

РЕЗУЛЬТАТИ РОБОТИ ПІДГРУПИ

Г-11. ЗЕМЛЕУСТРІЙ

ПРОПОЗИЦІЇ ДО КОНЦЕПЦІЇ МБК

Презентує:

Андрій Мартин — доктор економічних наук
професор, членкор НААНУ
ВГО "Асоціація фахівців землеустрою України"

25.04.2024

ЧЛЕНИ ПІДГРУПИ

Г-11. ЗЕМЛЕУСТРІЙ

СЛУХАТИ МІСТО
LISTEN TO THE CITY

МІСТОБУДІВНИЙ
КОДЕКС
УКРАЇНИ

Анісімов Олександр
Багмет Андрій
Бегаль Людмила
Бондар Ірина
Енхбаяр Тимур
Євсюков Тарас
Здрілько Микола
Коляда Олена
Криштоп Тетяна
Кузьмак Ігор
Купіна Олена

Маркіна Марія
Мартин Андрій
Матвєєв Павло
Моріна Аннабелла
Науменко Олег
Олещенко В'ячеслав
Пуголовок Юрій
Ріпенко Артем
Рябцева Наталія
Сіряков Олександр
Соколов Ігор

Фуксман Данііл
Червак Олександр
Шевченко Тетяна
Янчук Віра

УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ЗЕМЛЕУСТРОЮ НА УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ

- створити постійно діючий загальнодержавний **центр інформаційно-комунікаційних технологій у містобудуванні** та **автоматизовану систему моніторингу земель** на основі використання даних дистанційного зондування Землі
- **зобов'язати органи виконавчої влади внести в ДЗК наявну інформацію** про території, об'єкти та обмеження історико-культурного призначення, водні об'єкти, ПЗФ та інших режимоутворюючих об'єктів



ЄС

- **Імплементация ґрунтової директиви** (споживання земельних ресурсів). Встановлення лімітів по споживанню с/г або ґрунтових ресурсів на день.

Приклад з Німеччини:

- наразі — 64 га на день,
- до 2030 року зменшити до 30 га на день
- в 2050 році вийти на нульовий баланс (20 га, що створюються і що поглинаються)

Це важливі норми і показники, які треба зафіксувати в законодавстві



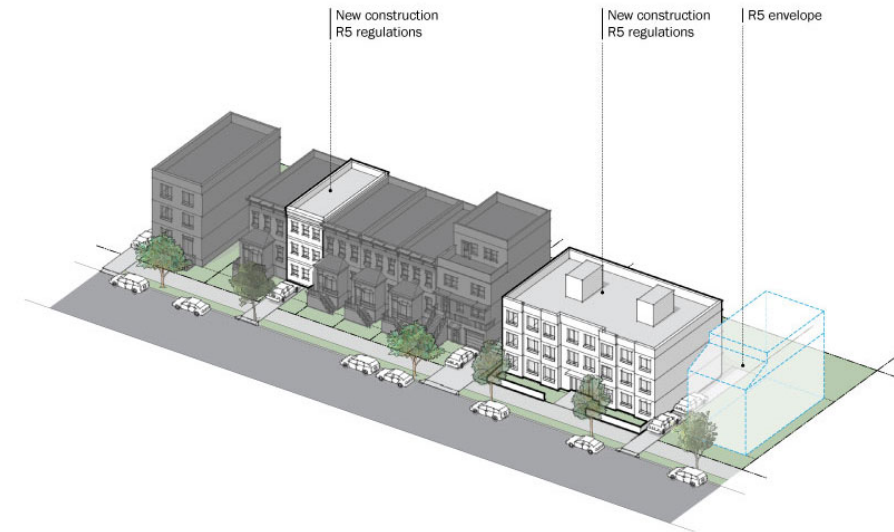
Brussels, 17.11.2021
COM(2021) 699 final

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS

EU Soil Strategy for 2030
Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate

{SWD(2021) 323 final}

- запровадити **систему моніторингу вилучення землі** (land consumption, land take) у відповідності до Європейських директив
- розглянути практику в США і ЄС: право містобудування **air rights (право на повітря)**



