальності фахівців наразі не досягнуто. Досвід з означених питань обмежується прикладами створення громадськими об'єднаннями «рейтингів» будівельних організацій чи «списків недобросовісних забудовників», які є неоднозначними та потребують додаткового аналізу і оцінки.



## ЄДНІСТЬ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТЯГОМ УСЬОГО ЖИТТЄВОГО ЦИКЛУ ОБ'ЄКТІВ БУДІВНИЦТВА – ВІД ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ ДО ЗНЕСЕННЯ ОБ'ЄКТУ

Аналітична записка охоплює два умовно незалежні аспекти нормативного регулювання життєвого циклу об'єктів будівництва (нерухомості):

### А. Технічне регулювання.

Нечепорчук Анатолій – Всеукраїнська громадська організація  
«Асоціація експертів будівельної галузі», к.т.н.

Прав Юрій – Віце-президент ГС «Міждержавна гільдія інженерів консультантів», к.е.н.

Лагунова Ірина – керівник департаменту ГС «Міждержавна гільдія інженерів консультантів», старший викладач кафедри публічного адміністрування МАУП, аспірант кафедри публічного адміністрування МАУП

### В. Управління вартістю життєвого циклу

Ніколаєв Всеволод – д.е.н., професор, Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ), кафедра публічного управління та публічної служби

## А. ТЕХНІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

### 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Відповідно до Конституції України [1] держава гарантує право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Господарський кодекс України [2] відносить до основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання технічне регулювання. Завданням технічного регулювання як форми публічного управління у будівництві є реалізація права громадян шляхом дотримання вимог технічних регламентів протягом всього життєвого циклу будівель і споруд (від формування інвестиційних намірів, включаючи проектування, будівництво, експлуатацію, ремонт, реконструкцію, – і до знесення й утилізації матеріалів і відходів), та одночасного забезпечення сприятливого поля для розвитку бізнесу, залучення та захисту інвестицій, і як наслідок, забезпечення стійкого розвитку території.

Крім того, необхідність запровадження в будівельній галузі міжнародних принципів господарської діяльності обумовлена відповідними вимогами Угоди про технічні бар'єри у торгівлі [3] (далі – Угода) і прийнятими зобов'язаннями перед ЄС і базується на використанні єдиних правил ведення національної і міждержавної економічної діяльності, в основі яких лежить система технічного регулювання.

Обов'язковість Технічного регламенту, як регуляторного документу, визначена Угодою та Законом України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» [4]: «технічний регламент - нормативно-правовий акт, в якому визначено характеристики продукції або пов'язані з ними процеси та методи виробництва, включаючи відповідні процедурні положення, додержання яких є обов'язковим...». В частині першій статті 9 цього Закону встановлено, що технічні регламенти визначають державні вимоги щодо безпеки продукції для споживачів і оточуючого життєвого середовища, а також формують вимоги щодо допустимих ризиків при використанні продукції, тобто призначені для забезпечення захисту прав споживачів, а не регулювання економічних аспектів господарської діяльності.

У сфері будівництва зазначені законодавчі вимоги забезпечуються через дію Технічного регламенту будівельних матеріалів будівель і споруд [5], що імплементує в українське законодавство Директиву Співтовариств 89/106/EEC щодо зближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав – членів ЄС стосовно будівельних виробів, та враховує галузеву специфіку технічного регулювання і визначає потрібні споживачу критерії безпеки і надійності об'єктів будівництва і архітектури у формі основних вимог: механічна опір та стійкість; безпека в разі пожежі; гігієна, здоров'я та навколишнє середовище; безпека і доступність у використанні; захист від шуму;



енергозбереження і утримання тепла. У Директиві зазначається, що будівельні споруди в цілому і в їх окремих частинах мають бути придатними для їх використання за призначенням, з урахуванням, зокрема, санітарних правил та безпеки протягом всього життєвого циклу споруди. За умови нормального обслуговування будівельні споруди повинні задовольняти основні вимоги протягом економічно обґрунтованого експлуатаційного строку служби.

Забезпечення основних вимог Технічного регламенту на перших (планування, проектування, будівництво, введення в експлуатацію об'єкта) та на останній (ліквідація) стадіях життєвого циклу будівель і споруд реалізується шляхом застосування будівельних норм які, відповідно до Закону України «Про будівельні норми» [6] є підзаконними актами технічного характеру, що містять обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури; та нормативних документів (стандартів), які відповідно до Закону України «Про стандартизацію» у більшості є добровільними до застосування.

Разом з тим, на сьогодні ні законодавство у житлово-комунальній сфері, ні будівельні норми, ні наявні нормативні документи не встановлюють положень, що забезпечують дотримання основних вимог під час експлуатації. Найтриваліша, найбільш витратна та важлива для споживача стадія життєвого циклу – експлуатація законодавчо та нормативно не врегульована. Механізм реалізації вимог Технічного регламенту на стадії експлуатації практично відсутній.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

Відзначене в Господарському кодексі застосування у сфері господарювання технічних регламентів, стандартів, кодексів усталеної практики та технічних умов закріплює на законодавчому рівні загальноєвропейські підходи до формування законодавчо-нормативної бази технічного регулювання. Існуюча сьогодні в Україні структура нормативного регулювання у будівництві наближена до європейської структури (рис. 1 та 2).

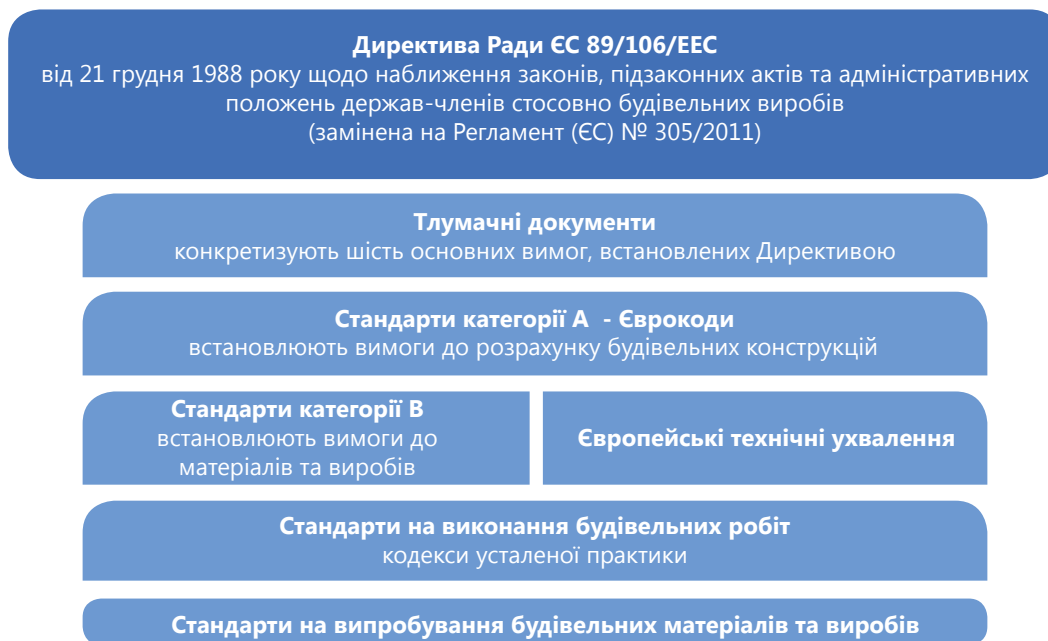


Рис. 1. Структура нормативного регулювання будівництва в ЄС до 2011 року

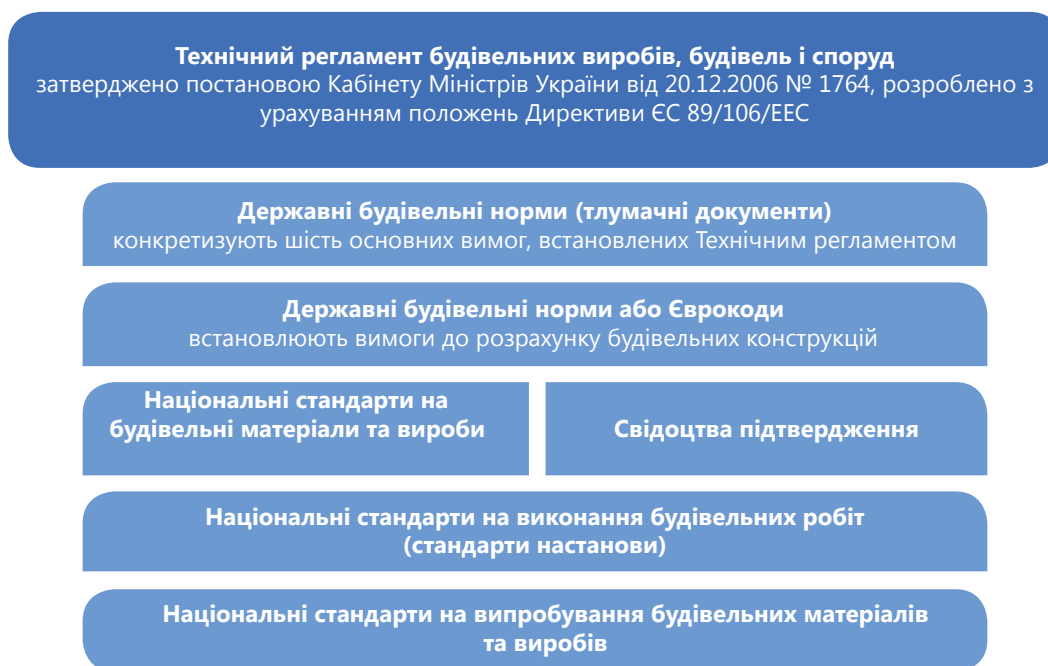


Рис. 2. Структура нормативного регулювання будівництва в Україні

На найвищому рівні знаходиться Директива Співтовариств 89/106/ЄЕС щодо зближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав – членів ЄС стосовно будівельних виробів, яка встановлює шість основних (суттєвих) вимог до будівель і споруд. Директивою визначено, що споруди повинні бути запроектовані та побудовані таким чином, щоб протягом усього їх життєвого циклу вони забезпечували:

- механічна опір та стійкість;
- безпека в разі пожежі;
- гігієна, здоров'я та навколишнє середовище;
- безпека і доступність у використанні;
- захист від шуму;
- енергозбереження і утримання тепла.

Основні вимоги деталізуються у відповідних тлумачних документах з метою встановлення взаємозв'язку між основними вимогами Директиви, стандартів і європейських технічних ухвалень. Гармонізовані стандарти поділяються на дві категорії: стандарти категорії А (Єврокоди) та стандарти категорії В на різні види будівельної продукції. Єврокоди містять вимоги до проектування та зведення будівельних конструкцій і на сьогодні налічують 10 стандартів, які складаються з 58 частин. Стандартів категорії В налічується близько 3000.

В Україні система нормативного регулювання будівництва побудована за аналогом європейської системи, що існувала з 1986 до 2011 роки:

- Технічний регламент будівельних виробів, будівель і споруд встановлює шість основних вимог безпеки;
- шість ДБН (державні будівельні норми), розроблені на основі шести європейських тлумачних документів до Директиви Ради 89/106/ ЄЕС, конкретизують основні вимоги безпеки, встановлені Технічним регламентом;
- для проведення розрахунків конструкцій можливо застосовувати ДБН або Єврокод (згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 547 «Про затвердження Порядку застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій,

та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу» [8], прийняті всі 58 частин стандартів Єврокод);

- чинні біля 300 національних стандарти гармонізовані з європейськими та міжнародними стандартами.

Але при цьому в галузі будівництва залишаються суттєві відмінності від оновленої системи законодавчо-нормативного забезпечення в Євросоюзі і ці відмінності необхідно усунути.

### **Проблема 1. Технічний регламент**

У 2011 році Директива Ради 89/106/ЄЕС, на підставі якої розроблено Технічний регламент будівельних виробів, будівель і споруд, замінена на Регламент (ЄС) № 305/2011 Європейського парламенту та ради від 9 березня 2011 р. «Про встановлення гармонізованих умов для реалізації будівельної продукції та скасування Директиви Ради 89/106/ЄЕС» [9]. На відміну від Директиви, яка була рамковим документом і кожна держава мала право адаптувати її під національні особливості (у тому числі і в Україні Директиву було адаптовано під національні особливості державного регулювання) Регламент є документом прямої дії. Договір про функціонування Європейського Союзу [10] в статті 291 передбачає, що «Держави-члени ухвалюють всі заходи національного законодавства, необхідні для впровадження актів Союзу, що є зобов'язальними». В статті 288 цього договору визначається, що в ЄС «Регламент має загальне застосування. Він є обов'язковим у повному обсязі та повинен прямо застосовуватися в усіх державах-членах».

Вдосконалення технічного регулювання в будівництві шляхом заміни Директиви Ради 89/106/ЄЕС на Регламент (ЄС) № 305/2011 потребує від України проведення відповідних інституційних перетворень, зокрема прийняття проекту Закону України «Про основні вимоги до споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів» (реєстраційний № 7151) [11]. Прийняття забезпечить ідентичність європейських підходів до домінування вимог безпеки будівель і споруд на етапі експлуатації.

### **Проблема 2. Будівельні норми**

У Європейському Союзі нормативні документи є добровільними до застосування. При цьому добровільне застосування певних стандартів (будівельних кодів – Єврокод, та відповідних гармонізованих стандартів на будівельні матеріали та вироби, перелік яких є додатком до Регламенту) є доказом додержання вимог Регламенту (ЄС) № 305/2011. Разом з тим, виробник може у будь-який інший спосіб підтвердити відповідність вимогам Регламенту (ЄС) № 305/2011, однак це є тривалий та дуже витратний процес і цим правом користуються як винятком. Практично ці документи стають обов'язковими до застосування.

На рівні Євросоюзу встановлюються вимоги лише до проектування будівельних конструкцій та певних видів будівельної продукції, вимоги до проектування конкретних об'єктів установлюються кожною країною окремо, з урахуванням специфіки територій, національних традицій тощо.

В Україні підтвердженням виконання вимог Технічного регламенту є застосування нормативних документів, які у більшості є добровільними до застосування.

Прийняття у 2009 році Закону України «Про будівельні норми» надало будівельним нормам статус нормативного акту технічного характеру, що відокремило їх від нормативно-правових актів при цьому залишивши обов'язковість вимог цієї категорії документів. Протягом 2010-2015 років було здійснено перегляд майже 300 будівельних норм, більшість з яких після перегляду набули статусу добровільних до застосування національних стандартів або були скасовані.

Традиційно склалось, що діючі сьогодні будівельні норми носять розпорядчий характер і є занадто зрегульованими, не дозволяючи прозоро та швидко вводити на ринок нові технології та матеріали. Об'єкти будівництва і архітектури мають галузеву специфіку, яку враховує чинний Технічний регламент, що визначає важливі для споживача критерії безпеки і надійності у формі основних вимог. Однак реалізація зміни методу нормування в будівельній галузі з розпорядчого на параметричний на чинному перехідному періоді потребує врахування традицій і усталеної практики, що складалась попередніми десятиріччями.

В розпорядчій нормативній системі будівельні норми сприймаються фахівцями як головний галузевий регуляторний документ, з письмового підтвердження забезпечення вимог якого починається будь-яка проектна документація. Тому вдосконалення регулювання в будівельній галузі повинне

супроводжуватись переходом від розпорядчого метода нормування, притаманного управлінню економікою в колишньому СРСР, до параметричного, який полягає у формуванні вимоги, що передбачає встановлення параметрів (цілі, критерії, вимоги до експлуатаційних характеристик або показників) стосовно безпеки, функціональності та якості об'єкта нормування.

Зміни законодавства протягом останніх декількох років суттєво змінили державні підходи до технічного регулювання, що посилює необхідність проведення відповідної взаємоузгодженості всіх елементів законодавчо-нормативної системи в будівельній галузі. Чинним законодавством повноваження щодо вирішення проблем вдосконалення галузевої нормативно-правової бази надано Мінрегіону, в тому числі у сфері технічного регулювання і нормування у будівництві.

Запровадження вимог Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» [12] та підзаконних актів на його виконання не було спрямовано на вирішення проблем технічного регулювання у будівництві.

Основний конфлікт неузгодженості вимог різних документів при забезпеченні технічного регулювання обумовлений сталим уявленням про етапи життєвого циклу об'єкту, на які впливають будівельні норми. В умовах переходу на параметричний метод нормування роль будівельних норм трансформується з головного галузевого регуляторного документу в нормативний акт, що тлумачить механізм перевірки забезпеченості основних вимог Технічного регламенту в об'єктах архітектури та будівництва протягом їх життєвого циклу, сприяє забезпеченню стабільності споживчих властивостей об'єктів, їх безпеки і надійності.

Кроком для подальшого перетворення будівельних норм повинно стати прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про будівельні норми» (реєстраційний № 6577) [13] який має закріпити подальший розвиток системи будівельних норм шляхом параметричного нормування та дати поштовх для її подальшого перегляду.

### Проблема 3. Стандарти

На відміну від Технічного регламенту, обов'язковість вимог якого визначена на законодавчому рівні, стандарт в Угоді визначається як документ, який містить призначені для загального використання вимоги, дотримання яких в загальному випадку є добровільним. У 2015 році з прийняттям нового Закону України «Про стандартизацію» [14] Україна зробила суттєвий крок з наближення національного законодавства до європейського встановивши пріоритетом добровільність застосування стандартів та передавши повноваження зі стандартизації від центрального органу виконавчої влади до державного підприємства.

В ЄС національними органами зі стандартизації здебільшого є недержавні структури. В Україні все ще держава. Відповідно до нового Закону України «Про стандартизацію» та розпорядження кабінету Міністрів України [15], з 2015 р. функції Національного органу стандартизації виконує ДП «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (УкрНДНЦ). Безпосереднім розробленням стандартів займаються технічні комітети стандартизації та підприємства, установи та організації, що здійснюють стандартизацію, проте роль держави - все ще вагома. Уже тривалий час в Євросоюзі «виробництвом стандартів» займається бізнес, що дозволяє швидше виводити продукцію на ринок. Держава ніколи не встигатиме за розвитком новітніх технологій і хронічно відставатиме у виробленні відповідних стандартів. В ЄС у розробленні стандартів беруть участь всі зацікавлені сторони, а держава визначає обов'язковими лише засадничі параметри безпечності. Організація зі стандартизації CEN (Європейський Комітет зі Стандартизації) приймає стандарти, спрямовані на досягнення цих вимог.

Виходячи з наведеного можна стверджувати, що система стандартизації в Україні потребує подальшого роздержавлення та переходу до публічного управління. Доцільно розглянути можливість створення і діяльності технічних комітетів стандартизації у формі саморегулювних громадських об'єднань, розроблення державних нормативних документів, якими здійснюється на господарських засадах, крім тих, обов'язковість яких встановлюється нормативно-правовими актами. Такі стандарти повинні бути загальнодоступними і безкоштовними і розроблятися із державною підтримкою (забезпеченням) фінансування. Публічне управління доцільно забезпечити шляхом вдосконалення статусу Керівної ради, яка діє відповідно до статті 13 ЗУ «Про стандартизацію» і громадського контролю діяльності центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері стандартизації. В умовах, сформованих чинним законодавством, Керівна рада перетворилась у статисти державного адміністративного управління.

Обов'язковість застосування стандарту може бути обумовлена наявністю у ньому регламентних вимог, що в національному законодавстві забезпечується через встановлення його обов'язковості шляхом посилання у нормативно-правовому акті (стаття 23 Закону України «Про стандартизацію»). Перелік національних стандартів, на які є посилання у нормативно-правових актах [16], розміщений на сайті Національного органу стандартизації.

Разом з тим, будівельна галузь має специфіку, відмінну від інших галузей національної економіки, яка пов'язана з використанням не тільки обов'язкового Технічного регламенту (нормативно-правового акта), а й обов'язкових будівельних норм (нормативного акта), застосування яких регулюється Законом України «Про будівельні норми». Законом також визначено, що «...у разі якщо у будівельних нормах є посилання на стандарти, то ці стандарти є обов'язковими до застосування». Тобто Закон України «Про будівельні норми» встановлює ще один випадок обов'язковості стандарту. Це суттєво розширює в галузі коло обов'язкових стандартів, що є незадовільним в умовах розпорядчого нормування і не сприяє просуванню на ринку нових технологій та матеріалів. Таким чином два закони «Про стандартизацію» і «Про будівельні норми» потребують взаємоузгодження в частині застосування стандартів.

Визнання стандарту в якості добровільного до застосування нормативного документу є запорукою гнучкості системи технічного регулювання і дає можливість знімати різні бар'єри під час запровадження нових технологій, матеріалів, обладнання, дозволяє суб'єкту господарювання проводити вільний і оптимальний вибір варіантів продукції, що залучається при виробництві комплектів за умови забезпечення відповідності вимогам Технічного регламенту експлуатаційних характеристик цієї продукції, визначених у чинних стандартах.

Ще одним проблемним питанням є взаємоузгодженість вимог стандартів і будівельних норм. З 2016 року у Мінрегіону відсутні повноваження щодо стандартизації за кодами ICS 91, 93, на підставі чого він практично не здійснює регулювання стандартизації у галузі будівництва, не виступає замовником робіт з розроблення або оновлення стандартів. Таким чином взаємозв'язок комплексу документів у галузі будівництва, спрямованих на забезпечення безпечного та комфортного середовища через нормативну систему вимог «технічний регламент-будівельні норми- стандарти» поступово втрачається.

#### **Проблема 4. Регламентація вимог щодо експлуатації**

В Україні, як і на всій території Євросоюзу, на законодавчому рівні встановлені обов'язкові вимоги до будівель і споруд. Зазначені вимоги спрямовані на забезпечення безпечного та комфортного середовища для життя та життєдіяльності людини й повинні виконуватись протягом всього життєвого циклу об'єкта (від планування до його знесення).

Разом з тим, законодавче та нормативне поля, що мають регулювати виконання обов'язкових вимог на всіх стадіях життєвого циклу є розділеними між різними галузями, часто не кореспондуються між собою і, як правило, не виконуються. При цьому критичним є дотримання вимог під час самої тривалої і витратної стадії життєвого циклу – експлуатації.

Будівельна галузь на загальних засадах повинна забезпечувати відповідність введеної в експлуатацію продукції вимогам чинних Технічних регламентів, які на цей час є джерелом критеріїв безпеки, визначених державою від імені громадянського суспільства.

Оскільки основною метою нормативного забезпечення стає забезпечення захисту інтересів споживача при користуванні будівельною продукцією, зусилля щодо забезпечення цієї мети зосереджуються на досягненні та утриманні відповідних параметрів будівель і їх інженерних систем на етапі експлуатації, тобто під час використання об'єкту. Але запровадження такого європейського підходу до уніфікації вимог щодо безпеки об'єкта протягом всього життєвого циклу гальмується старою ідеологією нормативного регулювання, яка обмежувала і продовжує обмежувати чинність будівельних норм етапом введення об'єкту в експлуатацію.

Такий підхід до застосування будівельних норм призвів до міжвідомчого розподілення супроводження будівель і споруд на різних етапах життєвого циклу і підпорядкування експлуатації об'єктів галузі ЖКГ. На законодавчо-нормативному рівні створено парадокс, коли проектування, будівництво, реконструкція, капітальний ремонт і ліквідація будівель базується на вимогах будівельних норм, а їх експлуатація проводиться без врахування цих нормативних вимог. Це створює умови для втрати на етапі експлуатації об'єкта нормативного рівня безпеки, запровадженого під час проектування і будівництва та підтвердженого сертифікатом архбудінспекції на етапі введення його в експлуатацію.



Необхідно відзначити, що в галузі ЖКГ відсутні відомчі документи рівня нормативного акту, які є обов'язковими для виконання і забезпечують надійну і безпечну експлуатацію об'єктів житлово-громадського призначення на засадах технічного регулювання. Таким чином, єдиним законодавчо-нормативним документом, який містить вимоги щодо безпечної експлуатації будівель житлово-громадського призначення в державній системі технічного регулювання є чинний Технічний регламент.

Враховуючи, що основні експлуатаційні характеристики закладаються під час проектування та будівництва, а вимоги Технічного регламенту повинні бути дотримані протягом всього життєвого циклу доцільно розповсюдити дію будівельних норм на період експлуатації будівель та споруд, передбачивши окремі розділи в яких би наводились рекомендації щодо експлуатації конкретних об'єктів. Крім того, з розвитком будівельних технологій, появою нових матеріалів та устаткування будівельні споруди стають технічно більш складнішими і забезпечити їх нормальну експлуатацію без встановлення певних проектних рішень практично неможливо, тож обов'язковим розділом проектної документації має стати розділ пов'язаний з експлуатаційними особливостями споруди, що проектується.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

Орієнтація системи технічного регулювання на захист споживача вимагає пріоритетного забезпечення основних вимог Технічного регламенту під час експлуатації об'єкту будівництва і орієнтації на досягнення цієї мети на всіх інших етапах його життєвого циклу.

Оскільки єдиним нормативним актом, який тлумачить механізм перевірки забезпеченості основних вимог Технічного регламенту на об'єктах є будівельні норми, розв'язання проблеми забезпечення цих вимог під час експлуатації об'єкта може бути досягнуто розширенням дії вимог будівельних норм на весь життєвий цикл об'єкта. Забезпечити необхідне поширення чинності будівельних норм на етап експлуатації на законодавчому рівні доцільно під час підготовки до розгляду проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про будівельні норми» шляхом включення етапу експлуатації до етапів життєвого циклу, запропонованих для об'єктів нормування в частині 2 статті 5 зазначеного закону.

У разі прийняття зазначених законодавчих змін доцільно розробити концепцію вдосконалення чинної нормативно-законодавчої бази будівельної галузі і програму заходів для реалізації цієї концепції, якими врахувати зняття обмеження впливу будівельних норм на етапі експлуатації лише будівлями житлово-громадського призначення, залишивши пріоритет відомчих регламентів галузі ЖКГ для споруд комунального призначення.

Зазначена пропозиція щодо законодавчого розширення зони дії будівельних норм на етап експлуатації об'єктів дозволить запобігти конфлікту, який може утворитись в разі прийняття і надання чинності проекту Закону України «Про основні вимоги до споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів», який є імплементацією положень європейського Регламенту №305/2011. В цьому законопроекті життєвий цикл споруд трактується як послідовні етапи створення і експлуатації споруд, починаючи з проектування і закінчуючи демонтажем. Тобто, запроваджений в новому законі сучасний європейський підхід щодо вимог технічного регулювання до будівельних виробів буде враховувати етап експлуатації як такий, що підпадає під обов'язкові вимоги Технічного регламенту. Разом з тим, національна транскрипція європейських вимог в законопроекті не передбачає конкретизації вимог до споруд щодо придатності протягом всього їх життєвого циклу. Європейський підхід щодо необхідності забезпечення основних вимог протягом економічно обґрунтованого терміну служби за умови нормального обслуговування будівельних споруд теж не знайшов еквівалентного розкриття в статті 15 проекту Закону. Йдеться лише про конкретизацію основних вимог Технічного регламенту у будівельних нормах. А проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про будівельні норми» не передбачає поширення сфери їх впливу на етап експлуатації.

Таким чином, підготовлені законодавчі зміни щодо регулювання будівельних норм і технічного регулювання в будівництві мають суттєві відмінності від європейських підходів до технічного регулювання вимог до будівель і споруд громадського призначення, наведених в Регламенті №305/2011. Законодавче закріплення трактування основних вимог Технічного регламенту за будівельними нормами без розширення дії цих норм на етап експлуатації об'єктів виключає можливість нормативного забезпечення створення і моніторингу «умов нормального обслуговування будівельних



споруд», тобто унеможлиблює експлуатацію об'єктів у відповідності з підходами європейського регламенту. Необхідно виправити ситуацію в технічному регулюванні будівництва, розуміючи, що придатність для використання на етапах проектування і зведення лише створюється, а оцінюється під час експлуатації, тобто, під час використання за призначенням.

Відповідні підходи щодо пріоритетності забезпечення основних вимог Технічного регламенту повинні також знайти відображення в чинному законодавстві. Кодексом України про адміністративні правопорушення [17] в статті 96-1 порушенням законодавства під час планування і забудови територій визначається передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів, будівельних норм, стандартів і правил, у тому числі щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення.

Відсутність в переліку порушень обов'язкових для всіх суб'єктів господарювання основних вимог Технічного регламенту або просто Технічного регламенту призводить до його ігнорування провідними фахівцями галузі. Чинний друге десятиліття нормативно-правовий акт не сприймається як документ, ігнорування якого може створити фахівцю і споживачу проблеми. Зазначений в статті перелік порушень став усталеною практикою комплектного уявлення суспільства про відхилення від нормального і допустимого. Але наведене в переліку порушення вимог стандартів не враховує особливості їх застосування, визначені на законодавчому рівні: «Національні стандарти та кодекси усталеної практики застосовуються на добровільній основі, крім випадків, якщо обов'язковість їх застосування встановлена нормативно-правовими актами». Тобто, обов'язковість стандарту виникає лише в окремих випадках, а порушення його вимог як адміністративне правопорушення трактується завжди. Необхідно переглянути чинне законодавство і уточнити формулювання з метою їх приведення у відповідність з пріоритетами системи технічного регулювання. Це стоїть, наприклад, статей 96 і 96<sup>1</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення [17], в яких доцільно замінити текст «будівельних норм, стандартів і правил» на «нормативно-правових і нормативних актів, обов'язкових нормативних документів» або замість «обов'язкових нормативних документів» використати «нормативних документів, обов'язковість яких встановлена нормативно-правовими актами». Негативний вплив обмеження дії будівельних норм на етапі експлуатації будівель позначився на спробах створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на існуючих об'єктах. Спроби на державному рівні поліпшити умови доступності людей з обмеженими фізичними можливостями шляхом внесення відповідних вимог в ліцензійні умови провадження господарської діяльності підтвердили недосконалість чинного нормативного забезпечення. Так, в частині 28 ліцензійних умов суб'єктів господарської діяльності, що надають фінансові послуги [18], визначено, що «Приміщення, у яких здійснюється обслуговування клієнтів (споживачів), повинні бути доступними для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення відповідно до державних будівельних норм, правил і стандартів».

В галузевій нормативній базі цільовим нормативним актом, що регулює вимоги доступності до об'єктів архітектури є ДБН В.2.2-17:2006 «Будинки і споруди. Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення», але вимоги цього документа поширюються на проектування та реконструкцію цивільних (житлових та громадських) будинків та споруд, тобто не є обов'язковими на етапі їх експлуатації. В новій редакції цього нормативного акту ДБН В.2.2-40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд. Основні положення», який набуває чинності з квітня 2019 року, також визначено, що його вимоги «поширюються на проектування, будівництво нових та реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення існуючих житлових будинків та громадських будівель і споруд», тобто поширення цих вимог не включає етап експлуатації об'єктів.

Вимога щодо відповідності правилам не забезпечена наявністю таких правил, як і відповідності стандартам, добровільність яких визначена на законодавчому рівні. В результаті проведення на об'єктах аудиту доступності базується на необов'язкових для існуючих будинків і споруд актах і документах, що не сприяє вирішенню соціально гострих проблем бар'єрності життєвого середовища. На необхідність забезпечення нормативними вимогами доступності існуючих об'єктів багаторазово звертали увагу Мінрегіону представники громадських об'єднань людей з інвалідністю, що підтверджує актуальність поширення дії будівельних норм на етап експлуатації об'єктів.

Галузева розірваність і невизначеність стратегії забезпечення основних вимог Технічного регламенту на етапі експлуатації об'єкту не дозволяє об'єктивно визначити оптимальні терміни і обсяги відновлювальних заходів, які дозволять підтримати безпечне і комфортне перебування в будівлі

протягом розрахункового терміну експлуатації. Необхідність створення єдиної нормативної бази на всі етапи життєвого циклу об'єктів житлово-громадського призначення вимагає комплексної оцінки наявних проблем запровадження в галузі сучасних принципів системи технічного регулювання, гармонізації нормативних і законодавчих актів ЄС, усунення і подальшого запобігання домінування національних принципів усталеної практики при запровадженні загальноєвропейських підходів щодо регулювання господарської діяльності.

Зважаючи, що вимоги будівельних норм, по-суті, є деталізацією вимог Технічного регламенту, які в міжнародній практиці трактуються як загальновизнані суспільством вимоги безпеки, ігнорування таких вимог на етапі експлуатації будівель сприяє втраті суспільно необхідного рівня небезпечності об'єкта.

Враховуючи наведене пріоритетом у подальшому повинно стати формування шляхів публічного управління ризиками засобами технічного регулювання серед яких:

- поширення загальних принципів технічного регулювання та вимог технічного регламенту на кінцевий продукт будівництва – споруду;
- закріплення публічної системи управління ризиками на рівні законодавства насамперед у будівельній та житлово-комунальній галузях;
- приведення законодавчо-нормативної бази будівельної та житлово-комунальної галузей до єдиних принципів технічного регулювання та верховенства технічного регламенту;
- впровадження параметричного методу нормування;
- встановлення на стадії проектування вимог до експлуатації будівель і споруд, які за умови реалізації передбачених проектом заходів забезпечать безпечне використання об'єкта за функціональним призначенням протягом встановленого терміну експлуатації.

#### 4. ВІДКРИТІ ПИТАННЯ

Наведені особливості запровадження сучасних міжнародних принципів технічного регулювання в будівельній галузі свідчать про необхідність проведення заходів з метою приведення чинної нормативно-законодавчої бази у відповідність з вимогами Угоди і створення умов для уникнення технічних бар'єрів в господарській діяльності країни на внутрішньому і міжнародному ринку. Найбільш актуальним при проведенні зазначених заходів є вирішення наступних питань:

1. Необхідно ліквідувати штучне галузеве розподілення життєвого циклу будівель і споруд на етапи будівельні і експлуатаційні. Потребується налагодження реальної співпраці будівельних і житлово-комунальних підрозділів Мінрегіону у визначенні єдиного підходу до забезпечення пріоритету основних вимог Технічного регламенту з урахуванням чинних нормативно-правових і нормативних актів, правил і нормативних документів.
2. Наміри щодо доцільних змін підходів необхідно сформувати у вигляді концепції забезпечення системи технічного регулювання при будівництві та експлуатації будівель і споруд, в першу чергу житлово-громадського призначення.
3. Комплексне уявлення про можливості і напрямки вдосконалення бази нормативних актів і документів спонукає до визначення нових форм забезпечення принципів параметричного методу нормування, необхідних строків і ресурсів, доцільності залучення міжнародної допомоги і консультацій.
4. Нагальними стають перегляд і коригування (в разі необхідності) проектів регуляторних актів, підготовлених Мінрегіоном, приведення їх у відповідність з концептуальними засадами технічного регулювання властивостей об'єкта на всіх етапах його життєвого циклу. Терміново необхідно провести остаточне законодавче уточнення статусу, зони регулювання і місця будівельних норм в системі технічного регулювання, а також запровадження нової версії галузевого Технічного регламенту, ідентичного європейському. Відповідні законопроекти знаходяться на розгляді у Верховній Раді України і в окремих аспектах потребують синхронізації відповідно до концептуальних принципів.
5. У разі уточнення положень проектів зазначених регуляторних актів виникне потреба в перегляді законопроектів, що знаходяться на розгляді ВРУ і призначенні для вирішення соціально важливих

проблем забезпечення доступності людей з інвалідністю і маломобільних верств населення.

