

**АПАНАСЕНКО Катерина,
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного
права Національного університету
«Чернігівська політехніка»**

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ГАЛУЗІ ДЛЯ ПОТРЕБ ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ КРАЇНИ

Складові і напрями політики післявоєнної відбудови української економіки, її програму й систему конкретних заходів визначатиме насамперед держава. Саме від заданих державою «вихідних даних» для здійснення відбудови зруйнованих населених пунктів і регіонів значною мірою залежатиме ефективність і результативність роботи всіх учасників відповідного процесу: місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, архітекторів, експертних організацій, будівельних компаній, громадськості, органів архітектури і містобудування, архітектурно-будівельного контролю, ін. У цій роботі важливо дотримуватися певних базових підходів, відповідально виконати підготовчу роботу, про яку мова йтиме в доповіді.

По-перше, відбудова в післявоєнний період має здійснюватися на чітких *прогностичних, програмних і комплексних засадах*. На це, очевидно, спрямовані нові законодавчі положення про програму комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) (ст. 15-1, 15-2, 21-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Вони видаються абсолютно розумними, оскільки саме комплексний підхід, а не ситуативний здатен забезпечити сталу розбудову економіки окремих регіонів, населених пунктів, облаштування там життя окремих громадян за сучасними цивілізаційними стандартами. У цьому зв'язку варто підкреслити важливість норми пункту 4 постанови КМУ від 14 жовтня 2022 р. № 1159 про те, що програма має сприяти впровадженню таких сучасних підходів та практик розвитку регіонів, територіальних громад, населених пунктів та частин їх територій, як людиноцентризм та соціальна справедливість, раціональне просторове планування, забезпечення балансу розселення та розміщення

робочих місць, стала міська мобільність, інклюзивність, енергоефективність, екологічність, збереження культурного розмаїття та національної пам'яті, а також відповідати Цілям сталого розвитку України на період до 2030 року.

Відповідні програми комплексного відновлення, на нашу думку, мають враховувати також актуальні документи у сфері державного прогнозування та програмування економічного і соціального розвитку, проєктні напрацювання поважних економічних експертних інституцій задля перспективного економічного розвитку регіону, населеного пункту. У числі керівних міжнародних документів варто згадати Європейську хартію міст II (Маніфест нової урбаністики), прийняту Конгресом місцевої і регіональної влади РС 29 травня 2008 р., Європейську хартію регіонального/ просторового планування від 20 травня 1983 р., Лейпцизьку хартію «Міста Європи на шляху сталого розвитку» від 24-25 травня 2007 р., Нову програму розвитку міст, ухвалену Конференцією ООН з житла і сталого міського розвитку у 2016 році.

У цьому зв'язку доцільно внести відповідні зміни до Закону «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», який узагалі не враховує об'єктивних потреб у воєнному і післявоєнному прогнозуванні економічного і соціального розвитку України та розробці програм післявоєнного розвитку України.

Зауважимо, що Кіровоградська ОВА, Кропивницька і Миколаївська міські ради розпочали підготовку програм комплексного відновлення області/ громади на 2023-2025 роки [1]. Є аналогічні повідомлення про громаду Нікополя, Бородянську селищну територіальну громаду тощо.

По-друге, очевидно корисним буде належне опрацювання ефективного досвіду післявоєнної відбудови в різних країнах світу з напрацюванням фахових пропозицій по його використанню в українських обставинах. Така робота вже розпочата вченими-економістами, архітектурними школами [2].

По-третє, дуже важливим вважаємо повернення до доопрацювання положень містобудівної реформи, презентованої відомим законопроектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери

містобудівної діяльності», реєстр. № 5655 від 11.06.2021. У межах цієї реформи запропоновано не тільки остаточно цифровізувати містобудівні процеси, а й також суттєво лібералізувати систему містобудівного контролю, частково дерегулювати дозвільні відносини у містобудуванні, що поєднується з ігноруванням завдання охорони і захисту культурної спадщини.

Занепокоєння викликає та обставина, що законопроект про реформу галузі, яка володіє для економіки будь-якої країни мультиплікаційним ефектом, схвалили в парламенті за відсутності фінансово-економічного обґрунтування.

Об'єктивно запропонований варіант реформи підтримують центральні органи влади (за виключенням Міністерства культури та інформаційної політики України) та забудовники, інші стейкхолдери галузі виступили з гострою критикою змін (архітектори, Асоціація міст України, НАЗК тощо). При цьому за ч. 6 ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином. Зважаючи на несприйняття низки важливих положень реформи особами, на яких спрямований їхній регулятивний вплив, реалістичним виходом є належний аналіз критики та діалог з усіма сторонами містобудівного процесу. Слід враховувати, що «успішність повоєнної відбудови залежить від колаборації всіх учасників містобудівної діяльності...» [3, с. 67].