ЄС

ВХОПЛЕННЯ ПІДВИЩЕННЯ ВАРТОСТІ НЕРУХОМОСТІ **ІНСТРУМЕНТИ *LAND VALUE CAPTURE***

При різкому зростанні вартості нерухомості через рішення ОМС існують **чотири підходи** для справедливого розподілу незаробленого прибутку на земельну ділянку. Цей **незароблений прибуток виникає у власника ділянки внаслідок рішення ОМС (розробки і затвердження МБД) та зміни цільового призначення під будівництво**

Жоден з цих підходів або не використовується в Україні, або використовується неефективно. **При відсутності механізмів захоплення зростання вартості землі муніципалітети не можуть покрити витрати, які вони понесуть** при під'єднанні забудови до інженерної інфраструктури та будівництва соціальної інфраструктури

МЕХАНІЗМИ ВХОПЛЕННЯ ЗРОСТАННЯ ВАРТОСТІ ЗЕМЛІ:

1. Оподаткування майна. в Україні механізм не є неефективним:

- 1) **не відображає реальну вартість** майна, яке будується на земельній ділянці
- 2) визначена **велика кількість пільгових категорій**, які не сплачують податок на майно
- 3) здебільшого **земля здається в оренду під забудову** за набагато нижчу ціну, ніж вартує земельна ділянка і майно, збудоване на ній

ЄС

МЕХАНІЗМИ ВХОПЛЕННЯ ЗРОСТАННЯ ВАРТОСТІ ЗЕМЛІ:

2. Пряме фінансування замовником будівництва інженерної та соціальної інфраструктури:

- 1) внески у статутний капітал
- 2) внески в бюджет громади
- 3) прямі витрати на інфраструктуру
- 4) укладання містобудівних договорів

В Нідерландах такі договори є обов'язковими. Наразі у місті Львів існує практика добровільних містобудівних договорів. При такій практиці можливе виконання вимоги *інклюзивного зонування* (формування різноманітної житлової забудови для різних верств населення в межах житлового району)

ЄС

МЕХАНІЗМИ ВХОПЛЕННЯ ЗРОСТАННЯ ВАРТОСТІ ЗЕМЛІ:**3. Вхоплення підвищення вартості землі (land value capture)**

При зміні цільового призначення земельної ділянки під забудову її вартість різко підвищується. **Замовник має сплатити частину різниці цієї вартості як незаробленого доходу на користь муніципалітету.** Муніципалітет створює соціальну інфраструктуру і планування, які уможливлють розвиток цієї території до більш прибуткового використання. Це є частиною інвестицій, які зробила вся громада

Цього механізму в Україні не існує. До того ж Парламент поступово скасовує всі можливі способи «вхоплення підвищення вартості землі».

2020 рік —скасований пайовий внесок на розвиток інфраструктури

2022 рік прибрали «втрати сільськогосподарського виробництва»

Механізми вхоплення зростання вартості землі:

4. Механізм повернення коштів в громаду, якщо громада здійснила поліпшення. Громада інвестує в інфраструктуру (дороги, комунікації, школи тощо), вартість нерухомості навколо зростає, і муніципалітети намагаються забрати різницю собі, але це менш поширена практика

Візуальне зображення



ЦИФРОВІЗАЦІЯ І АВТОМАТИЗАЦІЯ

- **синхронізація нових нормативних документів на базі вже існуючих**, із застосуванням автоматизації та цифровізації
- обов'язкове **синхронне ведення ДЗК та МБК** і внесення інформації до МБК комплексних планів
- ДЗК та МБ кадастр мають бути **рівно відкритими та доступними для всіх суб'єктів на своїх рівнях**, архітектори мають мати повний доступ до ДЗК, а землеупорядники – до МБК, але по завершенню війни та за спеціальною авторизацією
- **впроваджувати синхронізацію документів та баз даних** геодезії, землеустрою та містобудування на державному та регіональному рівнях
- використовувати **єдину картографічну основу**
- **інтегрувати технічну інвентаризацію нерухомого майна** у систему містобудування та землеустрою – обліковувати не тільки землю, але й і майно, яке на ній розміщено