Проведення запропонованого комплексу заходів потребує вирішення організаційних і правових проблем на міжгалузевому рівні, але їх уникнення підвищує ризик консервування відмінності національних і європейських підходів до технічного регулювання у будівельній галузі.

### Література

1. [Конституція України](#);
2. [Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV](#);
3. [Угода про технічні бар'єри у торгівлі](#);
4. [Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» від 15.01.2015 № 124-VIII](#);
5. [Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 № 1764 «Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд»](#);
6. [Закон України «Про будівельні норми» від 05.11.2009 №1704-VI](#);
7. [Директива Співтовариств 89/106/ЄЕС щодо зближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав – членів ЄС стосовно будівельних виробів](#)
8. [постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 547 «Про затвердження Порядку застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу»](#)
9. Регламент (ЄС) № 305/2011 Європейського Парламенту та Ради від 9 березня 2011 р., що встановлює гармонізовані умови для розміщення на ринку будівельних виробів та скасовує Директиву Ради 89/106/ЄЕС (Офіційний вісник ЄС, L 88, 4 квітня 2011 р., с. 5-43).
10. [Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями](#);
11. [Проект Закону України «Про основні вимоги до споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів»](#);
12. [Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII](#);
13. [Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про будівельні норми»](#);
14. Закон України «Про стандартизацію» від 05.06.2014 № 1315-VII;
15. [Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 1163-р «Про визначення державного підприємства, яке виконує функції національного органу стандартизації»](#);
16. [Національні стандарти, на які є посилання у нормативно-правових актах](#);
17. [Кодекс України про адміністративні правопорушення](#);
18. [Постанова Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 913 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг \(крім професійної діяльності на ринку цінних паперів\)»](#).

## В. УПРАВЛІННЯ ВАРТІСТЮ ЖИТТЄВОГО ЦИКЛУ

### 1. ПРОБЛЕМИ

Об'єкти нерухомості за відсутності непередбачуваних руйнацій можуть експлуатуватися упродовж відносно тривалого періоду – 100 і більше років, а нові будівлі та споруди постійно додаються до існуючого фонду. Відтак все більша частка інвестицій капіталізується у нерухомості, спрямовується не на нове будівництво, а на безпечне утримання об'єктів - їхній ремонт, модернізацію та реконструкцію, а також на поточне технічне обслуговування. Усі відповідні капітальні та поточні витрати ми розуміємо як інвестиції, а всі результати (доходи, власні вигоди тощо) як відповідні складові їхньої окупності.

На довгому часовому проміжку в управлінні об'єктами стала очевидною і актуальною доцільність розширення періоду їхнього вартісного аналізу від будівництва до тривалого процесу моніторингу і контролю їхнього життєвого або, принаймні, будівельно-експлуатаційного циклу, упродовж якого здійснювані капітальні інвестиції пов'язуються зі скороченням наступних поточних витрат, збільшенням наступних доходів або вигід власника, у першу чергу, у публічній сфері.

Як не дивно, у країнах, що розвиваються, у тому числі в Україні, незважаючи на дефіцит бюджетних коштів, такий підхід та інструментарій у державному управлінні не поширені. Лише у міжнародних проектах такі країни змушені відповідним чином обґрунтовувати капітальні інвестиції.

Є кілька причин, чому оцінка життєвого циклу використовується, на жаль, не так широко. Це - відсутність накопичуваної відкритої інформації про здійснені попередні капітальні та поточні витрати на об'єктах; відсутність достовірних і актуальних даних про поточні витрати і експлуатаційні якості (вигоди); недостатня інформованість про рівень майбутніх витрат з експлуатації об'єктів; відсутність зручного формату представлення комплексної інформації, а відтак - відсутність мотивації у застосуванні концепції.

Методологічні основи. У світовій практиці Г. Херві перший обґрунтував урахування витрат життєвого циклу (Life Cycle Costing - LCC) як загальної вартості володіння об'єктом упродовж терміну служби. Ця вартість включає у себе всі витрати, пов'язані з підготовчим етапом, створенням системи, ремонтом, заміною та утилізацією, а також утриманням, навчанням персоналу та експлуатаційними витратами. Основні процедури управління у концепції Г. Херві наступні: визначення вартості елементів; визначення структури витрат по елементах; створення кошторисної бази; розробка методів визначення та аналізу вартості життєвого циклу [1].

Стосовно об'єктів нерухомості структура вартості спорудження (наприклад, прямі і накладні витрати, прибуток), виявляються недостатніми для LCC. Більш широке охоплення елементів вартості полягає в урахуванні послідовності формування витрат: підготовка (обґрунтування) – капітальні інвестиції у спорудження – витрати на утримання та експлуатацію.

Щодо самої кошторисної вартості спорудження, зокрема в умовах України, то вона детально розглядається у підрозділі Аналітичної записки 11 та у публікації автора [2].

Д. Хеворт, розглядаючи LCC з позицій аналізу вартості (Life Cycle Costing Analysis - LCCA), запропонував керуватись наступними принципами: показники вартості життєвого циклу повинні застосовуватися на всіх рівнях прийняття рішень у процесі проектування (тактичному і стратегічному, рівні об'єкту та портфелю нерухомості власника); вартість життєвого циклу повинна включати в себе всі функціональні витрати в межах об'єкта; аналітичні процедури і результати мають бути сумісні з системами фінансового планування і контролю, що особливо актуально для вітчизняних умов [3]. Більше того, інформаційне забезпечення має підпорядковуватись завданням ефективного менеджменту.

Таким чином, переваги концепції життєвого циклу щодо об'єктів нерухомості можна резюмувати наступним чином:

- концепція визначає вплив результатів попередніх дій на отримання у перспективі менших витрат, допомагає знаходити правильний баланс між початковими інвестиціями і експлуатаційними (поточними) витратами;
- мислення категоріями життєвого циклу може сприяти довгостроковій економії, на відміну від короткострокової економії чи прибутковості.

У вітчизняній літературі ідея використання методу LCC у капітальному будівництві була вперше викладена на початку 90-х років Ніколаєвим В.П., зокрема, у роботі [4], в останні роки отримала розвиток у роботі [5], де автор передбачав визначати окупність капітальних інвестицій не тільки за рахунок доходів від виробництва, а розглядаючи окремо і експлуатаційні витрати, пов'язані саме з нерухомим об'єктом.

Генезис ідеї вартості життєвого циклу призвів у результаті до появи оновленої концепції так званої «повної оцінки існування» об'єкту (Whole Life Appraisal - WLA) - систематичного обліку зацікавленими суб'єктами не тільки всіх витрат, але й доходів, вигід і результатів, пов'язаних з набуттям у власність активу протягом його фізичного, економічного або функціонального терміну служби з метою зведення до мінімуму загальних витрат по об'єкту, максимізації результатів, а загалом – забезпечення максимального ефекту.

Так, Р. Фленеген, К. Джевел та Д. Нормен [6] вказують і на генезис відповідних понять: «вартість використання» - «вартість життєвого циклу» - «повна оцінка існування». У першому випадку йдеться про витрати на вже створеному об'єкті, у другому про суму витрат на будівництво та утримання об'єкту, в останньому - акцент робиться на співвідношення усіх витрат життєвого циклу і експлуатаційних якостей як вигід (цінності). Це показує зміну підходів до вибору оптимальних рішень та їхнього нормативно-методичного та інформаційного забезпечення. Щодо ліквідаційної вартості об'єкта концепція WLA говорить, що на цій стадії можуть бути як доходи від реалізації, підвищення ціни на землю, так і витрати від зносу або нематеріальні витрати (штрафи тощо). При цьому важливо, що не завжди йдеться про обов'язкове збільшення початкових капітальних інвестицій заради наступного скорочення поточних та капітальних витрат упродовж певного часу. Бажаною є ситуація скорочення тих і інших витрат та збільшення терміну експлуатації в результаті застосування підходів WLC.

Концепція LCC-LCCA-WLA була успішно реалізована у державному управлінні у розвинених країнах. Так, вона стала обов'язковою для об'єктів державного сектору Швеції, Японії, Австралії, США. На шляху до впровадження концепції знаходяться деякі країни Південної Америки.

Сьогодні концепція оцінки життєвого циклу успішно використовується у Великобританії в рамках так званої «приватної фінансової ініціативи» (Private Financial Initiative - PFI), близького аналогу нашого державно-приватного партнерства у реалізації довгострокових проектів, таких як школи, лікарні, дороги. За цих обставин усі витрати упродовж терміну служби і експлуатаційні якості стають важливими у подібних угодах і вимагають попередньої оцінки.

На жаль, концепція життєвого циклу так і не знайшла ані широкого, ані комплексного застосування у вітчизняній практиці інвестиційно-будівельної діяльності та при експлуатації об'єктів нерухомого майна.

## 2. ПРОПОЗИЦІЇ

Регламентация процесів життєвого циклу будівель у вітчизняній нормативній базі та напрями її удосконалення. Регулювання у галузі будівництва здійснюється з дотриманням державних будівельних норм України, що затверджуються центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури. Зокрема об'єкти житла регламентуються ДБН А.2.2-3:2014 Склад та зміст проектної документації [7]; ДБН В.2.2-15:2015 Житлові будинки. Основні положення [8].

Основні засади організаційних, господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг між їхніми виробниками, виконавцями і споживачами, а також їхні права та обов'язки регулюється Законом України «Про житлово-комунальні послуги» [9].

Відповідно до статті 1 «Балансоутримувач будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд (далі - балансоутримувач) - власник або юридична особа, яка за договором з власником утримує на балансі відповідне майно, а також веде бухгалтерську, статистичну та іншу передбачену законодавством звітність, здійснює розрахунки коштів, необхідних для своєчасного проведення капітального і поточного ремонтів та утримання, а також забезпечує управління цим майном і несе відповідальність за його експлуатацію згідно з законом». Управитель - особа, яка за договором з власником чи балансоутримувачем здійснює управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд (далі - управління будинком) і забезпечує його належну експлуатацію відповідно до закону та умов договору. «Утримання будинків і прибудинкових територій - господарська діяльність, спрямована на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи щодо забезпечення експлуатації та/або ремонту жилих та нежилих приміщень,



будинків і споруд, комплексів будинків і споруд, а також утримання прилеглої до них (прибудинкової) території відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством». Власник приміщення, будинку, споруди, житлового комплексу або комплексу будинків і споруд - фізична або юридична особа, якій належить право володіння, користування та розпоряджання приміщенням, будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд, зареєстроване у встановленому законом порядку.

Правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків, споруд та їх комплексів визначено у Законі України «Про архітектурну діяльність» [10]. «Проект - документація для будівництва об'єктів архітектури, що складається з креслень, графічних і текстових матеріалів, інженерних і кошторисних розрахунків, які визначають містобудівні, об'ємно-планувальні, архітектурні, конструктивні, технічні та технологічні рішення, вартісні показники конкретного об'єкта архітектури, та відповідає вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил».

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [11] проектна документація - затверджені текстові та графічні матеріали, якими визначаються містобудівні, об'ємно-планувальні, архітектурні, конструктивні, технічні, технологічні вирішення, а також кошториси об'єктів будівництва.

Незважаючи на те, що у нормативній базі України не має чіткого визначення поняття «проекування», необхідно розуміти, що відповідно до норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» до проектування потрібно віднести таку послідовність дій: передпроектні роботи, проектні роботи, експертиза проекту та затвердження.

Передпроектні роботи - роботи, які можуть виконуватись до початку процесу проектування для визначення принципових об'ємно-просторових та містобудівних рішень та регламентуються [56] та ДБН А.3.1-5:2016 «Організація будівельного виробництва» [12]. Проектні роботи (проектування у вузькому розумінні цього терміну) - це роботи, пов'язані зі створенням проектної документації для об'єктів будівництва». Визначається відповідно до ДБН А.2.2-3-2014 «Зміст і склад проектної документації на будівництво».

Експертиза проекту будівництва - діяльність фахівців-експертів, які мають відповідні кваліфікаційні сертифікати і за дорученням замовника надають рвіти щодо відповідності проектних рішень вимогам законодавства, державним нормам, стандартам, будівельним нормам і правилам та які несуть відповідальність за достовірність наданих звітів.

Визначення об'єктів регламентується [7]: «Комплекс (будова) - сукупність будинків, будівель, споруд будь-якого призначення, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, будівництво яких здійснюється за єдиною проектною документацією».

«Правила утримання жилих будинків і прибудинкових територій» [13], визначають, що експлуатаційні параметри елементів будинку - це сукупність технічних, санітарно-гігієнічних, екологічних, ергономічних та естетичних характеристик будинку, які визначають його експлуатаційні якості. Технічне обслуговування жилих будинків - комплекс робіт, спрямованих на підтримку справності елементів будівель чи заданих параметрів та режимів роботи технічного обладнання. Технічне обслуговування жилих будинків включає роботи з контролю за його станом, забезпечення справності, працездатності, наладки і регулювання інженерних систем тощо.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає, що обстеження об'єкта будівництва здійснюється з метою оцінки його відповідності основним вимогам до будівель і споруд, визначеним технічним регламентом, та вжиття обґрунтованих заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час його експлуатації.

Відповідно до Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва [14], обстеження об'єкта включає комплекс заходів, спрямованих на визначення і проведення оцінки фактичних значень параметрів технічного стану будівельних конструкцій, характеристик основи фундаментів, інженерних мереж і систем (крім технологічного устаткування), що характеризують експлуатаційну надійність об'єкта (в тому числі забезпечення доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до реконструйованих або збудованих об'єктів житлового та громадського призначення). Постановою передбачено, що результати проведених технічного обстеження чи моніторингу відображаються у паспорті об'єкта, форму якого затверджує Мінрегіон. Здійснюється згідно ДСТУ-Н Б В.1.2-18:2016 «Настанова щодо обстеження будівель і



споруд для визначення та оцінки їх технічного стану» [15].

Технічний паспорт на квартирний (багатоповерховий) житловий будинок - документ, у якому щорічно відображаються відомості про технічний стан житлового будинку та про проведені ремонти.

Поняття ремонтів визначається Правилами утримання будинків і прибудинкових територій як сукупність робіт на об'єкті будівництва, введеному в експлуатацію в установленому порядку, без зміни його геометричних розмірів та функціонального призначення, що передбачають втручання у несучі та огорожувальні системи, при заміні або відновленні конструкцій чи інженерних систем та обладнання, у зв'язку з їх фізичною зношеністю та руйнуванням, поліпшення експлуатаційних показників, а також благоустрій території.

Відповідно до ДБН А.2.2-3-2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво», реконструкція - це перебудова введеного в експлуатацію в установленому порядку об'єкту будівництва, що передбачає зміну його геометричних розмірів та/або функціонального призначення, в наслідок чого відбувається зміна основних техніко-економічних показників, забезпечується поліпшення умов експлуатації та якості послуг.

Підготовчі роботи з підготовки знесення будівель і споруд, порушення елементів благоустрою в межах відведеної земельної ділянки - регламентуються ДБН А.3.1-5:2016 «Організація будівельного виробництва».

Новий Містобудівний кодекс України, який регламентуватиме містобудівну діяльність зокрема за такими складовими: архітектурно-будівельне проектування та експертиза; будівництво (нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт); експлуатація об'єктів нерухомості за призначенням, на нашу думку, повинен містити удосконаленні положення.

*Оскільки, як видно, у вітчизняній практиці наскрізне нормативне регулювання вартості життєвого циклу відсутнє, пропонуємо скористатися як рекомендаціями зарубіжними аналогами.*

Загальним міжнародним документом, який забезпечує використання LCC-LCCA-WLA в управлінні експлуатацією об'єктів (Facility Management), є стандарт ISO 14040 [16]. Прогнозування термінів служби, обслуговування та заміни об'єктів та елементів з метою безпеки регулюються стандартом ISO 15686 [17]. Більш засадничим, базовим документом є стандарт з менеджменту активів ISO 55000 [18].

Виходячи зі стандартних вимог, актуальним і значимим для підприємств і організацій є перехід до оцінки в повному обсязі всіх витрат по можливих альтернативах проекту і вибору того варіанту, який забезпечить мінімальну загальну вартість об'єкту власності за умови його належної якості і функціональності. Тому LCC-LCCA-WLA повинен виконуватися на якомога ранньому етапі проектування, коли ще існує можливість мінімізації витрат при зміні проектних рішень.

Застосування методу ґрунтоване на наступній класифікації основних видів витрат протягом життєвого циклу: первинні капітальні витрати, енерговитрати, інші експлуатаційні і фінансові витрати. Первинні витрати можуть включати капітальні інвестиції у будівництво або реконструкцію будівель і споруд, придбання обладнання.

Детальна оцінка кошторисної вартості будівництва не є необхідною для попередніх економічних розрахунків альтернативних проектів технічних систем. Спочатку вартість проектів оцінюється за статистичними даними об'єктів-аналогів, або визначається по державних або недержавних збірниках і базах даних.

У США, наприклад, використовуються модель Tri-services Parametric Estimating System - TPES, що розроблена в Національному інституті будівельних наук (National Institute of Building Sciences - NIBS) і міститься в базі Construction Criteria Base, - CCB<sup>1</sup>. Модель передбачає оцінку вартості різних типів будівель, визначаючи основні їх параметри (поверховість, площі і об'єм, периметр). Для цих же цілей може бути також використана система Success Estimator компанії US Cost<sup>2</sup>.

У ході подальшого проектування LCCA може бути навіть кілька разів повторений у міру того, як з'являється детальніша інформація про проектні рішення та вартість об'єкту. Детальніші вартісні оцінки виробляються на різних стадіях розробки проекту (30, 60 і 90% готовності). Ці розрахунки у США виконуються за допомогою збірників одиничних розцінок Commercial Unit Price Book - CUPB

1 <http://www.wbdg.org/>

2 <http://www.uscost.com/>

або бази даних R. S. Means Building Construction Cost Database<sup>3</sup>.

Що стосується вартості матеріалів і обладнання, то їх можна отримати у базах даних Американського товариства з випробування матеріалів – ASTM International<sup>4</sup> або інших. Експлуатаційні витрати споруд на енергію, воду тощо визначаються на підставі поточних норм витрат і цінових прогнозів. Оскільки витрати енергії і, до деякої міри – води, залежать від конфігурації споруди і конструкцій, то ці витрати зазвичай оцінюються для будівлі в цілому, а не для окремих її компонентів.

На початковій стадії проекту, дані відносно енергоспоживання можна знайти в комп'ютерних програмах Energy-10<sup>5</sup>, Equest<sup>6</sup> та інших. Програми ENERGY PLUS (DOE), Doo-2.1e, BLAST вимагають детальнішої вхідної інформації, доступної на пізніх стадіях проектування. Інші пакети програм, призначені для вибору обладнання, розповсюджуються його виробниками.

Прогнозні ціни на енергію можуть бути отримані безпосередньо від постачальника, або з бази даних прогнозу зростання цін на енергію. Витрати на водопостачання визначаються аналогічно. Інші експлуатаційні витрати – на утримання і ремонт – нормувати важче. Тому для розрахунків часто використовуються інженерні експертні оцінки. Проте, в США можна знайти і статистичну інформацію та методики її використання і здійснювати розрахунки середньої вартості експлуатації на одиницю площі залежно від віку, місця розташування, поверховості, площі будівлі. А ось система Whitestone Research Building Maintenance and Repair Cost Reference надає річні витрати по елементах будівлі, як і витрати на повний експлуатаційний термін.

Фінансові витрати пов'язані переважно з процентними ставками і податками. Для бюджетних проектів процентних ставок або немає, або використовуються так звані соціальні норми дисконту, хоча це – дискусійне питання. При фінансуванні через спеціальні фонди – ставки можуть бути пільговими.

У недержавному секторі фінансові витрати слід планувати на загальних підставах. Крім того, в процесі ухвалення інвестиційного рішення слід враховувати і не грошові витрати, а особливо – вигоди. Для цього пропонується використовувати методику Cost-effective—consider Non-monetary Benefits<sup>7</sup>.

Параметри, використовувані при аналізі теперішньої вартості (Present Value), наступні. Ставка дисконту, як відомо, є мінімальною прийнятною нормою прибутку інвестора. Для проектів, що фінансуються з держбюджету, держава визначає і публікує нормативне значення ставки дисконтування без урахування інфляції<sup>8</sup>. Горизонт проекту, наприклад, у федеральній програмі енергоменеджменту (FEMP), обмежений 40 роками. У проектах по контрактах на енергозбереження горизонт визначається терміном повернення кредиту. Інфляція враховується шляхом вживання в розрахунках постійного або змінного курсу. Причому, перший підхід рекомендується для державних проектів.

Визначення теперішньої вартості життєвого циклу здійснюється за формулою:

$$LCC = I + E + W + O + R - S,$$

де: LCC – теперішня вартість життєвого циклу; I – початкові інвестиції; E – енерговитрати; W – витрати на водопостачання; O – неенергетичні експлуатаційні витрати; R – вартість капітальних ремонтів тощо; S – залишкова вартість.

При виборі варіантів проекту використовуються і додаткові показники: чиста економія (Net Savings - NS) - економія при експлуатації мінус різниця в капітальних інвестиціях; відношення економії до інвестицій (Savings-to-investment Ratio - SIR) - відношення економії до різниці в капітальних інвестиціях; приведена внутрішня норма прибутку (Adjusted Internal Rate of Return - AIRR) - річна прибутковість альтернативного проекту протягом аналізованого періоду, включаючи внутрішні реінвестиції з дисконтуванням; проста і дисконтована окупність (SPB і DPB).

Використання тих чи інших показників також регламентується державними нормативними

<sup>3</sup> <http://rsmeans.reedconstructiondata.com/>

<sup>4</sup> <http://www.astm.org/>

<sup>5</sup> <http://www.wbdg.org/tools/>

<sup>6</sup> <http://doe2.com/equest/>

<sup>7</sup> <https://secure.whitestoneresearch.com/>

<sup>8</sup> [http://www.wbdg.org/design/consider\\_benefits.php/](http://www.wbdg.org/design/consider_benefits.php/)

документами. Наприклад, Федеральним регулятивним кодексом 10 CFR 436a<sup>9</sup> передбачене використання показника SIR або AIRR для ранжування проектів в умовах обмеженого фінансування. Показники NS, SIR і AIRR використовуються при порівнянні проектів на однаковому горизонті. Показники окупності порівнянні, якщо вони розраховані на весь період аналізу, а не лише протягом періоду окупності. Критерії оцінки за названими показниками наступні: мінімум LCC, NS > 0 (для визначення ефективності проекту; SIR > 1, AIRR > ставки дисконту (для ранжування проектів); SPB, DPB < періоду аналізу проекту.

Крім того, здійснюється аналіз невизначеності, чутливості і використовується низка інших підходів, щоб уникнути ризиків. Вони описані детально в *Techniques for Treating Uncertainty and Risk in the Economic Evaluation of Building Investments*, що видається Національним інститутом стандартів і технологій (NIST).

Використання комп'ютерних програм значно полегшує процедуру LCCA, допомагає готувати документацію. Нижче наведено декілька поширених програм, що рекомендуються в США: Building Life-cycle Cost (BLCC) Program – розроблена NIST для Міністерства енергетики, програми FEMP, ECONPACK — розроблені для проектів, що фінансуються Міністерством оборони США, а також Success Estimator і Energy-10. В цілому, нормативне регулювання застосування процедури LCCA регламентоване цілим рядом державних документів США.

Як ми зазначали вище, у розвиток описаного загального підходу, на основі аналізу останніх зарубіжних методик, можна побачити застосування у проектуванні критерію сестейнабільності як стійкої (сталой) ефективності, який додатково розглядає не тільки енергетичні витрати, але й інші показники:

$$LCCs = I + Re + C + M + П,$$

де: LCCs – вартість експлуатації об'єкта упродовж життєвого циклу з аналізом сестейнабільності; I – початкові інвестиції у створення об'єкта (можливо по конструктивних елементах); Re – вартість капітальних ремонтів по конструктивних елементах; C – інші експлуатаційні витрати при "споживанні" властивостей об'єкта власником або користувачами; M – витрати на утримання об'єкта; П – витрати на відновлення природного середовища.

Попри очевидну складність такого підходу і віддалену перспективу його застосування для України, ми вважаємо, що в іншому випадку ринкова вартість об'єкта не може бути економічно і науково обґрунтована, відтак – витрати на спорудження та утримання об'єктів апіорі не можуть бути оптимальними.

### 3. ВИСНОВКИ

Методологічною базою економіки та управління будівельними об'єктами є інвестиційна теорія вартості життєвого циклу, яка вимагає комплексного розгляду стадій проектування, будівництва та експлуатації будівель і споруд аж до знесення. Відповідно до цього формується нормативно-методичне та інформаційне забезпечення управління будівництвом як будівельним об'єктом.

Планування інвестицій пов'язане з проектуванням об'єкта і включає в себе аналіз і вибір проектного рішення за критерієм функціональності об'єкта і вартості життєвого циклу. Проектування безпосередньо будівництва базується на виборі кращих організаційно-технічних рішень за критерієм вартості спорудження об'єкта при заданих функціональних характеристиках.

Управління будівництвом здійснюється за допомогою методів і засобів управління проектами, які в залежності від цілей проекту можна застосовувати і до всього життєвого чи інвестиційного циклу.

Управління утриманням і експлуатацією об'єкта здійснюється, розглядаючи його як створені матеріальні активи, або нерухомість власника, використовуючи методи управління утриманням об'єкта як технічної системи і методи управління експлуатацією як раціональною організацією використання його споживчих властивостей.

Концепція LCC-LCCA-WLA повинна бути на нормативному та методичному рівні впроваджена у процес проектування, починаючи з його ранніх стадій, щоб забезпечити найкраще співвідношення ціни і якості шляхом розгляду та обґрунтування варіантів проектних рішень з орієнтацією на експлуатаційні якості. Це ж стосується проектів капітального ремонту та реконструкції.

<sup>9</sup> <http://www1.eere.energy.gov/femp> <http://www.whitehouse.gov/omb/>

Таким чином, концептуальний підхід для прийняття економічно ефективного рішення при виборі варіанту проекту нового будівництва чи оновлення об'єктів не повинен обмежуватися однією тільки оцінкою кошторисної вартості будівельних робіт, тим більше, її мінімізацією. Відтак ми пропонуємо запроваджувати обов'язкове визначення вартості життєвого циклу у проектуванні будівництва, капітального ремонту і реконструкції об'єктів у публічному секторі (державному і комунальному секторах), для чого необхідно започаткувати:

- ведення баз даних щодо структури і вартості будівельних контрактів, формування на цій основі нової кошторисно-нормативної бази у будівництві;
- створення бази даних управителями і нормування експлуатаційних витрат, у т.ч. на утримання будинків та споруд;
- створення національних або адаптацію зарубіжних програмних комплексів для інформаційного моделювання аналізу вартості життєвого циклу.

## Література

1. Harvey G. Life-cycle costing: a review of the technique // Management accounting, October, 1976. - P. 343 - 347.
2. Ніколаєв В.П. Нові засади ціноутворення в інвестиційно-будівельному процесі / В.П.Ніколаєв // Формування ринкових відносин в Україні: Зб.наук.праць / Наук. ред. І.Г. Манцуров. - К.: НДІ Мінекономрозвитку і торгівлі, 2010. - №. 4.- С. 71 -77.
3. Haworth D. The principles of life-cycle costing // Industrial forum, 1975. - Vol. 6. - P. 13 - 20.
4. Николаев В.П. Введение в рыночную экономику строительства / В.П. Николаев. - К.: Будівельник, 1991. - 88 с.
5. Николаев В.П. Информационное и нормативно-методическое обеспечение анализа жизненного цикла капитальных инвестиций / В.П.Николаев // Формування ринкових відносин в Україні: Зб.наук.праць / Наук. ред. І. Г. Манцуров. - К.: НДІ Мінекономрозвитку і торгівлі, 2011. - №. 9. - С. 88 - 93.
6. Flanagan R., Jewell C., Norman G. Whole life appraisal for construction / John Wiley and Sons, 2005. - 182 p.
7. ДБН А.2.2-3-2014 Склад та зміст проектної документації. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.afo.com.ua/doc/DBN\\_A.2.2-3-2014.pdf](http://www.afo.com.ua/doc/DBN_A.2.2-3-2014.pdf)
8. ДБН В.2.2-15:2015 Житлові будинки. Основні положення [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://dbn.at.ua/load/normativy/dbn/dbn\\_v\\_2\\_2\\_15\\_2015\\_zhitlovi\\_budinki\\_osnovni\\_polozhennja/1-1-0-1184](http://dbn.at.ua/load/normativy/dbn/dbn_v_2_2_15_2015_zhitlovi_budinki_osnovni_polozhennja/1-1-0-1184)
9. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2189-19>
10. Закон України «Про архітектурну діяльність» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/687-14>
11. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
12. ДБН А.3.1-5:2016 «Організація будівельного виробництва» [Електронний ресурс]. - Режим доступу:
13. Правила утримання жилих будинків і прибудинкових територій [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0927-05>
14. Порядок проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D0%BF>
15. ДСТУ-Н Б В.1.2-18:2016 «Настанова щодо обстеження будівель і споруд для визначення та оцінки їх технічного стану» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://pdf.sop.zp.ua/standart\\_dstu-n\\_b\\_v\\_1\\_2-18\\_2016.pdf](http://pdf.sop.zp.ua/standart_dstu-n_b_v_1_2-18_2016.pdf)
16. ISO 14040: 2006. Экологический менеджмент. Оценка жизненного цикла. Принципы и структурная схема. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.iso.org/iso/ru/catalogue>
17. ISO 15686-4: 2014. Строительство зданий. Планирование срока службы с использованием информационного моделирования зданий. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.iso.org/iso/ru/iso\\_catalogue](http://www.iso.org/iso/ru/iso_catalogue)
18. ISO 55000: 2014. Менеджмент активов. Обзор, принципы и технология. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.iso.org/iso/ru/home/store/catalogue\\_tc](http://www.iso.org/iso/ru/home/store/catalogue_tc)

**Професійна та академічна освіта у сфері архітектури, містобудування, будівництва та її формати. Кадрове забезпечення галузі: запит та пропозиція на ринку профільних спеціалістів (інженери, будівельники, містобудівники, архітектори, урбаністи).**

**Навчання та освіта для державних службовців в муніципалітетах.**

**Стандарти та вимоги до професійної кваліфікації.**

**Комунікація у сфері – платформи та процедури.**

Автори:

Кашенко Олександр – д.т.н., професор, декан Архітектурного ф-ту КНУБА

Кондель-Пермінова Наталя – секретар Вченої Ради ІНАРХ НСАУ, кандидат архітектури, старший науковий співробітник Інституту проблем сучасного мистецтва Академії мистецтв України

Колесніков Костянтин – член правління КоНСАУ, член президії UaGBC, координатор Київської Стратегічної Спільноти

Яценко Віктор – кандидат архітектури, професор, доцент кафедри містобудування КНУБА, викладач кафедри ландшафтно́ї архітектури

За участі:

Назаренко Іван – Академія будівництва України, президент, доктор технічних наук, професор КНУБА

Дюжев Сергій – Інститут архітектурного менеджменту

## 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Зі зміною суспільно-економічної формації в Україні трансформаційні процеси істотно охопили й сферу архітектури, містобудування та будівництва, яка опинилася перед низкою проблем, пов'язаних із пошуком нового визначення регіональної та національної ідентичності в умовах глобалізації. Перед фаховими спільнотами постали нові виклики, обумовлені транспрофесійними тенденціями – змінами фундаментальних змістів професіоналізму.

У відтворенні професіоналізму, як і самого життя, провідна роль належить освіті – діяльності, яка відповідає за поновлення кадрового потенціалу, фахову просвіту громадськості. Професійна освіта являє собою складний процес, організований на різних рівнях й у відповідних інституціях.

В Україні історично склалися глибокі освітні традиції в підготовці фахівців у галузі архітектури, містобудування, будівництва різних рівнів і напрямків, сформувалася мережа вищих навчальних закладів для забезпечення в цілому безперервної освіти.

**1. Однак останнім часом *результати містобудівної та будівельної діяльності в Україні викликають у суспільстві все більше невдоволень, які впливають із*** якості нової забудови (як результат проектування та будівництва), а також неналежної експлуатації будинків, споруд та інфраструктури. Внаслідок чого маємо численні громадські протести, що ставлять невтішний діагноз не тільки забудовникам, а й владі, яка потурає бізнесу та не узгоджує інтереси містян та інвесторів. Комунікативні заходи влади здебільшого спрямовані на «гасіння пожеж». В них чітко віддзеркалюються, в першу чергу, бізнесові та владні інтереси, застосовуються маніпулятивні



механізми взаємодії з громадськістю.

Майже миттєвий перехід будівельної галузі України до ринкових умов не дав часу для створення захисних механізмів від всевладдя грошового інтересу. В Європі процеси співвіднесення ринку і суспільного блага формувалися десятиліттями. Були вироблені певні механізми застосування обмежень у ринкових відносинах, які й обумовлюють високу якість прийнятих рішень (збереження історичного середовища, дотримання екологічних вимог тощо).

Діяльність містобудівної сфери останніх десятиліть орієнтована на інтереси забудовника (інвестора/будівельної компанії/девелопера), який діє переважно у власних інтересах без урахування суспільних потреб. Тому профільні фахівці досить далеко відійшли від соціальних ідей. У сучасній ситуації ніякої соціальної відповідальності не несе і влада. Тому на сьогодні постала **гостра проблема відповідальності перед суспільством за наслідки містобудівної (проектної) та будівельної (реалізація проектних рішень) діяльності**.

**2. У сфері містобудування і будівництва спеціалізація досягла значного рівня розгалуження. Фахові напрямки виокремилися у окремі професії (наприклад, архітектор та будівельник) й втратили між собою зв'язки як наукові, так і в ході реалізації проектних рішень, втратили змістовну взаємодію. У підсумку ніхто не відповідає за кінцевий результат.** Історично цілісність професії утримувала архітектура, яка й об'єднувала, організовувала спеціалістів різних фахів. Однак зараз ця вкрай необхідна суспільна місія професією не відтворюється: цінності суспільства споживання призвели до деформації професійних засад. Так, наприклад, архітектори, у своїй переважній більшості, «грають на пониження» або приниження своєї місії. Архітектура зведена до формального, а іноді і необов'язкового етапу у великих інвестиційних циклах, до набору функцій по забезпеченню комфорту, до вміння створювати просторові атракціони. Вже не майстерність комплексного вирішення соціальних проблем, а привабливість і незвичність споруди стали запорукою ринкового успіху.

**3. Останнім часом стався розрив між культурно-ідеологічною орієнтацією в професії будівничих старшого покоління й інвестиційно-менеджеральною орієнтацією фахівців нової генерації.** Цей розрив стає причиною втрати історичних коренів професії, втратою її суспільно-історичної місії. На цей час молоді спеціалісти, працюючи для окремих представників еліт, виховуються у нехтуванні соціальними зобов'язаннями, що призводить до нехтування соціальною функцією предмету проектування (як, до речі, і екологічною, естетичною, культурною...), а перевагу віддають економічній функції. Наприклад, архітектурна діяльність перетворилася на цілком обслуговуючу, бо архітектор вирішує лише ті завдання, які йому висуває замовник і, відповідно, за які йому платять. Зрозуміло, що платить йому не суспільство, тому професійна діяльність архітектора все щільніше зростається з великим бізнесом.

