



Architecture
and town planning
Quarterly

Kwartalnik architektury
i urbanistyki

Oleksandr Chyzhevsky, *Stanowisko Narodowego Związku Architektów Ukrainy w sprawie kierunków zmian w ustawodawstwie urbanistycznym i architektonicznym kraju*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki”, 2022, z. 2, s. 27-33

Олександр Чижевський, *Позиція Національної спілки архітекторів України щодо напрямів змін у містобудівному та архітектурному законодавстві країни*, “Architecture and Town Planning Quarterly”, 2022, no. 2, pp. 27-39 [Ukrainian version pp. 34-39]

Oleksandr Chyzhevsky, *Position of the National Union of Architects of Ukraine on the Directions of Changes in the Country's Urban Planning and Architectural Legislation*, “Architecture and Town Planning Quarterly”, 2022, no. 2, pp. 27-45 [English version pp. 40-45]

DOI: 10.17388/WUT.2025.0025.ARCH



Architecture
and town planning
Quarterly
Kwartalnik architektury
i urbanistyki

2/2022
ISSN 1738-8005
ISSN 1738-8013



Stanowisko Narodowego Związku Architektów Ukrainy w sprawie kierunków zmian w ustawodawstwie urbanistycznym i architektonicznym kraju¹

Streszczenie

Przepisy urbanistyczne, które regulują wszystkie aspekty działalności różnych podmiotów związanych z branżą architektoniczną i planowaniem, są bardzo ważnym elementem w działalności każdego kraju. Jest to szczególnie ważne w Ukrainie, gdzie demokracja rynkowa dopiero się kształtuje, a z powodu zniszczeń wojennych spodziewany jest wielki boom budowlany oraz pojawienie się ogromnych możliwości i potrzeb inwestycyjnych. Parlament ukraiński w obecnej kadencji ogłosił kolejną reformę urbanistyczną. Szczegółowa analiza pokazuje, że wiele jej przepisów jest sprzecznych, niewyważonych i tendencyjnych. Wśród dużej liczby regulacji, dotyczących dalszej cyfryzacji branży architektury i urbanistyki, znajdują się przepisy dotyczące praktycznego wyłączenia przedstawicieli dużego biznesu budowlanego spod działania ustawy. Ułatwienie inwestycji wielkim korporacjom jest faktycznym celem projektu ustawy. Narodowy Związek Architektów Ukrainy nie tylko sprzeciwia się takim tendencyjnym zmianom w ustawodawstwie, ale także proponuje konkretny sposób rozwiązania problemów. Takim działaniem powinno być opracowanie Kodeksu urbanistycznego, który będzie oparty na publicznym dialogu z szerokim udziałem społeczeństwa, środowiska zawodowego, przedstawicieli samorządu terytorialnego – wszystkich zainteresowanych kształtowaniem nowoczesnego, w pełni harmonijnego środowiska w Ukrainie w najgłębszym znaczeniu tego pojęcia. Narodowy Związek Architektów Ukrainy jest gotowy do pełnienia roli profesjonalnej platformy publicznej dla prac na tak dużą skalę.

Słowa kluczowe

Ukraina | Narodowy Związek Architektów Ukrainy | kodeks urbanistyczny | informacja publiczna | dane geoprzestrzenne

Oleksandr Chyzhevsky, Dr arch.

Олександр Чижевський, д-р арх.

Oleksandr Chyzhevsky, PhD. Arch.

¹ Autor jest prezydentem Narodowego Związku Architektów Ukrainy, Kijów.

Współczesny świat charakteryzuje się coraz większym zanieczyszczeniem środowiska i wyczerpaniem zasobów naturalnych, pojawieniem się nowych, śmiertelnych chorób, globalnymi zmianami klimatycznymi, bezprecedensowym wzrostem katastrof naturalnych i społecznych, agresją i terroryzmem, wojnami i milionami uchodźców. Wszystkie te zjawiska są dziś tragiczną rzeczywistością w Ukrainie, gdzie wiele z nich występuje w szczególnie intensywnej formie.

Narodowy Związek Architektów Ukrainy jest świadomy swojej zawodowej i obywatelskiej odpowiedzialności za wdrażanie strategicznego myślenia, prognozowania, planowania i projektowania, a także rozwoju branży architektonicznej i urbanistycznej w sposób skoncentrowany na człowieku. To priorytetowe zadanie dla społeczności międzynarodowej zostało sformułowane w Celach Zrównoważonego Rozwoju (2015–2030), przyjętych na szczycie ONZ we wrześniu 2015 r. i wiąże się z poszerzeniem możliwości samorealizacji człowieka w bezpiecznym środowisku². W Ukrainie cel ten zapisano m.in. w Ustawie o zasadach rozwoju miast.

Prawodawstwo współczesnej Ukrainy jest aktywnie kształtowane od drugiej połowy lat 90. XX wieku. Najbardziej zauważalne pozytywne wyniki na tym polu osiągnięto w rozwoju kluczowych ustaw takich jak Kodeks ziemski, Kodeks wodny, Kodeks powietrzny, Kodeks leśny i kilka innych. Jednak, pomimo prób, nie udało się dotąd ukończyć i przyjąć podstawowego kodeksu – zbioru ustaw regulujących budownictwo i architekturę. Projekt ustawy nazwano Kodeksem urbanistycznym, a ostatnią próbę jego uchwalenia podjęto w 2010 roku. Zamiast tego w 2011 roku przyjęto ustawę kompilacyjną o regulacji rozwoju miast. Dowodem na niedoskonałość i tymczasowość tej ustawy są ciągłe zmiany.

Typowa dla ukraińskiego parlamentaryzmu jest następująca praktyka: grupa deputowanych zainteresowanych pewnymi zmianami legislacyjnymi, często lobbująca jedynie na rzecz interesów grup oligarchicznych, przygotowuje projekt ustawy, zatytułowany na przykład O zmianach niektórych aktów prawnych Ukrainy w dziedzinie rozwoju miast. W tym projekcie ustawy proponuje się przekształcenie kilku lub nawet kilkunastu ustaw jednocześnie. W rezultacie przepisy są bardzo zagniatwane, sprzeczne i trudne do przestrzegania w praktyce. Powstaje sytuacja niedopuszczalna i bardzo niebezpieczna, w szczególności dla architektów, bowiem ukraińskie ustawodawstwo przewiduje ogromne kary za bardzo wiele naruszeń. Jest to rzeczywistość ukraińska.

