

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-50-28>

УДК 352.072

РЕФОРМА МІСТОБУДУВАННЯ УКРАЇНИ

REFORM OF URBAN PLANNING IN UKRAINE

Ємельянова Олена Миколаївна

кандидат наук з державного управління, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9831-4734>

Титок Вікторія Вікторівна

кандидат економічних наук, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9527-3006>

Лаврухіна Катерина Олександрівна

кандидат економічних наук, доцент,
Київський національний університет будівництва і архітектури
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2417-7153>

Emelianova Olena, Tytok Viktoriya, Lavrukhina Kateryna
Kyiv National University of Construction and Architecture

У статті висвітлені особливості реформи містобудування України з позиції практичного підходу. Визначено проблеми у сфері містобудування, які суттєво гальмують інвестиційну привабливість України. Виділено питання, які потрібно вирішити для створення єдиної інформаційної системи електронного містобудівного кадастру на державному рівні. Розглянуто особливості положень Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності № 5655 від 11.06.2021 р. та Проекту Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності у сфері містобудівної діяльності № 5877 від 01.09.2021. Висвітлено перспективи реформування містобудування України.

Ключові слова: реформа, містобудування, єдина інформаційна система електронного містобудівного кадастру, будівельні норми, проєктна документація, електронний документ.

The article highlights the peculiarities of the urban planning reform of Ukraine from the standpoint of a practical approach. Problems in the field of urban planning have been identified, which significantly inhibit Ukraine's investment attractiveness. The issues that need to be resolved in order to create a single information system of the electronic urban cadastre at the state level are highlighted. The specifics of the provisions of the Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Reforming the Sphere of Urban Development No. 5655 of June 11, 2021 and the Draft Law on Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses and the Criminal Code of Ukraine on Strengthening Responsibility in the Sphere of Urban Development No. 5877 dated 01.09.2021. The prospects for reforming urban planning in Ukraine are highlighted. It was established that the urban planning reform of Ukraine should contain a strategic plan of spatial development, taking into account various factors, such as the demographic situation, economic development, transport needs, environmental aspects and other opportunities in getting to know a specific territory. The peculiarities of urban planning reform in Ukraine are determined, which are determined by: the low level of relevance of urban planning documentation at the local, regional and national levels, the lack of a comprehensive plan for the spatial development of the territories of territorial communities, the low level of digitization of urban planning documentation, the absence of an urban planning cadastre at the state level. It has been established that the reform of urban planning in Ukraine will provide an opportunity to update and harmonize urban planning documents at different levels, integrate the system of source data for the development of urban planning documentation, ensure transparency of urban planning activities and spatial planning of territories, automate the process of obtaining permits and registration services, and improve the process of urban planning control.

Keywords: reform, urban planning, unified information system of electronic urban cadastre, building regulations, project documentation, electronic document.

Постановка проблеми. Містобудівна діяльність – це одна із складових національної економіки, яка суттєво впливає на розвиток соціально-економічної інфраструктури країни. Ця діяльність є одним із найбільших видів сфери будівництва, оскільки забезпечує виробничі потреби підприємств, установ і організацій, створює матеріальні умови для діяльності держави в цілому і органів місцевого самоврядування зокрема, задовольняє житлові та соціальні потреби громадян. Містобудівна діяльність включає такі види як планування територій, надання земельних ділянок, надання вихідних даних для проектування та будівництва, забезпечення можливості забудови та введення об'єктів в експлуатацію. При цьому більшість із видів такої діяльності відіграють важливу роль у створенні якісного середовища проживання. Однак, враховуючи постійні зміни, яким піддається містобудівна діяльність, виникає нагальна потреба реформувати цей вид діяльності у відповідності до викликів сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Окрім аспекти містобудівної діяльності лежать в основі досліджень багатьох науковців, зокрема: О. Квасніцька наголошує, що, незважаючи на війну в Україні, реформа містобудування потребує чіткої термінології, уніфікованих процедур, оптимізації містобудівної документації та, головне, єдиних принципів реалізації містобудівної діяльності з урахуванням євроінтеграційних процесів [1]; О. Сенькін та А. Клименко висвітлюють особливості реформування містобудівної діяльності як складової захисту національних інтересів України [2]; І. Удовенко, Д. Керечан та М. Шемякін розглядають особливості містобудівної діяльності в умовах війни [3]; Д. Вишневський розкриває окремі аспекти містобудування та зауважує, що одними із ключових проблем цього виду діяльності є проблеми, викликані перенаселенням і браком ресурсів, які можуть забезпечити людям комфортне життя [4].