Схвалення забудовниками законопроектних змін є зрозумілим. Так, норми нової редакції Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі – Закону) вкрай слабо прописують обов'язки забудовників дотримуватися *пам'яткоохоронного законодавства*. Нові законодавчі положення про зміст містобудівного контролю не містять окремої або чіткої згадки про контроль за виконанням *пам'яткоохоронного законодавства* (ч. 12 ст. 38 нового Закону).

Погоджувати з органами охорони культурної спадщини потрібно буде проекту документацію стосовно будівництва об'єктів лише на території об'єкта всесвітньої культурної спадщини та його буферної зони (ст. 31-2 нової

редакції Закону), тоді як зараз це стосується всіх містобудівних проектів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини. Дотримання Закону «Про охорону культурної спадщини» при проектуванні інших об'єктів перевірятиметься не державою, а експертами при експертизі проектної документації на будівництво (ч. 9 ст. 31-3 нової редакції Закону), що є новелою в практиці експертної діяльності.

Містобудівне й пам'яткоохоронне законодавство передбачають два окремі різновиди дозвільних правовідносин у сфері будівництва, що реалізуються задля набуття права на будівельні роботи на пам'ятках культурної й археологічної спадщини, відповідних охоронюваних територіях. Крім реєстрації права на виконання підготовчих і будівельних робіт за новим Законом, замовники будівництва повинні отримати окремі дозвільні документи (на земляні роботи тощо) від органів охорони культурної спадщини за Законом «Про охорону культурної спадщини», норми якого залишені без змін законопроектом № 5655. Водночас нова редакція Закону (ч. 6 ст. 34) забороняє вимагати надання додаткових документів та інформації, отримання публічних або адміністративних послуг для проведення державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності, не передбачених цим Законом.

Загалом виглядає так, що роль органів охорони культурної спадщини в системі охорони відповідних об'єктів законодавчими змінами серйозно знижена, що потенційно несе великі ризики нищення культурної спадщини.

Запроваджується *приватний містобудівний контроль*, включно з альтернативою для замовників обирати між державним і приватним контролем (ст. 38-1–38-3, 62 нової редакції Закону). Пояснювальна записка до законопроекту обґрунтовує це наявними високими корупційними ризиками і світовим досвідом [4]. Дійсно, дослідники наводять дані про існування в низці країн (Австрія, Хорватія, Ісландія, Норвегія, Словенія, Чехія, Естонія, Норвегія, Іспанія, Швеція, Німеччина, Франція) змішаної форми архітектурно-будівельного контролю, коли до здійснення державного контролю долучаються приватні незалежні спеціалізовані установи чи експерти [5]. Однак цим

останнім делегується частина контрольних повноважень державних органів. В Україні подібним структурам планується передати всю повноту містобудівного контролю, нарівні з виконавчими органами місцевих рад, якщо замовник обере приватну форму містобудівного контролю (ч. 3-4 ст. 62 нової редакції Закону).

Об'єктивно не зрозумілим є такий високий рівень довіри до приватних суб'єктів господарювання-контролерів, які на практиці не довели, що спроможні виконувати делеговані функції. Звертає увагу та обставина, що змішану форму будівельного контролю впровадили країни сталої демократії. Приміром, близька до нас за рівнем правової культури Грузія допускає лише державний, але не приватний контроль на забудовах [6, ст. 117-120].

В Україні стан правової культури учасників будівельних відносин є низьким, про що свідчать великий відсоток самочинних будівництв, поширені випадки нищення забудовниками культурного спадку, прибережних захисних смуг тощо [7]. Передбачені новою редакцією Закону уповноважені особи з містобудівного контролю (ст. 63) очевидно створюватимуться учасниками будівельного ринку, і нереалістичним видається швидке формування у подібних структур високого рівня правової свідомості. Тому запроваджувати змішану форму містобудівного контролю варто було би поступово (при прийнятті такого рішення). Наприклад, спочатку дозволити приватним суб'єктам контролювати об'єкти із незначними наслідками.

Зауважимо, що актуальні міжнародні документи з питань місцевого самоврядування та містобудування не згадують можливості передачі функцій господарюючим суб'єктам у такій відповідальній сфері, як містобудівний контроль. Мова йде в основному про залучення зацікавлених сторін до обговорення управлінських рішень, питань просторового планування, контролю за діями місцевих органів влади, про партнерські відносини з приватним сектором з метою розвитку й регулювання основних послуг та інфраструктури (наприклад, п. 15, 91, 133 Нової програми розвитку міст).

Зупинимось ще на одному важливому питанні. За новою редакцією Закону (ст. 7, п. 2-3 ст. 1) такий напрям державної політики у сфері

містобудівної діяльності, як державна реєстрація (зараз це видача дозвільних документів, прийняття об'єктів в експлуатацію), реалізовуватимуть насамперед нотаріуси й посадові особи органів місцевого самоврядування – державні реєстратори речових прав на нерухоме майно. Поки ще цим займаються органи державного архітектурно-будівельного контролю (ст. 34-37, 39 Закону). Такі зміни, очевидно, є одним із елементів системи заходів по подоланню корупції. Однак, як наслідок, питання допуску до проведення підготовчих і будівельних робіт і до експлуатації об'єктів містобудування вирішуватимуть посадові особи без достатнього рівня кваліфікації, що не може не відбитися на реалізації публічного інтересу в забезпеченні безпеки об'єктів містобудування.