Narodowy Związek Architektów Ukrainy skupia swoją uwagę na stanie obecnym i perspektywach rozwoju branży architektonicznej i urbanistycznej oraz oferuje się jako platforma otwartego dialogu w celu uzgodnienia wizji przyszłości, kierunków i sposobów rozwoju branży w kontekście odbudowy powojennej Ukrainy. Jako jego przedstawiciele postanowiliśmy poruszyć te kwestie ze społeczeństwem obywatelskim i rządem. Wierzymy w potencjał społeczeństwa obywatelskiego i od kilku lat angażujemy się w proces zrozumienia stanu i perspektyw naszej branży na poziomie globalnym i regionalnym. Docelowym rezultatem naszych

² Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, <http://www.un.org.pl/agenda-2030-rezolucja> (dostęp 1.02.2023).

działań powinien być projekt Kodeksu urbanistycznego, obejmujący wszystkie obszary i zapisy wypracowane w sposób kompleksowy, odpowiadający współczesnym wymaganiom i wyzwaniom, przed którymi stoi i wkrótce stanie Ukraina i jej branża architektoniczno-urbanistyczna.

Czynniki powodujące problemy i sposoby ich rozwiązywania

1. Brak jednego przejrzystego środowiska informacji publicznej powoduje niespójność i złożoność procedur licencyjnych.

Brak katastru urbanistycznego³ i jednolitego rejestru adresowego w kraju należy zmienić poprzez ustanowienie wymogów legislacyjnych dotyczących zatwierdzenia, aprobaty i wejścia w życie dokumentacji urbanistycznej dopiero po wprowadzeniu jej do katastru urbanistycznego.

Brak docelowych ram prawnych dla funkcjonowania i współdziałania informacyjnego różnych katastrów i rejestrów powinien zostać rozwiązany poprzez stworzenie spójnych ram prawnych dla funkcjonowania i współdziałania informacyjnego: katastrów urbanistycznych, ksiąg wieczystych, rejestru praw do nieruchomości, dziedzictwa kulturowego, środowiska i innych urzędowych katastrów, rejestrów i baz danych.

Należy zastąpić niespójność podstawowych kryteriów klasyfikacji stosowanych w prowadzeniu katastrów i rejestrów jednolitymi i zharmonizowanymi kryteriami państwowymi oraz stworzyć jednolitą terminologię prawną w zakresie urbanistyki i planowania przestrzennego.

2. Brak wysokiej jakości, kompleksowej dokumentacji urbanistycznej utrudnia rozwój wspólnot terytorialnych i uniemożliwia zrównoważony rozwój osiedli.

W praktyce opracowanie dokumentacji urbanistycznej na koszt inwestorów prowadzi do całkowitego lekceważenia interesów państwowych i publicznych, a brak równowagi w rozwoju terytoriów w warunkach wojennych lub powojennych może być realizowany tylko na koszt donatorów ze społeczności międzynarodowej.

Istotnym problemem dzisiejszej Ukrainy jest niedostarczenie przez władze danych wyjściowych do opracowania dokumentacji urbanistycznej. Jako wyjście z sytuacji konieczne jest ustalenie na poziomie legislacyjnym odpowiedzialności urzędników za nieprzekazanie lub nieterminowe przekazanie danych do opracowania dokumentacji urbanistycznej.

W Ukrainie brakuje także jednolitej bazy topograficznej i jednolitego podejścia do rozwiązywania problemów, forma składania projektów dokumentacji urbanistycznej wymaga dopracowania.

Ustawowe rozwiązanie tych problemów to:

- wprowadzenie projektowania opartego na zintegrowanym wykorzystaniu technologii GIS i geoprzestrzennych baz danych;

³ Kataster nieruchomości poszerzony o dodatkowe parametry przestrzenne.

- zapewnienie przejścia od kartograficznego do geoinformacyjnego modelowania i prognozowania rozwoju terytorium;
- zintegrowanie systemów katastralnych i planowania przedsięwzięć z bazami danych przestrzennych w oparciu o ujednoczone cyfrowe modele terenu oraz cyfrowe modele prezentacji decyzji projektowych w postaci wyspecjalizowanych zbiorów danych przestrzennych;
- wprowadzenie opracowania dokumentacji urbanistycznej w formie elektronicznej z wykorzystaniem danych z katastru urbanistycznego oraz innych rejestrów i katastrów państwowych.

3. W wyniku spontanicznej zabudowy napędzanej inwestycyjną atrakcyjnością centrów historycznych obiekty dziedzictwa kulturowego Ukrainy są bezkarnie doprowadzane do ruiny oraz celowo niszczone i wyburzane w celu późniejszego wznoszenia na ich miejscu nowych budynków.

Głównymi przyczynami są: nieskuteczne zarządzanie zasobami historycznymi i kulturowymi, zagrożone bezpieczeństwo obiektów dziedzictwa kulturowego ze względu na ich brak w Rejestrze, a także niepełne i sprzeczne ramy prawne.

Rozwiązanie legislacyjne wymaga:

- zapewnienia priorytetu ochrony dziedzictwa we wszystkich cyklach inwestycyjnych i projektowych; przejścia od paradygmatu ochrony do idei zachowania dziedzictwa – oszczędnego, zrównoważonego zarządzania zasobami strategicznymi;
- stworzenie jednego organu ochrony dziedzictwa kulturowego z podporządkowanym mu systemem organów lokalnych;
- stworzenie jednego publicznego Państwowego Rejestru Obiektów Dziedzictwa Kulturowego jako bazy danych przestrzennych, który zjednoczy wszystkie istniejące rejestry i listy obiektów dziedzictwa kulturowego oraz będzie automatycznie współdziałał z sektorowymi rejestrami elektronicznymi, katastrami itp.;
- realizacja wymogów i zobowiązań wynikających z dokumentów międzynarodowych. Ujednoczenie podejścia do ochrony dziedzictwa kulturowego, procedur i mechanizmów kontroli i nadzoru.