#### **4. Зруйнована/спотворена внутрішня професійна та міжпрофесійна комунікація у сфері**

Фрагментарність, яка притаманна сучасному стану сфери, не дає можливості осмислено організувати взаємодію фахівців та професіоналів. Епізодично взаємодія відбувається у конкретних робочих процесах (наприклад, під час експертизи складних проектів), але не організована як систематична комунікація. Суспільно значимі змісти взаємодії профільних фахівців майже повністю втрачені. Домінуючими сенсами у сфері виступають особистий успіх та примноження власних статків. У підсумку відсутність внутрішньої професійної та міжпрофесійної комунікації призводить до застою, або навіть до деградації професій, зниженню конкурентоздатності українських професіоналів на глобальних ринках.

#### **5. Критичне зменшення фундаментальних досліджень**

Негативні наслідки містобудівної та будівельної діяльності багато в чому обумовлені відсутністю випереджальних фундаментальних досліджень, спеціальних знань про основні аспекти сучасної соціокультурної ситуації, а також – про власне облаштування містобудівної діяльності та перспективи її трансформацій.

Недостатньо проводяться фундаментальні наукові дослідження по напрямкам: система розселення України, функціонально-планувальна організація поселень та їх окремих частин (просторове планування), збереження історико-культурної спадщини в Україні, визначення напрямків розвитку освіти тощо в нових соціально-економічних умовах, де задіяні різні стейкхолдери.

Також, недостатність фундаментальних досліджень стримує здійснення суттєвих змін у методиці



навчання. У навчальному процесі повільно запроваджуються сучасні технології, майже не координується діяльність вищих навчальних закладів та проектних організацій, слабо відпрацьовуються форми їх співпраці.

**6. На сьогодні в Україні не розроблена принципова концепція перебудови архітектурно-містобудівної та будівельної систем освіти відповідно до нових соціально-економічних умов.**

Українське містобудування має історичні коріння й національні традиції, визначається професійними якостями, значним науковим та творчим потенціалом. Впродовж багатьох років на теренах України на базі вищих навчальних закладів формувалися регіональні архітектурні школи містобудування.

Практично єдиним засобом модернізації освітньої системи впродовж останнього періоду було застосування регламентів «болонської системи». Сучасній ситуації притаманні «розмитість» цілей підготовки фахівців; розчинення спеціальностей в середовищі інших; зниження вимог щодо вступного рівня абітурієнтів з творчих спеціальностей; девальвація знань шляхом реалізації демпінгових програм «скороченого», «прискореного», «заочного» навчання (в першу чергу за творчими спеціальностями); пониження індивідуалізації підготовки фахівців; відсутність дієвого ліцензійного контролю при відкритті нових спеціальностей; некритичне застосування закордонного досвіду (необґрунтоване копіювання практик).

**7. У цьому контексті особливої важливості набуває проблема формування актуальних цільових перспективних характеристик підготовки фахівців для містобудівної та будівельної сфери.** Ця проблема посилюється підвищенням запиту на фахівців з державного управління, просторового планування, управління міським господарством, благоустрою та озеленення території тощо.

Все більшого розвитку на теренах України набуває урбанізм, як відповідь на швидку автомобілізацію, стихійну забудову і втрату містами людяності, спрямований на створення доступних для кожної людини умов для спілкування і життя в місті. Саме поняття урбанізм має різні напрямки (наприклад, новий урбанізм). Також треба враховувати, що терміни «урбанізм» та «урбаністи» в українській реальності – це здебільшого лише набір слів, якими певні групи «урбан-активістів» вирішили називати свою діяльність.

Неухильно зростає громадська активність та кількість неформальних груп урбан-активістів, які певним чином реалізують міські проекти й впливають на процес прийняття рішень в місті. У зв'язку з цим посилюється запит на урбаністичні компетенції та міждисциплінарне співробітництво для вирішення комплексних міських проблем.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ

**1. Формальний характер сучасної професійної та академічної освіти. Відсутність цілісної системи неперервної фахової освіти,** побудованої на злагодженій взаємодії всіх її складових: допрофесійної освіти, професійної (професійно-технічної), академічної (бакалаврат, магістратура, аспірантура, докторантура) освіта, інтернатура (поки що такої, на жаль, немає в сфері), перепідготовка (підвищення кваліфікації).

На цей час зміст процесів професійної освіти, в основному, визначають засади, залишені у спадок від радянської системи підготовки кадрів. У пострадянський період в освітній системі сталися зміни, які, однак, не призвели до її покращення. Так, з підготовки інженерів-будівельників випала архітектурна культура, зникла архітектурна просвіта громадськості. Єдиним механізмом оцінки та порівняння архітектурних ВНЗ залишилися щорічні огляди-конкурси дипломних проектів. Крім того, українська професійна освіта повільно долучається до міжнародних об'єднань, які встановлюють сучасні стандарти підготовки. Міжнародна інтеграція здійснюється за рахунок дво- і багатосторонніх договорів про співпрацю між ВНЗ.

Сучасна професійна та академічна освіта у сфері архітектури, містобудування й будівництва носить формальний характер через відсутність комплексності, послідовності, відповідності вимогам і викликам сьогодення, як темпам розвитку суспільства, так і просторам його існування. Перед професіоналами містобудівної сфери як ніколи стоїть завдання не створювати міфічну ідею, а виважено ставитися до проблем людини та середовища її життя. Якщо вже неможливо в первинному вигляді відновити зруйновану природу і ландшафт, то треба процеси суцільної урбанізації

приводити до паритетної згоди з природою, що є суттю сучасної містобудівної діяльності.

Якість професійних рішень залежить від якості та рівня освіти професіоналів та спеціалістів різних фахів. Учасниками системи кадрового забезпечення містобудівної діяльності є державні й приватні вищі навчальні заклади. Її доповнення є спочатку базова підготовка (у коледжах), а потім післявузівська: аспірантура і докторантура (підготовка наукових кадрів вищої кваліфікації). До освітньої системи входять навчальні центри та факультети підвищення кваліфікації, гнучка мережа освітніх, координаційних та дорадчих осередків. Системою охоплюється також довузівська підготовка; відбір молоді, схильної до творчої наукової праці, до лідерства в організаційних структурах у процесі проектування та реалізації проектних вирішень; підготовка бакалаврів, магістрів; працевлаштування випускників.

Перед професійною освітою, враховуючи складність часу, можна виділити чотири головні проблеми: кого вчити; як вчити; хто вчить; навіщо вчити. Саме відповідь на ці питання дадуть можливість покращити складну ситуацію містобудування в країні.

Кардинальні зміни у сучасному світі вимагають швидкого реагування та удосконалення підготовки висококваліфікованих фахівців всіх напрямків містобудівної діяльності. Надзвичайна складність об'єктів містобудування та територіального планування вимагає від майбутніх фахівців, учасників цих робіт, глибоких спеціальних знань, широкої ерудиції в різних напрямках гуманітарних та технічних дисциплін, а також у галузі управління на сучасному рівні розвитку всіх цих знань.

У Законі України «Про архітектурну діяльність» зазначається, що «об'єкти архітектурної діяльності (об'єкти архітектури) – території регіонів та населених пунктів...». Таким чином, професійна діяльність архітекторів розповсюджується на планування та забудову міст і на регіональне планування. Між тим, просторове планування і містобудування є багатогалузевими та міждисциплінарними видами наукових досліджень. Це потребує підготовки фахівців, які володіють методами містобудівного аналізу, системної структуризації, композиційного синтезу, прогнозування тощо.

Складність ситуації у професійній освіті характеризується штучно сформованою тенденцією некерованості, не престижності і, в деякій мірі, «зайвістю» професії. Надважливим є стан та майбутнє освіти відповідних спеціалістів. На сьогодні вища освіта в даному секторі налічує спеціалізації, які надто часто є дублюючими і конкуруючими між собою як у містобудуванні, так і з суміжними професіями, такими як соціологія, географія, економіка, політика тощо.

На сьогодні одним з недоліків є некерованість та нескоригованість програм вищої освіти різними вищими навчальними закладами. Поява приватних закладів внесла значні розбіжності у навчальних програмах відносно вишів державної форми. Такі розбіжності дають різний рівень освіти при отриманні рівнозначних дипломів державного зразка, оскільки державна і приватна освіта не будуються за однією стратегічною програмою вимог до містобудівної професії.

## **2. Відсутність системного зв'язку між освітою і ринком праці**

Якщо в інших країнах світу навчальні заклади вбудовані в ринок праці і працевлаштування випускників вирішується системно, то ВНЗ України мають значні труднощі з працевлаштуванням молодих фахівців.

Нині зв'язок українських ВНЗ з виробництвом є стихійним і полягає переважно в тому, що найбільш успішні студенти, починаючи в середньому з третього курсу, замість відвідування занять долучаються до роботи у проектних бюро.

Крім того, відсутність навчальних дисциплін з маркетингу чи менеджменту призводить до того, що українські проектні менеджери вимушені самотужки вирішувати нагальні фахові проблеми: будувати роботу з колегами, налагоджувати контрактні взаємини з кооперантами, брати участь у конкурсах, тендерах тощо. Проблема полягає в тому, що для практиків, які успішно діють у нових умовах, трансляція власного ринкового досвіду є досить проблематичною. Побудова дидактичного матеріалу потребує не лише наявного досвіду, а, перш за все, його теоретичного осмислення, оформлення й спеціальних засобів донесення до студентів.

**3. Аналіз попиту на фахівців**, необхідних для роботи на різних стадіях та етапах проектування: розробки генеральних планів міст та їх структурних елементів, а також регіонального планування.

Найближчим часом актуальність визначення необхідної чисельності фахівців зростатиме. Однак це питання більше не може вирішуватися плануванням «від досягнутого» (радянський спадок). На

підставі сучасних методів аналізу ринку праці треба сформувати систему маркетингу проектних, виробничих та освітніх послуг у професійній сфері.

Важливого державного значення в Україні набуває регіональне планування, що обумовлює потребу у фахівцях з районного планування, містобудування, спроможних визначати стратегію і тактику територіального розвитку на різних етапах, приймати відповідальні рішення. Територіальне планування в сучасних умовах ринкових відношень потребує злагодженої діяльності спеціалістів різних фахів, наявності керівника та координатора спільної праці.

Поступово розширюється сфера архітектурно-містобудівного проектування, яке потребує індивідуальних творчих здібностей, вміння вирішувати нестандартні завдання, які виникають у конфліктних ситуаціях. Через збільшення замовлень на ландшафтне проектування активізується попит на спеціалістів з ландшафтно-архітектури. У зв'язку з великими обсягами проектних робіт стабільно великим є запит на спеціалістів з архітектури житла, громадських будівель і споруд, дизайну міського середовища, дизайну інтер'єру. Зростає попит на фахівців з архітектури виробничо-промислових будівель і споруд, що обумовлено відновленням окремих галузей виробництва. Збільшення запитів на консалтингові послуги та дефіцит фахівців з адміністративного управління в архітектурній діяльності обумовлює попит на архітектурний менеджмент. І, наприклад, водночас маємо непропорційно малий (по відношенню до обсягу робіт) запит на спеціалістів з реставрації та реконструкції архітектурних об'єктів.

Ситуація з підготовки фахівців у галузі реставрації культурної спадщини є вельми критичною. Попри велику потребу у цих фахівцях, їх готують лише в Інституті архітектури Національного університету «Львівська політехніка» та Харківському національному університеті будівництва та архітектури (спеціальність «реставрація пам'яток архітектури та містобудування і реконструкція об'єктів архітектури»).

Крім спеціалістів-реставраторів, необхідна підготовка експертів, фахівців з оцінки об'єктів нерухомої культурної спадщини.

За свідченням реставраторів-практиків, країні бракує фахівців з реставрації архітектурних пам'яток, якими володіє Україна. Відсутність державної політики, державних програм щодо збереження культурної спадщини, належного фінансування робіт зі збереження культурної спадщини та підготовки фахівців призводить до значних втрат пам'яток від їх занедбаності.

Також виникають потреби у фахівцях інших вузьких спеціалізацій (що, в свою чергу створює передумови для оновлення старих та появи нових дисциплін в освіті, а згодом і професій): управління нерухомістю (в контексті життєвого циклу, планування/управління туристичною/рекреаційною інфраструктурою тощо).

Але така розпорошеність несе і певні ризики. За відсутності базових дисциплін зникає певний рівень універсальності спеціаліста, завдяки чому йому важче реагувати на зміни в професії та на ринку.

Процеси децентралізації обумовили актуальну потребу у фахівцях для органів державного територіального управління, органів місцевого самоврядування, муніципальних господарств. Результати аналізу призначень головних архітекторів свідчать про те, що далеко не всюди посади начальників управлінь на районному і місцевому рівнях обіймають фахівці, які мають належну професійну освіту. Крім того, при підготовці фахівців містобудівної спеціальності недостатньо приділяється увага до отримання знань у галузі державного і муніципального управління. Значно посилюється потреба у спеціалізації «містобудівний менеджмент», у спеціалістах, схильних до лідерства та організаційній роботі в соціально-економічній сфері.

#### **4. Уповільнення розвитку містобудівної сфери в наслідок відсутності постійної внутрішньої професійної комунікації та взаємодії з іншими сферами**

За радянської доби, при всіх обмеженнях ідеологічного і відомчого характеру, постійною платформою внутрішньої комунікації були фахові періодичні видання. У ситуації переходу до ринкових умов сталося різке зниження обсягів випуску і, відповідно, впливу професійної преси.

Ще в більш глибокій кризі перебувають традиційні форми професійної комунікації – фахова критика і публіцистика. Роль майданчиків для обговорення актуальних теоретичних проблем у середині 2000-х років перебрали на себе нові періодичні видання. Але через комерційні засади свого

існування вони не оприлюднювали гострі критично-публіцистичні матеріали. Надалі міжнародна фінансова криза 2008 року ще більше обмежила поле професійної комунікації.

У цілому на даний час комунікаційний шар українського архітектурно-містобудівного професійного співтовариства – місце інтенсивного обертання професійного знання, знаходиться у кризі. Свідченням цього є стан друкованих та електронних ресурсів професійної комунікації – як внутрішньо професійної, так і зовнішньої відносно професійної сфери.

Ще одним важливим проблемним аспектом є порушена транспрофесійна комунікація між архітекторами та іншими фахівцями інженерних та гуманітарних галузей. Це стосується, перш за все, комунікації з інноваційними напрямками будівельної інженерії, а також – із соціологією, маркетингом, економікою, ІТ, тощо. Без налагодження міжпрофесійної комунікації та кооперації неможливо формування поліпрофесійних робочих структур містобудівного й архітектурного проектування, вирішення проблеми знаннєвого забезпечення міждисциплінарних досліджень.

Майже відсутні в нашій країні стратегічний підхід до порозуміння, інструменти та механізми комунікації та узгодження різних інтересантів. Незначна кількість позитивних прикладів (Львів, деякі невеликі міста) тільки підтверджують правило.

Ця прогалина поступово заповнюється інноваційними формами професійної та міжпрофесійної комунікації, мережевими ресурсами і несистемними комунікаційними майданчиками (майстер-класами, воркшопами, стаціонарними коворкінгами, архітектурними, дизайнерськими, урбаністичними та іншими тематичними клубами та хабами тощо). За своїм призначенням ці ініціативи як майданчики обговорення проблем, пошуку нових підходів та рішень, підтримання професійної культури і стандартів виконують роль механізмів розвитку професії й приваблюють до себе значну кількість творчої молоді. Крім того, молодь все більше надає перевагу навчанню у міжнародних проектно-дослідницьких проектах і програмах.

Сучасні практики на українському ґрунті стануть поштовхом до появи інноваційних форматів освіти й підготовки. Їх результативність залежатиме від винайдення способів їх інтеграції з нинішніми освітніми інституціями.

Деякі паростки нових підходів до виховання, просвіти, освіти, підвищення кваліфікації та комунікації у сфері ми вже бачимо у низці вітчизняних проектів: ArchitectHub (Urchihub, Никифора Шолуденка вулиця, 3, Київ), Archclub / Vinnytsia, YoungArchitectsClub, CITY lab (Полтава), Код Міста, ArchCluster, UrbanInst., UkrainianBuildingCommunity, urbanspace 100 (Івано-Франківськ), urbanspace 500 (Київ), Європейська Школа Дизайну, Urbanland.pm – Школа професійного девелопменту, RED Community, Школа мерів, SEMINARIUM, Svidomi: Урбаністична Школа для Підлітків, Центр урбаністичних студій НаУКМА, ДетскаяАрхитектурнаяСтудия Arch4kids, CANactions, Харківська Школа Архітектури, CEDOS (урбаністичний рух), Pragmatika (ЗМІ, події), Creapro, Світ Громад (гра), Платформа міських інновацій/CityInnovationPlatform, greencubator, інші заклади, організації, проекти та ініціативи.

Важливу роль комунікативних майданчиків виконують форуми, фестивалі, конференції, конгреси тощо. Ці події з певною періодичністю збирають значну кількість професіоналів та спеціалістів різних фахів, які мають змогу спілкуватися, здійснювати обмін досвідом, обговорювати нагальні проблеми тощо. Серед них: KyivSmartCityForum, Архітектурний Фестиваль «Простонеба», ARCHIVISION, Architectureofthefuture (конференція), ActiveHouseDays, Синхро-Простір, ArchikidzFestival, Конференція «Сучасна архітектурна освіта» (КНУБА), Щорічний форум «Дипломні архітектурні проекти», інші події, включаючи ті, які проходять під час галузевих, тематичних та спеціалізованих виставок.

Все більшого розповсюдження набувають **нові освітні формати**, які приваблюють до себе молодь: методологічні та моделюючі ігри, формати мозкових штурмів (brainstorm) (наприклад, формат «Світового кафе»), воркшопи, стратегічні сесії, хакатони (див. глосарій).

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

При формуванні майбутнього належного стану містобудівної сфери в Україні провідним процесом повинна стати освіта, яка має супроводжуватися і забезпечуватися сферними процесами досліджень, аналітики, нормування та критики. При цьому кожна з цих систем повинна враховувати зміст та інтереси інших.

**Всі позитивні зміни у містобудівній та будівельній діяльності можливо здійснити шляхом налагодження сучасної системи просвіти, професійної підготовки, академічної освіти, підвищення кваліфікації та перепідготовки, що по суті є системою неперервної освіти (освіти впродовж життя).**

**1. Необхідна розробка Концепції, Стратегії й Програми неперервної професійної освіти в нових умовах з орієнтацією на майбутнє, в яких професії сфери є значущим фактором державної культурної та інвестиційної політик.**

Для цього необхідно:

- відкрити горизонти для країни та бізнесу. Запропонувати великі національні й інвестиційні проекти – нові міста, нове поселення, соціальне/орендне житло тощо;
- відновити інтелектуальну цілісність професії, переосмислити її теоретичні основи для діяльності в нових умовах, створити адекватну завданням і перспективам освіту;
- підняти професійний рівень архітектурного рішення (через професійні експертизи та курси на основі чітких критеріїв професійної майстерності (кваліфікаційні вимоги, рейтингування тощо);
- створити дієву й різноманітну за формами й форматами професійну комунікацію з владою, бізнесом і громадянами.

Роботу з опрацювання Концепції перебудови системи неперервної професійної освіти у сучасних умовах має спрямовувати та координувати єдиний орган, в роботі якого певним чином беруть участь Міністерство освіти, Мінрегіон, професійні спілки та інші громадські організації (див. схему 3).

**Технологічна й адміністративна перебудова школи має йти разом із формуванням філософії професійної освіти.** Йдеться про затвердження світоглядного та методологічного плюралізму, невідривного від демократичної моделі суспільства, про реалізацію базових принципів відкритої, тобто єдиної можливої сучасної етичної освіти.

Основними з них є:

- концентрація педагогічної технології на розвитку мислення і діяльності (а не на продуктах діяльності);
- ситуативність і відповідність середовища (контексти);
- повне пред'явлення світової архітектурної, іншої проектної та будівельної культури в її реальній суперечливості;
- включення в програми навчання реальних проблемних ситуацій;
- зміни в технології навчання, що забезпечують перехід до відкритих освітніх систем — самоврядування (індивідуальний вибір змісту і траєкторій освіти), самоорганізація (доля у побудові змісту і процесу навчання), саморегулювання (індивідуалізація темпу навчальної діяльності);
- випереджувальний розвиток рівня професійної комунікації – системи обговорення, проектних семінарів, літніх шкіл тощо;
- вибудовування і нормативне закріплення системних зв'язків між ВНЗ та ринком праці.

Невід'ємними складовими відкритих освітніх систем є обов'язкове стажування студентів в проектних бюро, будівельних, девелоперських, виробничих та інших компаніях сфери, а також протекційні заходи стосовно проектних і дослідницьких бюро, що діють в рамках ВНЗ і за участю студентів (в тому числі податкові пільги). Юридичні і фінансові умови цієї практики мають бути законодавчо визначені (в законах України «Про вищу освіту»<sup>1</sup>, «Про містобудування»<sup>2</sup>, «Про регулювання містобудівної діяльності»<sup>3</sup>, проекті Містобудівного кодексу України тощо).

## **2. Зміни в технології навчання**

Відкритість освітньої системи обумовлює актуальність змін технологій навчання. Узвичаєна схема технологічної організації навчального процесу, яка базується на лекційній подачі матеріалу та системі академічних груп, не відповідає цілям відкритої освіти.

1 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print>

2 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12/print>

3 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/print>



Потрібні інші технології, що ставлять студента перед багатим вибором різних можливостей. Саме завдяки технологіям індивідуалізації освіти (курсам за вибором, модульним системам, «системі довіри» / *CreditSystems*) тощо) можна активно залучати студента до формування змісту та форм своєї освіти шляхом:

- самоуправління (індивідуального вибору змісту і траєкторії навчання);
- самоорганізації (побудови його конкретної структури на кожному з етапів підготовки);
- саморегулювання (індивідуалізації темпу) навчальної діяльності.

Новий підхід вимагає випереджального розвитку професійної комунікації в освітній системі – розгалуженої й інтенсивно діючої системи обговорень, слухань, захистів, теоретичних і проектних семінарів, конференцій, колоквиумів, літніх шкіл тощо. Саме завдяки різним форматам комунікації можливе об'єднання різних дисциплін, традиційних і нових навчальних курсів в цілісне професійне бачення. Технологічні зміни у реальності студентського життя можливі за наявності студентських професійних об'єднань та дієвого студентського самоврядування.

Необхідною умовою побудови систем відкритої освіти є самостійні зусилля шкіл. Але тільки їх недостатньо: **принципи відкритості повинні бути закріплені в національних стандартах освіти в сфері**. Головна роль у встановленні й утриманні нових стандартів освіти повинна належати професійним/громадським організаціям сфери.

### 3. Системний підхід до освіти

Світові тенденції неперервної (впродовж життя) професійної освіти зумовлюють необхідність цілісного розв'язання проблем розвитку трудового потенціалу людини, її професійної підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації, з метою надання людині належних знань, вмінь та компетентності для забезпечення гармонійної взаємодії з технологічним суспільством, що швидко розвивається.

Для того, щоб українська система професійної освіти змогла вийти на інноваційний шлях розвитку і конкурувати на сучасному ринку освітніх послуг, необхідно подолати анахронічні риси радянської доби при одночасному ретельному накопиченні, систематизації та збереженні унікальної спадщини національної архітектурної культури, яка є гарантією утримання та оновлення власної ідентичності. Перенесення на український ґрунт іноземних технологічних і методичних новацій має відбуватися з одночасним збереженням змістовного ядра вітчизняної професійно-педагогічної культури. Локомотивом процесів модернізації освітньої системи може бути інституалізація освітніх структур рівня супершкіл і дослідницьких університетів.

Застосування системного підходу означає охоплення всіх рівнів і ланок професійної освіти (від шкільної до різних форматів підвищення кваліфікації).

Процес входження у професію має розпочинатися зі шкільних років. **Шкільна програма** навчання повинна давати більш повну інформацію з усіх сфер архітектурної та містобудівної діяльності. Надання початкових знань у сфері архітектури та містобудування у шкільній програмі стане підґрунтям обґрунтованого, свідомого вибору майбутньої професії. Такий підхід зменшить випадковість великої кількості студентів у виборі професії, відрахувань та посилить якість професійності.

Для цього необхідно:

- відновлення в шкільній програмі предметів, які є базовими в подальшій архітектурно-будівельній освіті (креслення, малюнок, макетування, комп'ютерне макетування тощо), мають комплексно формуватись відповідно вимог майбутньої професії, а не як предмети другорядного значення. Такий стан дасть рівні можливості для всіх бажаючих отримати майбутню професію спеціаліста;
- Впровадити спеціалізовані курси, школи, гуртки мають узгоджувати програмне забезпечення підготовки до вимог та програм подальшого професійного навчання;
- процес шкільного довузівського навчання бажано супроводжувати майстер-класами як викладачів ВНЗ, так і самих студентів;
- надавати можливість (протягом року в порядку популяризації професії) практику студентів проводити в вигляді занять в школах з предметів композиції, креслення та малюнку;
- розвивати різноманітні формати популяризації професійної довузівської підготовки.



**Професійно-технічна освіта.** Особливої актуальності набуває питання підготовки з професій, які відповідають вимогам високотехнологічного сучасного виробництва і запитам роботодавців та здобуття яких може забезпечити мобільність і конкурентоспроможність випускників на ринку праці із кількома спеціалізаціями. На даний час профтехосвітянами розроблені компетентні та державні стандарти професійно-технічної освіти на сучасні професії, які поєднують у собі дві і більше монопрофесій. Як приклад, «опоряджувальник будівельний» об'єднує професії лицувальника, плиточника, маляра і штукатура<sup>4</sup>.

Матеріально-технічна база професійно-технічних навчальних закладів протягом останніх років практично не оновлюється, організація навчально-виробничого процесу ускладнюється нестачею сучасних майстерень, застарілим обладнанням, а фінансування здебільшого здійснюється на місцевому рівні. Основою модернізації, в першу чергу, державних ліцеїв, коледжів, училищ, технікумів повинно стати методологічне, кадрове та фінансове забезпечення професійно-технічного навчання самою сферою через певні механізми (в т.ч. регіональні, як зараз), за участю профільних професійних спільнот та міністерств (Міносвіти, Мінрегіон).

За останні роки питома вага випускників закладів освіти (взагалом офіційно зареєстрованих безробітних) сягає майже 20 відсотків. Третина з них — це випускники професійно-технічних навчальних закладів, тобто має місце наявне «перевиробництво» кадрів з боку вищих навчальних закладів. Разом з тим, надлишковість є позитивним явищем, що створює конкурентне середовище. Слід також зазначити, що попит на офіційному ринку праці за останнє десятиріччя демонструє стабільну затребуваність (62,0-68,0 відсотка) саме кваліфікованих робітників<sup>5</sup>.

Випускнику професійно-технічного навчального закладу, який успішно пройшов кваліфікаційну атестацію, присвоюється освітньо-кваліфікаційний рівень «кваліфікований робітник» з набутої професії відповідного розряду (категорії). Випускнику, який закінчив відповідний курс навчання в акредитованому вищому професійному училищі, центрі професійно-технічної освіти певного рівня акредитації, може присвоюватись освітньо-кваліфікаційний рівень «молодший спеціаліст».

**Відкриті питання/особлива думка** (Назаренко І.І.).

На основі глибокого та системного аналізу нинішніх систем освіти, визначення їхніх переваг та недоліків, Академія будівництва України пропонує наступну структурну реформу освіти, впровадження якої відкриє нові можливості для підвищення ефективності освіти.

Головна ідея і мета першого етапу реформи: на базі розрізнених навчальних закладів 1-го - 4-го рівнів акредитації, створити **регіональні навчальні комплекси (РНК)** з принципом кореспондування програм навчання. Впровадження такої структурованої системи організації навчального процесу, окрім підвищення освітнього рівня, відкриє шлях до визначення оптимального складу навчальних закладів в певному регіоні.

Створення кластерного/регіонального підходу до навчання дає можливість **вдосконалити навчальний процес, а також значно скоротити та вилучити дисципліни, що в тому чи іншому вигляді мають повторення**. Кластерна система освіти має іще одну суттєву відмінність від нинішньої системи — здатність до швидкої, у разі необхідності, адаптації до впровадження нових навчальних програм та дисциплін.

Обумовлено це тим, що в кластерній системі передбачена дієва участь всіх учасників будівельної галузі: освітян, науковців, проєктантів, виробників будівельних матеріалів, будівельників та експлуатаційних базових підприємств. Така система передбачає розгляд новітніх технологій та в результаті аналізу яких і формується програма навчального процесу на першому, другому, третьому та четвертому рівнях акредитації навчальних закладів регіонального навчального комплексу. Швидкодія такої системи передбачена застосуванням графів зв'язку між учасниками та колегіального прийняття рішень.

Суттєвою перевагою системи, що пропонується, є можливість на етапі навчання в професійно-технічному училищі визначитися із оцінкою свого вибору майбутньої професії, змінити напрямок або, при необхідності, йти працювати на виробництво (схема 1).

4 РЕКОМЕНДАЦІЇ парламентських слухань на тему: «Професійна освіта як складова забезпечення кваліфікованого кадрового потенціалу України: проблеми та шляхи вирішення»

5 РЕКОМЕНДАЦІЇ парламентських слухань на тему: «Професійна освіта як складова забезпечення кваліфікованого кадрового потенціалу України: проблеми та шляхи вирішення»



Схема 1

На другому етапі реформи відбувається реорганізація системи управління і фінансування, запровадження інституційної, академічної і фінансової автономії регіональних навчальних комплексів. Запровадження подібної схеми фінансової автономії регіональних навчальних комплексів є неодмінною складовою децентралізації. Саме створення РНК дає можливість зберегти систему освіти у регіоні та достойне навчання, оскільки фінансування не розпорошується, а концентрується в комплексному закладі. І це найбільш ефективний і зрозумілий шлях збереження освіти високої ступені якості. Важливим аспектом такої системи є реальний шлях до боротьби з корупцією, яка існує у вигляді видачі ліцензії окремому навчальному закладу. Щодо позик – здійснюється відповідний тристоронній договір: студент – вуз – банк, в якому і формулюються умови. Зовсім очевидно, що пільгові студенти є і будуть. І це має регламентуватися окремими положеннями. Яка пільга? Кому її надавати? В бюджеті РНК це передбачено окремою статтею.

Підвищення якості освіти реалізується шляхом переходу від державного замовлення до контрактної форми оплати у вигляді позики на весь період навчання з поверненням коштів відповідним відпрацюванням (схема 2).



Схема 2

Аналіз нинішніх систем проведення фундаментальних та прикладних досліджень у розвинутих державах засвідчує, що вони здійснюються переважно у вищих навчальних закладах, а не в окремо взятих інститутах державного підпорядкування. Така модель побудови системи наукових досліджень є найбільш ефективною з будь-якої точки зору.

Здатність талановитих студентів, молодих вчених, брати участь у проведенні досліджень прямо в межах інститутів і університетів дають можливість значно підвищувати ефективність навчального процесу, отримувати нові знання, генерувати нові ідеї.

Тому третій етап реформи — перенесення наукових фундаментальних та прикладних досліджень в регіональні навчальні заклади із залученням талановитої студентської молоді до проведення цих досліджень.

Одним із шляхів досягнення мети є **створення системи верифікації та просування-профілів та портфоліо студентів навчальних закладів та робітників будівельної галузі.**

Мета полягає у збільшенні попиту на послуги навчання будівельників; розвитку ринку послуг будівельників регіону; підвищення мотивації навчання студентів і випускників, збільшення попиту на послуги навчання будівельників, розвитку ринку послуг.

Це прибере протиріччя між потребами ринку праці в достовірній інформації, як для замовника, так і роботодавця. Відсутність системи моніторингу та верифікації показників професійної компетентності створює умови дискримінації фахівців при наймі, оцінці та оплаті їх праці, в фінансуванні їх навчання, кар'єрному просуванні та збереженні на роботі.

(детально – у додатку Назаренко І.І.: ПРОПОЗИЦІЇ АБУ до аналітичної записки 18)

**Академічна освіта** (бакалаврат, магістратура, аспірантура, докторантура) поділяється на три рівні: *бакалавр, магістр, доктор філософії та доктор наук*. Бакалаврат — загальна професійна підготовка (базова вища освіта), магістратура — підготовка фахівців за освітньо-професійною програмою (ОПП), підготовка фахівців за освітньо-науковою програмою (ОНП). Аспірантура (також проводиться за освітньо-науковою програмою (ОНП) і докторантура зосереджені на виконанні відповідних наукових кваліфікаційних робіт (для отримання наукових ступенів доктора філософії та доктор наук).

Базова основа для майбутньої професійної діяльності існує у форматі денної форми навчання за акредитованими програмами за встановленим обсягом кредитів (240), які студент повинен пройти обов'язково. Цей процес історично склався і здійснюється у вищих навчальних закладах, представляє собою процес і комплекс професійних навичок, інженерних і математичних, проектних, конструкторських і гуманітарних наук, а також багатьох спеціальних курсів.

Сучасна академічна освіта має розбудовуватися відповідно до засад, які сформульовані міжнародними організаціями:

- глобальної конкурентоспроможності;
- студентоцентричного підходу у навчанні та викладанні;
- гнучких траєкторій навчання;
- визнання знань і умінь, набутих за межами університету;
- інтернаціоналізації.

По завершенні навчання у ВНЗ роботу дипломованого випускника контролює і регулює професійна спільнота і держава. Самостійна практика можлива тільки при наявності ліцензії, тобто дозволу на проведення діяльності, яке видається відповідними уповноваженими органами.

Містобудівна освіта має передбачати розвиток сфери містобудування, а не будуватись на вивченні та критиці наявного. Досягти цього можливо спільними зусиллями в освітньому процесі науковців, практиків та управлінців:

- важливим в навчанні є спільні розробки передпроектних та проектних реальних робіт на базі наявних проектних інститутів та вищих навчальних закладів;
- однією з форм спільної освітньої програми мають стати навчально-наукові та проектно-виробничі комплекси, вищий навчальний заклад (студент, викладач), проектна організація та

працівники адміністративної сфери містобудування (головні архітектори міст; особи, які працюють в сфері управління містобудування;

- система навчання має будуватись на реальності містобудівної діяльності (конкурсність, реальність, концептуальність, науковість, законність, нормативність, конкурентоспроможність тощо);
- процес навчання має передбачати реальну участь студентів в проектній діяльності для чого програма навчання повинна бути гнучкою, здатною до вимог діяльності (на зміну наявних стандартів вводяться стандарти на основі компетентностей);

соціальний захист суспільства є головним моніторинговим фактором корегування програми навчання, що буде запобігати від застарілих стандартів та форм вищої освіти в містобудівній сфері;

система навчання та подальша післядипломна діяльність має піддаватись моніторингу на предмет відповідності знань, попит на професію, якість знань отриманих в університеті та визначень всіх негативних та позитивних сторін програми навчання;

- **Інтернатура** (система первинного підвищення кваліфікації випускників) як вид підготовки дає пряме прикріплення до певного місця практичної діяльності, надає додаткові знання.
- **Перепідготовка (підвищення кваліфікації)** орієнтована на підготовку й подальшу роботу у різних формах спеціальної і не проектної діяльності: дослідників, нормувальників, критиків, адміністраторів (міських архітекторів), педагогів-викладачів тощо, які забезпечують повноту функціонування містобудівної сфери.
- Програмами та вимогами до навчання/освіти для **державних службовців** повинна опікуватися окрема група у складі Науково-методичної ради сфери (схема 3). Зрозуміло, що від інших спеціалістів, для державних службовців повинні існувати додаткові вимоги (наприклад, рівень знання законодавчої бази, певний рівень адміністрування тощо), в залежності від займаної посади. Програми навчання/освіти службовців розробляються як додаткові програми до курсів підвищення кваліфікації. Завдяки створенню системи рейтингування та е-профілю службовця можна буде відслідковувати його рівень відповідності займаній чи майбутній посаді.