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ

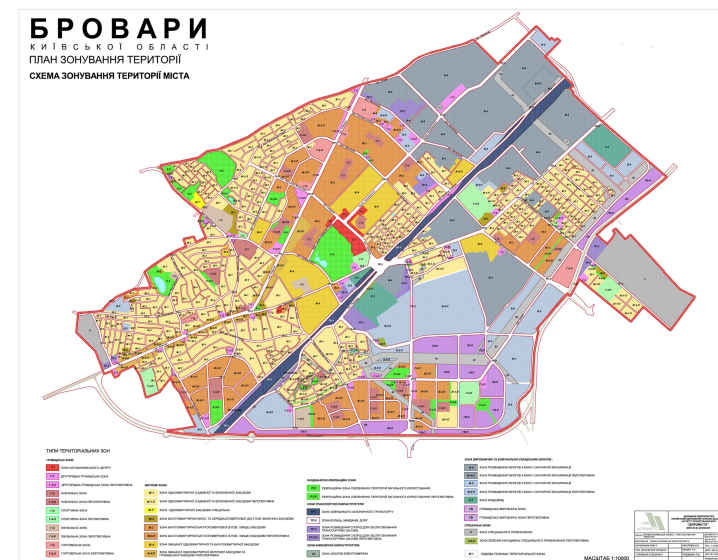
- жорстка вимога **внесення функціональних зон до ДЗК**
- ВНОСИТИ **резервування земель під об'єкти критичної інфраструктури, державні об'єкти** в містобудівну документацію на регіональному і державному рівнях

ДЕРЖАВНІ
ІНТЕРЕСИ

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ

ПОЄДНАННЯ
ДОКУМЕНТАЦІЇ **ІЗ** **МІСТОБУДІВНОЇ**
ЗЕМЛЕУСТРОЮ **ДОКУМЕНТАЦІЄЮ** **ІЗ**

- Десятиліттями *містобудівне і земельне планування було роз'єднане.*
- *Функціональне зонування територій і цільове призначення земельних ділянок* — це ОДНЕ І ТЕ САМЕ — спосіб використання територій і земель, але довгий час *співвідношення цих понять було відсутнє*, часто цільове призначення встановлювалося всупереч функціональній зоні

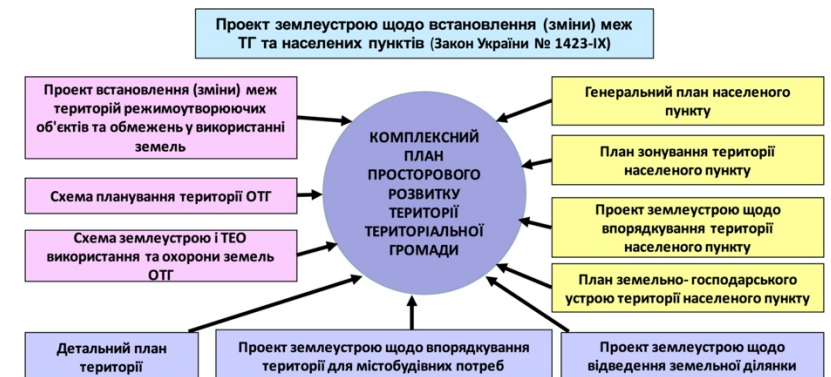


ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ПОЄДНАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ ІЗ ДОКУМЕНТАЦІЄЮ ІЗ ЗЕМЛЕУСТРОЮ

Мета реформи ([закон № 711](#))

- прибрати дублювання
- наблизити українську систему просторового планування до європейської практики
- прив'язати містобудівні рішення до реальних землевідводів
- прибрати бюрократію, корупцію, яка супроводжує складання окремих видів документації
- зекономити час на громадському обговоренні, SEO, експертизі, погодженні
- наповнити ДЗК обмеженнями щодо використання земель
- зменшити кількість землевпорядної документації
- отримати МУО на всю територію громади

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель»
(№ 711-IX, чинний з 24.07.2021)



ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ

КОМПЛЕКСНИЙ ПЛАН ТЕРИТОРІЇ ГРОМАДИ — це повноцінний комплексний електронний документ, в якому з високою точністю враховуються всі аспекти розвитку територій

Стан розробки КП в Україні:

2021-2023 — **101 тендер** в Прозорро (замовники — громади) на замовлення картографічної основи для КП, завдання, або на розробку КП, **це близько 7% громад**

Війна негативно вплинула на динаміку розробки КП, однак **громади намагаються замовити комплексні плани**

prozorro

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ

СКЛАД КП:

- функціональне зонування всієї території громади
- ДПТ
- зонінг
- генплани населених пунктів М 1:2 000
- планувальні рішення генеральних планів населених пунктів М 1:2000
- землевпорядна документація на об'єкти державного інтересу і ті, які необхідні громаді
- історико-архітектурні плани історичних населених місць