Konieczność jasnego rozgraniczenia praw i obowiązków państwa i wspólnot terytorialnych oraz ich kompetencji administracyjno-prawnych implikuje:

- ukształtowanie efektywnego modelu partnerstwa publiczno-prywatnego z wykorzystaniem norm prawnych o skutku bezpośrednim. Stworzenie jednolitego państwowego rejestru specjalistów, instytucji i organizacji prowadzących prace badawcze, naukowo-projektowe, eksperckie, budowlane i gospodarcze w obiektach dziedzictwa kulturowego;
- upublicznienie procedur opiniowania i zatwierdzania dokumentów dotyczących prac ziemnych i przekształceń urbanistycznych w zabytkowych osiedlach. Przeprowadzenie publicznych konsultacji projektów rozporządzeń dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego. Wprowadzenie obowiązkowych dyskusji publicznych dla projektów budowlanych na terenach zabytkowych.

4. Istnieje pilna potrzeba stworzenia systemu regulacji technicznej budownictwa, zdolnego do harmonijnego włączenia się w system regulacji technicznej UE oraz rozszerzenia wymagań przepisów technicznych na cały cykl życia budynków i budowli.

Budownictwo w Ukrainie charakteryzuje się tym, że:

- normy budowlane nie uwzględniają konieczności zapewnienia podstawowych wymagań technicznych na wszystkich etapach cyklu życia budowli;
- normy budowlane są opracowywane odgórnie, w większości przeładowane zbędnymi wymaganiami, utrudniają stosowanie najnowszych technologii i materiałów, co sprzyja odstępstwom;
- obecny system standaryzacji nie spełnia potrzeb podmiotów gospodarczych w zakresie wprowadzania na rynek innowacyjnych technologii i produktów.

Rozwiązania legislacyjne tych problemów są następujące:

- harmonizacja przepisów krajowych z przepisami UE poprzez przyjęcie Ustawy Ukrainy wdrażającej rozporządzenie UE nr 305/2001 z dnia 9 marca 2011 r.;
- przyjęcie programu harmonizacji norm EIN i ISO w branży budowlanej;
- w przyjęciu poprawek do Ustawy Ukrainy o normach budowlanych w celu rozszerzenia wymagań norm budowlanych na cały cykl życia budynku;
- w opracowaniu propozycji zmniejszenia roli państwa i przejścia na publiczne zarządzanie systemem standaryzacji w Ukrainie.

5. Branża budowlana Ukrainy ma znaczący wpływ na atrakcyjność inwestycyjną kraju, jednak procedury wydawania pozwoleń są często skażone korupcją i krytykowane zarówno przez inwestorów, jak i społeczeństwo.

Głównymi przyczynami takiego stanu rzeczy są np. nierzadkie ignorowanie przez władze procedur regulowanych przez prawo i wypaczanie ich znaczenia na poziomie legislacyjnym, jak to miało miejsce w przypadku przekształcenia deklaracji wydania pozwolenia na budowę w surogat procedury wydawania pozwoleń. Bezpośredni kontakt deweloperów z urzędnikami, a także istniejące procedury wydawania pozwoleń, przede wszystkim warunków i ograniczeń urbanistycznych, sprzyja korupcji. Obecnie społeczeństwo w Ukrainie pozbawione jest możliwości skutecznej kontroli wydawania pozwoleń i ich jakości.

Pilnie potrzebna jest regulacja legislacyjna:

- wymagania dotyczące procedur wydawania pozwoleń poprzez całkowite przeniesienie odpowiednich procedur administracyjnych do usług w formie elektronicznej;
- przyznanie warunków urbanistycznych i ograniczeń dla obiektów budowlanych jako wypisu z katastru urbanistycznego w ramach zautomatyzowanego systemu, bez ingerencji urzędników;
- zapewnienie wyłącznie elektronicznego obiegu dokumentów w ramach świadczenia usług administracyjnych w budownictwie oraz przechowywania odpowiednich dokumentów;
- wprowadzenie automatycznej weryfikacji dokumentów podczas rejestracji

oraz uniemożliwienie rejestracji dokumentów przygotowanych z naruszeniem ustalonych wymogów;

- publikacja wszystkich dokumentów składanych przez wnioskodawcę w celu uzyskania usług związanych z uzyskaniem pozwolenia i rejestracją oraz wszystkich dokumentów powstałych w wyniku świadczenia odpowiednich usług jako informacji publicznej.

6. Znacząca nieefektywność w zakresie kontroli i nadzoru architektoniczno-budowlanego stała się tradycją w branży budowlanej w Ukrainie.

Istnieje szereg okoliczności, które mają negatywny wpływ na branżę, m.in.:

- brakuje przepisów dotyczących publikacji raportów z kontroli oraz decyzji inspektorów wydanych na podstawie wyników kontroli;
- nie ma możliwości stosowania procedur rozbiórki obiektów budowlanych wznoszonych bez zezwolenia;
- nie uwzględniono przewidywanego wdrożenia nadzoru architektoniczno-budowlanego nad działalnością posiadaczy monopolu na państwowe zasoby przyrodnicze, którzy dostarczają warunki techniczne dla projektowania;
- centralny organ wykonawczy odpowiedzialny za kontrolę i nadzór architektoniczno-budowlany nie prowadzi prac metodycznych nad swoimi działaniami.

Rozwiązania legislacyjne i prawne tych problemów mogą odbyć się drogą:

- stworzenia publicznego rejestru wyników kontroli nadzoru architektoniczno-budowlanego i zapewnienie jego współdziałania z katastrzem urbanistycznym;
- dostosowania zjawiska „samowoli budowlanej” do przepisów urbanistycznych oraz określenie procedur rozbiórki niedozwolonych budowli;
- rozszerzenia zakresu państwowego nadzoru architektoniczno-budowlanego na działania posiadaczy monopolu na państwowe zasoby przyrodnicze, którzy dostarczają specyfikacje techniczne, zapewniając regularną publikację wyników takich kontroli przez organy nadzoru architektoniczno-budowlanego;
- zapewnienia opracowania i upowszechnienia materiałów metodycznych, udzielanie wyjaśnień, konsultacji i zaleceń, prowadzenie szkoleń z zakresu wdrażania przepisów prawnych w urbanistyce.