Акцентуючи увагу на дослідженнях науковців, доцільно відзначити, що питання реформування містобудування України потребують більш комплексного вивчення, зокрема з позиції практичного аспекту.

Метою статті передбачено висвітлити особливості реформи містобудування України з позиції практичного підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Варто відзначити, що актуальні проблеми у сфері містобудування суттєво гальму-

ють інвестиційну привабливість України, що, зі свого боку, вимагає нагальності вирішення таких проблем. Зокрема, є нагальна потреба у вирішенні таких питань, як [5]: відсутність електронного містобудівного кадастру на державному рівні; складність одержання містобудівних умов і обмежень та технічних умов для приєднання до інженерних мереж; значна тривалість дозвільних та реєстраційних процедур; неефективність системи архітектурно-будівельного контролю; зарегульованість переважної кількості будівельних норм; відсутність управління життєвим циклом будівель громадського та житлового призначення; відсутність сталого управління будівельними відходами.

Створення єдиної інформаційної системи електронного містобудівного кадастру на державному рівні вимагає нагальності вирішення питань: низької частки містобудівної документації в цифровій формі в базах геоданих; відсутності оновлень даних і відсутності високоякісних вихідних документів. Основним видом містобудівного документа на місцевому рівні є план просторового розвитку території територіальної громади, розроблений для всієї території територіальної громади. Однією з основних причин, що перешкоджає розробці такого плану, є відсутність необхідної картографічної інфраструктури [5].

Відсутність інтегрованої інформаційної системи містобудування на національному рівні знижує прозорість містобудівної діяльності та перешкоджає автоматизації дозвільних та реєстраційних процедур. Створення електронних містобудівних кадастрів забезпечує обмін інформацією між адміністративно-територіальними одиницями щодо розвитку територій з урахуванням державних і регіональних інтересів у просторовому плануванні. Така система виступає інструментом управління для моніторингу реалізації містобудівної політики та підтримки прийняття оперативних управлінських рішень, які можуть торкатися території всієї держави, окремих її частин, які можуть включати територію одного чи кількох суб'єктів.

Більшість будівельних норм сьогодні носять нормативний характер і часто не регламентуються. Усе це значно ускладнює процес, створює корупційні ризики та знижує інвестиційну привабливість України, що, зі свого боку, вимагає нагальності проведення реформи містобудування України. Містобудівне законодавство ніколи не було досконалим і прозорим, тому реформа є дуже потрібною.

Важливим кроком реформування містобудування України стало реєстрування Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності № 5655 від 11.06.2021 р. [6]. Заявленою метою законопроекту є продовження містобудівної реформи, впровадження цифрових технологій та боротьба з корупційними ризиками.

Найбільш обговорюваною темою є залучення приватних структур до контролю за процесом будівництва та пов'язаних з цим ризиків. Проектом закону передбачено, що до органів містобудівного контролю належатимуть: 1) центральний орган виконавчої влади з питань містобудівного контролю; 2) виконавчі органи органів місцевого самоврядування; 3) уповноважені особи з містобудівного контролю [6].

Відповідно до законопроекту № 5655, більшість повноважень у будівництві зосереджено в одному міністерстві. Передбачається, що цим органом стане створене згідно з Постановою КМУ № 1343 від 02.12.2022 [7] Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, яке поєднує колишні Міністерство інфраструктури та Міністерство розвитку громад та територій, до компетенцій якого належатимуть відповідальність за розподіл коштів, формування національної політики, затвердження будівельних норм, ухвалення рішень, які притягують до відповідальності учасників будівельного ринку тощо. Окрім цього, планується створити спеціальний державний орган – Містобудівну палату – як колегіальний дорадчий орган зазначеного міністерства.

