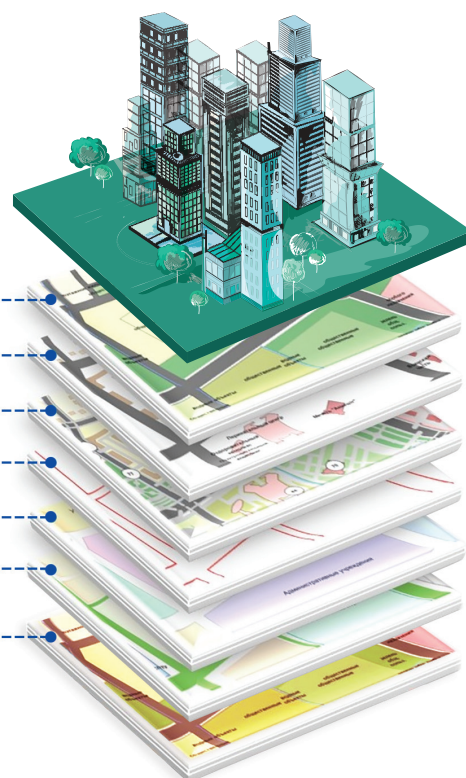


## АНОТАЦІЯ ДО ЗЕЛЕНОЇ КНИГИ «РОЗРОБЛЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ»

Правове поле містобудівної діяльності складається майже із **100** законодавчих актів. Це Конституція України, кодекси, закони, постанови Верховної Ради та Кабінету Міністрів, а також зареєстровані в Міністерстві юстиції накази центральних органів виконавчої влади. Основний закон, який регулює розроблення та використання містобудівної документації є Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності».

### ДО МІСТОБУДІВНОЇ ЗАЗНАЧЕНИЙ ЗАКОН ВІДНОСИТЬ ТАКІ ВИДИ ДОКУМЕНТАЦІЇ:

- Детальний план території
- План зонування території
- Генеральний план населеного пункту
- Схема планування окремих частин території Автономної Республіки Крим, області, району
- Схема планування території Автономної Республіки Крим, області, району
- Схема планування окремих частин території України
- Генеральна схема планування території України



### ПРОБЛЕМАТИКА:

За чинним законодавством України розроблення містобудівної документації усіх рівнів є обов'язком відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. На разі, наша країна використовує Генеральну схему планування території України, затверджену у 2002 році. Автономна республіка Крим, всі області та майже всі райони України забезпечені схемами планування територій. Однак, актуальними схемами планування, які розроблені після 2011 року забезпечені лише **72%** областей та **10%** районів. Всі міста України забезпечені генеральними планами, але не більше **25%** з них є актуальними (розроблені після 2011 року). Села та селищ взагалі забезпечені на **72%** генеральними планами і лише **7,5%** з них актуальні.



**Гостра проблема недостатнього забезпечення актуальною містобудівною документацією постає через неспроможність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забезпечити фінансування робіт** з планування територій і призводить до ускладнень із залученням інвестицій до регіонів, створює додаткове навантаження для бізнесу та призводить до здорожчання вартості будівництва. Крім цього, відсутність та неактуальність наявної містобудівної документації є надзвичайно впливовим чинником, який гальмує адміністративно-територіальну та реформу децентралізації, адже матеріали містобудівної документації мають передувати та лежати в основі прийняття рішень щодо управління земельними ресурсами, які є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування.

Недосконалість чинного законодавства України, яке не визначає на рівні закону хто, в який саме спосіб і на підставі яких нормативно-правових актів має право визначати державні інтереси для врахування їх в містобудівній документації обласного, регіонального та місцевого рівнів. **Відсутність чіткого механізму визначення державних та регіональних інтересів для врахування у містобудівній документації** часто призводить до конфліктних ситуацій між центральними органами державної влади та місцевого самоврядування, та негативно віддзеркалюється не лише на розвитку регіону та інвестиційній привабливості, а й в окремих випадках може створювати загрозу національній безпеці держави. Наприклад, на територіях, які примикають до державного кордону, або при плануванні та розміщенні загальнодержавних та міжнародних транспортних коридорів, об'єктів оборонної інфраструктури тощо.