7. Problem sprzeczności i niespójności we wdrażaniu samoregulacji branży architektoniczno-budowlanej oraz konieczność usprawnienia systemu certyfikacji zawodowej specjalistów.

Przeszkodami we wprowadzeniu samoregulacji w branży architektoniczno-budowlanej są:

- nieefektywne współdziałanie i niejasny podział funkcji pomiędzy organizacjami zawodowymi w branży architektoniczno-budowlanej a odpowiednimi organami państwa;
- brak uregulowania uprawnień organizacji zawodowych w branży architektoniczno-budowlanej dotyczących przeprowadzania certyfikacji zawodowej osób niebędących członkami organizacji;

- kontrowersyjny, obarczony jawnym ryzykiem korupcyjnym, kadencyjny sposób delegowania uprawnień organizacjom samorządu zawodowego branży architektoniczno-budowlanej uniemożliwiający zapewnienie ciągłości i jakości ich działania;
- brak skutecznej odpowiedzialności korporacyjnej i osobistej profesjonalistów i ich stowarzyszeń.

Rozwiązania legislacyjne i prawne problemów przewidują:

- opracowanie skutecznego i przejrzystego systemu współdziałania organizacji zawodowych branży architektoniczno-budowlanej z centralnym organem wykonawczym, związanego z rejestracją organizacji samoregulacyjnych i nadzorem nad sprawowaniem przez nie przekazanych funkcji;
- rozszerzenie delegowanych uprawnień na wszystkich uczestników rynku w każdym rodzaju działalności lub zawodu, w tym na osoby niebędące członkami organizacji samoregulacyjnych.

Wnioski ogólne

Potrzebne jest:

1. Zdecydowane przesunięcie akcentów, aby wdrożyć podejście „od ogółu do szczegółu” zamiast skupiać się na poszczególnych fragmentach prawodawstwa w sektorze architektoniczno-budowlanym.
2. Wprowadzenie i wdrożenie prawdziwych holistycznych zmian strategicznych, angażujących wszystkie zainteresowane strony w tworzenie kompleksowego prawodawstwa branży architektoniczno-budowlanej.
3. Rozszerzenie narzędzi zarządzania, prognozowania, strategii, oceny wpływu na realizację inwestycji oraz procedur partycypacyjnych dla wszystkich stron zaangażowanych w branżę architektoniczno-budowlaną.

Позиція Національної спілки архітекторів України щодо напрямів змін у містобудівному та архітектурному законодавстві країни¹

Анотація

Містобудівне законодавство, яке регламентує всі аспекти діяльності різних стейкхолдерів будівельного ринку – дуже важлива складова в життєдіяльності кожної країни. Особливого значення це набуває в умовах України, де ринкова демократія ще формується, а обсяги будівництва передбачаються через воєнні руйнування колосальні.

Теперішня каденція українського парламенту задекларувала чергову містобудівну реформу. Детальний аналіз свідчить про суперечливість, незбалансованість та тенденційність багатьох її положень.

Серед великої кількості інструктивного характеру положень щодо подальшої цифровізації галузі вкраплені положення щодо практичного виводу з-під законодавства представників великого будівельного бізнесу. Власне, для цього весь цей законопроект його авторами і розроблявся.

Національна спілка архітекторів України не тільки заперечує щодо таких упереджених змін до законодавства, але й пропонує конкретний шлях до розв'язання проблем. Це має бути розроблення Містобудівного кодексу, яке базуватиметься на суспільному діалозі із залученням широкого кола громадськості, професійної спільноти, представників місцевого самоврядування, усіх зацікавлених сторін у формуванні сучасного, повноцінно гармонійного середовища на території України в найбільш глибокому змісті цього поняття. Національна спілка архітекторів України готова виступити в якості професійного громадського майданчика для такої масштабної роботи.

Ключові слова | містобудівний кодекс | публічна інформація | геопросторові данні | технічне регулювання | гармонізація законодавства | саморегулювання

Сучасна епоха характеризується зростом забрудненістю зовнішнього природного середовища й вичерпністю природних ресурсів, появою щоразу нових смертельних хвороб, глобальною зміною клімату, небаченим зростанням природних і соціальних катаклізмів,

агресією і тероризмом, війнами та мільйонними потоками біженців. Все це трагічна реальність саме для України, в долі якої вище назване присутнє в сконцентрованому виді.

¹ Президент Національної спілки архітекторів України, Київ.

Національна спілка архітекторів України усвідомлює свою професійну та громадянську відповідальність за безальтернативність формування стратегічного мислення, прогнозування, планування і проектування та концентрації мети на людиноцентричній спрямованості розвитку архітектурно-урбаністичної галузі. До того ж, ця мета як першочергове завдання світової спільноти, сформульована у цілях сталого розвитку (2015–2030 рр.), схвалених на Саміті ООН у вересні 2015 року, пов'язана з розширенням можливостей для самореалізації у безпечному середовищі. Саме ця мета зафіксована, зокрема, в Законі України «Про основи містобудування».

Законодавство сучасної України активно формувалось починаючи з другої половини 90-х років минулого сторіччя. Найпомітніші позитивні результати вилились в розробку ключових законів таких, як «Земельний Кодекс», «Водний Кодекс», «Повітряний Кодекс», «Лісовий Кодекс» та деяких інших. А от Кодекс як звід законів для регулювання будівництва та архітектури завершити та прийняти не вдалось, хоча такі спроби були. Цей законопроект мав назву «Містобудівний Кодекс» і останній раз його намагались прийняти в 2010-ому році. Замість цього було прийнято компілятивний закон «Про регулювання містобудівної діяльності» в 2011 році. Його недосконалість та тимчасовість проявляється в тому, що до нього постійно вносяться зміни.