Питання *зміни органів управління* набирає великої ваги в огляду на передбачувані масштаби відбудови України. В основу подібного роду державницьких рішень не можна покласти виключно мотив боротьби з корупцією, професіоналізм відповідальних посадових осіб також має враховуватися. Загалом запропоновані законодавчі зміни свідчать про очевидний *дисбаланс у публічних і приватних інтересах*. В обставинах післявоєнної відбудови України пропоновані глобальні зміни системи управління містобудівною діяльністю та містобудівного контролю виглядають ризикованими. Можливо, їх доцільно було би втілювати в мирний час, коли масштаб їхнього впливу обмежувався кількома сотнями об'єктів містобудування на країну, або якби прийняті законодавчі зміни попередньо апробували на окремому регіоні чи місті. Однак

- передача функцій в дозвільних процедурах у містобудуванні від спеціалістів містобудівної галузі до нотаріусів і реєстраторів нерухомості,
- запровадження в масштабах цілої країни приватного містобудівного контролю, досвіду проведення якого Україна не має,
- ігнорування містобудівним законодавством результатів роботи органів охорони культурної спадщини, на нашу думку, породжує цілу низку непотрібних ризиків і викликів для відбудови країни після масштабної війни.

Якщо забудовники зацікавлені долати корупцію в містобудівних органах, а не поширювати її серед нових учасників управлінських відносин у сфері будівництва, вони мають допомагати антикорупційним органам у виявленні корупціонерів. Це видається найкращим способом вирішити проблему. Водночас давно актуальна проблема охорони культурної спадщини, зокрема, у частині узгодження містобудівного і пам'яткоохоронного законодавства, має бути вирішена належно та якнайшвидше, з огляду на руйнівні наслідки війни.

Література:

1. Кіровоградщина: Розробляють Програму комплексного відновлення області. *Голос України*. 2023. 5 січня. URL: <http://www.golos.com.ua/news/173569> (дата звернення: 04.04.2023); У Кропивницькому розпочали роботу над проектом програми комплексного відновлення території громади. (31.01.2023). URL: <https://www.kr-rada.gov.ua/news/u-kropivnitskomu-rozpochali-robotu-nad-prokтом-programi-kompleksnogo-vidnovlennya-teritoriyi-gromadi.html> (дата звернення: 04.04.2023); Відновлення території Миколаївської міської громади. Хто працює над розробкою програми (20.02.2023). URL: <https://suspilne.media/384845-vidnovlenna-teritorii-mikolaivskoi-miskoi-gromadi-hto-pracue-nad-rozrobkou-programi/> (дата звернення: 04.04.2023).
2. Олег Дроздов, Ірина Мацевко: “Стійке місто, яке розвивається, можуть створити лише ті, хто в ньому живе” (06.05.2022). URL: https://lb.ua/culture/2022/05/06/515919_oleg_drozdov_irina_matsevko_stiye.html (дата звернення: 05.04.2023); Підоричева І. Післявоєнне відновлення Європи: досвід та уроки для України. *Журнал європейської економіки*. 2022. Том 21. № 2 (81). С. 190–207.
3. Квасніцька О.О. Правове регулювання просторового розвитку та забудови територій в Україні: сучасні виклики в умовах війни та післявоєнної відбудови. *Економіка та право*. 2022. № 3. С. 60—71.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/767889> (дата звернення: 03.04.2023)
5. Савіцький Р.Є. Зарубіжний досвід здійснення архітектурно-будівельного контролю та можливості його впровадження в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 3/2. С.106–110; Чекомасова Н.Б. Зарубіжний досвід діяльності органів публічної адміністрації та приватних установ щодо здійснення контролю в будівельній галузі. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3. Том 1. С. 238–244.
6. Кодекс Грузії о пространственном планировании, архитектурной и строительной деятельности. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/4276845?publication=18> (дата звернення: 04.04.2023).
7. Козак Д.Н. Стан та перспективи охорони і дослідження археологічної спадщини в Україні. URL: <http://www.iananu.kiev.ua/newsstr/mouse/pubkozak.html> (дата звернення: 04.04.2023); Титова О.М. Деякі актуальні питання збереження культурної спадщини України. *Праці Центру пам'яткознавства*: зб. наук. пр. 2009. Вип. 16. С. 5–10. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/14264/01-Titova.pdf?sequence=1> (дата звернення: 04.04.2023); Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини. URL: <http://kyiv-heritage.com/sites/default/files/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%20%D0%9C%D1%96%D0%BD%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%20%D1%81%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D1%89%202017-2018.pdf> (дата звернення: 04.04.2023).