на забудовані території розробляється зонінг

на незабудовані — ДПТ або планувальні рішення ГП

Том 1.
ПЛАНУВАННЯ
ТЕРИТОРІЇ
ГРОМАДИ

Том 2.
ГЕНЕРАЛЬНІ
ПЛАНИ ТА
ПЛАНУВАЛЬНІ
РІШЕННЯ
НАСЕЛЕНИХ
ПУНКТІВ

Том 3. ДЕТАЛЬНІ
ПЛАНИ
ВІДПОВІДНО ДО
ЗАВДАННЯ

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ

Виявлена проблематика і гіпотези по окремих проблемах:

- відсутній **правовий механізм прибирання/зміни обмежень** у використанні земель
- **Одночасна розробка КП і ДПТ** не дає можливості попередніх розрахунків соціальної інфраструктури, але на тендерну процедуру має бути виставлена загальна ціна (і КП, і ДПТ).
- **складний документ для осмислення**. Гіпотеза: необхідно спочатку усвідомити загальний рівень сприйняття, потім спуститися на рівень ДПТ, і потім до земельних ділянок, а не робити все це водночас. Розробка різних рівнів має бути розтягнена у часі, адже потребує іншого рівня концентрації розробника, фахівців, громадськості і політиків.
- **дороговартісний документ** (12-15 млн грн).
- за прикладом європейських країн в рамках містобудівної документації не розробляється **землевпорядна документація на окремі земельні ділянки**. План розташування існуючих земельних ділянок — це лише підоснова для містобудівних рішень, адже функціональна зона території — і є видом землекористування (land use).
- складний документ із багатьма інтересами і великим рівнем деталізації буде **складно затвердити політичним рішенням** (навіть без землевпорядної документації німецькі колеги відзначали обтяжливість і складність українських генеральних планів, що заважає їхньому прийняттю політиками)

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ

Виявлена проблематика і гіпотези по окремих проблемах:

- Резервування територій під суспільні потреби відбувається шляхом розробки ДПТ, термін резервування — 10 років. **Громада може бути не в змозі освоїти територію в найближчі роки і розроблений ДПТ застаріє.**

Гіпотеза: необов'язковість розроблення ДПТ, якщо реалізація об'єкту на цій території має віддалену перспективу, але обов'язковість резервування комунальних і державних земель або територій під певні об'єкти без строку давності, і приватних земель із строком давності

- Якщо ДПТ не розроблений на вільні території, заплановані під забудову, то може відбутися неконтрольована забудова території,** адже при наявності КП ДПТ стає необов'язковим. Вимога закону щодо комплексності не буде виконана.

Гіпотеза: встановити обов'язковість розробки ДПТ для неосвоєних територій в будь-який час, коли виникне потреба (необов'язково під час розробки КП)

- ДПТ на території для об'єктів державних інтересів має фінансуватися державними органами,** наразі — це кошти громади (не відбувається співфінансування, якщо ДПТ розробляється на землях державної власності)

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ

Виявлена проблематика і гіпотези по окремих проблемах:

- Закон України «Про відчуження земельних ділянок...» надає механізми викупу або вилучення нерухомого майна (земельних ділянок) лише для окремих видів об'єктів (стаття 8), але **не надає механізму резервування територій в більш широкому сенсі**
- **Складність внесення змін до КП**, політичні ризики не виділення фінансування на внесення змін до МБД після її розробки
- **Відсутність власного фінансування розробки МБД громадами + виклики воєнного часу**
- **Містобудівний моніторинг** може бути неякісним, він потребує аналітичної роботи, якої немає в посадових інструкціях службовців ОМС.

Гіпотеза: ці роботи бажано замовляти у НДІ або на вільному ринку. **Пропозиція:** визначити в кодексі цілі, принципи, процедуру містобудівного моніторингу

- при формуванні розділу «Існуюче використання земель» **немає можливості завантажити з ДЗК дані про весь масив земель громади**, лише по окремих земельних ділянках, це займає час і є трудомісткою роботою

ПРИВАТИЗАЦІЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

- передача (надання) земельних ділянок у приватну власність громадян є ***непрозорим та позбавленим публічного контролю***
- При відведенні земельних ділянок приватним особам після розробки комплексного плану все одно необхідно розробляти ДПТ і проходити всі процедури і розробку землевпорядної документації. Треба уніфікувати так само, як і для комунальних земель.