Для українського парламентаризму характерною є наступна практика. Зацікавлена депутатська група в певних законодавчих змінах, часто суто лобістських в інтересах олігархічних груп, готує законопроект під назвою, наприклад, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України в галузі містобудування». Цим законопроектом пропонується вносити зміни одночасно до декількох Законів України. Часто кількість законів, у які вносяться зміни, складає понад десять. Саме через це законодавство стає дуже заплутаним,

суперечливим та таким, що ним на практиці дуже складно керуватися. Це сформувало дуже неприйнятну для, зокрема, архітекторів, ситуацію в умовах, коли законодавством України передбачені величезні штрафи за дуже великий, майже необмежений спектр порушень. Це суто українська реальність.

Національна спілка архітекторів України фокусує свою увагу на стані та перспективах архітектурно-урбаністичної галузі і пропонує себе у якості майданчика відкритого діалогу для узгодження позицій щодо бачення майбутнього, напрямків і шляхів розвитку галузі в умовах відбудови повоєнної України. Ми вирішили підняти ці питання перед громадянським суспільством і владою. Ми віримо в потенціал громадянського суспільства і, як його представники, вже ряд років ведемо процес осмислення стану та перспектив нашої галузі на глобальному та регіональному рівнях. Конкретним результатом має стати проект «Містобудівного кодексу», який має містити опрацьовані в комплексі всі напрямки та положення, які відповідатимуть сучасним вимогам та викликам, що стоять або незабаром постануть перед Україною та її архітектурою і урбаністикою.

Чинники, що зумовлюють виникнення проблем та напрямки їх розв'язання

1. Відсутність єдиного прозорого середовища публічної інформації обумовлює неузгодженість та складність дозвільних процедур.

Відсутність в Україні містобудівного кадастру та єдиного адресного реєстру має бути змінена шляхом встановлення законодавчих вимог щодо погодження, затвердження та набуття чинності містобудівної документації виключно після її внесення до містобудівного кадастру.

Відсутність цільового правового поля функціонування та інформаційної

взаємодії різних кадастрів та реєстрів має бути розв'язана шляхом створення цілісного правового поля функціонування та інформаційної взаємодії містобудівного, земельного реєстрів, реєстру прав на нерухоме майно, переліку об'єктів культурної спадщини, екологічного та інших офіційних кадастрів, реєстрів і баз даних.

Неузгодженість базових класифікаторів, що використовуються при веденні кадастрів і реєстрів має бути замінена на уніфіковані та узгоджені державні класифікатори та створений єдиний термінологічний апарат у галузі містобудування.

2. Відсутність якісної та комплексної містобудівної документації зупиняє розвиток територіальних громад та унеможливорює сталий розвиток населених пунктів.

Розроблення містобудівної документації за кошти інвесторів на практиці нерідко приводить до ігнорування державних та громадських інтересів та дисбалансу в розвитку територій. В умовах війни чи повоєнного часу така практика може бути реалізована винятково за кошти донорів із світової спільноти.

Суттєвою проблемою в умовах сучасної України є ненадання суб'єктами владних повноважень вихідних даних для розробки містобудівної документації. Як вихід, на законодавчому рівні необхідно встановити відповідальність замовників та посадових осіб за ненадання або невчасне надання даних для розробки містобудівної документації.

В Україні відсутня єдина топографічна основа та єдиний підхід до вирішення робіт, а також має місце недосконала форма подання проектів містобудівної документації. Законодавче розв'язання цих проблем полягає в наступному:

- у запровадженні проектування на основі комплексного використання ГІС-технологій і баз геопросторових даних;

- у передбаченні переходу від картографічного до геоінформаційного моделювання та прогнозування розвитку територій;
- в інтегруванні кадастрових і проектно-планувальних систем в інфраструктуру геопросторових даних на основі уніфікованих цифрових моделей місцевості та цифрових моделей уявлення проектно-планувальних рішень у вигляді профільних наборів геопросторових даних;
- у запровадженні виконання робіт з розробки містобудівної документації в електронному вигляді з використанням даних містобудівного кадастру та інших державних реєстрів і кадастрів.

3. В Україні в результаті стихійного будівництва, зумовленого інвестиційною привабливістю історичних центрів, відбувається безкарне доведення до аварійного стану й умисне руйнування та знесення об'єктів культурної спадщини з подальшим зведенням на їх місці нових споруд.

Основні причини полягають: у відсутності ефективного управління історико-культурними ресурсами, в незахищеності об'єктів культурної спадщини через їх відсутність у Реєстрі а також через неповноту та суперечливість нормативно-правової бази охорони та збереження об'єктів культурної спадщини.

Законодавче розв'язання проблем охорони та збереження об'єктів культурної спадщини потребує наступних кроків:

- забезпечити стратегічну пріоритетність збереження спадщини в усіх інвестиційно-проектних циклах; перехід від ідеології охорони до ідеології збереження спадщини – ощадливого, виваженого управління стратегічними ресурсами;
- створити єдиний орган із збереження культурної спадщини із підпорядкованою йому системою місцевих органів;

- створити єдиний публічний Державний реєстр об'єктів культурної спадщини як електронної системи баз даних, який об'єднає всі наявні реєстри та переліки об'єктів спадщини й автоматично буде взаємодіяти з галузевими електронними реєстрами, кадастрами тощо;
- імплементація вимог та зобов'язань міжнародних документів. Уніфікація в підходах до збереження культурної спадщини, процедур і механізмів контролю та нагляду.

Необхідність чіткого розмежування прав та обов'язків держави і територіальних громад та їх адміністративно-правових повноважень передбачає:

- формування ефективної моделі державно-приватного партнерства з використанням юридичних норм прямої дії. Створення Єдиного державного реєстру спеціалістів, установ та організацій, що виконують науково-дослідні, науково-проектні, експертні та виробничі роботи на об'єктах культурної спадщини;
- публічність процедур розгляду та погодження документів щодо земельних робіт, містобудівних перетворень в історичних населених пунктах. Проведення громадських експертиз проектів нормативно-правових актів з питань збереження культурної спадщини. Запровадження обов'язкових громадських слухань проектів будівництва в історичних ареалах.