#### 4. *Працевлаштування випускників*

Для вирішення проблеми працевлаштування випускників, спільної як для ВНЗ, так і держави, необхідно:

- більш чітко визначити професійні вимоги щодо рівнів бакалавра, магістра, відповідно до сучасних потреб у містобудівній галузі;
- створити нову систему збору інформації щодо попиту на фахівців у галузі архітектури і містобудування на загальнонаціональному та регіональному рівнях – моніторинг ринку праці;
- систематично визначати перспективні потреби у фахівцях архітектурно-містобудівної галузі в проектних організаціях, органах територіального управління, галузевих міністерствах, відомствах та у підпорядкованих їм установах;
- розробити цільову програму підготовки фахівців архітектурної та містобудівної спеціальності з врахуванням реального попиту на них в країні на ближню та віддалену перспективу.

При збереженні державної форми освіти потрібне відновлення взаємодії держава – фахівець в галузі архітектури та містобудування. Така взаємодія має проявлятися у державному моніторингу професійної діяльності студентів державної форми навчання, забезпеченні місцями працевлаштування у державних закладах системи містобудівної діяльності.

Навчання за кошт держави повинно відбуватися по певним програмам (соціальним, програмам пріоритетного розвитку певних спеціальностей, регіонів тощо). Контрактна – особистим коштом чи на замовлення (бізнес, ОТГ тощо).

Визначення потреби економіки у фахівцях певної спеціальності та освітнього рівня, як і подальша поміч у працевлаштуванні випускників на роботу, дозволяє створювати максимальну додаткову вартість кінцевому продукту (тим самим, збільшуючи базу оподаткування) Це одна з стратегічних цілей в управлінні освітньою галуззю.

Можна навіть розглядати механізми, коли випускник державної форми навчання при влаштуванні в приватні бізнес-структури вступає в відношення держава – навчальний заклад – приватна

бізнес-структура. В такому випадку приватна структура має компенсувати витрати на підготовку спеціаліста державі і навчальному закладу.

### **5. Розбудова зв'язків зі світовими школами**

Налагодження та подальший розвиток зв'язків зі світовими школами є необхідною умовою розбудови сучасної системи багаторівневої професійної освіти в Україні та акредитації вітчизняних ВНЗ за кордоном. Також повинні бути створені та узгоджені освітні програми європейських і українських шкіл (програма подвійного диплому, інші програми).

Забезпечення якості освіти за європейськими стандартами (ESG), використання документів організацій:

- Європейської асоціації забезпечення якості вищої освіти (ENQA);
- Європейського союзу студентів (ESU);
- Асоціації університетів Європи (EUA);
- Європейської асоціації закладів вищої освіти (EURASHE);
- Європейського реєстру забезпечення якості вищої освіти (EQAR).

Над цими питаннями працюють, наприклад, окремі органи МСА. Президент Міжнародної спілки архітекторів Еса Мохамед підкреслює, що Комісія з архітектурної освіти є найважливішою серед всіх комісій МСА, що головне завдання архітектурної освіти – виховати персональну відповідальність за створення середовища перебування людей, тому ця галузь роботи архітектора є такою значущою.

Також комісія МСА підкреслює, що Хартія з архітектурної освіти спеціально наголошує на необхідності індивідуальної освіти в галузі архітектури та обов'язкового післядипломного стажування. Не заперечуючи введення сучасних форм навчання, в тому числі дистанційної форми, члени Комісії погоджуються щодо визначення очної форми викладання спеціальних дисциплін як основної. В разі потреби може бути введена дистанційна форма навчання на непрофільні предмети, проте архітектурні і пов'язані з нею дисципліни мають вивчатися в присутності і під керівництвом викладача-архітектора.

Кожна із навчальних програм включає в себе екзаменаційний етап, який означає наявність різних типів дозволів для різних видів діяльності. Далі йде постійний моніторинг та рейтинг професіоналів (у тому числі держслужбовців), університетів, курсів, оскільки більшість професій сфери передбачає неперервність освіти.

### **6. Відновлення фундаментальних наукових досліджень**

Подальший розвиток архітектурно-містобудівного професіоналізму в Україні потребує відновлення фундаментальних наукових досліджень по провідним напрямкам: система розселення України (просторове планування), збереження історичної спадщини в Україні тощо у нових соціально-економічних умовах, де задіяні різні стейкхолдери.

Давно назрілим уявляється розгортання серії досліджень архітектурно-містобудівної сфери, що стосуються відношення до соціальних зрушень; форм власного мислення і організації діяльності, залучення нових технологій в якості інструментів розвитку; модернізації форм просвіти, освіти і підвищення кваліфікації.

Зростаюча кількість міських ініціатив посилює значення урбаністики, яка перебуває зараз в Україні на етапі становлення. Ця тенденція свідчить про актуальність урбаністичних досліджень, відповідної підготовки фахівців (урбаністів), організації курсів підвищення кваліфікації для архітекторів, містобудівників, будівельників, географів, соціологів тощо. Нагальною є потреба у створенні низки комунікативних майданчиків для представників уряду, бізнесу, громадянського суспільства та фахівців з метою врегулювання й погодження рішень, дій з усіма стейкхолдерами, учасниками містобудівних процесів.

В результаті децентралізації поступово зростають міські бюджети, збільшується кількість ініціативних проектів міського розвитку, які реалізуються за рахунок «бюджетів участі», краудфандинга, краудсорсинга або грантів. Таким чином формується запит на партисипативне планування, на фахівців, здатних його забезпечувати, та на відповідні знання, які супроводжують ці процеси та сприяють інтеграції українського урбанізму у світовий простір.

Уявляється, що центрами досліджень повинні стати університети і супершколи, які перетворюють метрополії, де вони знаходяться, на світові центри розвитку професії. Між ними складаються нові мережі обмінів і конкурентних відносин. Освітні центри — Київ, Харків, Львів, які мають вагомe історичне підґрунтя, потенційно спроможні до вступу в міжнародну конкуренцію за впливи і перспективні педагогічні підходи.

Сучасні супершколи у контексті безперервної освіти являють собою освітні структури для дипломованих фахівців з власним досвідом професійної діяльності. Супершколи виникли в результаті розширення проектно-дослідницьких бізнес-ніш авангардних професійних шкіл у поєднанні з циклами післядипломної підготовки. Нині в багатьох професійних областях саме вони, а не університети, задають сенс діяльності та орієнтири розвитку, оскільки вбудовані в структури своїх професій. Основним змістом діяльності в них є спільна робота керівників і студентів у мультидисциплінарних міжнародних дослідницьких проектах. Поява супершкіл змінює спосіб зв'язку між розвитком професійної сфери та її освітньої системи. Сенс функціонування супершкіл полягає у винаходженні нових процедур професійної діяльності, які потім впроваджуються у виробничих структурах.

В цілому державна освітня політика має бути спрямована на сприяння створенню новітніх форматів: хабів, науково-виробничих комплексів (сучасні технології та тренди, критика, технологічні групи, стартапи тощо).

### **7. Комунікація у сфері – платформи і процедури**

Подолання кризового стану архітектурно-містобудівної професії й професійної освіти в Україні вимагає здійснення виважених дій, спрямованих на прийняття викликів сьогодення й пошук шляхів виходу до подальшого розвитку. З цією метою **пропонується створення центрального комунікативного майданчика – Національної науково-методичної ради як колегіального органу сфери** (Схема 3) з наступними провідними функціями:

- здійснення стратегування професійної освіти;
- розробка/затвердження методології, навчальних методик, програм, планів;
- ведення реєстрів навчальних закладів, програм, проектів, планів, викладачів, студентів, роботодавців;
- акредитація/ліцензування навчальних закладів, дослідницьких програм, проектів тощо новим запропонованим незалежним колегіальним органом (схема 3).
- розробка/узгодження стандартів/вимог до професійної кваліфікації

Національна науково-методична рада є публічною платформою постійної комунікації основних учасників містобудівної сфери, серед яких: професійні об'єднання й спілки, громадські організації, муніципалітети, об'єднані територіальні громади, проектно-будівельні й виробничі бізнес-структури, ВНЗ та інші освітні структури, провідні державні інституції – Міністерство освіти, Мінрегіон та відповідні комітети Верховної Ради України. Представництво кожної із зазначених позицій на даній комунікаційній платформі дасть змогу спільно обговорювати, приймати необхідні рішення й втілювати їх у життя, а також сприятиме самовизначенню українського поліпрофесійного співтовариства в якості необхідного і повноправного учасника культурного і соціального будівництва.

Створення такої Ради було б кроком до децентралізації, переходом освіти від централізованого управління/нормування до відповідального управління самою сферою.

Рада повинна всебічно підтримувати та може сама проводити конкурси, виступати в якості ініціатора, організатора, співорганізатора, експертизи тощо (міжнародні та українські конкурси, в школах та поміж школами, архітектурно-урбаністично-інвестиційні та інші, згідно положення).

Розробка стандартів та вимог до професійної кваліфікації, ведення реєстрів, і пов'язана з цими питаннями робота в умовах децентралізації та передачі певних повноважень (і відповідальності через фонди, інструменти страхування тощо) повинні належати професійним спільнотам (самоврядним організаціям). Координація вимог та стандартів, поміч у розробці стандартів, методологічне забезпечення – функції Науково-методичної ради сфери. Підвищення професійної кваліфікації повинно відбуватися через акредитовані курси підвищення кваліфікації. Система акредитації подібних курсів та інших заходів підвищення кваліфікації повинна бути розроблена Науково-методичною радою сфери та знаходитись під її управлінням.



Науково-методична рада також опікується питаннями узгодження етичних вимог до професій у сфері, виступає майданчиком міжпрофесійної комунікації задля зваженого та всеохоплюючого діалогу стосовно якості та об'єму професійних кадрів, організовує та підтримує експериментальні майданчики та формати (конкурси, літні школи, хакатони, воркшопи, інш.).

Безумовною є публічність та повна відкритість роботи Ради. Паралельно з реальною роботою, Рада постійно працюватиме і в віртуальному форматі. Оперативно вирішуватимуться проблемні питання, узгоджуватися точки зору та документи, ведуться реєстри тощо. Одним із завдань Ради бачиться її участь у створенні (замість буквального оцінювання) всебічної системи рейтингування як на протязі навчального процесу, так і при підвищенні кваліфікації, як учнів, — так і викладачів, як навчальних програм, — так і окремих короткострокових проектів (наприклад, конкурсів). В самій системі рейтингування не аби яку роль повинні відігравати показники, пов'язані із кваліфікаційними вимогами та компетенціями, репутацією, здатністю ефективно працювати в команді тощо.

Основні принципові засади для створення системи рейтингування:

- якомога раніше включення в систему (створення е-профілю користувача на стадіях навчання у гуртках, середній школі...);
- інтеграція в систему інструментів моніторингу, верифікації, тощо;
- регіональний аспект (наприклад, допомагає бачити динаміку попиту спеціалістів, рівень компетенцій тощо);
- зв'язок особистого рейтингу з рейтингами ВНЗ, викладачів, програм, проектів тощо);
- обов'язкові рівні: «кваліфікаційний рейтинг», включаючи рівень освіти, ліцензування/сертифікацію, підвищення кваліфікації;
- багато вимірність рейтингування: «рейтинг участі», «рейтинг довіри», «рейтинг компетенцій», «адміністративний рейтинг», «творчий/креативний рейтинг», «командний рейтинг» (здатність ефективно працювати в команді), «рейтинг досягнень» (наприклад, участь та перемога у конкурсах), тощо;
- кореляція рейтингувань (пов'язаність рейтингів поміж собою певним чином);
- «живий» перелік позицій (перелік не остаточний, динамічний);
- прив'язка до реєстрів, кадастрів (реалізовані об'єкти), інших державних, громадських, бізнес-систем, агрегаторів та баз.

Нагальним стане питання фінансування Ради:

- Мінрегіон – фінансування управлінської структури, проектів і програм за напрямками сфери;
- Міносвіти – фінансування проектів і програм, пов'язаних з профілем міністерства (наприклад, виховання);
- Рада може мати свій Фонд, який наповнюється від бізнесу, муніципалітетів, ОТГ, громадських, інших організацій (в тому числі і на цільові проекти, програми (ендаумент-фонд (?), як соціальна відповідальність і потенціал до розвитку, ментальний борг)). Завдяки цьому фонду працює і грантова програма Ради.
- Рада може заробляти кошти шляхом обслуговування певних проектів та програм (відповідно до положення, інших документів Ради).

Науково-методична рада має право законодавчої ініціативи. У своїй діяльності, окрім законодавства України, керується також міжнародними стандартами, бере до уваги ключові документи світової професійної спільноти (Лейпцизька хартія, Хабітат III, Хартія МСА / ЮНЕСКО з архітектурної освіти та інші подібні документи).

Посилання на вихідні данні (додатки) [https://drive.google.com/drive/folders/1AkPxdRe4i73P9NRmAkf7CIC9mDRT\\_L4g](https://drive.google.com/drive/folders/1AkPxdRe4i73P9NRmAkf7CIC9mDRT_L4g)

## Стратегії, програми, проекти, плани та договори щодо комплексного просторового розвитку територій на основі партнерства на національному, регіональному та місцевому рівні

Автори:

Манцевич Юрій – Вчений секретар ДП “НДПІмістобудування”

Мельничук Григорій – Координатор ГО «Рада з урбаністики Києва»

Дехтяренко Юрій – Доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії при Президентів України, к.е.н., заслужений економіст України

### 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

*Стратегії.* Термін «стратегія» наразі використовується в різних значеннях і несе різне змістове навантаження залежно від рівня управління, масштабу об’єкта стратегічного планування, галузевого спрямування або сфери суспільних відносин. Коректне визначення об’єкта стратегічного планування в подальшому буде визначати не лише наповнення, а й методологію підготовки і порядок затвердження документу, як наприклад «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року», «Стратегія сталого розвитку України на період до 2020 року», «Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року» та інші документи.

У сучасному правовому полі України нормативно-правового акту прямої дії щодо порядку розроблення і затвердження стратегій та вимог до їх змісту в сфері просторового розвитку територій та галузі будівництва не існує. Опосередковано в основу розробки такого документу можуть бути покладені два:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 932 «Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів».
2. Наказ Мінрегіону від 31.03.2016 №79 «Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації».

Обидва нормативно-правові акти містять планування території регіону чи його окремих частин як складову загальної стратегії без належної деталізації змісту цієї складової.

Наразі стратегії в Україні традиційно відносять до неформального планування, особливо це стосується просторового розвитку. У цій сфері невизначеність співвідношення та взаємодії генеральних планів як документів формального просторового планування та стратегій розвитку населених пунктів як документів неформального планування спричиняє неузгодженості, колізії та конфлікти. Тож визначення місця та ролі стратегій у сфері містобудування є ключовим завданням у реформуванні нормативно-правової системи.

В контексті розроблення Концепції публічного управління у галузі будівництва слід розглядати розроблення Стратегії розвитку території як перший крок розроблення неформального документу в реалізації формалізованої документації з просторового планування. Для створення цілісної картини необхідно чітко розмежувати сферу регулювання кожного з типів документів або створити принципово новий набір документів і правил, який буде об’єднувати ідеологію “Стратегії” і системи регулятивних документів, якими сьогодні є містобудівна документація. Важливим є не тільки документи, які безпосередньо регулюють сферу просторового розвитку територій і галузь будівництва, але й ті, які регулюють суміжні сфери суспільного розвитку, але мають безпосередній вплив на об’єкт Концепції публічного управління в галузі будівництва. В першу чергу, це стосується таких сфер як регіональний розвиток, інвестиційна діяльність, розроблення галузевих стратегій, програм, проектів, планів, які містять просторовий компонент і потребують узгодження з

місцевими документами з просторового розвитку.

Згадана раніше постанова КМУ від 11 листопада 2015 року № 932 «Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» та відповідний наказ Мінрегіону містять прямі посилання на просторове планування як складову регіональних стратегій. Це узгоджується з основними принципами соціально-економічного розвитку держави. Так, наприклад, відповідно до згаданої Постанови КМУ від 18 березня 2015 року № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» та відповідного наказу Мінрегіону, в них визначені вимоги до розроблення і відбору програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

Слід зазначити, що такі програми і проекти мають точну фіксацію у просторі (назва регіону чи населеного пункту), а також терміни виконання і обсяг коштів, необхідних для реалізації такого проекту. Таким чином, можна з досить високою точністю визначити потребу у обсягах робіт для підприємств будівельної галузі як похідної розрахункової величини від результатів згаданих програм і проектів.

Концепції. Концепція як генеральний задум, що визначає стратегію дій при здійсненні реформ територіального розвитку, проектів, планів і програм, має містити систему шляхів вирішення поставлених завдань. Тобто Концепція повинна передувати розробленню документації з просторового планування та Стратегіям територіального розвитку.

Концепція містобудівного розвитку – план розвитку території, що визначає кінцеве функціональне призначення і основні параметри розвитку відповідної території. Вона повинна включати в себе комплексне рішення з питань архітектури (може включати ескізні варіанти забудови з використанням тривимірної візуалізації), інфраструктури, транспортних та інженерних мереж, а також обґрунтування економічної ефективності фінансових вкладень та інвестиційної привабливості території з урахуванням можливостей її розвитку.

На прикладі Німеччини можна побачити, що концепція планування розвитку міста (неформальне, яке не передбачене законодавством ні по суті, ні регламентоване за змістом) зазвичай неможливо відокремити від просторового планування, оскільки міркування щодо розвитку міста або частини міста вже являють собою просторові рішення та навпаки, план землекористування (генеральний план) містить у собі стратегічні елементи розвитку міста.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день концепції також присутні у системі нормативно-правових актів України. Чинною на цей час постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. N 106 затверджено Порядок розроблення та виконання державних цільових програм. У даному законодавчому акті поняття «концепція» означає обґрунтування розроблення цільової програми та підлягає громадському обговоренню. Згідно з пунктом 6 Постанови передбачено, що ініціатор розроблення програми готує проект концепції цієї програми відповідно до визначених вимог. Якщо порівняти структуру, запропоновану цією Постановою щодо розділів Концепції з вимогами до змісту Стратегій регіонального розвитку, то можна помітити значну подібність структури цих документів. Відмінність полягає у деталізації. Тому Концепцію можна трактувати як попередні пропозиції щодо формулювання мети та основних параметрів майбутньої комплексної роботи, що поєднує властивості стратегії і документації з просторового планування території.

Щодо розроблення документації з просторового планування територій, ці концепції можуть мати цілком практичне застосування для визначення не тільки основних параметрів майбутнього розвитку об'єкта дослідження або проектування, але вимог до самої документації (обсяги, терміни, розмір фінансування тощо).

Програми. Слід звернути увагу на наявність певного формалізованого змістовного навантаження на терміни "програми", "схеми", "плани" і "проекти". Законодавство України чітко розмежовує ці документи за змістом, масштабом, рівнем деталізації та наслідками затвердження. Водночас, існує значна кількість документів зі схожими назвами, але які несуть абсолютно різне змістове навантаження: схема розміщення автостоянок, схема транспорту, схема енергопостачання тощо. Ці схеми можуть виконуватися як у складі документації з просторового планування (містобудівної документації), так і як самостійні проекти з власним замовником, виконавцем, бюджетом, порядком розроблення та затвердження. Сьогодні це питання не врегульовано законодавством і спроба вирішити цю проблему в законопроекті №6403 дозволяє лише окреслити проблему, але не отримати вичерпну відповідь.

Закон України "Про державні цільові програми" визначає місце, роль та основні організаційні засади розроблення і затвердження цього виду документів. Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. №106 затверджено Порядок розроблення та виконання державних цільових програм. В пункті 2 Постанови зазначається, що програми поділяються на загальнодержавні програми, які спрямовуються на розв'язання проблем розвитку держави або значної кількості її регіонів, мають довгостроковий період виконання та виконуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, та інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Державні цільові програми в останні роки розробляються не дуже часто. Переважно через відсутність належної фінансової підтримки з боку держави. Натомість, регіони дуже активно використовують цей вид організаційного документу для вирішення своїх проблем. Зокрема, Черкаська область затвердила ряд програм галузевого спрямування: забезпечення молоді житлом на 2018-2022 роки, про будівництво доступного житла. Аналогічна робота ведеться в Донецькій області, де затверджено програму про забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, розвитку регіональних ландшафтних парків Донецької області, будівництва (придбання) доступного житла в Донецькій області. Загалом в рік кожна область затверджує від 5 до 10 програм різного спрямування. Основне призначення таких програм надати легітимність рішенням щодо виділення коштів з місцевого бюджету на вирішення проблем в певній галузі соціально-економічного розвитку, визначити переліки об'єктів, на які будуть спрямовані кошти, та забезпечити контроль за їх використанням.

Плани. Термін "план" має кілька значень і на початку розгляду цього питання необхідно уточнити, що саме становить інтерес для цієї роботи.

Перше значення терміну "план" трактується як програма дій, фіксація системи цілей, задач і засобів, які передбачають спрямовану зміну ситуації при передбаченому стані середовища. Друге значення цього терміну трактується як картографічне зображення, розміщення об'єктів на зображенні та фіксація їхніх розмірів.

У загальному контексті роботи слід коротко розглянути обидва змістовні значення.

1. План як програма дій, фіксація системи цілей, задач і засобів, які передбачають спрямовану зміну ситуації. Цей напрям організаційної діяльності має важливе значення для реалізації принципів публічного управління в галузі будівництва. Є кілька документів, які мають у своїй назві цей термін такі як "план роботи" міністерства, його підрозділів, органів місцевого самоврядування тощо. Після затвердження такі документи мають бути оприлюднені, але можливі ситуації, коли можуть бути оприлюднені не самі плани, а їх проекти для організації публічного обговорення, збору пропозицій. Другою складовою цієї групи документів є план реалізації заходів. Такі плани затверджуються вже після прийняття рішення відповідного органу або його підрозділу.

Генеральний план населеного пункту займає особливе місце у структурі всіх документів стратегічного і прогностичного характеру. Це пов'язано з особливістю завершеності таких характеристик як:

- правовий статус у межах міської межі;
- наявність представницьких і виконавчих органів влади;
- спільні інтереси територіальної громади щодо соціально-економічного розвитку відповідного населеного пункту, збереження історичної спадщини, природного середовища;
- єдина система інженерно-транспортної інфраструктури (переважно);
- формування громадянського суспільства, яке базується на схожих вихідних умовах;
- інтеграція генеральних планів з системами містобудівних електронних кадастрів та геопросторовими базами даних для створення єдиної інтегрованої системи збору та аналізу даних, прогнозування міських процесів та геопросторової прив'язки рішень з міського планування (проекти, дозволи, зони обмежень, схеми інфраструктур тощо) та іншими інформаційними системами підходу «Розумного міста».

Відмінною рисою законопроектів №6403 є введення як обов'язкової норми розроблення плану реалізації заходів. У частині 1 статті 22-1 це визначено наступним чином: "План реалізації заходів – розпорядчий документ органу, яким прийнято рішення про затвердження відповідної

документації з просторового планування, що містить перелік заходів, терміни їх реалізації, обсяги та джерела фінансування, відповідальних виконавців”. Весь подальший текст цієї статті присвячений визначенню порядку розроблення такого плану, вимог до нього та сфери застосування.

Дієвими механізмами залучення активної громадськості до процесів прийняття рішень стали сервіси електронних петицій та бюджету участі, що поширюються серед муніципалітетів. Окрім своєї прямої функції, вони також сприяють кращому розумінню роботи муніципальних структур та розвитку інфраструктури для широкої громадськості та становленню нових лідерів місцевих громад. Доцільно закріпити застосування таких методів роботи з громадськістю на рівні розпоряджень ОМС. Аналогічні функції виконує детальний план території, але із своїм змістовним наповненням.

Проекти. На початку розгляду необхідно зазначити, що сам термін “проект” має багато значень і використовується в різних ситуаціях. Так, у діловодстві – це попередній текст якогось документу, а в проектній діяльності це – документація, яка містить технічне рішення і дає повне уявлення про предмет проектування. Обидва визначення не є вичерпними, але дозволяють скласти уяву про різницю в сферах їх застосування.

Перша сфера застосування в діловодстві терміну “проект” має певну цінність для цієї роботи з точки зору реалізації принципу прозорості владних інституцій. Для уточнення можливостей доступу громадськості до важливих документів ще на стадії їх підготовки, а не за результатами їх прийняття і оприлюднення. Можна для прикладу розглянути рішення про проведення конкурсу на виділення земельних ділянок під забудову чи договору підряду на будівництво міської лікарні вартістю 500 млн. грн. Зрозуміло, що проекти пакету документів на проведення конкурсу буде привертати увагу багатьох, як потенційних учасників такого конкурсу, так і широку громадськість.

Розгляд терміну “проект” по відношенню до містобудівної документації теж потребує певних уточнень. Порядок розроблення і затвердження усіх видів документації у сфері містобудування і будівництва наразі повністю врегульовано відповідно до законів України “Про регулювання містобудівної діяльності” та “Про будівельні норми” цілою системою нормативно-правових актів, що встановлюють перелік видів документації, порядок її замовлення, розроблення та затвердження, а в окремих випадках і порядок реалізації.

За напрямом регіонального розвитку питання формалізованого регулювання розроблення програм і проектів регулюються двома нормативно-правовими актами: постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 196 “Деякі питання державного фонду регіонального розвитку” та затвердженням на її виконання наказом Мінрегіону від від 24.04.2015р. (зі змінами) “Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку”.

Договори. Окрему проблему становлять документи, узагальнені як договори. Насправді видів договорів дуже багато, але ми розглянемо тільки такі договори:

- на розроблення документації з просторового планування;
- на виконання підрядних робіт;
- на залучення коштів фізичних та юридичних осіб для спорудження об’єктів нерухомості (як такі, що регулюють суспільно значимі правовідносини).

Окрему групу договорів, що становлять значний інтерес для містобудування і будівництва, є договори щодо прав власності або користування земельними ділянками, але за розподілом сфер регулювання галузей права ці договори можуть розглядатися тільки в рамках земельного законодавства.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

Стратегії. Широке запровадження урядом, міністерствами, органами місцевого самоврядування практики розробки документів під загальною назвою “Стратегія” на цьому етапі не реалізовано Мінрегіоном. Такий програмний документ може дати поштовх до розроблення “Стратегій”, спрямованих на вирішення проблем просторового розвитку територій регіонів і населених пунктів.

Ця тенденція містить значну небезпеку для реального вирішення проблем містобудування через підміну чітко регламентованої документації з просторового планування набором планів і заходів,



об'єднаних в "Стратегії".

Маючи належний інструментарій, владні інститути можуть не тільки контролювати (здійснювати моніторинг) будівництва і реконструкції відповідних об'єктів, але й формувати прогноз на майбутнє за динамікою й успішністю окремих проектів на загальнодержавному рівні для покращення виконання функції координації. Необхідно усвідомлювати, що рамкове завдання з розроблення стратегічного документу вже визначено у Стратегії регіонального розвитку, і **спроба запровадити новий вид державного прогнозного документу буде викликати спротив перш за все інституцій, які вже задіяні у відповідних програмах**. Крім того, як показує досвід паралельного розроблення землепорядної і містобудівної документації, це призводить до дублювання в обох видах документації до 60% інформації. Таку практику назвати раціональною неможливо.

Слід звернути увагу на розбіжність у бажанні здійснити радикальні зміни у підходах до розроблення документів формальних і неформальних документів та реальними можливостями. **Суттєвою перепорою у запровадженні неформальних документів є жорстка регламентація формування місцевих бюджетів і видатків, що можуть бути здійснені без порушення вимог законодавства. Не маючи фінансової основи для розвитку і недолуга орієнтація системи "Prozorro" на домінування критерію зниження ціни призводить до руйнування будь-яких прогресивних ідей ще на стадії їх формулювання**. Розроблення стратегії за своєю сутністю є більше науковою ніж проектною роботою, а механізми визначення вартості таких розробок настільки недосконалі, що доцільно констатувати швидше їх відсутність, ніж наявність.

Подібний висновок необхідно зробити і щодо запровадження практики застосування економіко-математичних моделей для аналізу варіантів перспективного розвитку територій та наслідків прийнятих рішень щодо просторового планування. Існування достатньо розвинутого інструментарію і широкої світової практики застосування економіко-математичних моделей нашою країною є формальні перепони, які нічим не обгрунтовані, крім пострадянської звички йти перевіреним шляхом. Те, що така поведінка в кінцевому випадку провокує занепад і зубожіння країни, регіонів та громад нікого з чиновників не обходить.

Ця теза абсолютно правомірна і щодо наступної частини цієї аналітичної записки, що присвячена концепціям як виду робіт. Констатація цього факту вказує на те, що врегулювання проблем галузевого права лежить далеко за його межами.

Концепції. Консультації з фахівцями провідних містобудівних інститутів показують, що на цей вид робіт відсутній попит переважно через відсутність розуміння у потенційних замовників (керівників органів місцевого самоврядування) можливостей їх практичного застосування. Це один з дивних випадків, коли інститути громадянського суспільства не знаходять спільної мови з владними інститутами не через їх спротив, а тому, що не можуть сформулювати суспільний запит на задоволення суспільних потреб.

Крім того, на сьогодні розроблені та затверджені концепції генерального плану стали джерелом зловживань та корупції. Деякі органи місцевого самоврядування зволікають з розробленням та прийняттям генеральних планів, посилаючись на розроблену концепцію, здійснюють відповідно до неї надання земельних ділянок та розміщення об'єктів будівництва, а, іноді, узаконення самовільного будівництва.

Програми. Головним недоліком практики розроблення галузевих програм є їх слабкий зв'язок, або повна відсутність зв'язку з документацією із просторового планування. Формально такий зв'язок фіксується з посиланням на відповідну документацію, проте домінуючими є інтереси відповідної галузі, а не завдання з комплексного розвитку територій відповідних міст і регіонів.

Плани. Значною загрозою продуктивного розвитку концепції розроблення генеральних планів населених пунктів та детальних планів території на рівні планувальних рішень та окремих проектів є відсутність повного розуміння у таких питаннях як розмежування сфери застосування (звідси і змістовне навантаження), правовий статус і наслідки затвердження цих видів документації та відповідальність за невиконання або бездіяльність. Цілі і завдання просторового розвитку часто виявляються не чітко сформульованими, недостатньо уваги приділяється організаційним та планувальним рішенням. Свого часу у містобудування було введено теоретичне обгрунтування безстроковості дії генерального плану населеного пункту. Ця теорія базувалась на концепції самовизначення територіальної громади – до виключних повноважень представницької влади (місцевої ради) належить право розпоряджатися місцевими ресурсами (фінансовими, територіальними, інфраструктурними тощо) від імені членів цієї громади. Згодом стало зрозуміло, що



розвиток процесів глобалізації, технологій, суспільних відносин, соціально-економічного стану країни і відповідної території як її частини, потребує періодичного перегляду базових показників, які закладаються в основу розроблення генерального плану населеного пункту як довгострокової стратегії планування та забудови території. **Застарілі генеральні плани несуть в собі загрозу стагнації просторового розвитку громади не тільки в практичному, але й психологічному плані.**

**Проекти.** Детально питання нормування, розроблення та реалізації проектної документації розглянуто у відповідних розділах Концепції публічного управління у галузі будівництва. Проте, варто звернути увагу на окремі особливості містобудівної проектної документації. Є принципова відмінність документації з просторового планування регіонів і населених пунктів від будь-яких інших офіційних документів прогностичного характеру, які розробляються зараз в Україні – вона єдина містить пропозиції на двадцятирічний строк, що перевищує п'ятирічний термін середньострокового планування. **Відсутність безпосередньої прив'язки планування розподілу бюджетних коштів до просторового розміщення, що визначено містобудівною документацією дозволяє закладати в такі плани корупційні схеми і ігнорувати реальні інтереси громади, неефективно витратити кошти.**

Крім того, слід зазначити, що, у разі прийняття законопроекту №6403 як закону, виникне розрив у складі генеральних планів населених пунктів та детальних планів територій з реальними потребами територіальних громад та жорстким формальним підходом до порядку визначення вартості та строків виконання таких проектів. **Відсутній механізм реалізації норми щодо можливості органам місцевого самоврядування самостійно розширювати склад генерального плану та детального плану територій (стаття 15 та 18 законопроекту) та відповідного фінансування таких додаткових робіт. Стає очевидним невідповідність замовлення таких проектів виключно через систему "Prozorro".**

**Договори.** Одну з найбільших проблем розвитку галузі будівництва і просторового розвитку становить **стан розвитку досконалої системи укладання договорів.** Необхідно враховувати, що реалізація ідей проходить від документації з просторового планування до конкретних об'єктів будівництва, а не навпаки. Тому доцільно розглянути весь ланцюжок договорів саме в такому порядку.

Варто більш детально зупинитися на такому питанні як визначення вартості проекту. У попередній період надходило дуже багато скарг від органів місцевого самоврядування на монопольне завищення кошторисів великими державними проектними інститутами. Спираючись на вимоги ДБНів про склад і зміст проектної документації та застосовуючи низку підвищуючих коефіцієнтів, вартість робіт в окремих випадках збільшувалась майже вдвічі. **Система "Prozorro" вирішила цю проблему шляхом торгів на зниження вартості пропозиції, але породила нову проблему – в окремих випадках невеликі організації або окремі підприємці знижують вартість робіт у кілька разів – виникла проблема демпінгу.** В цьому криється велика небезпека забезпечення якості робіт.

Визначальним для врегулювання суперечностей при застосуванні системи "Prozorro" для визначення виконавця робіт з розробки містобудівної документації стає якість технічного завдання, що може бути як досить загальним, так і детальним документом. Це потребує окремої процедури якісної підготовки, громадського обговорення та залучення зацікавлених сторін процесу міського розвитку і може бути окремою замовною роботою. Більшість договорів на розроблення містобудівної документації укладається через систему "Prozorro", яка була створена для забезпечення прозорості закупівель робіт, які виконуються за бюджетні кошти (державного та місцевого) та зниження вартості робіт. Проте, недосконалість цієї системи призвела до таких негативних явищ, як:

- підготовка тендерних пропозицій під конкретного виконавця;
- масове застосування демпінгу як засобу боротьби з конкурентами;
- застосування "договірних схем" кількох учасників та ряду інших.

Договори підряду базуються на вимогах Цивільного кодексу, **проте немає детального аналізу юридичних наслідків, гарантій, відповідальності** тощо. Наразі найбільш поширеним явищем є неякісна підготовка договорів та недотримання умов сторонами укладеного договору. Порушення стали майже буденним явищем, а загроза втратити замовника штовхає виконавців на замовчування таких випадків, що руйнує галузь будівництва.

Договори на залучення коштів фізичних та юридичних осіб у будівництво багатоквартирних будинків. Ця тема заслуговує на самостійне вивчення. Вона пов'язана з кількома основними факторами:

- недосконале законодавство;
- відсутність покарання посадових осіб за неналежне виконання своїх обов'язків;
- відсутність належного контролю як з боку органів місцевого самоврядування, так і органів ДАБІ;
- поширеність ситуацій, коли кошти залучаються у будівельні об'єкти, що не мають повного пакету дозвільної документації;
- застосування відверто шахрайських схем з мінімальними наслідками для організаторів;
- поширення різних типів договорів залучення коштів інвесторів, як наслідок – низька захищеність їх у разі банкрутства замовника будівництва або банку, шахрайства або неуспішності проектів.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

*Стратегії.* Існує декілька шляхів інтеграції стратегій у систему нормативно-правових актів у сфері планування загалом та просторового планування зокрема. Більш доцільним слід вважати виділення стратегій як окремого виду документації, який буде передувати розробленню вже існуючих планів, схем і проектів просторового розвитку як на регіональному, так і на місцевому рівні.