Також **недосконалість чинного законодавства** в частині розробки містобудівної документації, яке не синхронізоване з основними положеннями реформи адміністративно-територіального устрою України, **унеможлиблює розроблення містобудівної документації для об'єднаних територіальних громад (ОТГ)**, які не можуть отримати реальних повноважень для управління земельними ресурсами громади, які є матеріальною і фінансовою основою їх існування і розвитку.

Містобудівна документація має найбільший вплив на довготермінове соціально-економічне, інвестиційне та просторове планування розвитку територій. А забезпечення контролю за її реалізацією, на сьогодні, реалізується через систему містобудівного кадастру. На законодавчому рівні не передбачено включення до обов'язкових умов договорів про розроблення містобудівної документації такої умови як формат графічних матеріалів містобудівної документації, який може бути прямо імпортований до містобудівного кадастру. Як наслідок, **замовники отримують графічні матеріали містобудівної документації у форматі, не придатному для його обробки у містобудівному кадастрі** (у тому числі – навіть без зазначення геопросторових даних об'єктів містобудування). Така ситуація значно ускладнює створення актуального містобудівного кадастру, значно підвищує витрати замовників розроблення містобудівної документації та, як наслідок, – призводить до гальмування процесів запровадження ефективного управління земельними ресурсами, неоднозначного застосування містобудівного та земельного законодавства, створює підґрунтя для зловживань окремими посадовими особами, а також до прийняття суперечливих рішень щодо забудови територій і оскарження цих рішень.

Важливою проблемою, яка суттєво гальмує конкурентний розвиток ринку розроблення містобудівної документації, підвищує витрати замовників містобудівної документації (а фактично – блокує можливість залучати різних виконавців на конкурентних умовах) та знижує ефективність своєчасного оновлення документації є **недосконалість законодавства в частині авторського права або реєстрації договорів, які стосуються права автора на твір при розробленні містобудівної документації**. Використовуючи прогалини у законодавстві та його недосконалість, існують непоодинокі випадки, використання авторських прав, як передумови для закупівлі робіт з оновлення чи зміни існуючої містобудівної документації (в тому числі – неактуальної) за переговорною процедурою без проведення торгів. Так, наприклад, моніторинг Єдиної системи електронних закупівель prozorro.gov.ua, який є базою даних про електронні тендерні торги,

що були оголошені з 31 липня 2016 року, виявив **29** укладених договорів за переговорною процедурою за ДК021:2015 «71410000-5 – Послуги у сфері містобудування». Із цього переліку понад **20%** угод були укладені без проведення торгів з обґрунтуванням «захист прав інтелектуальної власності». Так ситуація фактично створює підґрунтя для зловживань (як з боку посадових осіб, так і виконавців), не ринкового ціноутворення, завищення ціни та штучної монополізації ринку.

Крім того, при необхідності оновлення наявної містобудівної документації, замовник (як правило – місцеві органи влади) не можуть отримати вихідні дані у векторному форматі від попереднього виконавця для передачі новому підряднику, який визначений на тендері (якщо це не було окремо обумовлено в угоді). **Через неврегульованість питання суттєво збільшується вартість розроблення нової або оновлення вже існуючої містобудівної документації через неможливість використання вже існуючих даних.** Це є суттєвою перешкодою для інвестиційного та соціального розвитку ОТГ. Такі приклади є системними і з ними часто мають справи місцеві органи влади у випадку відмови розробника наявної версії містобудівної документації від участі у тендері на розробку нової документації (з різних причин – через завантаженість і брак часу, через небажання брати участь у конкурентних тендерних процедурах тощо).

Відсутність законодавчо встановлених критеріїв щодо організацій, які здійснюють експертизу містобудівної документації, відкритого реєстру експертних організацій та механізму регулювання допуску на ринок створюють необґрунтовані обмеження на рівні підзаконних актів і незаконні обмеження щодо здійснення підприємницької діяльності. Це суперечить Конституції України та законам. **Врегулювання питання щодо вимог до експертних організацій створить можливість для ефективного розвитку ринку на конкурентних засадах, підвищить потенціал МСБ щодо можливості впливати на ринок.** При цьому, зважаючи на стратегічне значення та важливість розроблення містобудівної документації, за умови запровадження чіткого регулювання допуску та обліку таких експертних організацій, - створить інструмент ефективного нагляду за ринком.

Варто зазначити, що в Україні відсутня система підготовки спеціалістів та можливість отримання **кваліфікаційний сертифіката архітектора за рядом спеціалізацій, які користуються попитом на ринку.** В першу чергу, це стосується фахівців, які створюють окремі розділи містобудівної документації. Зокрема: з охорони навколишнього природного середовища, інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) тощо, та запровадження використання нових геоінформаційних технологій та програмних комплексів. За відсутності таких сертифікованих відповідальних виконавців ризику щодо неналежного виконання робіт (послуг) працівниками без кваліфікаційного сертифіката несуть інші сертифіковані фахівці або керівники, що не відповідає принципам справедливого розподілу ризиків і відповідальності.

Управління у сфері містобудівної діяльності здійснюється, зокрема, шляхом моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях. Таким чином законом установлена необхідність моніторингу усіх без виключення видів містобудівної документації на державному, регіональному та місцевому рівнях. Однак **перелік показників та інформації, яка збирається в ході містобудівного моніторингу, не включає інформації з реалізації схем планування окремих частин території України, що унеможлиблює проведення моніторингу щодо такої містобудівної документації.**

## РИНОК РОЗРОБЛЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН

Ринок розроблення містобудівної документації в якості виконавців робіт формують як державні та комунальні підприємства, так і приватні компанії та окремі виконавці робіт. На ринку станом на 2016 рік працюють понад **2 062** підприємств (**52** – державних). **70%-75%** ринку займають виконавці робіт з приватного сектору. Суттєво домінують представники МСБ. У координації Мінрегіону знаходиться **52** державні підприємства, з яких **17** підприємств є розробниками містобудівної документації. Із числа цих **17** підприємств, **три** знаходяться на тимчасово окупованій території.

Через необхідність регулярного оновлення містобудівної документації, ринок характеризується постійним потенційним попитом та вимагає наявності високоінтелектуального кадрового забезпечення.

На розвиток/структуру ринку найбільше впливають замовники розробки містобудівної документації - органи місцевого самоврядування (обласні, районні, селищні та ради міст й ОТГ) та центральні органи державної законодавчої та виконавчої влади. Важливим та впливовим гравцем виступає Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та саморегулювна організація – Національна спілка архітекторів України.

Окрему групу на ринку становлять особи та організації, які в своїй діяльності користуються вже підготовленою документацією – фізичні особи (власники та користувачі земельних ділянок, об'єктів нерухомості), юридичні особи (власники та користувачі земельних ділянок, об'єктів нерухомості), замовники будівництва, власники та експлуатанти інженерних мереж та інфраструктурних об'єктів та інші суб'єкти містобудування.

До складання містобудівної документації також залучаються виконавці окремих робіт – державні/комунальні підприємства та приватний сектор (більшість – представники МСБ).

Фінансування робіт з планування території областей, районів, населених пунктів, районів у містах, кварталів здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів або інших джерел, не заборонених законом.