4. Актуальною є необхідність створення системи технічного регулювання будівництва, спроможної гармонійно інтегруватись до системи технічного регулювання Європейського Союзу, поширення вимог технічного регламенту на весь життєвий цикл будівель та споруд.

Для архітектурно-містобудівної та будівельної галузей України характерне наступне:

- будівельні норми не враховують необхідності забезпечення основних вимог Технічного регламенту на всіх етапах життєвого циклу споруд;
- будівельні норми розроблені розпорядчим методом нормування, переважно переобтяжені зайвими вимогами, стримують застосування новітніх технологій та матеріалів, що спонукає відхилення від будівельних норм;
- чинна система стандартизації не забезпечує потреби суб'єктів господарської діяльності у виведенні інноваційних технологій і продукції на ринок.

Законодавче розв'язання цих проблем полягає:

- у гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС шляхом прийняття Закону України, що імплементує Регламент ЄС № 305/2001 від 9 березня 2011 року;
- у прийнятті програми гармонізації стандартів EEN та ISO в галузі будівництва;
- у прийнятті змін до Закону України «Про будівельні норми» з метою поширення вимог будівельних норм на весь життєвий цикл споруди;
- у розробленні пропозицій щодо подальшого роздержавлення й перехід до публічного управління системи стандартизації в Україні.

5. Архітектурно-будівельна галузь України має значний вплив на інвестиційну привабливість держави; проте дозвільні процедури часто охоплені корупцією і викликають нарікання як з боку інвесторів, так і суспільства.

Головні причини полягають в тому, що, наприклад, владні органи нерідко ігнорують регламентовані законодавством процедури, на підзаконному рівні викривляють зміст, як це мало місце в перетворенні декларування в сурогат дозвільної процедури. Суттєво

стимулює корупцію прямий контакт забудовників із чиновниками, а також фактичне надання в ручному режимі дозвільних документів, в першу чергу – містобудівних умов і обмежень. На сучасному етапі громадськість в Україні позбавлена можливості ефективно контролювати видавання документів дозвільного характеру та їх якість.

Актуальним є законодавче урегулювання:

- вимог щодо дозвільних процедур шляхом повного переведення відповідних адміністративних процедур у форми електронних сервісів;
- надання містобудівних умов та обмежень об'єктів будівництва як витяг із містобудівного кадастру в рамках автоматизованої системи без втручання чиновників;
- передбачення виключно електронний документообіг під час надання адміністративних послуг у будівництві та збереження відповідних документів;
- запровадження автоматичної перевірки документації під час реєстрації, а також неможливості реєстрації документації із порушенням установлених вимог;
- оприлюднення як публічних відомостей всіх документів, що подаються заявником для отримання дозвільних та реєстраційних послуг, так і всіх документів, які створюються за результатами надання відповідних послуг.

6. У архітектурно-будівельній галузі України традиційною стала суттєва неефективність архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Сформувалось ряд обставин, що негативно впливають на стан галузі, як наприклад:

- не передбачене оприлюднення актів перевірок та рішень інспекторів за результатами перевірок;
- не можливе застосування процедур знесення об'єктів самочинного будівництва;

- не передбачене здійснення архітектурно-будівельного нагляду за діяльністю суб'єктів – монополістів природних ресурсів, що надають технічні умови;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує функції архітектурно-будівельного контролю і нагляду не проводить методичну роботу щодо своїх дій.

Законодавчо-правове розв'язання вказаних проблем передбачає:

- створення публічного реєстру результатів перевірок і забезпечення його взаємодії з Містобудівним кадастром;
- приведення поняття «самочинне будівництво» у відповідність до містобудівного законодавства та визначення процедур знесення об'єктів самочинного будівництва;
- поширення дії державного архітектурно-будівельного нагляду за діяльністю суб'єктів – монополістів природних ресурсів, що надають технічні умови, забезпечення регулярного оприлюднення органами нагляду результатів таких перевірок;
- забезпечення розробки та поширення методичних матеріалів, надання роз'яснень, консультацій та рекомендацій, проведення тренінгів щодо виконання вимог містобудівного законодавства.

7. Проблема суперечливого і непослідовного впровадження саморегулювання та необхідність удосконалення системи професійної атестації фахівців.

Перешкодами впровадженню саморегулювання в архітектурно-будівельну галузь виступають:

- неефективна взаємодія та нечіткий розподіл функцій між саморегулювальними організаціями архітектурно-будівельної галузі та профільними органами влади;
- неврегульованість повноважень саморегулювальних організацій архітектурно-будівельної галузі щодо професійної атестації громадян, які не є її членами;

- суперечливий, з відверто корупційними ризиками, спосіб делегування повноважень саморегульним організаціям архітектурно-будівельної галузі на певні, обмежені терміни, що унеможливує безперервність та якість їх виконання;
- відсутня ефективна корпоративна і персональна відповідальність фахівців та їх об'єднань.

Законодавчо-правове розв'язання проблем передбачає:

- опрацювати ефективну та прозору систему взаємодії саморегульних організацій архітектурно-будівельної галузі та центрального органу виконавчої влади, пов'язану із реєстрацією саморегульних організацій та з наглядом за їх виконанням делегованих повноважень;
- поширити делеговані повноваження на усіх суб'єктах ринку за кожним видом

діяльності чи професії, в тому числі на осіб, що не є членами саморегульних організацій відповідної галузі.

Загальні висновки

1. Потрібне рішуче перенесення акцентів на реалізацію підходу «від загального до конкретного» замість акценту в роботі над фрагментами законодавства архітектурно-будівельної сфери.
2. Запровадити та реалізувати реальні цілісні стратегічні розробки за участю всіх зацікавлених сторін при створенні комплексного законодавства галузі.
3. Галузь потребує розширення інструментарію управлінської діяльності, прогнозування, стратегії, оцінки впливу, партicipаційних процедур всіх зацікавлених сторін-учасників галузі.

