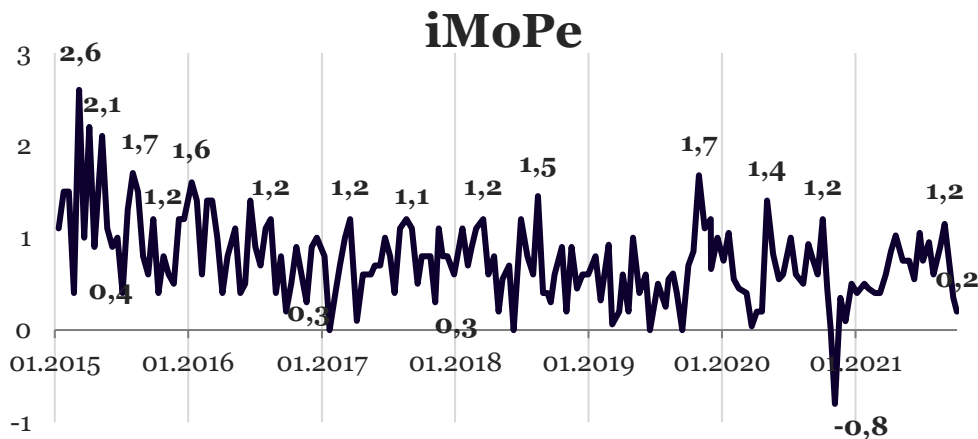


iMoRe №168. Порядок розроблення та затвердження містобудівної документації

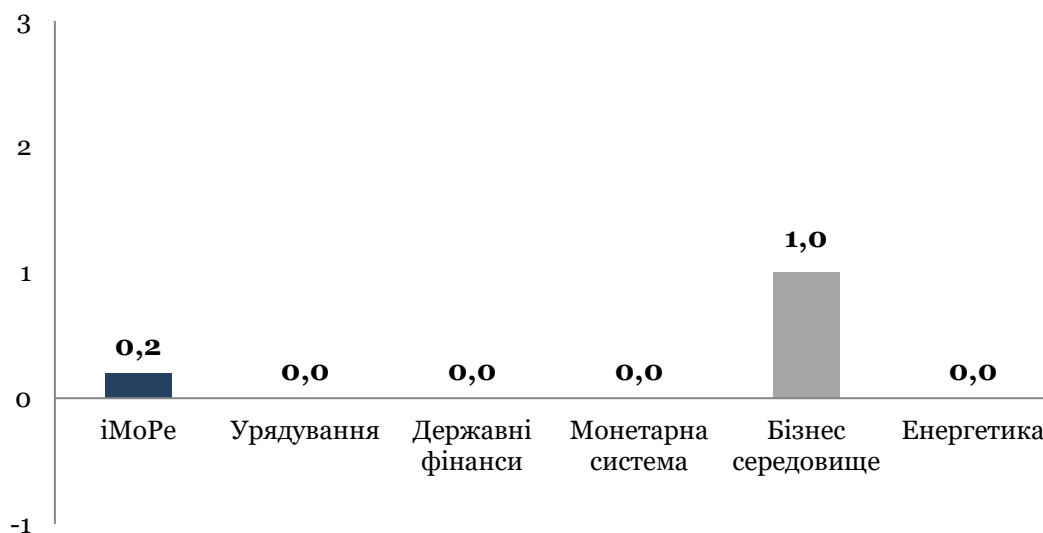
Індекс моніторингу реформ (iMoRe) становить +0,2 бала за період з 30 серпня по 12 вересня 2021 року з можливих значень від -5,0 до +5,0. У попередньому раунді індекс дорівнював +0,4 бала.

Графік 1. Динаміка Індексу моніторингу реформ



iMoRe може приймати значення від -5 до +5, значення вище за +2 розглядається як прийнятний темп реформ

Графік 2. Значення iMoRe та його компонентів у поточному раунді оцінювання



Основні події раунду

1. Порядок розроблення та затвердження містобудівної документації, +2,0 бала

В рамках реформи децентралізації місцева влада суттєво збільшила свої повноваження, проте у регулюванні будівельної сфери лишалися «білі плями». До ухвалення [постанови № 926](#) не існувало механізмів для створення плану просторового розвитку території об'єднаної територіальної громади. Постанова передбачає, що такі плани будуть створюватися в електронному вигляді, а зміни до комплексного та генерального планів можуть вноситися не частіше, ніж раз на рік.

Коментар представника влади

«Порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 за № 926 (далі – Порядок), прийнятий на виконання Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» (далі – Закон № 711).

Раніше, питання щодо змістовного наповнення містобудівної документації на місцевому рівні регулювалось цілою низкою будівельних норм, які тривалий час не переглядалися, а відповідно морально застарівали та втрачали свою актуальність.

З ухваленням Закону № 711 ситуація докорінно змінилась, адже тепер комплексні плани територій громад, генеральні плани населених пунктів та детальні плани територій вважаються одночасно і містобудівною документацією, і документацією із землеустрою.

Зважаючи, що сфера регулювання ДБН не поширюється на земельні правовідносини, питання щодо визначення складу і змісту такої документації, а також врегулювання процедурних питань, пов'язаних із її розробленням, передані на рівень Кабінету Міністрів України.

При цьому певною мірою досягнуто мети щодо систематизації законодавства у цій сфері, адже відтепер в одному акті зібрана переважна більшість норм, пов'язаних із розробленням містобудівної документації на місцевому рівні.

Ухвалення цієї постанови є одним із найбільш визначальних кроків, спрямованих на реалізацію реформи, передбаченої Законом № 711, яка полягає передусім у:

– наданні територіальним громадам повноважень з просторового планування розвитку своїх територій не лише у межах населених пунктів, а й за їх межами;

– віднесенні містобудівних умов та обмежень до обмежень у використанні земель, внаслідок чого після розроблення містобудівної документації за новим Порядком кожен зможе побачити на Публічній кадастровій карті відомості про гранично допустиму висотність забудови тієї чи іншої території, зони охорони пам'яток культурної спадщини тощо;

– суттєвому спрощенні процедури зміни цільового призначення земельних ділянок за умови дотримання вимог містобудівної документації.

Відсутність такого Порядку фактично унеможливлювала практичну реалізацію цієї реформи.

Недоліки Порядку комплексно обговорювати зарано, оскільки на практиці його норми тільки почали «тестуватись».

Наприкінці цього року планується затвердити перші комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад (Роганської та Пісочинської територіальних громад Харківської області). Тоді вже можна буде сформулювати перелік проблем, які виникають при застосуванні норм Порядку на практиці.

З тих проблем, з якими стикаються розробники комплексних планів сьогодні, слід відзначити передусім недостатню урегульованість питання з отримання вихідних даних, необхідних для їх розроблення. Законом № 711 Кабінету Міністрів України надано повноваження з визначення складу та джерел отримання вихідних даних. Натомість на рівні Порядку це питання детально не розкрито.

Як наслідок, на адресу органів місцевого самоврядування, які прийняли рішення про розроблення містобудівної документації, надходять десятки відмов у наданні інформації, яка є необхідною для якісного планування розвитку території та встановлення обмежень у використанні земель, а відповідно суттєві питання (як-от наявність охоронних зон, діяльність підприємств, які мають негативний вплив на стан атмосферного повітря тощо) неможливо врахувати під час розроблення такої документації».

Олена Шуляк, заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування

Коментарі експертів

«Даний порядок постанови 926 розроблений до закону [711](#) “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України...”, який вступив в дію з 21 липня 2021 року. Цим законом вноситься ряд суттєвих змін до багатьох законодавчих актів України.

Зокрема вносяться зміни до Закону України “[Про регулювання містобудівної діяльності](#)”, а саме з’являється новий вид містобудівної документації – Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади. Це одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою, що розробляється на всю територію територіальної громади.

І також з’являється документ стратегічного планування – Концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади, який може розроблятися на замовлення органу місцевої влади із залученням місцевих мешканців та суб’єктів господарювання, що діють на території громади. Цей документ визначає довгострокові пріоритети розвитку території. Також цей документ є вихідними даними для розроблення містобудівної документації на місцевому рівні.

Ці зміни внесені задля забезпечення сталого розвитку території територіальної громади (це також прописано в законі 711).

Коротко про позитивні зміни згідно із законом 711:

- Планування території за межами та в межах населених пунктів
- Два нових види планування території: планувальні рішення генерального плану і планувальні рішення детального плану території., що розробляються в складі комплексного плану
- Комплексний план дає збалансований розвиток території в цілому, а не на окремі населені пункти
- Передбачений механізм урахування потреб мешканців
- Громада отримує геопросторові дані про ресурси
- Інтеграція містобудівної та землевпорядної документацій

Постанова 926 просто уточнює порядок розроблення комплексного плану. А якщо територія громади – це лише один населений пункт, то даний генплан розробляється за новим порядком 926. Розробка містобудівної документації на місцевому рівні передбачається вже за новою процедурою, а саме через створення робочої групи, розробку завдання на містобудівну документацію через проведення стратегічних сесій за визначеними напрямками розвитку або за розробкою концепції інтегрованого розвитку.

Важливою зміною є те, що зараз розробником містобудівної документації на місцевому рівні може бути лише організація, яка має у своєму складі сертифікованих архітектора та землевпорядника. (Здійснювати розроблення, оновлення та внесення змін до містобудівної документації на місцевому рівні може суб'єкт господарювання, який має право здійснювати розроблення містобудівної документації відповідно до Закону України “Про архітектурну діяльність” та документації із землеустрою відповідно до Закону України “Про землеустрій” (далі – розробник)).

