**Концепція публічного управління**

**у галузі будівництва**

Концепцію розроблено на виконання пункту 70 Заходів щодо запобігання корупції в міністерствах, відомствах, інших центральних органах виконавчої влади, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2016 р. № 803.

В основу Концепції покладено:

* схвалені на Саміті ООН в вересні 2015 р. Цілі сталого розвитку (2015-2030 р.р.): розширення можливостей для самореалізації в безпечному середовищі;
* Угода Міжнародної Спілки Архітекторів (МСА) щодо рекомендованих стандартів професіоналізму в архітектурній практиці, затверджена XXI Асамблеєю МСА 28 червня 1999 р.;
* Національна доповідь «Про стан та перспективи архітектурно-урбаністичної сфери в Україні», підготовлена Національною спілкою архітекторів України у 2016-2017 р.р.;
* основи нормативно-правового регулювання архітектурно-урбаністичної сфери, розроблені Національної спілкою архітекторів.

1. **Методологія: підхід, цілі й принципи.**

1.1. Підхід.

**Від цілого до конкретного.** В управлінні системними процесами створюється уява про цілісний об’єкт, такий як архітектурно-урбаністична сфера, а потім ці уявлення реалізуються через інститути, які ці процеси підтримують.

Сфера – організація діяльності, забезпечує узгоджену реалізацію сферних процесів: виробництво, відтворення, розвиток, організацію, управління, комунікацію, поховання.

Стрижневим процесом розглядається створення сприятливого життєвого середовища як нормативно закріплене завдання архітектурно-урбаністичної сфери.

При розробці Концепції було застосовано підхід, що має в світовій практиці назву «правова гільйотина». Цей підхід передбачає, що робота над новим нормативно-правовим комплексом починається з «чистого аркуша» - без оглядки на діючі закони, норми і правила. Це означає, що проектування ведеться, починаючи з ідеологічних підстав і понятійної бази нормативно-правового регулювання. Потім виробляється концептуальна основа - визначається склад суб'єктів правового регулювання та базові процеси, що розгортаються в сфері. Концепція нормативно-правового регулювання визначає принципові формати участі базових суб'єктів в базових процесах на кожній стадії (етапі) їх (процесу) розгортання.

**Концепція стає технічним завданням на розробку комплексу нормативно-правових актів, що регламентують відносини в сфері. Концепція також використовується для аналізу існуючої нормативно-правової бази, для виявлення і використання прийнятних для існуючої нормативно-правової бази нових фрагментів.**

Такий підхід дозволяє змінити суть нормативно-правового регулювання, а не тільки його окремі фрагменти.

1.2. Цілі і принципи нормативно-правового

регулювання в сфері.

* **Людиноцентричність.** Сьогодні глобальний світ перебудовує себе через архітектуру й новий потужний сплеск урбанізації. Сучасна епоха – час кардинальних системних змін, темпи яких постійно прискорюються. Їх головною спрямованістю і змістом є людиноцентричність. Це визначається реальними загрозами збереження людської цивілізації, які виникають через неконтрольоване зростання матеріального виробництва, агресивно насаджуваної рекламою споживчої моделі поведінки людей, катастрофічного зростання соціальної нерівності.

Наслідки цього - критично наростаючі забрудненість зовнішнього природного середовища й вичерпаність природних ресурсів, поява все нових і нових смертельних хвороб, глобальна зміна клімату, небачене зростання природних і соціальних катаклізмів, агресії і тероризму, війн, які почастішали у світі, мільйонні потоки біженців тощо.

Зростанню значущості людиноцентричності сприяють не тільки гуманістичні ідеали суспільства, а й дія глобальних процесів, які об'єктивно призводять до кардинальної трансформації структури економіки з пріоритетом інтелектуальновмісних видів діяльності, витісненням фізичної і домінантністю творчої праці. Інформація та знання перетворюються в основний ресурс розвитку.

Зазначена перебудова економічної системи - надзвичайно складне, багатоаспектне і довгострокове завдання, яке зачіпає всі сторони життя суспільства і вимагає солідарної участі всіх суб'єктів розвитку: влади, бізнесу і громадян.З цього випливає безальтернативна необхідність не тільки стратегічного мислення, прогнозування, планування і проектування, а й конкретизація мети людиноцентричної спрямованості розвитку архітектурно-урбаністичної сфери. Ця мета, як першочергове завдання світової спільноти, сформульована у Цілях сталого розвитку (2015-2030 рр.), схвалених на Саміті ООН у вересні 2015 року: розширення можливостей для самореалізації в безпечному середовищі. Мета, зафіксована в Законі України «Про основи містобудування»: створення та збереження повноцінного життєвого середовища.

* **Децентралізація, деконцентрація, субсидіарність.**
* **Зниження зарегульованості.**
* **Однозначна визначеність інституційної та процедурної регламентації.**
* **Ієрархічність рівнів прийняття рішень.**
* **Пріоритет процедур.**

1.3. Завдання перегляду нормативно-правової бази.

Підвищення якості життєвого середовища за рахунок модернізації нормативно-правової бази, що включає:

* впровадження сучасних перспективних ідеологічних підстав і понятійно-категоріального апарату (урбаністика, агломерація, групи інтересів, громадська участь, програми безпосередньої участі та інше);
* введення нових суб’єктів – громадського суспільства, професійних співтовариств, страхового бізнесу в правове поле, що регулює відносини основних суб’єктів сфери;

введення чітких визначень суб’єктів, об’єднаних в понятті «громадянське суспільство» (громадяни, групи інтересів, громадські об’єднання, органи самоорганізації, громадські ініціативи);

* гармонізація з європейською нормативно-правовою базою;
* зниження зарегульованості;
* перегляд основ міжінституційних відносин у напрямку перерозподілу функцій і повноважень на користь інститутів громадської участі, підвищення ролі інститутів професійного самоврядування, впровадження страхових відносин у сфері;
* розкриття можливостей професійного і вузівського самоврядувань, підприємницької ініціативи й громадської участі;
* зняття необґрунтованих обмежень і регламентацій.

**2. