

Проблематика впровадження реформи містобудівної документації в умовах планування відновлення

Євген Плащенко, аспірант, директор Департаменту просторового планування територій та архітектури^{1,2} (ORCID: 0009-0007-3890-4610), Григорій Мельничук, к.т.н., заступник директора Департаменту просторового планування територій та архітектури – начальник відділу містобудування, планування територій та сталого розвитку населених пунктів² (ORCID: 0000-0002-8173-0472)

¹ Київський національний університет будівництва і архітектури, проспект Повітряних Сил, 31, Київ, Україна, 03037

² Міністерство розвитку громад та територій України, проспект Берестейський, 14, Київ, Україна, 01135

АНОТАЦІЯ

Розглянуто проблематику наявної містобудівної документації. Досліджено законодавче регулювання у сфері містобудівної документації та інструменти впровадження її реформування. Визначено необхідність впровадження та практичної реалізації реформи містобудівної документації.

Ключові слова: містобудування, планування відновлення, реформа містобудівної документації, законодавче регулювання.

1. ВСТУП

Містобудування як галузь управління розвитком території є потужним інструментом регіональної політики, що формує середовище проживання та господарської діяльності і за належної уваги та розумінні суті процесів урбанізації може забезпечити потужний мультиплікативний ефект від реалізації планувальних рішень з регулювання забудови і землекористування та розвитку інфраструктури.

Нові виклики, пов'язані з плануванням відновлення через наслідки повномасштабного вторгнення російської федерації, зумовили потребу комплексної відповіді на суттєві зміни як у соціально-економічних, так і просторово-інфраструктурних реаліях територіальних громад через руйнування житлового фонду та інфраструктури, мінування територій, міграції населення та релокації підприємств.

2. МЕТА

Необхідність формування чіткого розуміння комплексного планування відбудови, як на рівні відновлення та розвитку людського капіталу, житлового фонду та соціальної інфраструктури, так і на рівні створення умов для активізації місцевої економіки, залучення міжнародних донорських коштів в інфраструктурні проекти та подальшого інвестування у розвиток територій.

3. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Станом на початок повномасштабного вторгнення в Україні загалом було реалізовано законодавчі зміни щодо комплексного реформування у сфері містобудівної документації. Ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» (далі – Закон №711) [1] стало важливим кроком у вирішенні основних проблем містопланування, адже ним закладено такі базові положення як цифровізація містобудівної документації, її створення у вигляді геопросторових даних

за єдиним стандартом, інтеграція містобудівної та землепорядної документації, розширення та запровадження максимально публічних механізмів залучення громадськості та стейкхолдерів у процес розроблення.

Водночас Законом № 711 запроваджено новий вид містобудівної документації – комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, документація, що покликана реалізувати одне з базових повноважень органів місцевого самоврядування в рамках децентралізації – розпоряджатися землею та її використанням, як в межах населених пунктів, так і за їх межами. Це мало б надати новоутвореним територіальним громадам більше можливостей щодо залучення інвестицій, реалізації інфраструктурних проектів та задоволення потреб мешканців у житлі та соціальній інфраструктурі.

Профільним міністерством напередодні повномасштабного вторгнення та у перший рік війни (2021-2022 роки) було підготовлено та забезпечено затвердження пакету підзаконних нормативно-правових актів для реалізації положень Закону № 711, зокрема щодо порядку розроблення містобудівної документації [2], її складу та змісту, експертизи, громадських слухань, містобудівного моніторингу, вимог до форматів електронних документів та структури бази геопросторових даних у вигляді постанов Уряду, наказів Міністерства та державних будівельних норм.

Окрім того, на рівні закону були запроваджені програми комплексного відновлення на рівні територій територіальних громад та областей, які мали за зразок аналітично-візійні документи планування воз'єднання східних земель Німеччини після об'єднання країни у 1989 році та оновлення міст Польщі у 2000-х роках в рамках приєднання до Євросоюзу та фінансування через структурні фонди ЄС.

Таким чином, ключові питання реформування системи містобудівної документації можна вважати врегульованими, в тому числі з огляду на особливості планування комплексного відновлення. Разом з тим, ключовими викликами лишаються впровадження й практична реалізація цих інновацій, що здебільшого зумовлено фінансовими, технічними, інституціональними,

організаційними та людськими факторами в частині саме практичної реалізації положень законодавства.

4. КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ У ВПРОВАДЖЕННІ РЕФОРМИ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Загалом станом на початок запровадження реформи містобудівної документації 2020-2022 років ситуацію у цій сфері можна охарактеризувати як проблемну. Серед ключових викликів варто назвати застарілість містобудівної документації, як технічно (паперовий вигляд або нестандартизовані набори даних, що унеможливають автоматизацію процесів управління), так і з точки зору відповідності сучасним підходам у містоплануванні (переважають проєктні рішення, притаманні плановій економіці та директивному плануванню в тому числі у контексті архітектурно-планувальних рішень).

Характерним явищем при розробленні містобудівної документації була низька залученість не лише громадськості у розумінні місцевих мешканців, а й ключових стейкхолдерів (приватні компанії, потенційні інвестори, державні монополії тощо), закритість як процесів прийняття рішень з містопланування, так і самої документації (деякі генеральні плани міст так і не були опубліковані у довоєнний період, хоча є джерелом дозвільних документів для забудови).

Загальна непорядкованість документації, різні підходи до її зберігання, а також фіксації чинних версій з урахуванням численних змін, що здійснювалися в тому числі рішеннями місцевих рад без належної підготовки та уточнення графічних матеріалів, стали джерелом значних корупційних ризиків, коли містобудівні умови та обмеження і будівельні паспорти видавалися на основі містобудівної документації, яка може бути непублічною, неточною та залишає великий простір як для помилкових рішень, так і свідомих махінацій і службового підроблення.

Така ситуація є причиною великої кількості соціальних конфліктів через забудову, а наразі ставить під загрозу довіру міжнародних партнерів та інвесторів до України в контексті повномасштабної повоєнної відбудови. В той же час реалізація великих інфраструктурних проєктів, що покликані якісно модернізувати країну, неможлива без сучасної містобудівної документації, розробленої публічно і прозоро, з якісними проєктними рішеннями, що є основою сучасних підходів та практик управління на основі даних.

5. ІНСТРУМЕНТАРІЙ ВПРОВАДЖЕННЯ В УМОВАХ ПОТОЧНИХ ВИКЛИКІВ ВІДБУДОВИ

На сьогоднішній день, незважаючи на те що близько 400 територіальних громад прийняли рішення про розроблення комплексних планів і за кількома десятками з них розпочато роботи, їх розробка і далі відбувається досить повільно. Тим не менш, загальні тенденції у впровадженні реформи містобудівної документації на сьогодні є хоч і досить повільними, але оптимістичними.

У вересні 2024 року після кількох років попередніх науково-дослідних робіт починається запуск першої черги Містобудівного кадастру на державному рівні [3], що має забезпечити супровід розроблення містобудівної документації у цифровій формі, в тому числі автоматичну перевірку коректності баз геопросторових даних, а також зберігання чинної містобудівної документації, незалежно від формату.

Водночас на кінець 2024 року очікується завершення робіт з розроблення відразу кількох комплексних планів, як на рівні невеликих сільських та селищних громад, так і обласних центрів. У поєднанні із запуском Містобудівного кадастру на державному рівні це суттєво спростить задачі розробки для інших територіальних громад.

Містобудівний кадастр на державному рівні має суттєво знизити гостроту такого системного виклику як низька інституційна спроможність на рівні органів місцевого самоврядування. А можливості інструментарію Містобудівного кадастру дозволять автоматизувати низку процесів у адміністративних процедурах, що суттєво знизить навантаження на співробітників органів місцевого самоврядування – і забезпечить прозорість у сфері забудови та землекористування, що в свою чергу сприятиме підвищенню надходжень до місцевих бюджетів, збільшенню інвестицій, стимулюватиме розвиток інфраструктури, а з часом забезпечить перехід до цифрових моделей управління на основі даних та підходу «Smart city».

Варто зазначити, що у світовому контексті містопланування за минулі 15-20 років суттєво змінилося, акцентуючись на пріоритетах людиноцентризму та принципах сталого збалансованого розвитку. У червні 2024 року Україна приєдналася до Нової Лейпцизької хартії розвитку європейських міст, що декларує базові принципи сучасного урбанізму, не стільки з технологічної точки зору, а насамперед з позиції застосування сучасних людиноцентричних підходів та практик у планувальних рішеннях. Водночас, робота кращих урбаністичних бюро з українськими громадами і українськими архітекторами-містопланувальниками надає неоціненний досвід, який, сподіваємося, якнайшвидше буде впроваджено у проєктах повоєнної відбудови.

6. ВИСНОВКИ

Отже, вирішення наведених проблем лежить не стільки у сфері вдосконалення нормативно-правової бази, а у системній роботі щодо впровадження реформи містобудівної документації, задля забезпечення значного мультиплікативного ефекту як з точки зору економічного розвитку, так і зміцнення людського капіталу, репатріації біженців та людей, що були ще до початку повномасштабної війни змушені з тих чи інших міркувань обрати інші країни для постійного проживання.

Список літератури

- [1] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17.06.2020 р. № 711-IX. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2020, № 46, ст.394
- [2] Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 р. № 926
- [3] Деякі питання реалізації експериментального проєкту щодо запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2024 р. № 909