Можливий і інший шлях (як один з варіантів), який не буде призводити до механічного збільшення кількості видів документації, – виділити розроблення Стратегій як окрему стадію у складі існуючих видів документації. Проте, такий шлях потребує попередньо вирішити питання нормування цього розділу, порядок його розроблення, погодження та затвердження за всіма процедурами громадського обговорення.

Крім того, одночасне затвердження Стратегії як концептуального документу і проекту як стадії реалізації Стратегії є методологічно некоректним – адже затвердження концептуального документу має передувати і бути основою для подальшої розробки проекту. Тому **проблема потребує подальшого наукового і практичного вивчення, обґрунтування та підготовки проекту Постанови КМУ щодо комплексного врахування стратегічних підходів у документації з просторового планування.**

Для завершення формування правового поля, що пов'язане з просторовим розвитком територій та галузю будівництва, необхідно розробити нормативно-правові акти щодо необхідності розроблення спеціальних робіт – “Стратегії просторового розвитку території населених пунктів” у більш сучасному вигляді. Водночас варто виділити окремо такий вид планувальних документів як концепції, що часто є частиною документів стратегій, але насправді мають інше завдання. Це є бачення чи образ, що визначаються як певна мета, певний рівень, який передбачається досягти у чітко чи нечітко визначені терміни у певній галузі та/чи території. Детальніше проблематику розробки концепцій розглянуто у наступному розділі.

Стратегія ж – дороговказ, дорожня карта досягнення цієї мети, що містить такі складові як принципи, пріоритети, стратегічні цілі та завдання, що розпадаються на окремі проекти з визначеними об'єктами, часовими термінами та ресурсами, а також систему моніторингу успішності виконання стратегічних положень через індикатори їх досягнення.

На наш погляд, у Стратегію розвитку території як самостійного документа, мають входити:

- ретроспективний аналіз і оцінка соціально-економічного, інноваційного та технічного розвитку території;
- створення плану розвитку території відповідно до затвердженої документації з просторового планування;
- формулювання цілей, завдань і пріоритетів соціально-економічної та інвестиційної політики, яка реалізується на території органами місцевого самоврядування;
- планування та реалізація заходів, що дозволяють підвищити рівень розвитку території;

- розробка прогнозу розвитку території відповідно до затвердженої документації з просторового планування;
- стратегія розвитку галузевої діяльності;
- транспортна, логістична та сервісна стратегія;
- кадрова стратегія.

Результатами реалізації стратегії розвитку території має стати:

- якісне підвищення рівня інфраструктури території;
- оптимізація будівельних процесів з урахуванням культурних, географічних та екологічних особливостей місцевості;
- оптимізація процесів реалізації документації з просторового планування;
- підвищення рівня добробуту за рахунок забезпечення органами місцевого самоврядування регулярними даними моніторингу нормативних і планованих показників соціально-економічного розвитку території;
- підвищення рівня безпеки за рахунок обліку і аналізу зон високого ризику виникнення надзвичайних ситуацій при прийнятті всіх містобудівних рішень;
- створення умов для інвестиційної привабливості території за рахунок відкритої і доступної інформації про ділянки, призначені для будівництва, і пов'язаних з ними (умовами) процесів девелопменту;
- зниження рівня корупції за рахунок публічного ухвалення містобудівних рішень і створення умов для відкритого управління розвитком території.

Важливо, аби стратегія як документ була прийнята учасниками процесу її розробки, аби не перетворитися на довгостроковий план дій мерії міста. Адже виконання положень стратегії залежить не лише і не стільки від керівництва міста, а й величезної кількості зацікавлених сторін – місцевого бізнесу та інвесторів, мешканців та потенційних гостей міста. Важливо розрізняти стратегію і бачення, образ майбутнього.

В той же час, із затвердженням Стратегії як документу розпочинається процес моніторингу її виконання та напрацювання пропозицій до змін та уточнень – що також є процесами, пов'язаними зі стратегічним плануванням і запорукою успішної реалізації цілей та завдань, закладених у Стратегії.

**Концепції.** Розробка концепції містобудівного розвитку не встановлена нормативними та законодавчими актами, потреба наявності цього документу диктують умови ринку. Цей вид документації орієнтований переважно на рішення інвестиційних завдань території, будь то організація нового бізнесу або реструктуризація сформованих видів діяльності за рахунок переважного розвитку виділених зон з найбільшим потенціалом зростання і найменшими витратами на освоєння, тобто зон, максимально готових сприйняти інвестиції.

Переваги Концепції містобудівного розвитку:

- дієвий інструмент для залучення інвестицій, що дозволяє врахувати специфіку території, відобразити конкурентні переваги, перспективні напрямки в розвитку території, а також можливі ризики при організації інвестиційної діяльності;
- гнучкість – концепція містобудівного розвитку може коригуватися з урахуванням потреб різних інвестиційних проектів в ході реалізації;
- масштабне бачення – концепція, як результат комплексного багатофакторного аналізу території, формує оптимальну схему освоєння території, що дозволяє розподіляти вхідні потоки інвестицій за обсягом і призначенням з найбільшою ефективністю;
- багатофункціональність – може бути використана для задач, пов'язаних з регенерацією (реконструкцією) територій, перепрофілюванням промислових зон, формуванням нового міського середовища на неосвоєних ділянках.

Розробляти чи не розробляти Концепцію містобудівного розвитку – це право місцевих органів самоврядування. Якщо громада вважає, що документація з просторового планування відповідного

рівня може відповісти на всі питання територіального розвитку, то орган місцевого самоврядування забезпечує розроблення документації з просторового планування і обов'язково – Стратегії розвитку територій як неформального документу реалізації просторового планування.

Усі ці міркування можуть бути відображені у Концепції, яка у Німеччині називається концепцією інтегрованого розвитку міста чи громади, яка втілюється у просторове планування відповідної території громади. Для подолання цієї проблеми **необхідно переглянути статус, зміст і спрямування концепції розвитку населеного пункту (а не концепції генерального плану) або регіону (Концепції містобудівного розвитку або Концепції інтегрованого розвитку) і привести всі основні параметри у відповідність до сучасних вимог, узгоджених з принципами Лейпцизької хартії.**

При застосуванні механізму конкурсного відбору виконавців документації з просторового планування розвитку територій (містобудування) **концепція містобудівного розвитку (або концепція інтегрованого розвитку) може бути основою для формулювання вимог у конкурсній пропозиції (технічним завданням) та обґрунтуванням вартості наступних проектних робіт.**

Разом із тим, ДБН Б.1-3-97. "Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів" містить інший підхід до розроблення концепції генерального плану міст та селищ, подібний до того, що ми розглядали в частині "стратегії". Зокрема, пункт 1.6 містить наступне: "Залежно від обсягу та складності містобудівних проблем генеральний план виконується в одну або дві стадії (концепція розвитку міста, селища та власне генеральний план). При одностайному проектування концепція генерального плану виконується як складова частина (розділ) генерального плану для попереднього розгляду та погодження принципів пропозицій з планування території". В пункті 2.1 надається роз'яснення щодо можливості розроблення концепції як окремого документу для значних та найзначніших міст, а також на вимогу замовника для міст із складними проблемами містобудівного розвитку або значними обсягами інвестицій.

Як правило, просторове планування відповідає на усіх рівнях на питання, де щось має бути розміщено, як функціонувати поряд з іншими об'єктами, як забезпечити потреби громади. Перш, ніж прийняти рішення, конкретна адміністративно-територіальна одиниця – а в галузі містобудування саме громада – повинна чітко розуміти, чого вона прагне, тобто усвідомлювати, яким чином повинен та буде відбуватися її реальний розвиток у наступні роки. Рішення з цього приводу повинно прийматися за активною участю громадськості та значною мірою ґрунтуватися на консенсусі усіх учасників процесу щодо цілей розвитку.

Наступним кроком має бути створення низки громадських слухань з широким залученням як владних інститутів, так і інститутів громадянського суспільства для поширення цих ідей.

**Програми.** Доцільно доручити Мінрегіону розробити методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування та органів архітектури по врахуванню документації з просторового планування при розробленні цільових програм.

Після прийняття законопроекту №6403 як Закону, **необхідно переглянути нормативну базу щодо розроблення галузевих програм і схем за напрямками інженерно-транспортної інфраструктури, охорони навколишнього середовища.** Остаточний перелік таких змін можна буде визначити лише після прийняття цього законопроекту.

**Плани.** Необхідно звернути увагу на концептуальні підходи щодо зміни місця і ролі генерального плану населеного пункту в детального плану території як виду документації з просторового планування і його зв'язок із "зонінгом" (місцевими правилами забудови). Генеральний план має носити більш концептуальний характер і більше уваги приділяти саме обґрунтуванню довгострокового прогнозування, координації планування соціально-економічного розвитку населеного пункту. **Доцільно запровадити практику використання економіко-математичного моделювання і аналізу наслідків прийняття відповідних рішень на варіантній основі. Це буде потребувати докорінної зміни підходів до процедури підготовки і прийняття рішень. При використанні системи "Prozorro" мають бути змінені критерії відбору, де вартість не буде перевищувати 40%, а компетенція виконавців і якість роботи складати не менше 60%.**

В разі прийняття законопроекту №6403, роль детального плану значно зросте в питаннях

регулювання подальшої забудови населених пунктів. Подібні можливості пропонується встановити і для "Місцевих правил регулювання забудови" (стаття 25 законопроекту №6403), але процедури будуть мати певні відмінності від тих, які застосовуються сьогодні. Це, в першу чергу, пов'язано із зміною статусу самої документації. "Місцеві правила регулювання забудови – є нормативно-правовим актом органів місцевого самоврядування, прийнятим відповідно до законодавства, генерального плану або плану об'єднаної територіальної громади".

Головна мета цієї статті законодавчо закріпити нерозривний зв'язок документації з просторового планування і планів соціально-економічного розвитку. Сьогодні такий зв'язок задекларований низкою законодавчих норм у законах України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про засади державної регіональної політики» та ряді інших. Проте, все залишається на рівні декларацій. Досі не розроблено порядку та чітких механізмів реалізації таких декларацій. У разі прийняття законопроекту №6403 як закону, **Мінрегіону необхідно буде розробити нормативно-правові акти на виконання цієї статті у вигляді пакету документів відповідно до повноважень (проекту постанови КМУ, накази в межах власної компетенції).**

Проекти. Проекти інтегрованого розвитку є доречним продовженням міської чи регіональної стратегії, адже визначають комплексні зміни в межах певних відносно невеликих територій, що зазвичай позначаються як фокусні зони змін. Власне, як визначення фокус-зон, так і формулювання інтегрованих проектів розвитку територій має відбуватися як частина процесу стратегічного планування, що має вберегти і місто, і інвесторів від вищевикладених ризиків.

Зважаючи на те, що законопроектом №6403 передбачено значне (майже в три рази) скорочення обов'язкового переліку розділів та схем в складі цих видів документації і наявності норми, що дозволяє органам місцевого самоврядування **Необхідно узгодити процедуру підготовки та прийняття рішень органами місцевого самоврядування щодо формування замовлення на розроблення генеральних планів населених пунктів та детальних планів територій в частині визначення складу та змісту. Для цього необхідно розробити пакет галузевих нормативів і стандартів на варіантній основі.**

Слід зазначити, що частково питання підготовки і оприлюднення проектів документів сьогодні вже врегульовані низкою нормативно-правових актів, але **необхідно значно розширити перелік документів, які потребують визначення чіткої процедури оприлюднення документів на стадії їх підготовки.**

Договори. Договори на розроблення документації з просторового планування вданий час всі проходять через систему Прозоро. Головним аргументом для всіх наступних міркувань – це види робіт, які виконуються за кошти державного або місцевих бюджетів, а отже по своїй суті є публічними, а тому спрямовані на суспільний сектор і не може містити комерційних таємниць, закритих від платників податків.

Формами підготовки проекту договору, а точніше – напрацювання технічного завдання, можуть бути воркшопи, архітектурні конкурси. Першість ініціативи у стратегічному плануванні міста, розробці та пропонуванні інтегрованих проектів розвитку має належати не комерційним структурам, а міським інституціям. Такі проекти мають бути складовими міської стратегії розвитку, мати чіткі прозорі процедури розробки технічних завдань, відбору інвесторів та публічного контролю за реалізацією.

Сам проект договору має підлягати оприлюдненню і публічному обговоренню і процедура підготовки не може тривати менше розумного терміну, щоб не ускладнювати і не подовжувати термін укладання договору. Для цього типу договорів має бути встановлений єдиний підхід до форми, змісту, процедури, що передбачає наступне:

- базова вартість, яка розраховується на основі рекомендацій ЦОВ, (можливо взяти за основу Сб.40, але дорацювати. Сборник цен на проектные работы для строительства. Раздел 40. Районная планировка, планировка и застройка населенных пунктов. Утвержден Государственным Комитетом по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР (приказ от 31.03.87 № 103);
- збільшення вартості – практично не обмежується за рахунок розширення вимог до складу і змісту документації, введення нових етапів (концепції або стратегії розвитку відповідного регіону або населеного пункту), виконання унікальних розділів, не передбачених стандартним Сб.



40. Але всі ці зміни можуть вступити в силу виключно після виконання всіх обов'язкових вимог цього розділу;

- питання оцінки вартості інтелектуального продукту можна розглядати через виокремлення його із загального обсягу роботи по просторовому плануванню та винесення на конкурси, провадження публічних процесів, залученні експертів, адже до визначення вартості ідей та рішень не можна застосувати звичні процедури зниження цін;
- лінія відсікання з метою недопущення демпінгу – встановити граничну межу зниження вартості в ході торгів, що може знаходитися в межах 1015% (або іншої величини) від базової вартості – за рахунок оптимізації процесів, застосування технологічних удосконалень з обов'язковим обґрунтуванням – за рахунок чого відбувається зниження. Логіка – не можна за 50% вартості якісно виконати 100% роботи відповідно до вимог законодавства. Всі претенденти, які пропонують ціну, нижчу за встановлену лінію відсікання повинні зніматися з торгів;
- кваліфікаційні вимоги мають бути диференційованими – для важливих об'єктів дуже жорсткі щодо досвіду і переліку вже виконаних робіт, для невеликих об'єктів навпаки- заборонити висувати надскладні вимоги для можливості входження на ринок молодих команд і набуття досвіду для підвищення конкуренції у верхніх сегментах ринку цих послуг. Така диференційована шкала вимог має пройти громадське обговорення до її затвердження;
- терміни розробки – заборонити встановлювати коротші ніж передбачені нормативами, скорочення не більше ніж (обумовлене в ході узгодження з обов'язковою пропорційною компенсацією – збільшенням вартості проекту і обов'язковому громадському обговоренню). Обґрунтування – є технологічні процеси, які можуть виконуватись виключно послідовно з певними витратами часу.

Договори підряду є одними з найбільш складних для впровадження нових вимог. Обумовлено це значним переважанням договорів між приватними фізичними та юридичними особами. Пропозиції полягають у наступному:

- запровадження нових вимог до договорів підряду має носити обов'язковий характер для договорів з повним або частковим залученням коштів державного або місцевих бюджетів починаючи вже з 2020 року. Навіть якщо частка вартості бюджетних коштів не перевищує 1%, вимоги до укладання договорів діють в повному обсязі;
- спираючись на світовий досвід швидке запровадження в Україні інституту інженерів-консультантів на основі досвіду FIDIC або аналогічних організацій світового рівня. Розробляти доморошену систему недоцільно – це буде потребувати часу, коштів і безплідних дискусій, в процесі "утраєння" туди будуть включені "дірки" для вибудовування схем. Для порівняння – вартість пакету проформ договорів FIDIC складає менше 0,0001% від кошторисної вартості спорудження об'єкта будівництва;
- графік виконання робіт має набути зобов'язального характеру і його порушення мають тягти за собою низку механізмів, які включаються автоматично, а не за позовом іншої сторони договору. Така пропозиція базується на врахуванні інтересів третіх осіб (наприклад субпідрядних організацій або майбутніх користувачів), які часто не є сторонами договору підряду першого рівня між замовником і підрядником. Відшкодування збитків або компенсація втраченої вигоди перетворюється для постраждалої сторони у довгі судові процеси з невизначеним результатом. До таких санкцій можуть бути віднесені приписи ДАБІ, зупинення фінансування робіт, оприлюднення інформації про таких порушників для посилення тиску на них з боку громадських організацій і ЗМІ;
- практика застосування більш жорстких вимог до договорів підряду в публічному секторі для забезпечення дотримання суспільних інтересів поступово розповсюдиться і на договори між приватними особами. На першому етапі такі вимоги для приватних осіб можуть носити рекомендаційний характер, а через певний проміжок часу – запроваджені як обов'язкові через зміну вимог законодавства.

Договори на залучення коштів фізичних та юридичних осіб для спорудження об'єктів нерухомості (в тому числі багатоквартирних житлових будинків) – у цій роботі тільки загальні принципи. Зараз в різних стадіях підготовки знаходиться кілька законопроектів, але потрібно розширити коло питань, які потребують законодавчого врегулювання в сфері договірних відносин при залученні коштів приватних осіб. Питання тісно пов'язане з попереднім, але має свої особливості – з одного боку договори на залучення коштів укладаються переважно між приватними фізичними і юридичними особами, а з іншого – сумарний обсяг таких договорів дуже великий і торкається



як значної частини суспільних інтересів (кожна особа є частиною суспільства), так і державних інтересів, які пов'язані з дисципліною сплати податків.

На законодавчому рівні має бути визначена обмежена кількість видів договорів про залучення коштів приватних фізичних та юридичних осіб для спорудження об'єктів нерухомості (в тому числі багатоквартирних житлових будинків). Всі інші види договорів після набрання чинності новим Законом мають визнаватись нікчемними.

Вся інформація про проходження дозвільних процедур фізичними і юридичними особами (незалежно від форми власності) має бути оприлюднена впродовж трьох днів на веб-сайті органу місцевого самоврядування, а також інформація щодо законодавчо встановлених строків розгляду звернень до ОМС.

Необхідно встановити жорсткий контроль з боку громадськості за забезпеченням вимог законодавства органами місцевого самоврядування щодо "здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу". Удосконалити законодавство з метою встановлення чіткого переліку посад і посадових осіб, які мають відповідати за такий контроль і відповідальності за бездіяльність.

## Висновки

Є кілька проблем, які характерні для всіх або більшої частини документів, розглянутих у цій аналітичній записці. Їхній розгляд у кожному виді документів, відповідно до структури записки, призведе до кількох повторів подібних тез і значно знизить вагомість аргументації та гостроту цих проблем, тому було прийнято рішення винести пропозиції в окрему частину – висновки.

1. Питання фінансування розроблення як містобудівної документації, визначеної чинними нормативами, так і таких видів документів як "стратегії просторового розвитку (регіонів і громад)", "концепції", "програми", "проекти" та ряд інших. Ті документи, які сьогодні вже розробляються відповідно до законодавства, жорстко обмежені у свободі визначення розміру фінансування, а фінансування нових видів документації взагалі неможливе через відсутність відповідних нормативів. На певному етапі боротьби з корупційними схемами такі підходи були виправдані, але їх надмірне застосування призвело до протилежного ефекту – була створена нова система корупційних схем, яка призвела ще й до значного зниження якості документації та руйнації професіоналізму, а відповідно, і до можливості застосування нових технологій розроблення документації, включення не передбачених існуючими нормативними актами нових видів робіт. **Зміни треба готувати до наступних законів: Бюджетного кодексу (можливо і Податкового кодексу), Закону України про місцеве самоврядування, містобудівне законодавство, земельне законодавство.**

Проблему слід віднести до фундаментальних, і швидкого рішення бути не може через складну структуру системи законодавчого регулювання в Україні, яке охоплює фінансову сферу просторового розвитку. Більшість з питань, які потребують вирішення, віднесено до компетенції різних комітетів Верховної Ради України, а бюджетне і податкове законодавство вимагає внесення змін виключно окремими законами, які можуть бути ініційовані відповідними профільними комітетами ВРУ. Ці комітети мають досить загальну уяву про потреби і завдання просторового планування. Крім того, у разі прийняття подібних змін до законів, потрібно буде прийняти велику кількість нормативно-правових актів на рівні КМУ та міністерств відповідно до їх повноважень. Мінрегіон не може приймати такі акти, оскільки вони належать до компетенції інших міністерств, а проблеми просторового розвитку на даному етапі розвитку держави (військові дії, передкризовий стан економіки і фінансів, реформи в сфері охорони здоров'я і освіти тощо) не входять до числа найбільш пріоритетних.

**Необхідно доручити Мінрегіону підготувати комплексний план вирішення питання фінансування документації та узгодити його з іншими міністерствами, а також залучити до обговорення широке коло громадськості як з професійного середовища, так і представників громад.**

2. Вся сукупність документів, які визначаються як стратегії, концепції програми, проекти, плани та договори сьогодні практично не мають власного бачення Мінрегіону щодо комплексного

просторового розвитку територій. При підготовці проектів відповідних документів Міністерство керується загальними положеннями нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, яке визначає вимоги і структуру всеосяжних загальнодержавних документів, або використовує аналогі подібних документів, які вже розроблені і затверджені іншими міністерствами або регіонами. Власне бачення відсутнє.

Необхідно визначити підходи до розроблення всієї гами документів (стратегії, концепції, програми, проекти, плани та договори) відповідно до змісту просторового планування, однозначно визначити мету, основні завдання, інструментарій розроблення, затвердження і реалізації документації (з моніторингом включно) з прозорими і зрозумілими процедурами, чітким регулюванням відносини, що виникають в процесі взаємодії владних інститутів та інститутів громадянського суспільства на державному, регіональному, місцевому рівнях управління при здійсненні просторового планування.

Такі нормативи з формулюванням вимог до розроблення зазначених документів **мають бути розроблені Мінрегіоном як внутрішні стандарти і затверджені наказом або розпорядженням, оскільки вони стосуються організаційних питань роботи Міністерства**. За необхідності може бути передбачена процедура погодження таких внутрішніх стандартів із заінтересованими владними інститутами та інститутами громадянського суспільства.

Доцільно в процесі підготовки таких внутрішніх стандартів звернути увагу на наступні питання:

- допустимість і необхідність розроблення стратегій, концепцій, програм, проектів, планів на варіантній основі з відповідним нормативним і фінансовим забезпеченням;
- встановлення процедур розгляду та затвердження документації, розробленої на варіантній основі;
- застосування математичного інструментарію (аналіз, моделювання, прогнозування, перевірка підготовлених рішень та інших) з визначенням місця такого інструментарію в системі управлінських рішень, фінансового забезпечення їх запровадження, належної підготовки кадрів та організаційного забезпечення розширення сфери застосування математичного інструментарію в сфері просторового планування;
- взаємодії владних інститутів та інститутів громадянського суспільства на державному, регіональному, місцевому рівнях управління при розробленні стратегій, концепцій, програм, проектів, планів на основі чіткої регламентації такої взаємодії.

3. Всі прогнози розвитку країни, регіонів і громад розробляються на основі лінійної (екстраполяційної) моделі розвитку. Такий підхід повністю ігнорує коливання ринку в реальних умовах. Наслідком є повна неготовність владних інститутів до управління в кризових ситуаціях, внаслідок цього - втрати економіки значно посилюються в порівнянні з середньостатистичними показниками за рахунок відсутності професіоналізму і плану дій в період кризи. Крім того, Україна знаходиться на стадії розвитку, тобто, ще не сформовані належним чином всі необхідні структури управління і ринкові відносини, у плануванні домінує необґрунтований політичний оптимізм, який без інструментів і ресурсів для реалізації перетворюються на звичайний популізм.

Для подолання зазначеної тенденції, необхідно здійснити перехід до ризик-менеджменту на рівні держави (розроблення базових сценаріїв виникнення кризових ситуацій і поведінки в умовах кризи), а також складання подібних документів на рівні будівельної галузі та просторового планування. Перехід на запропоновану модель управління буде потребувати:

- додаткового фінансування науково-дослідних розробок і поглибленого обґрунтування стратегій, концепцій, планів дій та інших документів, які спрямовані на прогнозний стан країни, галузі, регіонів;
- напрацювання певного алгоритму розроблення і затвердження прогнозних документів не по формі і змісту, а по технології їх розроблення і реалізації;
- підготовки кадрів, здатних генерувати відповідні моделі, обґрунтовувати їх і переконувати владні інститути та інститути громадянського суспільства в доцільності розвитку саме на основі ризик-менеджменту.

4. Реалізація попередніх пропозицій щодо варіантної основи для прийняття рішень і переходу на модель управління на основі ризик-менеджменту передбачає значне розширення сфери застосування економіко-математичного моделювання в галузі будівництва і просторового розвитку. Таке

розширення не може відбутися в короткостроковій перспективі через відсутність відповідних кадрів, досвіду виконання пілот-проектів і підґрунтя для значного фінансування цього напрямку управлінської діяльності. Символічне фінансування робіт призведе до отримання символічних результатів, які неможливо буде впровадити в реальних умовах.

Свого часу (в середині 70-х років минулого сторіччя) французький уряд виділив значні кошти на розроблення всеохоплюючих моделей просторового розвитку. Були залучені кращі фахівці і створені найкращі умови. Результати цих досліджень не виправдали сподівань уряду і виконавців цієї роботи. В подальшому глобальні моделі не розроблялися в жодній країні світу через їх надмірну вартість і невизначений результат. Подальші дослідження охоплювали певні галузеві розробки, вивчення регіональних моделей, локальні комплексні проекти. З цього слід зробити висновок, що в українських реаліях необхідно відмовитися від гігантomanії, а зосередитися на ключових точкових проблемах для накопичення досвіду і поетапного розширення сфери застосування економіко-математичного моделювання.

“Точками росту” в просторовому плануванні і галузі будівництва можуть бути галузеві стандарти для напрацювання досвіду переведення на цифрові технології обґрунтування, експертизу та моніторинг документів формального і неформального планування і проектування. Впровадження єдиних галузевих цифрових стандартів потягне за собою потребу переходу на цифрові моделі і технологічні схеми, використання сучасних GIS і BIM-технологій в роботі наукових, проектних організацій і експертизи.

5. Потребує перегляду система управління в галузі будівництва і просторового планування з огляду на невідповідність методів управління галуззю і поточної ситуації в регіонах і населених пунктах. Більше 93% підприємств будівельної галузі є приватними і будь-який владний інститут не має права втручатись у їхню діяльність у випадку, коли не виявлено порушень законодавства. Система державного контролю не має достатніх ресурсів для всеохоплюючого контролю, а передача повноважень ДАБІ на місцевий рівень не дозволила вирішити проблеми контролю належним чином. По-перше, такі місцеві органи контролю створені в незначній кількості найбільших міст. По-друге, місцеві органи контролю є залежними від керівництва місцевих органів самоврядування, що не дозволяє їм здійснювати свою діяльність незалежно. Постійні експерименти з передачею повноважень від держави до місцевого самоврядування і навпаки (це вже п'ята подібна реформа) тільки створюють ілюзію реформування, не змінюючи базових принципів управління системою будівельного контролю по суті. Наслідком цього є переважання випадків невиявлених порушень по відношенню до випадків належного покарання порушників законодавства.

Основною функцією системи контролю є недопущення випадків порушення законодавства, а не покарання за вже вчинені порушення.

Система контролю є своєрідним індикатором невідповідності методів управління галуззю сучасним потребам розвитку суспільства. Відсутні механізми створення фондів для фінансування науково-дослідних і експериментальних робіт, надмірна регламентація державної фінансової системи руйнує розвиток новітніх технологій.

Подібні процеси відбуваються і на рівні регіонів і територіальних громад – поява тисяч приватних власників нерухомого майна і бізнесу не спонукають органи місцевого самоврядування до реальної співпраці з громадами. Відсутність дієвих механізмів реального врахування інтересів власників підміняється імітацією громадських обговорень без будь-яких правових наслідків врахування чи повного ігнорування думки громади (окремих груп і громадян). Публічне управління галуззю передбачає остаточний перехід від адміністративних до публічних методів роботи. Мають бути напрацьовані механізми контролю за врахуванням або обґрунтованим відхиленням пропозицій громади і громадян, впроваджена ідея створення громадського контролю з визначенням відповідних повноважень.

6. Має бути розроблений “білий список” організаційних заходів та процедур щодо розроблення та затвердження стратегій, концепцій, програм, проектів, планів, до яких разом із владними інститутами на паритетних засадах мають бути залучені інститути громадянського суспільства.

## Дорожня карта: Шляхи законодавчого та нормативно-технічного унормування запропонованих змін

Автор:

Манцевич Юрій – Вчений секретар ДП “НДПІмістобудування”

### 1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Законодавча база галузі будівництва і просторового планування має досить суперечливий вигляд – з одного боку вона достатньо ґрунтовна і розгалужена, а з іншого має значні проблеми з чіткістю та недвозначністю норм, узгодженістю норм як між собою так і нормами суміжних сфер права.

До основних законодавчих актів, норми якого регулюють галузь будівництва та просторове планування територій, можна віднести:

- Закон України «Про інвестиційну діяльність» (від 18.09.1991 р.);
- Закон України «Про основи містобудування» (від 16.11.1992 р.);
- Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (від 14.10.1994 р.);
- Закон України «Про архітектурну діяльність» (від 20.05.1999 р.);
- Закон України «Про Генеральну схему планування території України» (від 07.02.2002 р.);
- Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» (від 19.06.2003 р.);
- Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (від 01.07.2004 р.);
- Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» (від 22.12.2006 р.);
- Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» (від 25.12.2008 р.);
- Закон України «Про будівельні норми» (від 05.11.2009 р.);
- Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (від 17.02.2011 р.);
- «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» (від 15.01.2015 р.).

У системі будівельного законодавства значною залишається питома вага техніко-економічних норм, які містяться в будівельних нормах і правилах (державних, відомчих, регіональних), стандартах (державних, відомчих), технічних умовах:

- державні будівельні норми (ДБН);
- галузеві будівельні норми (ГБН);
- національні стандарти, кодекси усталеної практики та технічні умови.

В даний час Мінрегіон спільно з Комітетом ВРУ з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства завершує один з етапів реформування містобудівного законодавства шляхом доопрацювання до другого читання проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (реєстр. № 6403 від 21.04.2017 р.). Зазначений законопроект направлено на продовження процесу дерегуляції та створення сприятливих умов ведення бізнесу, підвищення інвестиційної привабливості у будівельній галузі, ним пропонується внесення відповідних змін до Земельного кодексу України, законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про охорону культурної спадщини».

У запропонованих змінах передбачається: запровадження нових термінологічних визначень у відповідній сфері («просторове планування», «галузеві схеми», «спільні інтереси» тощо); заміна поняття «містобудівна документація» поняттям «документація з просторового планування»;

запровадження видів такої документації («план об'єднаної територіальної громади», «проект забудови територій» та ін.); включення плану зонування території до графічної частини місцевих правил регулювання забудови, а схем планування окремих частин території України – до схем планування території на регіональному рівні. У проекті також пропонується створити Державний реєстр документації з просторового планування (Реєстр просторового планування) на державному, регіональному та місцевому рівнях; віднести до компетенції Кабінету Міністрів України прийняття рішення про розроблення, затвердження, внесення змін до Генеральної схеми планування території України; встановити державні вимоги щодо використання територій; запровадити процедуру врахування громадських інтересів у сфері містобудівної діяльності шляхом проведення громадських обговорень та громадських слухань тощо.

Подібні висновки можна зробити і щодо зміни конструкції ряду дуже важливих статей законопроекту, які стосуються видів містобудівної документації – всі процедурні питання зведені у кількох статтях на початку законопроекту, а у конкретних статтях (Генеральної схеми планування території України, схем планування на регіональному рівні, генеральних планів населених пунктів, детальних планів територій та інших) визначено у загальному вигляді завдання відповідних документів, їх склад та зміст.

У порівнянні з вимогами ДБНів, які регулюють питання складу і змісту містобудівної документації, перелік обов'язкових розділів пояснювальних записок та схем суттєво скорочуються, що дозволить спростити і знизити вартість розроблення документації. Натомість законопроектом передбачається можливість замовнику самому визначати розширення складу відповідної документації в завданні на проектування. Можливість виконання галузевих схем одночасно, до розроблення містобудівної документації або після її затвердження дозволяє значно підвищити оперативність прийняття відповідних рішень, не обтяжуючи зайвими або невластивими процедурами розроблення документації з просторового планування територій.

Про нагальну потребу прийняття згаданого законопроекту свідчить внесення впродовж нинішнього скликання понад двадцяти законопроектів, які спрямовані на вирішення окремих норм Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Принципова відмінність даного законопроекту полягає у комплексному підході до вирішення значної кількості проблем просторового розвитку регіонів і населених пунктів.

Слід звернути увагу на ряд законодавчих ініціатив Мінрегіону, які реалізуються спільними зусиллями фахівців профільного Комітету ВРУ, ініціативи «Разом проти корупції», Офісу ефективного регулювання (BRDO), наукових і проектних організацій, громадськості по таких напрямках:

- захист прав постраждалих фізичних осіб при будівництві житлової нерухомості;
- створення системи запобігання зловживанням у сфері будівництва, подвійному продажу об'єктів будівництва та незаконній зміні технічних характеристик таких об'єктів;
- спрощення процедури отримання адрес збудованих об'єктів;
- формулювання основних вимог до споруд, а також умов розміщення на ринку будівельних виробів
- та ряд інших законопроектів.

## 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

В даний час в Мінрегіоні та профільному Комітеті ВРУ або іншому органі відсутня повна стратегічна програма реформування законодавчої сфери галузі будівництва і просторового планування територій. Представлені в різних документах набори заходів носять фрагментарний характер і не містять глибокого правового аналізу недоліків системи як цілісного правового поля, відсутнє бачення керівництва стратегічного спрямування розвитку законодавства як цілісної і завершеної системи. Найбільшим досягненням в цій сфері стало визнання необхідності розроблення Містобудівного кодексу. Критична помилка полягає в тому, що розроблення Кодексу розглядається як панацея вирішення всіх проблем законодавчого регулювання галузі будівництва і просторового розвитку територій. Найбільш оманливою є теза про можливість розроблення Кодексу за відсутності науково обґрунтованої парадигми розвитку законодавства, а не Кодексу як лише одного з елементів законодавчої бази. Таке твердження базується на постулаті необхідності забезпечення нерозривного і узгодженого зв'язку галузевого законодавства з суміжними сферами права, зокрема,



податковим, бюджетним, економічним, земельним, природо та пам'яткоохоронним законодавством тощо.

Прикладом такої неузгодженості є необхідність внесення в галузеве будівельне законодавство концепції компенсації вигоди і втрат, які виникають при здійсненні планування територій і їх забудові. Комплексне вирішення цієї проблеми потягне за собою необхідність розроблення взаємоузгоджених пропозицій в будівельне законодавство, земельне, податкове, бюджетне, корегування законодавства про органи державної влади і місцевого самоврядування, адміністративний і кримінальний кодекси і багато інших сфер. Значна частина змін до спеціального законодавства містить застереження, що зміни можуть вноситися тільки спеціальним законами, а не прикінцевими положеннями інших законів. Така вимога потребує одночасного і узгодженого прийняття пакету законопроектів, поданих різними ініціаторами і направлених для опрацювання в різні профільні комітети ВРУ. За нинішніх політичних умов така ситуація не видається реальною.