Position of the National Union of Architects of Ukraine on the Directions of Changes in the Country's Urban Planning and Architectural Legislation¹

Abstract

Urban planning legislation, which regulates all aspects of the activities of the various entities involved in the architectural and planning industry, is a very important element in the functioning of any country. All the more so in Ukraine, where market democracy is at the early stage of development and, due to the devastation of the war, a huge construction boom is expected to bring huge investment opportunities and needs. The Ukrainian Parliament announced another urban planning reform in its current term. A detailed analysis shows that many of its provisions are contradictory, unbalanced and biased. Among the large number of regulations concerning the further digitalisation of the architecture and urban planning industry are provisions providing for the actual exclusion of representatives of the large construction business from the act. Facilitating

investment by large corporations is the actual purpose of the draft bill. The National Union of Architects of Ukraine not only opposes to such biased changes in legislation, but also proposes a concrete way to deal with the problematic issues. One of them is the development of an Urban Planning Code, which will be based on a public dialogue with the broad participation of the public, the professional community, representatives of local self-government – i.e. all the entities interested in shaping a modern, fully harmonious environment in Ukraine in the deepest sense of the term. The National Union of Architects of Ukraine is ready to act as a professional public platform for such large-scale initiative.

Keywords Ukraine | National Union of Architects of Ukraine | urban planning code | public information | geospatial data

Modern world is characterised by increasing pollution and depletion of natural resources, the emergence of new and deadly diseases, global climate change, an unprecedented increase in natural and social disasters, aggression and terrorism, wars and millions of refugees. All of these phenomena are a tragic reality in Ukraine today with many of them occurring in a particularly intense form.

The National Union of Architects of Ukraine is aware of its professional and civic responsibility to implement strategic thinking, foresight, planning and design, as well as the development of the architecture and urban planning industry in a human-centred manner. This priority task

¹ The Author is the President of the National Union of Architects of Ukraine, Kyiv.

for the international community was formulated in the Sustainable Development Goals (2015–2030), adopted at the UN Summit in September 2015, and involves expanding opportunities for human self-realisation in a safe environment². In Ukraine, this objective is inscribed, *inter alia*, in the Act on the Principles of Urban Development.

The legislation of modern Ukraine has been actively shaped since the second half of the 1990s. The most notable positive results in this field were achieved in the development of key laws such as the Land Code, the Water Code, the Air Code, the Forest Code and several others. However, it has not yet been possible, despite attempts, to finalise and adopt the basic code: a set of laws regulating construction and architecture. This draft bill was called the Urban Planning Code and the last attempt to pass it was made in 2010. A compilation Act on the Regulation of Urban Development was passed instead in 2011. The imperfection and temporariness of this law is evidenced by the constant amendments.

They are introduced following the practice which is typical of the Ukrainian parliamentarism: a group of MPs interested in certain legislative changes, often lobbying only for the interests of oligarchic groups, prepares a draft bill entitled, for example, On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine in the Field of Urban Development. This bill proposes to recast several or even more than a dozen laws in a simultaneous manner. As a result, the regulations are very confusing, contradictory and difficult to comply with in practice. This creates an unacceptable and very dangerous situation, particularly for architects, as Ukrainian legislation provides for huge penalties for a great many infringements. This is the Ukrainian reality.

The National Union of Architects of Ukraine focuses its attention on the current state

and development prospects of the architectural and urban planning industry and offers itself as a platform for open dialogue to agree on a vision for the future, directions and ways forward for the industry in the context of the reconstruction of the post-war Ukraine. As his representatives, we decided to raise these issues in cooperation with the civil society and the government. We believe in the potential of the civil society and have been involved for several years in the process of understanding the state and prospects of our industry at a global and regional level. The final result of our activities should be a draft Urban Planning Code including all areas and provisions developed in a comprehensive manner, responding to the contemporary requirements and challenges faced and soon to be faced by Ukraine as well as its architectural and urban planning industry.

Problematic factors and how to solve them

1. The lack of a single transparent public information environment creates inconsistency and complexity in licensing procedures.

The lack of an urban cadastre³ and a uniform address register in the country should be changed by establishing legislative requirements for the approval, endorsement and entry into force of urban planning documentation only after it is entered into the urban cadastre.

The lack of a target legal framework for the functioning and informational interoperability of the various cadastres and registers should be addressed by creating a coherent legal framework for the functioning and informational interoperability of: urban cadastres, land registers, the register of real estate rights, cultural heritage, the environment and other official cadastres, registers and databases.

The inconsistency of the basic classification criteria used in the maintenance of cadastres

² General Assembly Resolution A/RES/70/1: Agenda for Sustainable Development 2030, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/89/pdf/n1529189.pdf?token=fWAut7BvHogGFAv5Ih&fe=true> (accessed: 1 February 2023).

³ Real estate cadastre expanded to include additional spatial parameters.

and registers should be replaced by uniform and harmonised state criteria; moreover, a uniform legal terminology for urban and spatial planning should be created.

2. The lack of high-quality, comprehensive urban planning documentation hinders the development of territorial communities and prevents the sustainable development of settlements.

In practice, the development of urban planning documentation at the expense of investors leads to a complete disregard for state and public interests, while the imbalance in the development of territories under wartime or post-war conditions can only be realised at the expense of donors from the international community.

Today's Ukraine is facing a significant problem: the failure of the authorities to provide baseline data for urban planning documentation. To enable changes in this situation, it is necessary to establish at the legislative level the responsibility of officials for the failure to provide or submit on time data for the preparation of urban planning documentation.

Ukraine also lacks a uniform topographical base and a unified approach to problem solving; the form of submission of draft urban planning documentation needs to be refined.

The statutory solution to these problems includes:

- introducing design based on the integrated use of GIS technology and geospatial databases;
- ensuring the transition from cartographic to geo-information modelling and forecasting of territory development;
- integration of cadastre and project planning systems into spatial databases based on standardised digital terrain models and digital models for the presentation of project decisions in the form of specialised spatial data sets;
- introduction of the development of urban planning documentation in electronic form

using data from the urban planning cadastre and other state registers and cadastres.

3. As a result of spontaneous development driven by the investment attractiveness of historic centres, Ukraine's cultural heritage sites are being brought to ruin with impunity and deliberately destroyed and demolished, with a view to later erecting new buildings in their place.