Відповідно до положень законопроекту № 5655, забудовникам надається можливість вільно обирати органи контролю, але при цьому існують особливі вимоги до їх створення та діяльності. Ці юридичні особи підлягають обов'язковій акредитації у Міністерстві розвитку громад та територій України та мають відповідати ряду критеріїв, зокрема щодо статусу юридичної особи та членства у їх структурі сертифікованих інженерів. Також заборонено мати спільних бенефіціарних власників між замовниками, підрядниками та органами містобудівного контролю.

Особливістю процедури містобудівного контролю є те, що вона пропонує замовнику можливість вибору органу контролю. Проте, якщо обрано приватний контрольний орган, право на одностороннє розірвання договору у разі невиконання повинно бути передбачено

як попередня умова. Після такого розірвання забудовники більше не можуть укладати договори з приватними об'єктами управління та змушені звертатися до відповідних державних органів.

Окрім очевидного репутаційного ризику, за незаконну діяльність можна притягнути до кримінальної відповідальності осіб, які здійснюють містобудівний контроль. Запроваджуючи ці механізми, законодавець опирається на європейський досвід.

Законопроект № 5655 передбачає створення відповідних електронних систем на національному рівні з метою вдосконалення існуючої електронної системи у сфері будівництва. Очікується, що буде створено єдиний реєстр, який охоплюватиме весь спектр необхідних заходів. Це нововведення спрямоване на забезпечення прозорості процесу та запобігання корупційним діям [6].

Таким чином, доцільно відзначити, що реформування містобудівної діяльності передбачає максимальну цифровізацію процесу та автоматизацію завдань, зокрема з видачі необхідних дозволів. При максимальній кількості процесів мінімізується «людський фактор», зокрема деякі рішення щодо видачі погоджувальних документів прийматимуться без втручання людини. Відповідно до нової реформи, процес будівництва буде фіксуватися в національній електронній системі у сфері будівництва. Портал системи має бути електронним кабінетом для всіх, хто залучений до містобудівного процесу, зокрема для органів містобудування, учасників ринку (замовників, підрядників, архітекторів тощо), регуляторів та реєстраторів. Кожен учасник зможе стежити за їхнім прогресом, і зокрема багато важливих документів, таких як документи про проекти будівництва, будуть доступні лише в електронному вигляді.

Згідно положень законопроекту № 5655, участь органів місцевого самоврядування буде обмеженою. Це пов'язано з тим, що забудовник має право самостійно вирішувати, чи звертатись до керуючих структур, створених органами місцевого самоврядування. Водночас, передбачено обов'язок органів місцевого самоврядування контролювати будівельні роботи. Таким чином, органи місцевого самоврядування зобов'язані реагувати на порушення та, у разі виявлення незаконних будівельних заходів, подавати скарги до відповідальних органів містобудівного контролю.

Законопроект № 5655 також висвітлює порядок знесення незаконно збудованих буді-

вель. Зокрема, введено поняття самочинного будівництва та дещо спрощений порядок демонтажу таких об'єктів без рішення суду [6].

Реформування містобудування в Україні також передбачає зміну договірних відносин. Зміни насамперед стосуються істотних договірних умов щодо вимог до створення проєктної документації та особливостей авторського нагляду. Законопроект № 5655 дозволяє авторизувати інших осіб для здійснення нагляду за авторським правом у кожному конкретному випадку.

Чималу критику викликають положення законопроекту № 5655 для архітекторів. Причиною цього є те, що забудовник може замінити ініціатора проєкту на будь-якому етапі будівництва, тим самим позбавивши його прав. Після внесення відповідних змін між забудовником та архітектором складається окремий договір певної форми для встановлення авторських прав на проєкт.

Цифровізація процесів містобудування сприяє більшій відкритості та прозорості. Міністерство розвитку громад та територій України перебирає частину повноважень ДАБІ, зокрема щодо притягнення до відповідальності учасників ринку будівництва. Також передбачено відповідальність Міністерства розвитку громад та територій України за рішення щодо доступу до ринку, оскільки воно має повноваження реєструвати експертні організації та уповноважених осіб, що здійснюватимуть містобудівний контроль, сертифікувати архітекторів та інженерів, анулювати сертифікати, накладати штрафи тощо. Водночас Міністерство розвитку громад та територій України буде контролювати роботу архітекторів, експертів та інженерів, а не діяльність розробників або субпідрядників, які можуть надавати перевагу приватним органам контролю.