Крім того, необхідно звернути увагу на ряд інших проблем, які не носять концептуального характеру, але без вирішення яких комплексне реформування галузевого законодавства є неможливим.

1. В Україні на даний час відсутні фахівці належного рівня підготовки для розроблення всіх частин Містобудівного (Будівельного) кодексу одночасно. По окремих напрямках фахівці або не мають належного досвіду законотворчої роботи, або недостатньо обізнані з особливостями підгалузей права, які мають знайти відображення у відповідних частинах кодексу. Бажання писати законопроекти не тотожне вмінню писати. Необхідно врахувати наступне:

- за часи незалежності фактично знищено науковий потенціал галузі, відсутнє відповідне фінансування і структура наукових інститутів містобудівного профілю, старі кадри живляться старими ідеями;
- залишається надзвичайно високий рівень неформального впливу бізнесу на прийняття рішень публічною владою;
- громадський сектор ще не набув достатньої потужності для суттєвого впливу на прийняття рішень.

2. На даний час Україна не має достатніх фінансових і організаційних засад для здійснення такого амбітного проекту. Відсутній також і соціальний запит – немає реального споживача такого комплексного продукту. Керівництво галузі, державні органи влади, органи місцевого самоврядування, керівники будівельних та проектних компаній і навіть громадськість готова сприймати лише окремі частини комплексного законодавчого акта. Відсутність суспільного запиту саме на комплексне врегулювання законодавства несе загрозу розділення законодавчого поля на зручні фрагменти окремими стейкхолдерами і вирішення власних проблем власними засобами.

3. Потреба і нагальність законодавчого врегулювання різних підгалузей, які є складовими проекту Містобудівного (Будівельного) кодексу, різна, що буде сприяти дезорганізації і затягуванню прийняття ключових рішень в діяльності робочої групи.

4. Створення нового тексту суперечить інтересам значної частини будівельного бізнесу, який буде чинити як адміністративний, так і політичний тиск з метою дискредитації ідеї та гальмування реальної роботи.

Усвідомлюючи сукупність всіх факторів впливу на розвиток містобудівного законодавства одна з груп експертів запропонувала досить спрощений підхід до розроблення тексту майбутнього Кодексу. Сутність його полягає в формальному об'єднанні діючих базових законів України з узгодженням в процесі об'єднання термінології та основного спрямування об'єданого законопроекту. Якщо йти шляхом об'єднання існуючих норм в один закон з невеликими редакційними правками, то ми отримаємо акт розміром приблизно у 120-150 умовних сторінок і з приблизно 150-200 статей.

Базовий Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», прийнятий в 2011 році, є переробленою і розширеною версією попереднього Закону України «Про планування і забудову територій», містить 41 статтю і приблизно 45 сторінок тексту. При зміні назви Закону не відбулося принципової зміни до регулювання містобудівної діяльності, швидше це поточна робота по удосконаленню законодавчої бази.

Першим в сфері просторового розвитку територій було прийнято Закон України «Про основи



містобудування» у 1992 році. Він містить 28 статей і приблизно 20 сторінок стандартного тексту. Свого часу це був досить важливий Закон, який дозволяв розпочати процес формування містобудування як сфери суспільних відносин і господарського регулювання, починаючи від прийняття принципових рішень державними органами влади та органами місцевого самоврядування про розташування на відповідній території об'єктів інфраструктури, промисловості, житлової забудови та забезпечення заходів з охорони об'єктів культурної спадщини, природи тощо. Але на цей час Закон значно втратив своє практичне значення як регулятивний акт, норми статей носять декларативний характер.

Закон України «Про архітектурну діяльність» є другим по значенню в сфері регулювання правовідносин щодо просторового розвитку територій та архітектури, що є певним парадоксом українського законодавства. Складається з 33 статей і містить майже 30 сторінок. Так, згідно з визначенням статті 1 об'єкти архітектурної діяльності (об'єкти архітектури) – будинки і споруди житлово-цивільного, комунального, промислового та іншого призначення, їх комплекси, об'єкти благоустрою, садово-паркової та ландшафтної архітектури, монументального і монументально-декоративного мистецтва, території (частини територій) адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів. Фактично це визначення відноситься такі проекти як Генеральна схема планування території України і регіонів до архітектурної діяльності, а в більшості країн проекти такого масштабу є предметом регулювання економічної географії. Планування розвитку населених пунктів містить перш за все норми земельного законодавства, економічні показники та фінансові розрахунки. Тому існування в поточній редакції Закону є рудиментом попередньої системи регулювання правовідносин у сфері архітектури і містобудування. Крім того, він містить численні внутрішні суперечності і редакційні неузгодженості.

Закон України «Про будівельні норми» містить всього 12 статей і викладений менше ніж на 20 сторінках. Це спеціалізований Закон, спрямований на законодавче врегулювання локальної проблеми і не має суттєвого впливу на законотворчий процес.

Отже, головним недоліком спрощеного підходу до розроблення Містобудівного (Будівельного) кодексу є прагнення залишити незмінною застарілу ідеологію початкового етапу створення законодавчої бази містобудування. Цей конгломерат назвати проектом Кодексу буде важко і спрямувати зусилля професійної еліти на створення такого абсурдного документа недоцільно: Цей шлях залишає поза увагою великі прогалини, які були виявлені експертами в ході аналізу законодавчої бази перш за все в галузі будівництва, яка в даний час взагалі не має спеціалізованого закону, а також велику кількість прогалин, колізій та дискрецій містобудівного законодавства.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

Вирішення проблеми має бути поетапним. В даній роботі можливо лише визначити напрям подальшого руху. Для розширення можливостей прийняття рішень пропонується опрацювання проблеми на варіантній основі.

Наведені пропозиції поділяються на дві великі групи:

перша група – пропозиції, які спрямовані на безпосереднє регулювання публічного управління галузі будівництва та просторового планування територій;

друга група – пропозиції, які необхідно внести до законодавчих актів суміжних сфер права для забезпечення дієвості норм першої групи.

***Перша група – пропозиції, які спрямовані на безпосереднє регулювання публічного управління галузі будівництва та просторового планування територій.***

В даний час найбільша увага приділяється виробленню єдиного підходу до розроблення Містобудівного (Будівельного) кодексу. Слід зазначити, що обсяг роботи по створенню проекту Кодексу дійсно є надзвичайно великим, але він не охоплює весь спектр проблем, які мають бути вирішені в рамках реформування галузевого законодавства.

Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.09.2017 № 230 «Про утворення Робочої групи з розроблення проекту Містобудівного кодексу України та затвердження її складу» створено спеціальну робочу групу. Члени робочої групи схиляються до необхідності розроблення саме Будівельного кодексу, а не

Містобудівного кодексу, подібного за основними завданнями та структурою до аналогічних законів і кодексів, що діють в світі. Варто навести цитату: «У більшості економічно розвинених країн будівельні норми і правила кодифіковані – організовані в просту, ясну, придатну для споживання форму. Тому не випадково для позначення будівельних норм і правил у багатьох країнах використовується термін будівельний кодекс [англ. building code (або рідше використовується термін construction code)]. Це позначення вказує на вичерпну сукупність узгоджених між собою норм і правил.»<sup>1</sup>[стор.34]

При комплексному підході до розроблення Містобудівного кодексу доведеться значно розширити структуру і зміст майбутнього законопроекту. В основу розроблення Кодексу має бути покладена цілісна парадигма, яка адекватно сприймається владними інститутами та інститутами громадянського суспільства і на основі якої може бути досягнуто суспільної згоди щодо спрямування, змісту та структури Кодексу. Напрацювання такого суспільного консенсусу з наступним розробленням власне тексту законопроекту, його громадське обговорення та погодження з органами влади відповідно до встановлених процедур буде потребувати певного часу, тому очікувати швидкого прийняття нового Кодексу не слід.

Якщо йти шляхом кодифікації в широкому розумінні, то проблема подрібнюється на ряд менш громіздких завдань, які є цілком прийнятними для реалізації. Шлях маленьких перемог. Необхідно визначити загальну структуру такого кодифікованого документа і розробляти окремі складові частини як самодостатні нормативно-правові акти в рамках загальної затвердженої концепції та термінології.

Для розроблення окремих частин можуть бути створені відносно автономні групи під єдиним координаційним центром. На координаційний центр має бути покладено завдання не тільки контролю за змістом та спрямуванням окремих частин, але й дотриманням графіку розроблення цих частин. Для цього необхідно:

- визначити спрямування майбутнього кодексу та місце в регулюванні правовідносин в суспільному житті країни;
- визначити основні параметри майбутнього тексту (орієнтовний обсяг, структуру, часові рамки розроблення, обговорення і прийняття);
- зміст основних структурних елементів (мета та основні завдання, які має вирішити відповідний елемент (закон або книга);
- послідовність вирішення завдань і підпорядкованість проблем (ієрархія);
- обсяг потреби у ресурсах (фінансових, людських, часових), джерела їх залучення;
- процедури обговорення і узгодження позицій перед офіційною реєстрацією.

Координаційний центр має бути в рівних частинах представлений:

- посадовцями державного управління;
- посадовцями органів місцевого самоврядування;
- представниками громадськості;
- представниками бізнесу;
- незалежними експертами.

Рішення має прийматися консенсусом.

## **ДОРОЖНЯ КАРТА ЗАКОНОДАВЧОГО ТА НОРМАТИВНО-ТЕХНІЧНОГО УНОРМУВАННЯ**

**Крок 1-й.** Дорожня карта має бути підготовлена за наслідками розроблення Концепції і передбачати в рамках основних завдань для формалізації загальних політичних ідей розроблення спеціалізованих програм за наступними напрямками:

- реформування законодавчої бази;
- комплексний розвиток територій регіонів та громад;

1 Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта [Текст] : Snip Innovative Technologies ; рук. Серых А. — Чикаго: SNIP, 2010. — 889 с. : ил.

- створення єдиної системи управління територіальними і земельними ресурсами;
- гармонізацію повноважень та сфер регулювання органів державної влади та місцевого самоврядування;
- забезпечення впровадження економічних методів регулювання просторовим розвитком регіонів і громад на основі врахування інтересів всіх сторін;
- перетворення сталого розвитку територій на органічну складову життєдіяльності регіонів і громад;
- узгодження підходів регулювання охорони і використання об'єктів культурної спадщини в галузі будівництва, просторового розвитку та пам'яткоохоронних структур;
- перетворення системи дозвільних процедур з переважно обмежувальних функцій до переважно партнерських;
- перетворення цифрових технологій на інформаційне середовище функціонування галузі будівництва і просторового планування територій;
- узгодження потреб державного регулювання і розвитку ринкового середовища в ціноутворенні та економічному забезпеченні розвитку галузі;
- органічне входження українських норм і стандартів в європейське середовище регулювання якістю і надійністю;
- перехід експертизи від переважно контролюючих до переважно дорадчих функцій;
- налагодження партнерських стосунків з страховим сектором економіки як фактору додаткового забезпечення сталого розвитку;
- розширення форм і змісту здійснення контрольних функцій при підготовці і прийнятті рішень, проектуванні і спорудженні об'єктів будівництва на основі відкритості і співпраці з громадянським суспільством;
- перетворення академічної освіти в процес неперервної освіти та підвищення кваліфікації на основі суміщення навчання та практичного застосування набутих знань;
- перетворення інститутів громадянського суспільства з партнерів на колег.

**Крок 2-й.** Результатом розробки кожної програми має стати набір пропозицій по удосконаленню або розробці нових норм законодавства, які мають унормувати відповідні змістовні пропозиції. Пропозиції мають бути розділені на три групи:

- зміна законів у сфері просторового планування територій і галузі будівництва;
- зміна законів у суміжних сферах права;
- зміна нормативних актів у сфері просторового планування територій і галузі будівництва.

При цьому пропозиції мають базуватися на вимогах частини 1) статті 92 Конституції України: «Виключно законами України визначаються: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина».

Кількість та зміст названих програм можуть змінюватись у процесі реалізації.

**Крок 3-й.** На основі комплексного аналізу матеріалів, отриманих в результаті опрацювання програм, має бути складено перелік пропозицій, які потребують законодавчого врегулювання. Цей перелік має стати основою для формування структури і змісту Кодексу.

**Крок 4-й.** Створення робочої групи по розробленню Кодексу.

При розробленні тексту Кодексу має бути дотримано принцип наслідування – нові норми не повинні призводити до погіршення умов життєдіяльності населення, обмеження їх прав і свобод, руйнації галузі, знищення добросовісних учасників будівельного ринку.

### ***Проміжний етап реформування містобудівного законодавства.***

Розроблення, а головне, громадське обговорення та прийняття Кодексу є довготривалим процесом. Повний цикл від початку розроблення до опублікування прийнятого Кодексу може тривати від двох до п'яти років. Такий довгий час країна не може знаходитися в стані постійного очікування

необхідних змін законодавства. Тому доцільно розглянути як проміжний етап, а не заміну розроблення Кодексу, розроблення і прийняття наступних законопроектів:

а) з числа вже зареєстрованих у Верховній Раді України:

- проект Закону про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (реєстр. № 6403 від 21.04.2017 р.);
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів незавершеного будівництва та майбутніх об'єктів нерухомості (реєстр. № 7084 від 06.09.2017 р.);
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері містобудування (реєстр. № 7085 від 06.09.2017 р.);
- проект Закону України «Про основні вимоги до споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів» (реєстр. № 7151 від 02.10.2017 р.), розроблений на виконання Регламенту ЄС №305/2011 Європейського Парламенту і Ради;
- проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про будівельні норми» (реєстр. № 6577 від 12.06.2017 р.) – щодо впровадження параметричного методу нормування;

б) з числа розроблених за планом роботи Мінрегіону, але ще не внесених на розгляд Верховної Ради України:

- проекту Закону України «Про захист прав постраждалих фізичних осіб при будівництві житлової нерухомості»;
- проекту Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»;
- проекту Закону України «Про орендне житло»;
- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регуляторних процедур у будівництві;

в) потребують розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України:

Назва законопроекту	Короткий зміст (спрямування) законопроекту
<b>Міститься в проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (реєстр. № 6403 від 21.04.2017 р.)</b>	
проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері містобудування (щодо визначення детального плану територій як єдиного джерела для визначення містобудівних умов і обмежень);	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ визначити детальний плану територій як єдине джерело для визначення містобудівних умов і обмежень, а також порядок у випадках надання містобудівних умов і обмежень для окремих об'єктів будівництва в районах існуючої забудови;</li> <li>■ встановити вимоги до автоматичного генерування МУО із змісту ДПТ у цифровому вигляді, та процедури надання МУО для окремих об'єктів будівництва в районах існуючої забудови із залученням професійної громадськості та представників територіальної громади, оприлюднення проекту МУО для громадського обговорення;</li> <li>■ забезпечити створення реєстру виданих МУО з оприлюдненням їхнього змісту, встановити заборону початку проектування до оприлюднення МУО;</li> </ul>

проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері містобудування (щодо особливостей проведення експертизи);

- встановити особливості проведення експертизи проєктів об'єктів будівництва та документації з просторового планування (містобудівної документації);
- визначити вимоги до експертів та експертних організацій, які залучаються до проведення експертизи;
- встановити вимогу обов'язкового оприлюднення результатів експертизи і вважати дату оприлюднення датою набрання чинності експертного висновку;

проект Закону про внесення змін до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» (щодо набрання чинності документацією з просторового планування (містобудівною документацією).

- встановити вимоги щодо погодження, затвердження та набрання чинності документацією з просторового планування (містобудівною документацією) виключно після її внесення до Реєстру просторового планування як складової містобудівного кадастру.

#### Не передбачено поданими або розробленими законопроектами.

проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері містобудування (щодо уточнення змісту класу наслідків);

- визначити детальні вимоги до кожного з класів наслідків та порядок визначення класу наслідків у спірних випадках, які не встановлені безпосередньо у законодавстві;

проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань створення умов для безперешкодного доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення;

- заборонити прийняття в експлуатацію будівель і споруд без здійснення заходів безперешкодного доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення;
- передбачити обстеження існуючих будівель і споруд на предмет наявності заходів безперешкодного доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, створення реєстру будівель і споруд, які потребують здійснення таких заходів;

проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо інтелектуальної власності на результати робіт, виконаних за кошти державного бюджету;

забезпечити відкритість для органів місцевого самоврядування та громадськості результатів робіт, виконаних проєктними установами, які були створені за кошти державного або місцевого бюджету:

- не допускати розповсюдження на них прав інтелектуальної власності розробників;
- виключити документацію з просторового планування (містобудівну документацію) із об'єктів авторського права

внесення зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»:

- встановити чіткі вимоги щодо змісту технічних умов (ТУ) та допустимих вимог у ТУ;
- внести суб'єктів господарювання, що надають ТУ, до переліку об'єктів архітектурно-будівельного нагляду;
- передбачити створення публічних реєстрів наявних інженерних мереж, вільних потужностей та отриманих ТУ (в подальшому – внесення цієї інформації до містобудівних кадастрів для населених пунктів);
- значно спростити знесення самочинно побудованих будівель і споруд, не допускати їх узаконення при жодних умовах;
- при прийнятті в експлуатацію об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, органу ДАБІ надати право оглядати об'єкт із здійсненням фото- та відеофіксації, відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати проектну та виконавчу документацію, визначені будівельними нормами, стандартами і правилами, отримувати матеріали, відомості, довідки, пояснення з питань, що виникають під час огляду об'єкта, та залучати в разі потреби установи, організації, у тому числі громадські об'єднання осіб з інвалідністю, державні органи (їх консультативно-дорадчі органи);



Мінрегіону спільно з Нацфінпослуг України підготувати зміни до законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про страхування»

передбачити:

- введення інституту страхових інженерів – як представника страховика, що здійснює огляд майна, прийнятого на страхування, оцінку ймовірності настання страхової події;
- залучення інженера-консультанта, спеціаліста або спеціалізованої інжинірингової організації, що забезпечує організаційне та консультативне супроводження проектування і будівництва об'єктів;
- укладення договорів з перестраховання ризиків з провідними перестраховальниками, що входять до Міжнародної асоціації страхувальників інженерних ризиків ІМІА;
- встановлення вимог до страхових компаній і фахівців із страхування ризиків у будівництві (як варіант: вимоги до основних фінансових показників, наявність договорів з провідними перестраховальниками, наявність у штаті кваліфікованих спеціалістів з оцінки ризиків або договору з інженером-консультантом);
- стимулювання учасників будівництва до укладення договорів страхування будівельно-монтажних робіт і відповідальності шляхом зменшення рівня державного регулювання;
- посилення ролі і відповідальності страховика при прийнятті об'єкта в експлуатацію і протягом гарантійного періоду (надання гарантії якості замість оформлення акта готовності до експлуатації);
- заміну планових перевірок ДАБІ на заходи огляду представником страховика (у разі необхідності представник страховика має передати матеріали про виявлені порушення ДАБІ для накладення адміністративних санкцій або ініціювати проведення позапланової перевірки);
- обов'язкове страхування відповідальності учасників будівництва, зокрема, підрядника;
- введення страхування післяпускових гарантійних зобов'язань.

в) потребують розроблення та затвердження нормативно-правові акти:

Назва нормативно-правового акта	Короткий зміст (спрямування) нормативно-правового акта
ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту»	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ внести зміни до ДБН з метою приведення у відповідність складу і змісту генерального плану до реальних потреб органів місцевого самоврядування в регулюванні просторового розвитку громад;</li> <li>■ розширити сферу застосування концепції просторового розвитку як моделі розвитку населеного пункту із залученням до її розроблення та обговорення громадськості;</li> </ul>
ДБН Б.1.1-16:2013 «Склад та зміст містобудівного кадастру»	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ забезпечити дигіталізацію існуючої містобудівної документації відповідно до вимог щодо її створення та оприлюднюється у складі містобудівного кадастру;</li> <li>■ забезпечити уніфікацію та узгодженість державних класифікаторів, які використовуються у сфері містобудівної діяльності;</li> <li>■ встановити єдині вимоги до формату, структури та змісту електронних документів (з урахуванням ДБН Б.1.1-16:2013 «Склад та зміст містобудівного кадастру»);</li> <li>■ виключити дублювання даних у Державному земельному кадастрі, містобудівному кадастрі та інших кадастрових та реєстраційних системах;</li> <li>■ визначити вимоги до змісту, структури і технічних характеристик уніфікованих електронних документів – для документації з просторового планування (містобудівної) та проектно-кошторисної документації на об'єкти будівництва;</li> <li>■ запровадити ідентифікацію та фіксацію дій суб'єктів містобудівної діяльності за допомогою електронного цифрового підпису;</li> </ul>
Мінрегіону розробити та подати на затвердження КМУ Програму перегляду будівельних норм	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ передбачити перегляд будівельних норм з застосуванням параметричного методу нормування;</li> </ul>
Мінекономіки, Мінрегіону розробити: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ технічний регламент експлуатації будівлі, споруди;</li> <li>■ розробити проекти національних стандартів.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ встановити регламент технічного регулювання експлуатації будівлі, споруди;</li> <li>■ встановити вимоги щодо проведення обстеження на будівлях та спорудах, проведення ремонтів та підтримання у нормальному експлуатаційному стані.</li> </ul>

**Друга група – пропозиції, які необхідно внести до законодавчих актів суміжних сфер права для забезпечення дієвості норм містобудівного законодавства.**

Земельне законодавство.

Необхідно на законодавчому рівні спростити правовий механізм викупу фізичними та юридичними особами – власниками об'єктів нерухомого майна земельних ділянок державної та комунальної власності, на яких таке майно розташовано, сприяти поєднанню в однієї особі власника земельної ділянки та розташованих на ній об'єктів нерухомого майна, створити сприятливі умови для розвитку бізнесу, інвестиційної діяльності та іпотечного кредитування, збільшити надходження до Державного та місцевих бюджетів. Для цього необхідне внесення змін до:

- Земельного кодексу України,
- Закону України «Про землеустрій»,
- Закону України «Про оцінку земель»,

Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» щодо забезпечення права власників об'єктів нерухомого майна, що розташовано на земельних ділянках державної та комунальної власності. Запропоновано вільний викуп таких земельних ділянок шляхом сплати на казначейський рахунок відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування вартості цих земельних ділянок в розмірі їх нормативної грошової оцінки.

Разом з тим, необхідно врахувати такі застереження – зазначене спрощення може бути запроваджене, крім випадків коли:

- Земельним кодексом України встановлено заборону на передачу таких земельних ділянок у приватну власність;
- на зазначених земельних ділянках розташовані об'єкти нерухомого майна, що знаходяться у власності інших осіб;
- на відповідну частину території населеного пункту не розроблено детальний план території, або детальним планом території передбачено інше функціональне використання території (вона підлягає викупу, вилученню для суспільних потреб).

У випадках, коли на відповідну частину населеного пункту не передбачається розроблення детального плану територій, викуп земельної ділянки може здійснюватися за умови експлуатації існуючих будівель і споруд виключно відповідно до існуючих на момент викупу параметрів і фізичних розмірів.

Ще одним напрямом удосконалення земельного законодавства є забезпечення інформаційного наповнення земельного кадастру даними про реальні ціни угод при купівлі-продажу земельних ділянок. Це можна здійснити в найкоротші терміни шляхом синхронізації нотаріальних баз даних про угоди (нотаріус як податкові агенти) з відповідними розділами земельного кадастру, відкритими для публічного доступу. Це дозволить уникати створення корупційних схем при викупі земельних ділянок за заниженими цінами.

**Законодавство щодо охорони культурної спадщини.**

Доцільно зосередити увагу на двох основних напрямках подальшого розвитку законодавства щодо охорони культурної спадщини:

- по-перше, максимальна автоматизація процесів обробки інформації та переведення її у цифровий вигляд з метою зменшення впливу людського фактору, крім сфер, які потребують залучення унікальних експертів, а також створення публічних реєстрів даних та забезпечення моніторингу здійснення пам'яткоохоронної діяльності;
- по-друге, всі питання, пов'язані з дозвільними процедурами чи погодженнями, мають здійснюватися під безпосереднім контролем громадськості у жорстко контрольовані строки.

Одним з механізмів реалізації зазначених пропозицій має стати інтеграція пам'яткоохоронної, землевпорядної та екологічної документації та процедур до складу земельного та містобудівного кадастру, відповідних інформаційних баз даних та має здійснюватися в автоматичному режимі.

Надання історико-архітектурному опорному плану (ІАОП), документації зі встановлення меж та режимів використання зон охорони пам'яток спеціального статусу як різновиду документації галузевого характеру, що встановлює обмеження в використанні територій в цілях охорони культурної спадщини, та затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини. Міністерство культури України має в найкоротші терміни створити ефективну систему встановлення в натурі зон охорони пам'яток та внесення даних у інтегровану із земельним та містобудівним кадастром реєстраційну систему у цифровому вигляді у державній геодезичній системі координат УСК-2000. Наразі такі вимоги у законодавстві щодо охорони культурної спадщини відсутні.

**Загальні тенденції подальшого розвитку галузевого законодавства, що є дотичним до галузі будівництва та просторового розвитку територій.**

Розвиток законодавства, що є дотичним до галузі будівництва та просторового розвитку територій, впродовж восьмого скликання Верховної Ради України здійснювався достатньо високими темпами і ця тенденція поряд із значними позитивними досягненнями має ряд негативних наслідків. Найбільше занепокоєння викликає спроба повернутися до системи погоджень та прихованих дозволів, які можуть здійснюватися в рамках окремих відомчих повноважень. В першу чергу, ця тенденція стосується таких галузей як природоохоронне законодавство, пам'яткоохоронне, санітарно-епідеміологічне, безпека життєдіяльності тощо. Поступовий відхід від принципу «єдиного вікна» може спричинити руйнівні наслідки для економіки України та її іміджу на міжнародній арені.

Особливе занепокоєння викликає масовий перехід на створення власних «кишенькових» систем сертифікації фахівців через саморегулювні організації. В той же час, Мінекономіки зволікає з реєстрацією відповідного законопроекту, який би унормовував створення таких саморегулювних організацій, визначав би їхні права, обов'язки, відповідальність за наслідки своєї діяльності та коло повноважень у відповідній сфері. Формування професійного середовища не може формуватися по окремим галузям за власними законами, особливо в сучасних умовах цифрового забезпечення і щільності інформаційного потоку. Прийняття Закону «Про саморегулювні організації» має бути віднесено до пріоритетних завдань на найближчий рік.

**Крім того, при розробленні Концепції публічного управління галузі будівництва авторами було внесено ряд пропозицій, які необхідно розглянути в експертному середовищі з метою визначення доцільності розроблення відповідних актів законодавства:**

1. Встановити вичерпний перелік видів документації з просторового планування територій (Генеральна схема планування території України, схеми планування територій тільки областей, а також генеральних планів населених пунктів з чисельністю населення понад 100 тисяч осіб) виключно відповідно до статті 13 «Закупівля за рамковими угодами» Закону України «Про публічні закупівлі». Аналогічний порядок може застосовуватися для закупівель розроблення проектної документації і здійснення будівництва об'єктів з класом наслідків СС3 за рахунок державного бюджету, а також унікальних об'єктів промислового і цивільного призначення.

2. Внести зміни до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» в частині забезпечення надійності будівлі чи споруди на стадії експлуатації, її відповідності призначенню та здатності зберігати необхідні експлуатаційні якості протягом встановленого терміну експлуатації, дотримання виконання регламентних робіт у встановлені терміни та в повному обсязі.

3. Внести зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», до Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, якими встановити процедуру прийняття рішення посадовими особами органів ДАБІ при видачі дозволу, визначити вичерпний перелік питань, що підлягають перевірці при прийнятті рішення про надання/відмову у наданні дозволу:

- комплектність поданих документів на отримання дозволу;
- відповідність планів забудови та документів, що посвідчують право власності/користування земельними ділянками;
- виконання вимог документації з просторового планування (містобудівної документації) на місцевому рівні;
- виконання вимог містобудівних умов та обмежень та загальних вимог ДБН по містобудуванню

та забудові територій (максимальна висота, відсоток забудови, щільність перспективного населення, площа озелених територій загального користування, дитячих майданчиків тощо);

- запровадження електронного кабінету замовника (будівельної компанії), відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із будівництвом об'єктів, державних службовців (Мінрегіону, ДАБІ, органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів);
- доповнити перелік додатків до заяви на отримання дозволу на виконання будівельних робіт позитивним висновком експертизи проектної документації на будівництво та додатків до неї.

4. Запровадити практику використання економіко-математичного моделювання і аналізу наслідків прийняття відповідних рішень на варіантній основі. Зокрема, концепція містобудівного розвитку (або концепція інтегрованого розвитку) може бути основою для формулювання вимог у конкурсній пропозиції (технічним завданням), основою для підготовки договору та обґрунтуванням вартості наступних проектних робіт.

## Глосарій концепції публічного управління в галузі будівництва

Автори:

Криштоп Тетяна – ДП «УКРНДПІЦИВІЛЬБУД», заступник директора з наукової роботи та регіонального планування, кандидат технічних наук, старший науковий співробітник (член Національної спілки архітекторів України)

Мартин Андрій – завідувач кафедри землевпорядного проектування Національного університету біоресурсів і природокористування України, доктор економічних наук, доцент

### 1. ПРОБЛЕМА

Термінологія та уніфікований понятійний апарат є невід'ємною складовою певного професійного, наукового процесу. Будучи одиницею певної мови, терміни мають спеціальне термінологічне значення, а значення терміна може бути виражатися словесно, або в формалізуватися у нормативно-правових актах, словниках, документах у галузі стандартизації тощо. Однією із ключових передумов сталого розвитку будь-якої галузі або сфери суспільних відносин, в тому числі будівельної, є уніфіковане вживання професіоналами лінгвістичного апарату, спільне розуміння тих або інших термінів, адже слова, що є термінами в певній вузькій галузі або сфері правовідносин, не завжди мають той самий зміст у інших галузях.

Ключовою проблемою сучасної будівельної та містобудівної термінології в Україні є значна розпорошеність термінологічного масиву, а також, подекуди, дублювання, неспівставність, нечіткість та багатозначність визначень термінів, що закріплені на рівні законодавства, державних будівельних норм, санітарних норм, документів у галузі стандартизації (державних та галузевих стандартів, кодексів усталеної практики) тощо.

Окремою проблемою є співвідношення юридичної та наукової термінології, адже остання, зазвичай, не має обов'язковості у застосуванні, проте розвивається найбільш динамічно.

Ключовими характеристиками термінологічного апарату та глосарію, що використовується у галузі, мають бути: стилістична нейтральність, відсутність емоційно-експресивного забарвлення; точність і незалежність від контексту (технічний термін повинен чітко передавати суть поняття задля уникнення непорозуміння та неточностей); пластичність (здатність до творення похідних термінів), стислість у плані вираження; наявність унормованого визначення, яке чітко окреслює, обмежує його значення. Важливою для України задачею має стати інтернаціоналізація термінології у галузі будівництва та містобудування, а також перехід до використання термінології, що прийнята на міжнародному та європейському рівнях, що буде однією із передумов подальшої європейської інтеграції країни.

### 2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

Однією з ключових проблем правового регулювання містобудівної діяльності та діяльності у галузі будівництва є відсутність кодифікуючого законодавчого акту (кодексу), який дозволяв би комплексно та уніфіковано врегулювати відповідну сферу правовідносин, в тому числі у питаннях термінології. Процедури регулюються низкою законів, основними з яких є закони України «Про основи містобудування»<sup>1</sup>, «Про архітектурну діяльність»<sup>2</sup>, «Про регулювання містобудівної діяльності»<sup>3</sup>. В кожному з цих законів вживається свій набір термінів, які визначають одні й ті самі поняття.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ

Для вирішення окреслених проблем необхідно гармонізувати термінологію, яка вживається під час регулювання містобудівної діяльності та здійснення будівництва.

1 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>

2 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>

3 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>



Термінологія, застосування якої впливає на обсяг прав та обов'язків громадян, юридичних осіб, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, має бути закріплена на рівні законодавства, в той час як визначення технічних термінів пропонується здійснювати на рівні підзаконних актів та документів у галузі стандартизації.

Запропонований глосарій може бути використаний як перша стаття проекту спеціального кодифікуючого законодавчого акту (Містобудівного кодексу).

## 4. ВІДКРИТІ ПИТАННЯ

1. На думку Т.Криштоп спеціальний кодифікуючий законодавчий акт, що міститиме глосарій термінів у галузі просторового планування та будівництва, повинен мати назву «Будівельний кодекс», що відповідає назві галузі.
2. На думку А. Мартина існує нагальна потреба у термінологічному узгодженні законодавства про просторовий розвиток та земельного законодавства і, перш за все, термінів «категорія земель», «цільове призначення земельної ділянки», «функціональне зонування території». Це потребуватиме внесення змін до Земельного кодексу України.