За всіма цими змінами має відбуватися повне залучення місцевих мешканців. Вони також дозволяють забезпечити сталий розвиток територій та взаємозв'язок стратегічних та просторових документів».

Олена Пітірімова, архітектор

Уточнення від редакції до наступного коментаря: Стаття 16 Закону 3038-VI “Про регулювання містобудівної діяльності” була змінена Законом 711-IX (версія від 17.06.2020) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», наразі там міститься згадка про комплексні плани просторового розвитку: «Планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них». Дякуємо Георгію Могильному за те, що звернув увагу на неточність.

Коментар експерта уточнено.

«На мою думку, Постанова КМУ № 926 від 01.09.2021 р. не відповідає законодавству, на яке посилається. Зокрема нові терміни, визначення, механізми регулювання і принципи управління при розробці та оновленні містобудівної документації мають відображатись в законах, які в преамбулі вказуються основою прийняття регуляторного акту.

Хочу звернути увагу на ще один момент: можливою причиною проблем у майбутньому може стати формулювання цільового призначення і видів використання територій населених пунктів. У новій Постанові КМУ вказано «функціональне використання території» — існуюче використання території за переважною функцією (громадська, житлова, виробнича тощо), а «функціональне призначення території» — перспективне використання території за переважною функцією, яка встановлена планом зонування території у складі відповідного виду містобудівної документації. Отже після визначення призначення територій може виявитися, що житлові будинки знаходяться там, де має бути виробництво. Хто

буде вирішувати конфлікти між місцевими мешканцями та забудовниками, невідомо».

Віктор Глеба, заступник головного архітектора Києва (2004-2008 рр), член Української академії архітектури

«Новий порядок розроблення містобудівної документації (постанова КМУ від 01.09.2021 № 926) – це катастрофа, бо там протягнули норми, що дозволяють за забаганками депутатів місцевих рад як завгодно змінювати містобудівну документацію і далі ці перемальовані (де-факто – нові) проекти не підлягають проходженню процедури громадського обговорення.

Виглядає це так:

zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-п#Text

даних до містобудівного кадастру та Державного земельного кадастру.

48. Майнові права на містобудівну документацію належать розробнику та замовнику спільно, якщо інше не встановлено договором про розроблення містобудівної документації.

Дії у разі незатвердження проекту містобудівної документації

49. У разі незатвердження сільською, селищною, міською радою проекту містобудівної документації замовник забезпечує утворення погоджувальної комісії, до складу якої входять депутати відповідної сільської, селищної, міської ради, а також члени робочої групи. Погоджувальна комісія формує протокол з переліком зауважень та пропозицій, що передається замовнику та стає додатком до завдання.

50. За рішенням замовника розробник здійснює відповідне коригування проекту містобудівної документації на місцевому рівні. У разі коли зміни є суттєвими (зміна меж та функцій функціональних зон, переліку проектних рішень, положень стратегії просторового розвитку території або інші зміни за обґрунтуванням замовника), проект містобудівної документації на місцевому рівні підлягає доопрацюванню та повторно проходить завершальний етап розроблення проекту містобудівної документації на місцевому рівні.

zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-п#Text

документації на місцевому рівні; протоколів громадського обговорення; засідань відповідної архітектурно-містобудівної ради, довідок щодо громадських слухань та консультацій з органами виконавчої влади на веб-сайті сільської, селищної і міської ради та веб-сайті замовника.

Завершальний етап

44. Завершальний етап включає такі заходи:

- 1) подання замовником проекту містобудівної документації для проведення експертизи в порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 548 "Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації" (Офіційний вісник України, 2011 р. № 40, ст. 1642);
- 2) погодження розробником проекту містобудівної документації:
 - у частині положень щодо формування земельних ділянок - в порядку, встановленому Земельним кодексом України для погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок;
 - у частині положень, що передбачають внесення до Державного земельного кадастру відомостей про земельні ділянки, сформовані до 2004 року, але відомості про які не внесені до Державного земельного кадастру, для погодження з їх власниками, а якщо такі земельні ділянки перебувають у користуванні фізичних, юридичних осіб, - також підлягають погодженню із землекористувачами;
 - у частині положень реєстрації обмежень у використанні земель - у порядку, встановленому Земельним кодексом України;
- 3) подання замовником проекту містобудівної документації на місцевому рівні на затвердження сільській селищній міській раді в форматі електронного документа відповідно

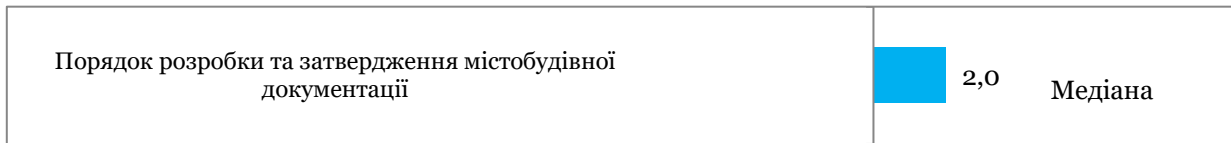
У п. 49 та 50 Порядку прописано порядок дій у разі незатвердження МД місцевою радою – тоді проект перемальовують за вказівками депутатів. І такий перероблений проект повторно проходить “завершальний етап розроблення проекту містобудівної документації на місцевому рівні”.