ОБ'ЄДНАННЯ І ПОДІЛ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

- переглянути Закон України №711-9 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» у частині земельних відносин (***об'єднання та поділ вже сформованих земель***)

ДОСТУП НА РИНОК, ОСВІТА

- врегулювання цивільно-правових **відносин між сертифікованими архітекторами та землепорядниками**: внести зміни до ЗУ «Про землеустрій», дозволити землепорядникам працювати одночасно у декількох організаціях (не дозволить таким чином вибивати ФОПів-архітекторів з ринку послуг)
- запровадити **атестацію експертів у напрямку землепорядкування**, експертів-землепорядників для здійснення експертизи містобудівної документації
- **посилити спроможність навчальних закладів** у сфері архітектури, додатковими дисциплінами за напрямком землеустрою



ПРАВОТВОРЧІ ПИТАННЯ

- МБК може стати фундаментом для об'єднання землі і нерухомості як юридичних сутностей, більшість країн ЄС формували своє майнове законодавство на підставах принципу (***superficies solo cedit – збудоване на землі слідує за нею***), головною метою нашої роботи має бути взаємна інтеграція
- переглянути доцільність «клаптикових» змін до Земельного кодексу
- Позитивне — з 2021 року гармонізовані системи класифікації в землеустрої і МБ
- Врегулювати питання глибини, на скільки «заглиблюється» право власності на землю у її власника?

ОСВОЄННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

- Впровадити конкурси на забудову земельних ділянок

СТРАТА-ТИТУЛИ

- Розглянути можливість принципу страта-титули (якщо ви купуєте в ОАЕ квартиру, то водночас ви купуєте і гараж, і кусок прибудинкової території, і частину будинку і т.д.)

ОБ'ЄКТИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

- Об'єкти культурної спадщини і потреба погоджувати із власниками землі та землекористувачами обмеження по використанню землі. Це правило перешкоджає реєстрації обмежень навколо пам'яток та реєстрації водоохоронних обмежень у використанні земель. Пропозиція зробити археологічні пам'ятки режимоутворюючими об'єктами за визначенням

(ЗАКОНОПРОЄКТ 11150)

ЗЕМЛІ ПІД БАГАТОКВАРТИРНИМИ БУДИНКАМИ

- **Механізм передачі ЗД для багатоквартирного будинку непрозорий.** Земля при передачі у власність ОСББ знаходиться в спільній сумісній власності. Співвласники не можуть ані віддати цю землю в заставу, ані використовувати її для чогось. Розмір і конфігурація ЗД визначається на підставі землевпорядної документації, і часто це нераціонально.
- ОСББ може отримати землю на праві власності або постійного користування. І той, і той варіант для громади не ідеальний. **АБО громада втрачає право власності, АБО громада втрачає можливість доходу.**
- Відсутність правових землевпорядних механізмів **при реконструкції кварталів застарілого житла без зміни в КП.** Об'єкти майна не прив'язані до землі, відсутні землевідведення. ОСББ розробляти ДПТ не буде, місто не має цього робити, бо вони не власники будівель, і ці території не можуть залучити фінансування для модернізації або зміни. **Пропозиція:** МБ кодекс має запропонувати пов'язані механізми ущільнення або розущільнення забудови і земельних відносин і переведення їх в інший тип забудови (фонд застарілого житла — це 65% забудови в Україні).

Джерела для подальшої роботи:

1. [Директива ЄС з біорозмаїття](#)
2. Закон про землю ([Soil Directive](#))
3. Комплексне планування територій громад — запобіжник корупції, що має впроваджуватися на виконання державної антикорупційної програми ([відео](#)).
4. [Вебінар земельна політика Нідерланди](#)
5. [Курс Земельна політика в міських громадах](#) (5 вебінарів, відео)
6. [Зелена книга Системний перегляд якості державного регулювання ФОРМУВАННЯ ТА ОТРИМАННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ ПРИ НОВОМУ БУДІВНИЦТВІ](#)
7. [ЗЕМЕЛЬНА КОРУПЦІЯ: ТОП 30 КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА](#)
8. [Land-use Planning Systems in the OECD](#)
9. [The Governance of Land Use in OECD Countries](#)

ОЗНАЙОМИТИСЯ ІЗ РЕЗЮМЕ РОБОТИ ПІДГРУПИ