## ГЛОСАРІЙ

Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
Акредитація органів з оцінки відповідності (акредитація)	Закон України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності»	<b>Акредитація</b> – процедура, у ході якої національний орган з акредитації засвідчує право органу з оцінки відповідності виконувати певні види робіт (випробування, сертифікацію продукції і персоналу, контроль)	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
Архітектурна діяльність	Закон України «Про архітектурну діяльність»	<b>Архітектурна діяльність</b> – діяльність по створенню об'єктів архітектури, яка включає творчий процес пошуку архітектурного рішення та його втілення, координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проектів з планування, забудови і благоустрою <b>земельних ділянок</b> , будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) будівель і споруд, здійснення архітектурно-будівельного контролю і авторського нагляду за їх будівництвом, а також здійснення науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері	Містобудівний кодекс	Необхідність уточнення терміну з метою виключення дублювання території як об'єкту містобудівної та архітектурної діяльності

Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
Будівельні норми	Закон України «Про будівельні норми»	<b>Будівельні норми</b> – затверджений суб'єктом нормування підзаконний нормативний акт технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
-	-	<b>BIM-технологія (інформа-ційне моделювання будівлі)</b> – це підхід до управління життєвим циклом будівлі (споруди), який передбачає збирання та комплексну обробку в процесі проектування всієї архітектурно-конструкторської, технологічної, економічної та іншої інформації про будівлю (споруду) зі всіма її взаємозв'язками	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
-	-	<b>Всі ризики підрядника (CAR Contractor's All Risks)</b> – страхування всіх видів будівельних об'єктів, у рамках якого надається страховий захист від збитків, завданих будівельному об'єкту, спорудам на будівельному майданчику і/або будівельним машинам, а також від претензій третіх осіб внаслідок матеріального збитку або тілесного ушкодження, пов'язаних з будівництвом об'єкта	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
Генеральний план населеного пункту	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»	<b>Генеральний план населеного пункту</b> – містобудівна документація на місцевому рівні, призначена для обґрунтування перспективного функціонального використання території населеного пункту на принципах сталого розвитку	Містобудівний кодекс	Необхідність уточнення терміну
-	-	<b>Делеговане саморегулювання</b> – модель саморегулювання, за якої держава утворює організації професійного самоврядування як юридичні особи публічного права в силу прямої вказівки про це в законі, та наділяє їх рядом державних владно-управлінських функцій, які визначені безпосередньо законом, а членство у відповідному професійному об'єднанні є обов'язковою умовою допуску до професійної діяльності	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну

Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
Детальний план території	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»	<b>Детальний план території</b> – містобудівна документація на місцевому рівні, призначена для деталізації рішень генерального плану населеного пункту, схеми планування території ОТГ (або, в разі її відсутності – схеми планування території району) щодо планувальної організації та перспективного цільового призначення земельних ділянок з метою забезпечення комплексної забудови чи реконструкції території, визначення її просторової композиції, параметрів забудови (містобудівних умов і обмежень) та ландшафтної організації.	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Добровільне саморегулювання</b> – модель саморегулювання, за якої саморегулювні організації створюються представниками відповідної професії або виду діяльності з власної ініціативи, самостійно встановлюють високі стандарти якості робіт та забезпечують їх дотримання усіма членами, не отримуючи від держави владно-управлінських функцій	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Договір страхування (страхове свідоцтво, страховий поліс)</b> – письмова угода між страхувальником і страховиком, згідно з якою страховик бере на себе зобов'язання при настанні страхового випадку виплатити страхову суму чи відшкодувати завданні збитки в межах страхової суми, а страхувальник зобов'язується сплачувати страхові платежі у визначені терміни і виконувати інші умови договору	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Документація неформального просторового планування</b> – документація з просторового планування, виконання якої відповідає законодавству України і для якої порядок прийняття рішень, замовлення, розроблення та затвердження визначає орган державної влади або місцевого самоврядування, що має для цього відповідні повноваження за умови дотримання процедур громадського обговорення та/або громадських слухань, а також дотримання принципів сталого розвитку територій.	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну

Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
–	–	<b>Документація формального просторового планування</b> – документація з просторового планування (містобудівна документація), виконання якої передбачено законодавством України, для якої визначено порядок прийняття рішень, замовлення, розроблення та затвердження за умови дотримання процедур громадського обговорення та/або громадських слухань	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Життєвий цикл будівелі (споруди)</b> – послідовні стадії існування об'єкта нерухомості від задуму до ліквідації	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
Сталий розвиток населених пунктів	Закон України «Про основи містобудування»	<b>Збалансований (сталий) розвиток</b> – спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку, який забезпечує життєдіяльність теперішнього та майбутніх поколінь.	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Збитки</b> – витрати, що є наслідком неналежного виконання (надання) робіт (послуг) щодо об'єкта архітектури, яких споживач зазнав у зв'язку із знищенням або пошкодженням об'єкта, а також витрати, які у зв'язку із цим споживач зробив або мусить зробити для відновлення свого порушеного речового права на об'єкт архітектури	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Земельні ділянки для містобудівних потреб</b> – земельні ділянки, що призначені для розміщення будинків, будівель, споруд будь-якого призначення, їх комплексів, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури	Земельний кодекс, Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
Землі житлової та громадської забудови	Земельний кодекс України	<b>Землі житлової та громадської забудови</b> – земельні ділянки, що призначені для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування у відповідності до вимог містобудівної документації	Земельний кодекс, Містобудівний кодекс	Необхідність уточнення терміну

Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
–	–	<b>Змішане саморегулювання</b> – модель саморегулювання, за якої некомерційні організації, що утворюються у добровільному порядку суб'єктами певного виду господарської діяльності або професії (саморегулювні організації), у разі відповідності встановленим вимогам отримують від держави повноваження з виконання традиційно належних лише їй регуляторних функцій (перш за все, допуску до виконання робіт та відсторонення від їх виконання)	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
Зонування	ДБН Б.1.1-22:2017 «Склад та зміст плану зонування території»	<b>Зонування</b> – встановлення територіальних зон в межах населеного пункту <b>або ОТГ</b> з визначенням відповідних видів використання території, об'єктів нерухомості та встановлення містобудівного регламенту.	Містобудівний кодекс	Необхідність коригування терміну
–	–	<b>Інструменти саморегулювання</b> – механізми внутрішньогалузевого регулювання шляхом допуску на ринок суб'єктів господарювання, допуску до професійної діяльності фахівців, створення системи акредитації випробувальних лабораторій і органів з сертифікації персоналу, продукції та процесів, контролю якості проектів, продукції і робіт на об'єктах будівництва, самосертифікації виробників продукції та постачальників послуг, нормування і стандартизації у будівництві	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Інтегрований розвиток території</b> – комплекс заходів щодо використання території на основі принципів публічного управління із залученням суб'єктів господарювання, громадськості і в координації просторових, секторальних і часових аспектів ключових сфер місцевої політики.	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Категорія земель</b> – частина земельного фонду, що має особливий правовий режим, основні правила та обмеження щодо використання	Земельний кодекс, Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну

Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
–	–	<b>Кваліметричне оцінювання</b> – модель оцінювання способів та результатів підвищення кваліфікації фахівців в законодавчо визначений період дії сертифікату	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	Аналітична записка 1	<b>Кваліфікована забудова міської та сільської місцевості</b> – використання території відповідно до затвердженої містобудівної документації	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Концепція просторового розвитку</b> – документ, розроблений і затверджений у встановленому порядку, який визначає систему поглядів, сформульований визначальний задум державної, регіональної або місцевої політики, розуміння суспільних процесів і явищ на основі верифікації просторового планування з врахуванням інших галузевих політик	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Корпоративна відповідальність у будівництві</b> – механізми відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами саморегульованої організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості, що реалізується шляхом формування компенсаційних фондів, різних видів страхування та комбінування перелічених механізмів	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Ліміт відповідальності</b> – максимальна сума страхового відшкодування, що сплачується при настанні страхового випадку і не пов'язана із вартістю майна	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Матеріальні збитки</b> – збитки, що виникли у страхувальника під час будівництва та/або монтажу, які включають збиток за контрактними роботами, матеріалами, обладнанням, а також, якщо це передбачено договором страхування, будівельна техніка, тимчасові конструкції, майно в процесі його перевезення і на складах	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну



Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
–	–	<b>Метод нормування у будівництві</b> – спосіб розроблення будівельних норм, що має на меті досягнення відповідної цілі;	Закон України «Про будівельні норми» або Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Механізм відшкодування збитків</b> – система заходів, спрямованих на покриття саморегулювальною організацією збитків, завданих споживачам унаслідок виконання (надання) її членом робіт (послуг) неналежної якості, за рахунок компенсаційної виплати з компенсаційного фонду та страхування	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
Містобудівний кадастр	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»	<b>Містобудівний кадастр</b> – геоінформаційна система накопичення, зберігання та використання геопросторових даних щодо прийнятих у містобудівній та проектній документації рішень з питань перспективного використання території	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
<b>Містобудівний регламент</b>	ДБН Б.1.1-22:2017 «Склад та зміст плану зонування території»	<b>Містобудівний регламент</b> – сукупність обов'язкових вимог до використання земельних ділянок, що встановлюються у межах відповідних територіальних зон і визначають дозволені та допустимі види використання території земельних ділянок, граничні (мінімальні і (або) максимальні) розміри земельних ділянок, граничні параметри дозволеного будівництва та реконструкції об'єктів будівництва, обмеження використання земельних ділянок і об'єктів нерухомості, що встановлюються відповідно до законодавства України. <b>Містобудівний регламент використовується в процесі проектування, забудови та наступної експлуатації об'єктів.</b>	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну

Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
План зонування території (зонінг)	Аналітика 05 Законопроект 6403	<b>Місцеві правила регулювання забудови</b> – нормативно-правовий акт органу місцевого самоврядування, прийнятий відповідно до законодавства, генерального плану або плану об'єднаної територіальної громади. Метою розроблення та затвердження місцевих правил регулювання забудови є визначення умов планування і забудови, встановлення правових та планувальних обмежень, дозволених видів використання земельних ділянок в межах виділених функціональних зон населених пунктів та об'єднаних територіальних громад.	Містобудівний кодекс	Необхідність коригування терміну
–	–	<b>Наглядова рада з питань саморегулювання</b> – колегіальний орган з представництвом не менше 51% її членів від усіх діючих СРО (не менш як по 1 за кожним напрямком), який створюється при центральному органі виконавчої влади з питань містобудування та архітектури для удосконалення взаємодії між ними щодо прийняття рішень, пов'язаних з утворенням і функціонуванням саморегулювних організацій у сфері містобудування і будівництва та забезпеченням ефективного державного контролю за їх діяльністю	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
Нормування у будівництві	Закон України «Про будівельні норми»	<b>Нормування у будівництві</b> – діяльність із розроблення, погодження, перевірки, затвердження, перевіряння, внесення змін, скасування або визнання такими, що втратили чинність, будівельних норм	Закон України «Про будівельні норми» або Містобудівний кодекс	Необхідність уточнення терміну
–	–	<b>Організації професійного самоврядування</b> – юридичні особи публічного права, що утворюються в силу прямої вказівки про це в законі та наділяються державними владно-управлінськими функціями, які визначені безпосередньо законом	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну

Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
–	–	<b>Параметричний метод нормування</b> – метод нормування у будівництві, який полягає у формуванні вимоги, що передбачає встановлення цілей, параметрів (критерії, вимоги до експлуатаційних характеристик або показників) стосовно безпеки, функціональності та якості об'єкта нормування	Закон України «Про будівельні норми» або Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Підтвердження кваліфікації</b> – процедура визначення відповідності професійної спеціалізації, рівня кваліфікації і знань працівників установленим вимогам, проведення оцінки їх професійного рівня шляхом професійної атестації або сертифікації	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Післяпускові гарантійні зобов'язання</b> – страховий захист протягом встановленого гарантійного строку, пов'язаний з ремонтом, заміною, відновленням побудованого об'єкту, його елементів у результаті його пошкодження чи загибелі через неякісно здійснені (проведені) будівельно-монтажні роботи	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>План просторового розвитку</b> – документ, розроблений і затверджений у встановленому порядку, який визначає фіксовану систему цілей, задач і засобів, які передбачають спрямовану зміну ситуації у просторовому плануванні держави, регіону, громади	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
Планування і забудова територій	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»	<b>Планування і забудова територій, земельних ділянок</b> – діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає: ..... 3) обґрунтування розподілу <b>земельних ділянок</b> за <b>перспективним</b> цільовим призначенням; .....	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну

Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
Невикористання земельної ділянки, переданої під забудову	Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»	<b>Порушення правил використання земельної ділянки, призначеної для містобудівних потреб</b> – використання земельної ділянки всупереч правилам та обмеженням, що встановлені у містобудівній та землепорядній документації, а також недодержання граничних термінів її забудови	Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»	Необхідність уточнення терміну
–	–	<b>Принцип людиноцентричності</b> – мета прийняття та індикатор виконання управлінського рішення, які спрямовані на зростання безпеки, комфорту та добробуту людей	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Програма просторового розвитку</b> – документ, розроблений і затверджений у встановленому порядку, який визначає комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем просторового розвитку держави, регіонів і громад, а також окремих галузей економіки та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
Просторове (територіальне) планування	Законопроект 6403	<b>Просторове (територіальне) планування</b> – процес прогнозування використання територій, який полягає у розробленні та реалізації органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами містобудівної документації на державному, регіональному та місцевому рівнях.	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
		<b>Професійна атестація</b> – процедура, під час проведення якої підтверджується професійна спеціалізація, рівень кваліфікації і знань виконавця робіт центральним органом виконавчої влади з питань містобудування та архітектури або на підставі делегованих ним повноважень саморегулювними організаціями у сфері архітектурної діяльності	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну

Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
–	Розпорядження КМУ від 05.10.2016 № 803 -р, наказ Мінрегіону від 05.12.2016 № 319, захід № 70 «Розроблення проекту концепції публічного управління у галузі будівництва»	<b>Публічне управління</b> – діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін (громадянського суспільства) до розробки та реалізації державної політики <i>зادля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку</i>	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»	<b>Режим забудови територій, визначених для містобудівних потреб</b> – обмеження у використанні територій за існуючим цільовим призначенням, які встановлюються на період до реалізації рішень містобудівної документації щодо перспективного функціонального призначення цих територій та діють протягом встановленого цією містобудівною документацією часу	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
Роботи	Закон України «Про публічні закупівлі»	<b>Роботи</b> — розроблення містобудівної документації, проектування, будівництво нових, розширення, реконструкція, капітальний ремонт та реставрація існуючих об'єктів і споруд виробничого і невиробничого призначення, роботи з нормування в будівництві, геологорозвідувальні роботи, технічне переоснащення діючих підприємств та супровідні роботам послуги, у тому числі геодезичні роботи, буріння, сейсмічні дослідження, аеро- і супутникова фотозйомка та інші послуги, які включаються до кошторисної вартості робіт, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих робіт	Закон України «Про публічні закупівлі»	Необхідність віднесення розроблення містобудівної документації до робіт
–	–	<b>Роздержавлення управління будівництвом</b> – зниження ролі держави шляхом передачі функцій управління та відповідальності за його результати приватному сектору і професіоналам (недержавним об'єднанням суб'єктів підприємницької чи професійної діяльності)	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну

Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
–	–	<b>Розпорядчий метод нормування</b> – метод нормування у будівництві, який полягає у формуванні вимоги, що передбачає поелементний опис (конкретні рішення, конструкції, матеріали, експлуатаційні характеристики тощо, які не передбачають альтернатив) об'єкта нормування	Закон України «Про будівельні норми» або Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Розумне місто (Smart city)</b> — це місто, в якому використовуються сучасні технології для покращення якості життя у ньому за рахунок підвищення якості надання послуг, зменшення вартості та споживання ресурсів, поліпшення комунікації і порозуміння з мешканцями	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Саморегульовані організації</b> – неприбуткові добровільні об'єднання фізичних та юридичних осіб за відповідним напрямом підприємницької чи професійної діяльності (громадські об'єднання чи об'єднання підприємств), які в установленому порядку набули відповідного статусу та можуть виконувати на делегованій основі владно-управлінські функції	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Сертифікація персоналу</b> – підтвердження кваліфікації персоналу органами із сертифікації персоналу, акредитованими національним органом з акредитації згідно з чинним законодавством на відповідність стандарту ISO/IEC 17024:2012 «Загальні вимоги до органів, що здійснюють сертифікацію персоналу»	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Соціальна відповідальність у будівництві</b> – виробнича, корпоративна, морально-етична відповідальність суб'єктів містобудування та їх об'єднань, яка має передбачати дотримання кодексів професійної етики, правил і стандартів професійної діяльності, створення і застосування механізмів відшкодування збитків	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну



Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
–	–	<b>Стратегія просторового розвитку</b> – документ, розроблений і затверджений у встановленому порядку, який визначає цілі державної, регіональної або місцевої політики, строки та засоби досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної, регіональної та місцевої політики з просторового планування з іншими галузевим політиками та стратегіями, які спрямовані на територіальний розвиток.	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Страхова сума</b> – повна кошторисна вартість об'єкту будівництва або договірна вартість будівництва, включаючи вартість наданих забудовником будівельних матеріалів і/або виконаних ним робіт	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Урбанізм</b> — система ідей, поглядів, цінностей, практик свідомого та несвідомого вироблення стилю/способу життя в урбанізованому середовищі/просторі та слідування йому	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Урбаніст</b> — суб'єкт міста, який з містом взаємодіє, прагне впливати, працює з міським простором на рівні теорії та практики	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Урбаністика</b> — напрям/течія інтелектуальної та практичної діяльності в межах урбанізму	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
Функціональна зона	ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій»	<b>Функціональна зона</b> – частина території населеного пункту <b>або поза межами населеного пункту</b> з явно вираженою переважною функцією її містобудівного використання (житлова, громадська, виробнича, рекреаційна, сільськогосподарська). ФЗ відображається у документації з просторового планування.	Містобудівний кодекс	Необхідність коригування терміну
–	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»	<b>Функціональне зонування території</b> – встановлення територіальних зон з визначенням їх перспективного функціонального призначення;	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну

Чинний термін	Посилання на конкретний пункт, частину, статтю, Закон або інший нормативно-правовий акт, яким передбачено термін	Термін, що пропонується, із виділенням напівжирним шрифтом таких змін	Пропозиція щодо нормативно-правового акту, яким має бути передбачено термін	Обґрунтування змін
1	2	3	4	5
–	–	<b>Цивільна відповідальність перед третіми особами за нанесення шкоди життю, здоров'ю та майну третіх осіб в результаті здійснення будівельно-монтажних робіт на об'єкті будівництва</b> – відшкодування страховиком збитку, нанесеного з вини забудовника, третім особам	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
–	–	<b>Цільовий метод нормування</b> – метод нормування у будівництві, який полягає у формуванні вимоги, що поєднує елементи параметричного та розпорядчого методів нормування	Закон України «Про будівельні норми» або Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну
Цільове призначення земельної ділянки	Закон України «Про землеустрій»	<b>Цільове призначення земельної ділянки</b> – сукупність конкретизованих правил та обмежень щодо використання земельної ділянки в межах категорії земель, які встановлюються та змінюються на підставі документації із землеустрою із урахуванням функціонального зонування території	Закон України «Про землеустрій»	Необхідність уточнення терміну
–	–	<b>Юридична відповідальність у будівництві</b> – адміністративна, кримінальна, цивільна, дисциплінарна, матеріальна, фінансова відповідальність, що полягає в застосуванні державою до порушників містобудівного законодавства певних заходів примусу, передбачених санкціями правових норм	Містобудівний кодекс	Необхідність визначення терміну

## **Аналітична записка щодо процедур публічних закупівель в сфері архітектурного проектування, містобудівного планування та розробки науково-проектної документації з реставрації пам'яток містобудування та архітектури**

Авторка:

Бондар Ганна В'ячеславівна – Заслужений архітектор України, мистецтвознавець

### **1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ**

Основним видом закупівель в галузі є «відкриті торги» – процедура, що базується на відборі підрядника за принципом найнижчої ціни. Можливість застосування «конкурентного діалогу» (закупівлі за попередньою кваліфікацією) обмежена визначенням законом переліком робіт.

Переговорна процедура закупівель архітектурних послуг за результатами архітектурних конкурсів ускладнена та майже не використовується. Частими є практики свідомого заниження недобросовісними учасниками торгів цінових пропозицій, що супроводжуються зловживаннями та неналежною якістю виконання робіт. Залишається неврегульованою процедура подальшого замовлення містобудівної документації та проектної документації іноземному учаснику – переможцю конкурсу. Правила з організації та проведення архітектурних та містобудівних конкурсів як процедури, що передують переговорній процедурі, є застарілими.

Замовники часто неправильно визначають вид робіт (капітальний ремонт чи реконструкція), знижуючи реальні обсяги реконструкції до капітального ремонту. Це призводить до відсутності проектної документації як такої. Будівельні роботи проводяться по дефектних актах. Кваліфікаційні критерії відбору виконавців, встановлених законодавством про публічні закупівлі, є вичерпними та не містять головного критерію – якості виконання аналогічних договорів, що є критичним у галузі містобудування. Правила проведення конкурсів не гармонізовані з міжнародним законодавством у цій сфері.

Виготовлення науково-проектної документації не визначено законодавством, ані як «роботи», ані як «послуги», що унеможливує замовлення проектів реставрації в законний спосіб. Замовники часто проводять замовлення проектної документації на об'єкт будівництва із замовленням будівництва об'єкта водночас. Це призводить до зниження рівня якості проектної документації на об'єкт будівництва, з огляду на специфіку ринку архітектурних послуг.

### **2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ**

#### **2.1. Джерельна база**

Ця аналітична записка заснована на дослідженні чинного українського законодавства в сфері публічних закупівель та містобудівної діяльності, охорони культурної спадщини; законопроектах у цих сферах; міжнародних документах, що стосуються стандартів професії архітектора, публічних закупівель в сфері архітектури та суміжних сфер; сучасних дослідженнях стану справ в сфері архітектурного та містобудівного законодавства незалежних експертних організацій; українського та міжнародного законодавства в сфері організації та проведення архітектурних та містобудівних конкурсів; власних дослідженнях з організації та проведення архітектурних та містобудівних конкурсів; статистичних даних щодо процедур закупівель в Україні в сфері архітектури та суміжних сфер; практичному досвіді замовлення містобудівної документації та участі в процедурах закупівель щодо виконання науково-проектної документації та організації та проведення архітектурних та містобудівних конкурсів; неформального опитування учасників процесу публічних закупівель в сфері архітектури та суміжних сфер.

#### **2.2. Предмет дослідження**

Предметом дослідження є чинні в Україні процедури публічних закупівель в сфері архітектури та суміжних сферах, а саме:

- замовлення містобудівної документації

- замовлення проектної документації на будівництво
- замовлення науково-проектної документації з реставрації пам'яток архітектури та містобудування
- при замовленні органами міської та державної влади коштом міського та Державного бюджету України.

### 2.3. Ціннісні орієнтири

Відповідно до українського законодавства, українські міста мають розвиватися за принципами сталого розвитку. **Постанова Верховної ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів»** № 1359-XIV була прийнята ще в 1999 році.

Серед **основних напрямків державної політики** в Концепції визначено: «...сприяння розвитку національних особливостей містобудування та архітектури; охорона та раціональне використання пам'яток культурної спадщини;...»

Серед **конкретних заходів** Концепція визначає: «... удосконалюються архітектурно-просторові рішення забудови, у разі потреби здійснюється її ущільнення, а також послідовна регенерація, реконструкція і пристосування старої забудови до сучасних функцій і потреб...; здійснюються заходи щодо охорони і реставрації пам'яток історії та культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садових комплексів, природних заповідників, з пристосуванням пам'яток у необхідних випадках до сучасних функцій і потреб;...»

**Правові та економічні засади з реалізації** Концепції включають: «реалізація бюджетно-фінансової і податкової політики, наповнення і **раціонального використання коштів місцевих бюджетів, економічного стимулювання інвестиційної та підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення питань сталого розвитку населених пунктів, зокрема врегулювання відносин між інвесторами, замовниками, виконавцями проектних та будівельних робіт**;... удосконалюється законодавство з метою запобігання виникненню спорів з питань містобудування».

Стаття 2 **Закону України «Про основи містобудування»** зазначає: «**Головними напрямками містобудівної діяльності** є: ...розробка і реалізація містобудівної документації... здійснення архітектурної діяльності... збереження пам'яток культурної спадщини... **забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудування**, формування і реконструкція містобудівних ансамблів, кварталів, районів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та природних лікувальних ресурсів».

**Закон України «Про охорону культурної спадщини»** визначає охорону культурної спадщини як систему правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних, містобудівних, інформаційних та інших заходів з обліку (виявлення, наукове вивчення, класифікація, державна реєстрація), запобігання руйнуванню або заподіяння шкоди, забезпечення захисту, збереження, утримання, відповідного використання, консервації, реставрації, ремонту, реабілітації, пристосування та музеєфікації об'єктів культурної спадщини.

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що в законодавстві України **містобудування, архітектурна діяльність та охорона культурної спадщини** визначені як одні з **основних напрямків державної політики** із метою сталого розвитку міст **на засадах забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей** об'єктів містобудування.

Реалізація заходів із містобудування та охорони культурної спадщини **здійснюється в декілька етапів**, одним із яких є планування та проектування об'єктів містобудування (містобудівна документація), проектування окремих об'єктів будівництва (проектна документація на будівництво) та виготовлення науково-проектної документації з реставрації пам'яток архітектури та містобудування.

**Виконавцями відповідної документації виступають:**

- архітектори-містобудівники (міські планувальники, *urban planners* – англ. – прим. авторки);
- архітектори;
- архітектори-реставратори.

Звернемося до **якісної складової професії архітектора**. В *Угоді Міжнародної спілки архітекторів щодо рекомендованих міжнародних стандартів професійності в архітектурній практиці*<sup>1</sup>, ухваленої XXI Асамблеєю МСА 28.06.1999 року та доповненої в серпні 2014 року, визначено, що представники архітектурної професії несуть суспільству **унікальні вміння та навички, нагально необхідні для сталого розвитку** урбанізованого середовища та добробуту їхніх суспільств і культур.

**Обсяги основних знань та професійні якості** для професії архітектора також визначені в Угоді<sup>1</sup>.

Професія архітектора відрізняється унікальними індивідуальними підходами до вирішення складних питань з проектування та реалізації містобудівних, будівельних проектів та проектів з охорони культурної спадщини. Архітектори постійно підвищують свою професійну кваліфікацію – це процес навчання впродовж цілого життя, в ході якого архітектори підтримують, поглиблюють чи розвивають свої знання та вміння.

В Угоді<sup>1</sup> також надані **рекомендації щодо процесу замовлення архітектурних послуг**: архітектори (з допомогою власних кодексів поведінки) ставлять інтереси своїх клієнтів та суспільства в цілому вище власних інтересів. Для забезпечення наявності в них достатніх ресурсів для виконання своїх функцій згідно зі стандартами, яких вимагає громадський інтерес, вони традиційно винагороджуються згідно з обов'язковою чи рекомендованою шкалою винагород за професійну діяльність. Існують міжнародні правила – такі, як *Загальна угода щодо закупівель (COT)*<sup>2</sup> та *Директива ЄС «Про послуги»*<sup>3</sup> – спрямовані на гарантування об'єктивного та справедливого відбору архітекторів.

Аби забезпечити екологічно сталий розвиток урбанізованого середовища та захистити соціальні, культурні та економічні цінності суспільства, **уряди мають застосовувати до призначення архітекторів процедури закупівель, спрямовані на відбір найбільш придатного архітектора під певний проект**. За умови погодження сторонами відповідного ресурсного забезпечення цього найкраще досягнути **одним з наступних методів**:

- **Конкурсів архітектурних проектів**, що проводяться згідно з принципами, визначеними в основних рекомендаціях ЮНЕСКО-МСА щодо міжнародних конкурсів та погодженими національними органами влади та/чи професійними архітектурними об'єднаннями.
- **Процедури відбору за якісними показниками (QBS)**, визначеної в основних рекомендаціях МСА;
- **Прямих переговорів** на основі повного технічного завдання з визначенням обсягів та вимог до якості архітектурних послуг;

Також в Угоді<sup>1</sup> наголошується на важливості міжнародної співпраці в сфері архітектури та суміжних сферах. Є потреба у сприянні усвідомленню місцевих екологічних, суспільних та культурних факторів, а також етичних та правових стандартів. **Архітектори, які надають архітектурні послуги в рамках проекту у країні, в якій вони не зареєстровані, повинні співпрацювати з місцевим архітектором** для забезпечення належного фактичного розуміння правових, екологічних, суспільних, культурних та пов'язаних з архітектурним надбанням факторів. Умови такої співпраці мають визначатися самими сторонами у відповідності з етичними стандартами МСА та місцевими положеннями й законами.

Таким чином, можна відзначити, що в світових угодах піднімається питання **замовлення архітектурних проектів за якісними критеріями** і надаються конкретні рекомендації: **архітектурні конкурси, процедури відбору за якісними показниками та прямі переговори**. А також звертається увага на можливість **впровадження архітектурної практики іноземцями** із обов'язковою співпрацею із місцевими архітекторами.

Архітектурне проектування, вироблення науково-проектної документації з охорони культурної спадщини та міське планування, є **складними інтелектуальними послугами**, що потребують досвіду, навичок та широкої світоглядної рамки. Результат реалізації даних послуг впливає на міський простір, а, відповідно, на суспільство та комфорт перебування в містах.

З огляду на те, що **міста та державні установи є здебільшого замовниками об'єктів загальносуспільного значення**, необхідність визначення досвідченого прогресивного генерального проектувальника набуває особливого значення.

## 2.4. Стан справ у сфері публічних закупівель в Україні в досліджуваній сфері

Замовлення містобудівної документації: в процесі замовлення документації задіяні різні сторони. Відповідно до **Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»**:

**Замовниками документації з планування територій на державному рівні** виступають Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні обласні ради. **Планування територій на регіональному рівні:** Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні обласні та районні ради. Організація розроблення та внесення змін до схем планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів здійснюється відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними та районними державними адміністраціями. Для **планування територій на місцевому рівні** замовниками виступають виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Замовники, організовують розроблення, внесення змін та подання містобудівної документації на розгляд відповідної сільської, селищної, міської ради.

Виконавцями містобудівної документації виступають державні, муніципальні та приватні компанії, які мають в своєму складі сертифікованих спеціалістів в сфері містобудування, архітектурного та інженерного проектування.

### **Окремі проблеми при закупівлях.**

При цьому **не є врегульованим питання розробки містобудівної документації для об'єднаних територіальних громад**. Концепція реформування місцевого самоврядування, децентралізації передбачає, що до місцевих виборів у жовтні 2020 року в Україні має бути новий адміністративно-територіальний устрій. Для цього розроблено **законопроект № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою України»**.

Частими є випадки шантажу недобросовісних учасників торгів, які свідомо знижують ціну до неприйнятної, а потім пропонують зняти свою кандидатуру за винагороду. Також є випадки невиконання зобов'язань щодо розробки МБ документації учасниками, що свідомо занижили ціну. Після отримання авансу, чи оплати за перший етап роботи, такі компанії зникають, а замовник залишається з незавершеними роботами за договором і витраченою частиною бюджетних коштів.

### **Замовлення проектної документації на будівництво**

У процесі замовлення документації задіяні різні сторони. Відповідно до **Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»**.

Замовниками проектів об'єктів будівництва, що реалізуються коштом міських або Державного бюджету України, виступають органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, районні державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, балансоутримувачі об'єктів будівництва, державні та комунальні підприємства, на яких покладені функції замовника.

Згідно **«Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів»**, затвердженого Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.05.2011 року № 45, будівництво – **нове будівництво, реконструкція, технічне переоснащення, реставрація та капітальний ремонт об'єктів будівництва**; для об'єктів реставрації діє окремий ДБН А.2.2-14-2016 «Склад та зміст науково-проектної документації на реставрацію пам'яток архітектури та містобудування». Виконавцями проектної документації на будівництво виступають державні, муніципальні та приватні компанії, які мають в своєму складі сертифікованих спеціалістів в сфері архітектурного та інженерного проектування.

### **Окремі проблеми при закупівлях**

Часто державні та муніципальні замовники оголошують один тендер на проектування та будівництво окремого об'єкта архітектури з огляду на бажання зекономити час на проведенні двох тендерів та отримання одного суб'єкта – генерального підрядника на виконання і проектних, і будівельних робіт. В таких випадках якість архітектурного проектування зазвичай страждає. Ще однією проблемою є бажання замовників уникнути стадії проектування, і працювати за дефектними актами або здійснювати проектування в одну стадію – робочий проект. В таких випадках замовники, порушуючи будівельне законодавство, визначають види робіт, як капітальний ремонт замість реконструкції. Частими є випадки, коли учасник торгів для отримання перемоги навмисно



занижує ціну в аукціоні, щоб у подальшому при виконанні проектних робіт завищити ціну на будівництво. Крім того, у проектній документації можуть зазначатися вимоги, які спроможні задовольнити лише конкретні постачальники виробів та обладнання, що дезавує розуміння торгів і, по-суті, є легалізацією змови між замовником і проектувальником<sup>21</sup>.

Разом з тим, у Європейському Союзі можливість присудження контракту певному учаснику, базуючись тільки на найнижчій пропозиції, скасована. **Ціна все ще може бути одним з критеріїв визначення переможця торгів, але має бути доповнена таким критерієм як якість.** При оцінці найкращого співвідношення ціни і якості замовник визначає економічні та якісні критерії, пов'язані з предметом контракту. Ці критерії дозволяють провести порівняльну оцінку рівня ефективності, запропонованого кожним учасником процедури закупівлі з огляду на предмет контракту, та його технічні характеристики. У контексті найкращого співвідношення «ціна-якість», Євродирективи передбачають перелік можливих критеріїв присудження, які включають екологічні та соціальні аспекти та заохочують замовників обирати критерії присудження, що дозволяють отримувати високоякісні роботи, товари та послуги, які оптимально підходять для їхніх потреб»<sup>21</sup>.

### **Замовлення науково-проектної документації з реставрації пам'яток містобудування та архітектури**

Відповідно до **Закону України «Про охорону культурної спадщини»** та **ДБН А.2.2-14-2016 «Склад та зміст науково-проектної документації на реставрацію пам'яток архітектури та містобудування»** науково-проектна документація з реставрації пам'яток архітектури та містобудування розробляється на реставрацію, консервацію, реабілітацію, музеєфікацію, ремонт (реставраційний) та пристосування пам'яток. Роботи поділяються на науково-дослідні та науково-проектні.

Замовниками проектів об'єктів будівництва, що реалізуються коштом міських або Державного бюджету України, виступають центральні органи виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, районні державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, балансоутримувачі пам'яток архітектури та містобудування, державні та комунальні підприємства, на яких покладені функції замовника.

Виконавцями науково-дослідних робіт та робіт із виготовлення науково-проектної документації виступають державні, муніципальні та приватні компанії, які мають в своєму складі сертифікованих спеціалістів в сфері, архітектурного проектування. Розроблення науково-проектної документації здійснюється спеціалізованою проектною організацією (проектувальником) в особі авторського колективу (або автора), що має кваліфікаційний сертифікат в сфері архітектурного проектування, з виконанням ними функцій науково-технічного супроводу та авторського нагляду в процесі проведення робіт з реставрації пам'ятки.

#### **Проблематика**

З огляду на те, що в Україні відсутня окрема сертифікація архітекторів-реставраторів при замовленні науково-проектної документації завжди залишається ризик розробки відповідної документації архітекторами без досвіду в сфері реставрації пам'яток містобудування та архітектури.

### **2.5. Законодавство**

Українське законодавство в сфері публічних закупівель

Публічні закупівлі (ті, що фінансуються з місцевих бюджетів або Державного бюджету України) керуються **Законом України «Про публічні закупівлі»**.

Цей закон є значним кроком вперед на шляху економічних реформ та запобігання корупції. Платформа **“PROZORRO”** є якісним інструментом відбору підрядника на прозорих умовах. Закон пропонує замовникам три процедури:

- *відкриті торги;*
- *конкурентний діалог;*
- *переговорна процедура як виняток за результатами архітектурного конкурсу*

Цей Закон застосовується до замовників за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт – 1,5 мільйона гривень;

В аспекті сфери, що досліджується, Законом (ст. 1, п.17, п. 22) **до послуг віднесено**: наукові дослідження, науково-дослідні або дослідно-конструкторські розробки, а **до робіт: проектування, будівництво** нових, розширення, реконструкція, капітальний ремонт та **реставрація** існуючих об'єктів і споруд виробничого і невиробничого призначення.

Серед підзаконних актів варто пригадати **Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.04.2016 № 680 «Про затвердження примірної тендерної документації»**, в якому надані зразки тендерної документації для процедур «**відкриті торги**» та «**конкурентний діалог**», а також **Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22.03.2016 № 490**, який надає форму **«Повідомлення про намір укласти договір під час застосування переговорної процедури»**.

Закон чітко визначає, що «**відкриті торги** є основною процедурою закупівлі» - ст. 20, п. 1. **Умови застосування «конкурентного діалогу»** визначені в ст. 33 Закону: «Конкурентний діалог може бути застосовано замовником за таких умов:

... предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розробка інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт, визначення вимог до виконання яких потребує переговорів»

Стаття 35 Закону визначає **умови проведення «переговорної процедури»**: «переговорна процедура закупівлі – це процедура, що використовується замовником як виняток і відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним або кількома учасниками. Зокрема, «переговорна процедура закупівлі застосовується замовником як виняток у разі:

1) закупівлі творів мистецтва або закупівлі, пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності, або **укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу;**...»

Відповідно до статті 16 Закону встановлено кваліфікаційні критерії, які вимагаються при процедурах «**відкритих торгів**» та «**конкурентного діалогу**»: «замовник установлює один або декілька **з таких** кваліфікаційних критеріїв: наявність обладнання та матеріально-технічної бази; наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід; наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору. Визначені замовником згідно з цією статтею кваліфікаційні критерії та перелік документів, що підтверджують інформацію учасників про відповідність їх таким критеріям, зазначаються в тендерній документації та вимагаються під час проведення переговорів з учасником (у разі застосування переговорної процедури закупівлі).