Орієнтовні витрати суб'єктів ринку (замовників) на розроблення містобудівної документації (на підставі моніторингу порталу публічних закупівель):

- |          |   |                         |
|----------|---|-------------------------|
| <b>1</b> | Об'єднана територіальна громада<br>(1 СМТ і 9 сіл, населення – <b>12 673</b> осіб)                        | <b>1 507 900,00 грн</b> |
| <b>2</b> | Місто обласного підпорядкування<br>(площа – <b>21,65 км<sup>2</sup></b> , населення – <b>28 259</b> осіб) | <b>61 817,56 грн</b>    |
| <b>3</b> | Село<br>(площа - <b>4,9 км<sup>2</sup></b> , населення – <b>966</b> осіб)                                 | <b>81 888,71 грн</b>    |

Орієнтовні витрати суб'єктів ринку (замовників) на експертизу містобудівної документації:

- |          |   |                      |
|----------|---|----------------------|
| <b>4</b> | Місто обласного значення<br>(площа – <b>18,1 км<sup>2</sup></b> , населення – <b>67 652</b> осіб) | <b>87 840,00 грн</b> |
|----------|---|----------------------|

## ПОПЕРЕДНІЙ АНАЛІЗ НЕДОЛІКІВ І ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ

**Недостатнє забезпечення актуальною містобудівною документацією** є прямим наслідком ігнорування важливості цього питання в бюджетному законодавстві. Для остаточного вирішення питання фінансування забезпечення актуальною містобудівною документацією, на наш погляд, необхідно визначити в межах бюджетної децентралізації конкретних інструментів та джерел надходження бюджетних коштів для реалізації на місцевому рівні цільових програм розроблення містобудівної документації.

**Відсутність узгодження вирішення інституційних проблем щодо розроблення містобудівної документації з положеннями адміністративно-територіальної реформи (механізм визначення державних та регіональних інтересів, розроблення містобудівної документації для об'єднаних територіальних громад тощо)** потребує вирішення на рівні внесення змін в профільний закон – «Про регулювання містобудівної діяльності». Проект таких змін вже розроблено, зареєстровано та прийнято у першому читання Верховною Радою України – Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» №6403 від 21.04.2017.

**Недосконалість чинного законодавства в частині передачі матеріалів містобудівної документації та застосування авторського права в частині розроблення містобудівної документації** потребує фахової дискусії щодо пошуку збалансованого рішення, яке надасть можливість замовникам ефективно використовувати бюджетні кошти, а виконавцям гарантуватиме дотримання авторського права без утискання прав інших учасників ринку. Також, з урахуванням браку висококваліфікованих вузькоспеціалізованих адміністративних кадрів на місцевому рівні, доцільно розглянути можливість створення типових зразків документів (або процедур) для ефективної взаємодії замовник-виконавець в межах процедури розроблення містобудівної документації.

**Організаційні недоліки регулювання процесів розроблення містобудівної документації (відсутність вимог до експертних організацій та системи підготовки спеціалістів, можливості отримання кваліфікаційного сертифіката архітектора за низкою спеціалізацій; не встановлена на законодавчому рівні відповідальність суб'єктів господарювання та персональна відповідальність фахівців за порушення при розробленні містобудівної документації тощо)** потребують вирішення на законодавчому рівні шляхом прийняття уточнюючих норм. Так, наприклад, на рівні закону варто вимоги до суб'єктів проведення експертизи містобудівної документації, передбачивши, що таку експертизу можуть проводити: експертні організації, що належать до сфери управління Мінрегіону та відповідають установленим критеріям, або експертні організації незалежно від форми власності, які відповідають визначеним Мінрегіоном критеріям.

**Ефективний моніторинг стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях через застосування інструментів публічного доступу** може бути запроваджений через внесення змін до Порядку проведення містобудівного моніторингу в частині визначення переліку інформації, яка збирається в ході містобудівного моніторингу схем планування окремих частин території України, а також органів, які здійснюють моніторинг такої документації.



## ПИТАННЯ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

- ? Проблема фінансування розроблення містобудівної документації: рекомендації щодо цільових джерел фінансування при бюджетній децентралізації, зміни до Бюджетного кодексу.
- ? Дотримання балансу інтересів щодо авторських прав при розробленні містобудівної документації за кошти бюджетів різних рівнів та шляхи забезпечення зручного ефективного використання розроблених матеріалів в подальшій діяльності замовником.
- ? Реальні кроки для підвищення ефективності вільного доступу та моніторингу стану наявної містобудівної документації на всіх рівнях.