The main reasons are the ineffective management of historical and cultural resources, the compromised security of heritage sites due to their absence from the Register, and the incomplete and contradictory legal framework.

The legislative solution requires:

- ensuring that heritage conservation is prioritised in all investment and project cycles; shift from the paradigm of heritage conservation to the idea of its preservation – cost-effective, sustainable management of strategic resources;
- establishment of a single heritage protection authority with a subordinate system of local authorities;
- establishment of a single public State Register of Cultural Heritage Objects as a spatial database, which will unite all existing registers and lists of cultural heritage objects and will automatically interact with sectoral electronic registers, cadastres, etc;
- implementation of requirements and obligations arising from international documents. Harmonisation of approaches to heritage protection, procedures and mechanisms for control and supervision.

The need for a clear distinction between the rights and obligations of the state and territorial communities and their administrative and legal competences implies:

- shaping an effective public-private partnership model using legal norms with direct effect. Establishment of a unified state register of specialists, institutions and organisations carrying out research, scientific, design,

expert, construction and economic work in cultural heritage sites;

- making public the procedures for the assessment and approval of documents relating to earthworks and urban transformation in historic settlements. Conduction of public consultation on draft regulations regarding the protection of cultural heritage. Introduction of compulsory public discussions for building projects in historic areas.

4. There is an urgent need for a technical building regulation system capable of integrating harmoniously into the EU technical regulation system and extending the requirements of technical regulations to the entire life cycle of buildings and structures.

Construction in Ukraine is characterised by:

- building standards not taking into account the need to provide basic technical requirements at all stages of the life cycle of a building;
- top-down construction standards, mostly overloaded with unnecessary requirements, hindering the use of state-of-the-art technologies and materials, which encourages deviations;
- the current standardisation system not meeting the needs of economic operators to bring innovative technologies and products to the market.

The legislative solutions to these problems are as follows:

- harmonisation of national legislation with EU legislation through the adoption by Ukraine a law implementing EU Regulation 305/2001 of 9 March 2011;
- adoption of a programme of harmonisation of EFN and ISO standards in the construction industry;
- adoption of amendments to the Ukrainian Act on Building Standards to extend the requirements of building standards to the entire life cycle of a building;

- development of proposals to reduce the role of the state and move towards public management of the standardisation system in Ukraine.

5. Ukraine's construction industry has a significant impact on the country's investment attractiveness, but permitting procedures are often tainted by corruption and criticised by both investors and the public.

The main reasons for this are, for example, that authorities tend to ignore procedures regulated by law and distort their meaning at the legislative level, as was the case with the transformation of the building permit declaration into a substitute of the permit procedure. The direct contact between real estate developers and officials, as well as the existing permitting procedures, above all urban planning conditions and restrictions, significantly stimulates corruption. Currently, the society in Ukraine is deprived of the possibility to effectively control the issuing of permits and their quality.

The following legislative regulation is urgently needed:

- requirements for authorisation procedures by completely transferring the relevant administrative procedures into electronic form;
- granting of urban conditions and restrictions for buildings as an extract from the urban cadastre within an automated system, without the intervention of officials;
- implementation of entirely electronic document circulation in the provision of construction administration services and storage of relevant documents;
- introduction of automatic verification of documents during registration, and ensuring that documents prepared in breach of the established requirements cannot be registered;
- publication of all documents submitted by the applicant for the purpose of obtaining authorisation and registration services and all

documents resulting from the provision of the relevant services as public information.

6. Significant inefficiencies in architectural and construction inspection and supervision have become a tradition in the construction industry in Ukraine.

There are a number of circumstances that have a negative impact on the industry, including:

- no provisions for the publication of inspection reports and inspectors' decisions based on the results of inspections;
- impossibility to apply demolition procedures to buildings erected without a permit;
- no account taken of the envisaged implementation of architectural and construction supervision of the activities of the holders of the monopoly on state natural resources who provide the technical conditions for design;
- central executive body responsible for control and architectural and construction supervision not carrying out methodological work on its activities.

Legislative and legal solutions to these problems can take place by:

- establishment of a public register of the results of architectural and construction supervision inspections and its guaranteed interoperability with the urban cadastre;
- alignment of the phenomenon of 'unauthorised construction' with urban planning regulations and defining procedures for the demolition of unauthorised structures;
- extending the scope of state architectural and construction supervision to the activities of state natural resource monopoly holders providing technical conditions, ensuring regular publication of the results of such inspections by the architectural and construction supervision authorities;
- ensuring the development and dissemination of methodological materials, providing explanations, consultations and

recommendations, providing training on the implementation of legislation in urban planning.

7. The problem of contradictions and inconsistencies in the implementation of self-regulation of the architecture and construction industry and the need to improve the system of professional certification.

Obstacles to the introduction of self-regulation in the architecture and construction industry are:

- ineffective interaction and unclear division of functions between the professional organisations in the architecture and construction sector and the relevant state authorities;
- lack of regulation of the powers of professional organisations in the architectural and construction industry to carry out professional certification of the non-members;
- controversial tenure method of delegation of powers to the architectural and construction professional self-government organisations, which brings an overt risk of corruption and makes it impossible to ensure the continuity and quality of their activities;
- lack of effective corporate and personal accountability of professionals and their associations.

Legislative and legal solutions to problems are to include:

- development of an effective and transparent system of interaction between the professional organisations of the architectural and construction industry and the central executive body, linked to the registration of self-regulatory organisations and the supervision of their exercise of delegated functions;
- extension of delegated powers to all market participants in any type of activity or profession, including non-members of self-regulatory organisations.

General conclusions

What we need:

1. A decisive shift of emphasis to implement the approach 'from big picture to detail' instead of focusing on individual pieces of legislation in the architecture and construction sector.
2. Introduction and implementation of real holistic strategic changes involving all stakeholders in the creation of comprehensive legislation for the architecture and construction industry.
3. Expanding management tools, forecasting, strategies, investment impact assessment and participatory procedures for all parties involved in the architecture and construction industry.