**Для процедури «відкритих торгів» питома вага цінового критерію не може бути нижчою ніж 70 відсотків.**

Для процедури «конкурентного діалогу» критеріями оцінки є: у разі здійснення закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер (у тому числі консультаційних послуг, наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт), – ціна разом з іншими критеріями оцінки, зокрема, такими як: умови оплати, строк виконання, гарантійне обслуговування, експлуатаційні витрати, передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів. У разі якщо для визначення найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції крім ціни застосовуються й інші критерії оцінки, у тендерній документації визначається їх вартісний еквівалент або питома вага цих критеріїв у загальній оцінці тендерних пропозицій. **Питома вага цінового критерію не може бути нижчою ніж 70 відсотків, крім випадку застосування процедури конкурентного діалогу** (Закон про публічні закупівлі). При цьому в Наказі Мінекономрозвитку «Про затвердження примірної тендерної документації» міститься інша інформація: для конкурентного діалогу виписані такі самі умови, як і для відкритих торгів «у разі якщо для визначення найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції крім ціни застосовуються інші критерії оцінки, у тендерній документації визначається їх вартісний еквівалент або питома вага цих критеріїв у загальній оцінці тендерних пропозицій. **Питома вага цінового критерію не може бути нижчою ніж 70 відсотків»**.

Українське містобудівне законодавство (аналіз в аспекті публічних закупівель)

У містобудівному законодавстві питання процедур публічних закупівель містобудівної документації (далі – МБД – *прим. авторки*), проектної документації (далі – ПД – *прим. авторки*) майже не відображено.

Відповідно до ст. 2 **Закону України «Про архітектурну діяльність»** (основа Закону прийнята в 1999 році) державне сприяння архітектурній діяльності здійснюється шляхом: «*проведення містобудівних та архітектурних конкурсів на створення нових, реконструкцію та реставрацію існуючих об'єктів архітектури загальнодержавного значення*», ст. 6 **Закону України «Про архітектурну діяльність»** визначає принципові умови щодо організації та проведення архітектурних та містобудівних конкурсів, а також надає спрямування замовникам архітектурних конкурсів: «Автор проекту, який переміг у конкурсі, має переважне право на подальше розроблення проектної документації, якщо інше не передбачено умовами конкурсу. Особа, конкурсний проект якої визнано кращим, користується переважним правом його реалізації». Також в цій статті Закону вказано, що «Положення про порядок проведення архітектурних та містобудівних конкурсів затверджується Кабінетом Міністрів України».

Ст. 20 **Закону України «Про архітектурну діяльність»** передбачає окремі умови для здійснення архітектурної діяльності іноземцями та особами без громадянства: «на території України іноземці та особи без громадянства, які не отримали відповідний кваліфікаційний сертифікат, можуть виконувати роботи, визначені статтею 19 цього Закону, та брати участь у розробленні містобудівної документації, здійснювати проектування об'єктів архітектури, розробляти робочу документацію для будівництва лише на підставі договорів з суб'єктами підприємницької діяльності, які мають ліцензію на виконання окремих видів господарської діяльності у будівництві або із фахівцями, які мають кваліфікаційний сертифікат».

В ст. 8 **Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності»** (основа Закону прийнята в 2011 році) зазначається, що «Планування та забудова земельних ділянок здійснюється їх власниками чи користувачами в установленому законодавством порядку». Закон визначає джерела фінансування робіт з планування території:

- на державному рівні фінансування робіт з планування територій, розроблення нормативних документів з питань планування і забудови територій, проведення пріоритетних науково-дослідних робіт здійснюється за рахунок **коштів Державного бюджету України**;
- з планування території АР Крим, областей, районів, населених пунктів, районів у містах, кварталів... - за рахунок коштів відповідних **місцевих бюджетів** або інших джерел, не заборонених законом;
- з розроблення необхідної проектної документації, планування та забудови окремих земельних ділянок, на яких їх власники або користувачі мають намір здійснити нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт об'єктів будівництва (далі - будівництво)... – за рахунок **коштів таких осіб** або інших джерел, не заборонених законом.

**Підзаконні акти законодавства у сфері містобудування (аналіз в аспекті публічних закупівель):**

**Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.05.2011 року № 45 «Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів»** регулює вибір генпроектувальника (проектувальника) на розроблення проектної документації проектів будівництва: ст. 6 «Вибір генпроектувальника (проектувальника) для розроблення проектної документації об'єктів будівництва, що здійснюється із **залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, кредитів, наданих під державні гарантії**, проводиться відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі».

**Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.1999 року № 2137 «Про затвердження Порядку проведення архітектурних та містобудівних конкурсів»** регулює організацію та проведення архітектурних та містобудівних конкурсів. Щодо подальших дій замовників за результатами конкурсу ст. 5 вказує: «Переможець конкурсу має переважне право на подальше розроблення (чи участь у розробленні) проектної документації на будівництво або містобудівної документації, якщо інше не передбачено умовами конкурсу. При цьому між замовником і переможцем конкурсу укладається відповідна угода (контракт) у порядку, встановленому законодавством».

Стаття 56 регулює підбиття підсумків конкурсів та умови реалізації проектів. Стаття 9 регулює порядок проведення міжнародних архітектурних конкурсів і відсилає до **«Переглянутої рекомендації, що стосується міжнародних конкурсів з архітектури і містобудування, прийнятій Генеральною конференцією ЮНЕСКО 27 листопада 1978 року»**

Українське законодавство в сфері охорони культурної спадщини (аналіз в аспекті публічних закупівель)

**Закон України «Про охорону культурної спадщини»** (основа Закону прийнята в 2000 році) визначає повноваження органів охорони культурної спадщини, в тому числі щодо замовлення науково-проектної документації на реставрацію пам'яток архітектури та містобудування (далі – НПД – прим. авторки), а також джерела фінансування: кошти власників пам'яток чи уповноважених ними органів або осіб, які набули права володіння, користування чи управління пам'ятками, кошти замовників робіт, благодійні внески та пожертвування, у тому числі валютні, на охорону культурної спадщини та інші джерела, не заборонені чинним законодавством.

Для збереження культурної спадщини розробляються проекти ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках. Розробка документації на реставрацію керується **ДБН А.2.2-14-2016 «Склад та зміст науково-проектної документації на реставрацію пам'яток архітектури та містобудування»**.

Відповідно до даного ДБН виготовлення НПД відноситься до **робіт**, які пов'язані із створенням НПД. Відповідно до ст. 1 п. 17 (визначення «послуги») та ст.1 п. 22 (визначення «роботи») Закону України «Про публічні закупівлі» **виготовлення НПД не вказано ані в «роботах», ані в «послугах»**, що практично унеможливлює провести процедуру публічних закупівель в законний спосіб.

## 2.6. Статистика використання різних видів процедур публічних закупівель

За даними системи *ProZorro*, станом на 28 жовтня 2018 року в системі було зареєстровано 2,43 млн процедур закупівель з початку роботи майданчика в 2015 році. З них приблизно 2 млн процедур є завершеними. Переважна більшість з них відбулися за процедурою **«відкриті торги»**. Процедура **«конкурентний діалог»** не використовується і навіть не входить до статистичних даних.

За відкритими даними сайту *ProZorro* був виявлений **ОДИН випадок використання «конкурентного діалогу» в сфері архітектурного проектування**<sup>4</sup>. При цьому серед критеріїв вибору переможця була зазначена ціна: 100%. Торги не відбулися з причини подання для участі в торгах менше трьох тендерних пропозицій. Враховуючи те, що будівельна галузь лідирує в процедурах публічних закупівель, ситуація виглядає критичною.

Що стосується **«переговорної процедури за результатами архітектурного конкурсу»**: за власними дослідженнями, проведеними в 2017 році шляхом опитування державних та місцевих адміністрацій (ОДА, КМДА, міські виконкоми обласних центрів України, центральні органи влади), статистика щодо оголошених конкурсів виглядає наступним чином: з 2010 по 2017 рік органами влади було оголошено 65 архітектурних та містобудівних конкурсів. Частина оголошених конкурсів є такими, що не відбулися. Велика частка конкурсів, що відбулися, не реалізовані. За відкритими у доступі даними платформи *ProZorro* **«переговорна процедура за результатами архітектурних конкурсів»** в Україні з 2015 року була проведена лише **ВІСІМ РАЗІВ**<sup>5,6,7,8,9,10,11,12</sup>.

За результатами усного опитування інших органів влади – замовників конкурсів, наразі відбувається розробка проектною документації за результатами ще двох конкурсів, однак переговорну процедуру не було використано. Проблема полягає в основному у відсутності процедур передачі функції замовника архітектурного конкурсу (зазвичай органу містобудування та архітектури, що визначено в ЗУ «Про архітектурну діяльність») замовнику на проектування та будівництво об'єкту за результатами конкурсу.

**Загальна проблематика відсутності переговорних процедур за результатами архітектурних конкурсів полягає у:** малій поширеності конкурсної практики, відсутності наукових досліджень даної сфери; невиконання законодавства щодо випадків необхідності проведення конкурсів; відсутності ринку надавачів послуг з організації та проведення архітектурних конкурсів; застарілому законодавстві щодо організації та проведення архітектурних конкурсів, неузгодженому із сучасним законодавством з регулювання містобудівної діяльності; неузгодженості із міжнародними стандартами правила проведення конкурсів; відсутності/зарегульованості/складності процедур щодо виплат премій (особливо іноземцям), процедур укладення договорів



за результатами конкурсів тощо.

В законопроекті № 6403 «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» запропоновано новий вид містобудівної документації – «план забудови території», який пропонується здійснювати виключно за результатами архітектурного конкурсу. Видається, такий крок є занадто радикальним. Натомість **актуальним є окремі дослідження щодо удосконалення практики проведення архітектурних конкурсів шляхом широкого дискурсу і організації проектних семінарів, дискусій, круглих столів, тощо.**

Законодавство надає можливість замовниками використовувати процедури відбору за якісними критеріями, однак:

- Процедура, яка надає шанс на відбір проектувальника за якісними критеріями (*конкурентний діалог*) **не використовується взагалі.**
- Процедура, яка надає шанс на відбір проектувальника за принципом «найкращий проект» (*переговорна процедура за результатами архітектурного конкурсу*) з 2015 року **була використана лише 8 разів.**
- Загальна кількість торгів в системі ProZorro в сфері будівництва з 2015 року складає **317 080 тендерів.**

## **2.7. Короткий висновок щодо проблематики публічних закупівель у сфері розробки містобудівної документації, проектної документації на об'єкт будівництва, науково-дослідної документації та науково-проектної документації для пам'яток архітектури та містобудування.**

1. Основною процедурою публічних закупівель в сфері розробки МБД, ПД та НПД в Україні є встановлена на законодавчому рівні процедура «*відкритих торгів*», де відбірковим критерієм є найнижча ціна.
2. Процедури закупівель високо інтелектуальних продуктів людської діяльності, як-от: консультаційні, юридичні послуги, розробка інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, та навіть будівельних робіт за законодавством здійснюються за попередньою кваліфікацією (процедура «*конкурентного діалогу*»), до цього переліку не входять розробка ПД, МБД, та НПД.
3. Містобудівне законодавство не має уточнень щодо специфіки закупівель у сфері містобудування з огляду на власну ціннісну базу. Відповідно, основним видом закупівель залишаються «*відкриті торги*» - процедура, що базується на відборі підрядника за принципом «найнижча ціна», що очевидно не відповідає міжнародним стандартам професії та важливості сфери.
4. Містобудівне законодавство, законодавство в сфері охорони культурної спадщини не гармонізоване із законодавством в сфері публічних закупівель. В законодавстві України, що регулює сферу охорони культурної спадщини та містобудівну галузь, жодного разу не згадано слово «закупівлі»!
5. Визначені законодавством процедури публічних закупівель МБД та ПД (не НПД) дають можливість замовникам використовувати єдину процедуру, засновану на критеріях якості, а не виключно «найнижчої ціни» - це «*переговорна процедура за результатами архітектурного конкурсу*».
6. Замовлення проектної/містобудівної документації за результатами конкурсу ускладнено. Містобудівне законодавство, зокрема закони та підзаконні акти 1990-х років мають суперечливу термінологічну базу: в різних документах згадуються наступні суб'єкти: переможець конкурсу; особа, конкурсний проект якої визнано кращим; автор проекту, який переміг у конкурсі тощо. Це спричиняє складнощі при спробах застосування «*переговорної процедури*» для подальшого замовлення ПД чи МБД за результатами архітектурного конкурсу. (Авторський колектив-переможець, або фізична особа – переможець очевидно не мають права впровадження архітектурної діяльності, при цьому вони не можуть і передати це право на подальше розроблення проекту суб'єкту, який має право на здійснення архітектурної діяльності в Україні – навіть самим собі у вигляді ФОП із сертифікатом або ТОВ із ліцензією (бо в такому випадку застосування «*переговорної процедури*» не є можливим).
7. Процедури подальшого замовлення ПД або МБД іноземному учаснику – переможцю конкурсу взагалі не врегульовані законодавством. Для проведення «*переговорної процедури*» із переможцем конкурсу, який має право на впровадження архітектурної діяльності на території України (а іноземці не мають такого права) іноземцю-переможцю конкурсу необхідно відкрити

дочірнє підприємство або представництво на території України, що в принципі унеможлиблює співпрацю із міжнародними архітекторами – переможцями конкурсів та прямо суперечить міжнародним правилам з організації та проведення конкурсів.

8. Правила з організації та проведення архітектурних та містобудівних конкурсів, як процедури, що передують «переговорній процедурі», застарілі (1999 рік) і не відповідають як сучасному містобудівному законодавству, так і принципам та методам проведення сучасних архітектурних конкурсів в Європі та світі. Це ускладнює повноцінне входження «переговорної процедури» за результатами архітектурного конкурсу в стандартний спосіб публічних закупівель в сфері містобудування та проведення міжнародних конкурсів на території України.

9. Розробка НПД також впроваджується за процедурою «відкритих торгів». Тут ситуація ще гірша, адже архітектурні конкурси на реставрацію пам'яток архітектури та містобудування проводити недоцільно (тут немає варіантності), і замовники вимушені використовувати єдино можливу процедуру відбору архітектора-реставратора за критерієм «найнижча ціна», що, вочевидь, не підвищує рівень збереження об'єктів культурної спадщини в Україні.

10. Окремою проблемою є загальна неможливість замовлення НПД в законний спосіб: виготовлення НПД не вказано ані в «роботах», ані в «послугах» Закону України «Про публічні закупівлі». Таким чином, замовники НПД кожного разу ризикують та відповідно не є заохоченими в замовленні НПД, а це означає поступову руйнацію об'єктів культурної спадщини.

11. Фахівців в сфері реставрації пам'яток архітектури та містобудування дорівнює до фахівців в сфері об'ємного архітектурного проектування, хоча знання, навички та вміння у цих двох професій є, вочевидь, різні. Це призводить до низького рівня науково-проектної документації

12. Замовники часто проводять замовлення проектної документації на об'єкт будівництва із замовленням будівництва об'єкта водночас. Це призводить до зниження рівня якості проектної документації на об'єкт будівництва.

13. Замовники часто неправильно визначають вид робіт, наприклад, капремонт чи реконструкція, знижуючи реальні обсяги реконструкції до капітального ремонту. Це призводить до відсутності проектної документації як такої при її реальній необхідності. Будівельні роботи проводяться по дефектних актах. Такі випадки є частими при реконструкції важливих громадських просторів – вулиць, парків, площ.

14. Кваліфікаційні критерії, встановлені Законом про публічні закупівлі (ст. 16) є вичерпними і не містять головного критерію – **якість** виконання аналогічних договорів, що є критичним у сфері, що розглядається.

15. В Законі України «Про публічні закупівлі» та Наказі Мінекономрозвитку про затвердження примірної тендерної документації є неспівпадіння щодо питомої ваги цінового критерія (70%) при застосуванні процедури «конкурентний діалог».

16. Конкурсна практика не є поширеною.

17. Відсутні процедури щодо передачі результатів конкурсу від замовника архітектурного конкурсу – замовнику на проектування та будівництво за результатами конкурсу.

18. Правила проведення конкурсів не гармонізовані із міжнародним законодавством в даній сфері.

19. Ринок послуг з організації конкурсів не розвинений.

20. Законодавство щодо необхідності проведення конкурсів не виконується.

21. Співвідношення процедур в галузі будівництва:

- загальна кількість торгів 2015-2018: 317 080 торгів.
- кількість «конкурентний діалог» – 0
- кількість «переговорна за результатами архітектурних конкурсів» – 8.

### 3. ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ

#### 3.1. Європейське законодавство в сфері публічних закупівель

Протягом перехідного періоду, що триватиме від двох до п'яти років, Україна зобов'язалась гармонізувати законодавство у 27 сферах з відповідним законодавством ЄС. До переліку сфер (галузей), законодавство яких повинно бути гармонізоване, віднесено і сферу будівельних виробів, включаючи заходи для їх впровадження. Цей пункт має прямий стосунок до ринку проектування об'єктів будівництва<sup>21</sup>.



Процедури закупівель, що визначені українським законодавством є типовими і для європейського законодавства<sup>13,14</sup>. **Згідно Стратегії публічних закупівель<sup>15</sup> пріоритетними напрямками є:**

**1. Забезпечення більш широкого використання інноваційних, «зелених» та соціальних закупівель.** 55% процедур закупівель використовують найнижчу ціну як єдиний критерій укладання контрактів на державні замовлення. Це вказує на те, що **державні замовники, мабуть, не приділяють достатньої уваги якості, стійкості та інноваціям.**

2. Професіоналізація державних замовників
3. Підвищення доступності до ринків закупівель
4. Підвищення прозорості, інтегрованості та даних
5. Підвищення цифрової трансформації закупівель
6. Співпраця в сфері закупівель

В брошурі «Стратегічні публічні закупівлі»<sup>16</sup> викладені основні пріоритети при здійсненні закупівель, починаючи з 2017 року.

Правила та імплементація до національного законодавства країн-учасниць ЄС викладені в декількох директивах<sup>17</sup>. Зокрема, **Директива Європейського парламенту та Ради щодо публічних закупівель 2014 року<sup>18</sup>, Директива щодо закупівель в сферах водопостачання, енергетики, транспорту та поштових сервісів<sup>19</sup>, Директива щодо концесійних контрактів<sup>20</sup>.**

Європейське законодавство вимагає від державних замовників приділяти достатню увагу **якості** архітектурних послуг при відборі проектувальника.

Публічні закупівлі **спрямовані на забезпечення конкуренції та отримання кращої ціни** для державних капіталовкладень. Це здійснюється шляхом публічних торгів. Законодавцями в рамках Європейських правил публічних закупівель встановлено кілька процедур придбання товарів та послуг:

- Відкрита процедура;
- Обмежена процедура;
- Переговорна процедура;
- Конкурентний діалог (для окремих випадків)

Особливу роль визначено для **Конкурсу проектів<sup>14</sup>**

Для сфери архітектури діють спеціальні правила, викладені в наступному документі «**Європейське законодавство про державні закупівлі та архітектурні послуги. Рекомендації та основні настанови щодо транспонування до національного законодавства**»<sup>14</sup>, ухваленому Загальними зборами Ради архітекторів Європи (РАЄ) 20 листопада 2004 року.

Цей документ<sup>14</sup> надає наступні рекомендації щодо закупівель в сфері архітектури та суміжних сферах:

**Процедури, що взагалі НЕ підходять для закупівель архітектурних послуг:**

1. Електронні аукціони (*Electronic auctions*);
2. Рамкові угоди (*Framework agreements*);
3. Динамічні системи закупівель (*Dynamic purchasing systems*);

Процедури, що в окремих випадках можуть застосовуватися для закупівель архітектурних послуг:

- Конкурентний діалог (*The competitive dialogue*)

Процедури, що є прийнятними для закупівель архітектурних послуг:

- Архітектурний конкурс проектів з попередньою відкритою кваліфікацією в два етапи (*Architectural Design Contest*).

РАЄ рекомендує транспонувати директиви ЄС в національне законодавство країн-учасниць у такий спосіб, аби, у випадку *конкурсу проектів*, договір присуджувався одному з переможців (успішних кандидатів) *конкурсу проектів з попередньою кваліфікацією*. Якщо орган-замовник обирає процедуру торгів з попередньою кваліфікацією згідно з процедурою «конкурентного

діалогу» для отримання найкращих результатів з розробки робіт необхідно інтегрувати туди конкурс архітектурних проектів.

Поєднання зазначених вище інструментів (конкурсу проектів та процедури торгів з попередньою кваліфікацією) дозволяє найкращим чином гарантувати високий рівень якості та економічно доцільні результати, яких неможливо досягнути, використовуючи процедуру відкритих або закритих торгів.

Європейське законодавство виокремлює процедури публічних закупівель архітектурних послуг та рекомендує здійснювати закупівлі за якісними критеріями.

**Стосовно проведення торгів на проектування і будівництво водночас**, РАЄ рекомендує чітко розрізняти між проектуванням та виконанням будівельних робіт. Європейські законодавці вирішили не прописувати такого поділу, але при цьому чітко зазначили, що рішення про окреме або спільне заключення договорів має формуватися на основі якісних економічних критеріїв, котрі можуть визначатися у національному законодавстві. Державам-членам рекомендується визначати такі критерії на основі існуючих досліджень якісних та господарських результатів окремих або спільних договорів.

Європейське законодавство дає можливість замовнику обирати шлях двох окремих торгів на проектування та будівництво, або одних торгів на дві послуги, однак радить робити вибір зважено.

#### **Керівні принципи, засновані на кращому досвіді.**

У 2000 РАЄ році розробила загальні рекомендації до державних закупівель архітектурних послуг, в яких оцінюється важливість завдання архітектора не лише у культурній площині, але також у площині сталості, інноваційності та довкілля:

- заключення договорів про надання архітектурних послуг має ґрунтуватися **на якості таких послуг та технічній пропозиції, а не на вартості послуги;**
- найкращим способом забезпечити якість є **конкурси архітектурних проектів;**

Європейське законодавство цінує важливість завдання архітектора не лише у культурній площині, але також у площині сталості, інноваційності та довкілля.

Даний документ звертає увагу і на **процедуру визначення намірів**. Визначення намірів (опис проекту) є першим кроком у процедурі закупівель. Цей етап є критично важливим, особливо, враховуючи те, що органи-замовнику доводиться приймати початкові рішення, які матимуть неабияке значення для процесу закупівель.

По-перше, орган-замовник повинен визначити наміри у вигляді **завдання на проектування**, виконаного або власними силами, або із залученням експертів. Проектне завдання є основою для тендерної документації, яка розроблятиметься на другому етапі. Проектне завдання також можна розробити, провівши **конкурс ідей**. Наголошується, що державні органи не повинні обмежувати інформацію стосовно можливостей укладання договору.

Подальшим кроком для органу-замовника є ухвалення рішення про те, чи замовляти проектування та виконання будівельних робіт окремим, чи спільним договором. **На погляд РАЄ, найкращий варіант – це розмежування проектування та виконання робіт. Конкурси проектів, якщо вони належним чином організовані та проведені, довели, що вони є найбільш підходящими для забезпечення якості робіт з будівництва громадських споруд.**

На етапі визначення намірів орган-замовник має ухвалити рішення щодо відповідної процедури. У виключних випадках, коли скласти чітке проектне завдання або технічні умови немає можливості (навіть з допомогою конкурсу ідей), органам-замовникам, можливо, доведеться розглянути можливість використання **конкурентного діалогу**.

Якісно вироблене завдання на проектування і добре розуміння процедур відбору є запорукою успіху закупівлі.

#### **Критерії відбору під час закупівлі архітектурних послуг.**

Загалом, критерії відбору, що їх визначає орган-замовник, мають ґрунтуватися на **якості** роботи архітектора. За необхідності можна обмежити кількість можливих учасників до числа, з яким може

працювати орган-замовник, є різні способи досягнути цього.

Особливо складні проекти можуть час від часу вимагати використання критеріїв відбору (**конкретного досвіду, рекомендацій, додаткових спеціальних кваліфікацій**), які виключають суб'єктів господарювання із загальними кваліфікаціями. У таких випадках орган-замовник має допустити **участь груп** суб'єктів господарювання.

Критерії відбору мають визначатися у спосіб, аби не виключати участь архітекторів. Це повинно вважатися цінним ресурсом для економіки, який містить значущий потенціал інноваційних ідей та концепцій.

Кандидатів мають вибирати **незалежні, належно уповноважені комітети**.

Обмеження кількості кандидатів повинно вводитися на основі **недискримінаційних методів**. За необхідності запровадження таких обмежень, процес відбору може відбуватися у кілька етапів. Після попереднього відбору кандидатів, органи-замовники можуть влаштувати лотерею для подальшого зменшення кількості учасників.

**Критерії відбору ніколи не мають розроблятися з метою зменшення кількості учасників.** Є випадки зловживань критеріями відбору, перелічені у європейських директивах. Приміром, кандидатам або учасникам закупівель можуть запропонувати підтвердити свою відповідність поданням відомостей про оборот коштів за останні три фінансові роки, середньорічну кількість працівників за останні три роки, кількість технічного персоналу, передбаченого для виконання керівних чи наглядових функцій тощо. Подібні критерії загалом не стосуються **якості** послуги в сфері архітектурних послуг, яку сподіваються отримати від кандидата. Відповідно, такі критерії не повинні використовуватися в якості технічного засобу обмеження числа учасників.

У випадках, коли необхідні додаткові кваліфікації/навички, кількість учасників **не повинна обмежуватися заборонаю субпідрядного виконання**. Крім того, зобов'язання щодо розкриття назв/імен таких субпідрядників або спів-підрядників повинно накладатися на учасників лише після етапу попереднього відбору.

Критерії відбору часто використовуються на користь регіональних учасників, навіть якщо за директивою це є незаконним. Деякі органи-замовники намагаються обмежити участь у тендері учасникам з їхнього головного офісу чи відділення неподалік від місця виконання проекту. У інших випадках органи-замовники вимагали конкретного досвіду проектування чи зведення будівель у характерному місцевому чи регіональному стилі.

Ще однією загально поширеною проблемою є попередній відбір учасників. У деяких випадках може виникати потреба попереднього відбору учасників. Наприклад, якщо є успішні кандидати з-поміж учасників попереднього конкурсу ідей чи містобудівних проектів, або коли необхідно продовжити залучення архітектора будівлі чи комплексу. Метод попереднього відбору не має використовуватися для того, щоб «обійти» конкуренцію, наприклад, заздалегідь відібравши кандидатів виключно на регіональному рівні.

**Запропоновані Додатком до Рекомендацій критерії відбору для закупівель архітектурних послуг:**

- Підтвердження визнаних досягнень в архітектурі, включно з даними про перемоги в конкурсах, рекомендаціями, переліком споруд, участю у виставках.
- Підтвердження концептуальної спроможності в архітектурному плануванні.
- Досвід створення будівель співставної складності (необов'язково такого самого типу).
- Розуміння контексту забудови, в т. ч., просторової узгодженості з існуючим середовищем.
- Розуміння просторової якості відносно зовнішнього простору.
- Розуміння містечок та міст місцевого та регіонального значення, також взаємозв'язку споруд в урбаністичному контексті.
- Розуміння екологічної сталості забудованого середовища, в т. ч., врахування при проектуванні денного освітлення, використання сонячного світла, затінення, природної вентиляції та акустичної якості.
- Розуміння проектування споруд з універсальною доступністю.

- Розуміння місцевого ландшафту та зв'язків між будівлями та природним ландшафтом.
- Докази інноваційних рішень в архітектурі.
- Просування молодих архітекторів та нових архітектурних практик.
- Страхування професійних ризиків для визначеного обсягу робіт.

Критерії відбору учасників мають бути недискримінаційними, а базуватися на виявленні професійних здібностей архітектора!

Внаслідок оцінки прийнятності та результатів різних національних процедур РАЄ прийшла до висновку, що **найбільш доцільним способом закупівлі архітектурних послуг є двоетапний конкурс проектів з наступною переговорною процедурою без попереднього повідомлення**. РАЄ звертає увагу на той факт, що архітектурні *конкурси проектів* можуть бути зроблені обов'язковими на національному рівні й при цьому не суперечити європейському законодавству про державні закупівлі.

У випадку приватно-державного партнерства, *конкурс проектів* може забезпечити оптимальні результати з точки зору якості та економічних переваг, при цьому гарантуючи державному партнерові якісний результат.

Найкращою процедурою закупівлі архітектурних послуг визначається архітектурний конкурс проектів в два етапи з відкритою предкваліфікацією. «Конкурентний діалог» може використовуватися в окремих випадках, причому критерії відбору учасників процедури мають засновуватися на якості майбутніх послуг.

### 3.2. Пропозиції

1. Відмовитися від ганебної практики проведення «відкритих торгів» на закупівлю архітектурних послуг за критерієм «найнижча ціна».
2. Розробити і запровадити якісні процедури по відборі генерального проектувальника в досліджуваних сферах. Це може бути відкриття можливості застосування «конкурентного діалогу» для закупівель архітектурних послуг із вироблення кваліфікаційних критеріїв для кожної сфери (два етапи: кваліфікація – ціна). Або застосування процедур RFI, RFQ (qualification), QBS тощо.
3. Пріоритетною процедурою закупівель архітектурних послуг мають стати архітектурні конкурси і переговорна процедура за їхніми результатами.
4. З метою поширення конкурсної практики привести у відповідність українське законодавство в сфері організації та проведення архітектурних конкурсів з міжнародними стандартами, заохочуючи замовників до конкурсної практики. Вдосконалити регулювання процедур замовлення проектної документації після конкурсу та умови співпраці із іноземцями-архітекторами – переможцями конкурсів. Такі правила мають бути вироблені шляхом проектних семінарів із залученням всіх зацікавлених сторін.
5. Необхідно «перепрошити» містобудівне, архітектурне законодавство та законодавство в сфері охорони культурної спадщини із процедурами закупівель МБД, ПД та НПД.
6. Розглянути доцільність окремої сертифікації для архітекторів-реставраторів.
7. В Законі про публічні закупівлі визначити до якого виду відноситься виготовлення науково-проектної документації – послуги чи роботи.
8. Визначити види МБД для ОТГ.
9. Торгі із замовлення проектної та науково-проектної документації в більшості випадків доцільно проводити окремо від торгів на будівництво/реставрацію об'єктів.
10. Посилити відповідальність замовників за свідоме порушення законодавства щодо визначення виду робіт – капітальний ремонт/реконструкція, щоб не давати можливість уникати проектування на важливих громадських об'єктах.
11. Привести у відповідність одне до одного Закон України «Про публічні закупівлі» та Наказ Мінекономрозвитку про затвердження примірної тендерної документації щодо неспівпадіння показника питомої ваги цінового критерія (70%) при застосуванні конкурентного діалогу.
12. Привести Закон України «Про публічні закупівлі» у відповідність до вимог Директиви 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 року про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС з урахуванням особливості закупівлі послуг з розроблення

містобудівної документації. (зміни до Закону України «Про публічні закупівлі»).

13. Розробити рекомендації щодо застосування законодавства про публічні закупівлі, у тому числі при закупівлі послуг з розроблення МБД, ПД та НПД.

### Література

1. [Угода Міжнародної спілки архітекторів щодо рекомендованих міжнародних стандартів професійності в архітектурній практиці](#)
2. [Agreement on Government Procurement](#)
3. [EU Services Directive](#)
4. [Замовлення «Проектно-кошторисної документації на виконання робіт по благоустрою паркової зони» Бердянської сільської ради, сайт ProZorro](#)
5. [Замовлення «Виготовлення скульптурної композиції «Пам'ятник жертвам Голодомору 1932-1933 років в Україні по наб. Незалежності в м. Ужгород». Замовник - Виконавчий комітет Ужгородської міської ради, 2018 рік](#)
6. [Замовлення «Будівництво будівель \(встановлення пам'ятника Героям Небесної Сотні та воїнам АТО\)». Замовник - Солонківська сільська рада, 2018 рік](#)
7. [Замовлення «Виготовлення проектно-кошторисної документації по об'єкту: «Реконструкція скверу на вул. М. Кривоноса з встановленням пам'ятника-меморіалу та облаштування громадського простору з вшанування пам'яті героїв «Небесної сотні» у м. Львові». Замовник - управління архітектури та урбаністики Департаменту містобудування Львівської міської ради, 2018 рік.](#)
8. [Замовлення «Розробка та виготовлення проектно-кошторисної документації по об'єкту будівництва палацу спорту у житловому масиві «Сихів». Замовник - управління архітектури та урбаністики Департаменту містобудування Львівської міської ради, 2018 рік.](#)
9. [Замовлення «Розробка та виготовлення проектно-кошторисної документації, проектно-вишукувальні, геологічно-вишукувальні і геодезично-вишукувальні роботи по "облаштування громадського простору з вшанування пам'яті героїв "Небесної сотні"». Замовник - управління архітектури та урбаністики Департаменту містобудування Львівської міської ради, 2018 рік.](#)
10. [Замовлення «Розроблення проектно-кошторисної документації проекту облаштування інтерактивного громадського простору "Місце щасливих людей" на площі Олекси Гасина». Замовник - управління архітектури та урбаністики Департаменту містобудування Львівської міської ради, 2018 рік.](#)
11. [Замовлення «Нове будівництво пам'ятника Степану Бандері на проспекті Соборності в м. Луцьку \(коригування\)» за результатами конкурсу на кращу ідею спорудження пам'ятника Степану Бандері. Замовник - Управління капітального будівництва Луцької міської ради, 2016 рік.](#)
12. [Замовлення «Розробка та виготовлення проектно-кошторисної документації по об'єкту: «Проектування та будівництво Національного меморіального комплексу Героїв Небесної Сотні. Замовник – ДУ «Національний меморіальний комплекс Героїв Небесної Сотні – Музей Революції Гідності», 2018 рік](#)
13. [Public procurement](#) – офіційний сайт ЄвроСоюзу.
14. [European Public Procurement Legislation and Architectural Services Recommendations and Guidelines for Transposition to National Law](#), Adopted by the General Assembly of the ACE On 20th November 2004
15. [Public procurement strategy](#) - офіційний сайт ЄвроСоюзу.
16. [Strategic public procurement](#) Document date: 03/10/2017 - Created by GROW.A.1.DIR - Publication date: 13/10/2017
17. [Legal rules and implementation](#) – офіційний сайт ЄвроСоюзу.
18. [Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing directive 2004/18/EC](#)
19. [Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC](#)

20. [Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts](#)
21. Зелена книга. Системний перегляд якості державного регулювання ринків «Проектування об'єктів будівництва», листопад – 2017, Офіс ефективного регулювання BRDO
22. Бондар Г.В. «Архітектурні конкурси та конкурси розвитку територій: демократія в дії. Практичні рекомендації з організації та проведення». – К.: Арт-книга, 2017
23. GUIDELINES. UIA COMPETITION GUIDE FOR DESIGN COMPETITIONS IN ARCHITECTURE AND RELATED FIELDS interpreting and implementing the UNESCO “Standard Regulations for International Competitions in Architecture and Town-Planning” Adopted by the 130th Council, Seoul (Korea), 3 March 2017
24. Зелена книга «Системний перегляд особливостей державного регулювання «Нове будівництво на територіях розміщення об'єктів культурної спадщини», жовтень – 2017, офіс ефективного регулювання
25. Зелена книга «Системний перегляд якості державного регулювання ринку «Розроблення містобудівної документації», квітень – 2018, Офіс ефективного регулювання
26. [Qualifications-Based Selection](#)
27. [RFI, RFQ, & RFP: What's the Difference?](#)
28. [Request for qualifications](#)