Відповідно до Конституції України, держава має контролювати реформу містобудування. Проте законопроект № 5655 не передбачає можливості притягнення до відповідальності компетентних посадових осіб та органів державної влади за невиконання або неналежне виконання ними своїх обов'язків у сфері будівництва. Фактично це знімає з держави відповідальність за дотримання законодавства під час будівництва і відповідно послаблює державний контроль за самим будівництвом та діями посадових осіб.

Суттєвим нововведенням є те, що проєктна документація повинна створюватися виключно у форматі електронного документа. Це зна-

чно спрощує документообіг і робить проєктну документацію доступною для всіх уповноважених органів, зменшуючи можливість зловживань під час проєктування. Реформування містобудування також передбачає автоматичну перевірку проєктної документації самою електронною системою, і ці протоколи автоматичної перевірки є невід'ємною частиною проєктної документації.

Акцентуючи увагу на практичному аспекті проблеми, то, доцільно відзначити, що до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (ЄДЕСБ) завантажено вже 97 оцифрованих державних будівельних норм та змін до них [8].

Ще одним важливим документом реформування містобудування в Україні є прийняття законопроекту № 5877 [9], що сприятиме запобіганню порушення законодавства у сфері містобудівної діяльності.

Законопроект № 5877, як поправка до законопроекту № 5655, посилює адміністративну та кримінальну відповідальність за злочини у сфері будівництва. Зокрема, відповідно до проєктних норм передбачено збільшити штрафи за порушення будівельної діяльності. Цей законопроект чітко визначає перелік органів, до яких можуть бути застосовані адміністративні стягнення. Самовільна забудова, особливо на заповідних територіях, посилює кримінальну відповідальність.

Варто відзначити, що основними перспективами реформування містобудування України є: прийняття нових нормативно-правових документів, що регулюють містобудівні відносини; ліквідація неефективно працюючих органів; розширення каталогу адміністративних послуг у сфері будівництва; підвищення довіри до органів державної влади; зниження рівня бюрократії. Реформа містобудування України має містити стратегічний план просторового розвитку, враховуючи різні фактори, такі як демографічна ситуація, економічний розвиток, транспортні потреби, екологічні аспекти та інші можливості в знайомстві з конкретною територією.

Висновки. Таким чином, за результатами проведених досліджень визначено особливості реформування містобудування України, які зумовлені: низьким рівнем актуальності містобудівної документації на місцевому, регіональному та національному рівнях, відсутністю комплексного плану просторового розвитку територій територіальних громад, низьким рівнем цифровізації містобудівної документації, відсутністю містобудівного

кадастру на державному рівні. З огляду на те, реформування містобудування України дасть можливість оновити та узгодити містобудівні документи на різних рівнях, інтегрувати систему вихідних даних для розробки містобудівної документації, забезпечити прозорість містобудівної діяльності та просторового планування територій, автоматизувати процес

отримання дозволів та реєстраційних послуг, покращити процес містобудівного контролю.

У перспективі подальших досліджень виникає нагальність комплексного вивчення особливостей розроблення планів просторового розвитку територій територіальних громад у відповідності до аспектів реформування містобудування України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Квасніцька О. О. Відновлення України від наслідків війни в контексті реформування містобудівного законодавства. Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття» (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права): у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. С. 839–844.
2. Сенькін О. О., Клименко А. С. Реформування містобудівної діяльності як складової захисту національних інтересів України. *Наукові перспективи*. 2023. № 4. С. 152–161.
3. Удовенко І. О., Керечан Д. М., Шемякін М. В. Містобудівна діяльність в умовах війни. *Наукові перспективи*. 2022. № 7 (25). С. 392–403.
4. Вишневський Д. Розвиток систем містобудування: сутність та особливості. *Містобудування та територіальне планування*. 2021. № 78. С. 81–90.
5. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Будівництво, містобудування, модернізація міст та регіонів України». URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi>
6. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності № 5655 від 11.06.2021. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212.
7. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.12.2022 № 1343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2022-%D0%BF#Text>.
8. Реформа містобудування: оцифровано майже 100 державних будівельних норм. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34227.html>
9. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності у сфері містобудівної діяльності № 5877 від 01.09.2021. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72667.