А “Завершальний етап” врегульовано п. 44 Порядку – він починається після проведення громадських слухань.

Ось такий механізм, за яким депутати можуть домальовувати будь-яку забаганку будівельного лобі і не питати громадськість. Як не важко здогадатися, цей захищений інструмент множить на нуль весь позитив, який є в новому Порядку».

Георгій Могильний, експерт з питань містобудування

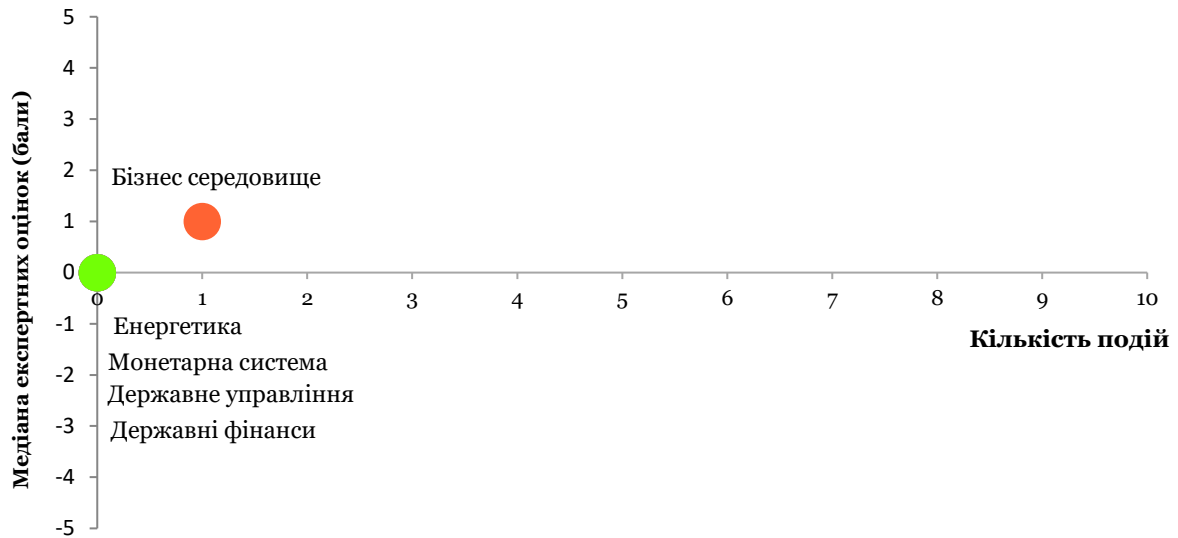
Графік 3. Події, що визначали значення індексу, оцінка події є сумою її оцінок за напрямками, тому вона може перевищувати +5, або бути меншою за -5



Таблиця 1. Оцінки всіх подій та прогресу реформ за напрямками

Державне управління	0,0
Державні фінанси	0,0
Монетарна система	0,0
Бізнес середовище	+1,0
Закон про оптимізацію мережі ЦНАПів	+1,0
Енергетика	0,0

Графік 4. Значення окремих компонентів Індексу та кількість подій



(Див. графіки та таблиці на сайті http://imorevox.in.ua/?page_id=577, http://imorevox.in.ua/list_rounds.php)

Довідкова інформація: Індекс Моніторингу Реформ (ІМоРе) VoxUkraine призначений надавати комплексну оцінку зусиллям влади України зі впровадження економічних реформ. Індекс базується на експертних оцінках змін у регуляторному середовищі за п'ятьма напрямками:

1. Державне управління
2. Державні фінанси
3. Монетарна система
4. Бізнес середовище
5. Енергетика

Детальніше про Індекс та методологію розрахунку можна дізнатись на сайті imorevox.org.

VoxUkraine - це ініціатива, створена групою міжнародних та вітчизняних економістів, присвячена реформам та економічному розвитку України. Цілями VoxUkraine є поширення науково обґрунтованого аналізу та коментарів щодо економічних та суспільно-політичних подій в Україні, підвищення рівня дискусії та формулювання системного підходу до реформ, а також інтеграція України в світову мережу економістів та діячів, відповідальних за економічну політику.