REFERENCES:

1. Kvasnicjka, O. O. (2022). Vidnovlennja Ukrajinjy vid naslidkiv vijny v konteksti reformuvannja mistobudivnogho zakonodavstva [Recovery of Ukraine from the consequences of the war in the context of reforming urban planning legislation]. *Jevropejskijj vybir Ukrajinjy, rozvytok nauky ta nacionaljna bezpeka v realijakh masshtabnoji vijsjkovoji aghresiji ta għlobaljnjkh vyklykiv KhKħl stolittja»* (do 25-richchja Nacionaljnogho universytetu «Odesjka jurydychna akademija» ta 175-richchja Odesjkoji shkoly prava): u 2 t.: materialy Mizhnar.nauk.-prakt. konf. (m. Odesa, 17 chervnja 2022 r.) / za zagħaljnoju redakcijeju S. V. Kivalova. Odesa: Vydavnychjy dim «Għeljvetyka», 2, 839–844 [in Ukrainian]
2. Sjenjkin, O. O., Klymenko, A. S. (2023). Reformuvannja mistobudivnoji dijajlnosti jak skladovoji zakhystu nacionaljnjkh interesiv Ukrajinjy [Reforming urban development as a component of the protection of national interests of Ukraine]. *Naukovi perspektyvy – Scientific perspectives*, 4, 152–161. [in Ukrainian]
3. Udovento, I. O., Kerechan, D. M., Shemjakin, M. V. (2022). Mistobudivna dijajlnistj v umovakh vijny [Urban planning activity in war conditions]. *Naukovi perspektyvy – Scientific perspectives*, 7 (25), 392–403. [in Ukrainian]
4. Vyshnevsjkij, D. (2021). Rozvytok system mistobuduvannja: sutnistj ta osoblyvosti [Development of urban planning systems: essence and features]. *Mistobuduvannja ta terytorialjne planuvannja – Urban planning and territorial planning*, 78, 81–90. [in Ukrainian]
5. Proekt Planu vidnovlennja Ukrajinjy. Materialy robochoji ghropy «Budivnyctvo, mistobuduvannja, modernizacija mist ta reghioniv Ukrajinjy» [Project of the Recovery Plan of Ukraine. Materials of the working group

"Construction, urban planning, modernization of cities and regions of Ukraine"]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi>. [in Ukrainian]

6. Proekt Zakonu pro vnesennja zmin do dejakykh zakonodavchykh aktiv Ukrajiny shhodo reformuvannja sfery mistobudivnoji dijaljnosti № 5655 vid 11.06.2021 [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Reforming the Sphere of Urban Planning No. 5655 dated 11.06.2021]. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212. [in Ukrainian]

7. Dejaki pytannja optymizaciji systemy centraljnykh orghaniv vykonavchoji vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrajiny vid 02.12.2022 № 1343 [Some issues of optimizing the system of central executive bodies: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 02.12.2022 No. 1343]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2022-%D0%BF#Text>. [in Ukrainian]

8. Reforma mistobuduvannja: ocyfrovano majzhe 100 derzhavnykh budiveljnykh norm [Urban planning reform: almost 100 state building regulations have been digitized]. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34227.html> [in Ukrainian]

9. Proekt Zakonu pro vnesennja zmin do Kodeksu Ukrajiny pro administratyvni pravoporushennja ta Kryminaljnogho kodeksu Ukrajiny shhodo posylennja vidpovidaljnosti u sferi mistobudivnoji dijaljnosti № 5877 vid 01.09.2021 [Draft Law on Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses and the Criminal Code of Ukraine on Strengthening Responsibility in the Field of Urban Planning No. 5877 dated September 1, 2021]. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72667. [in Ukrainian]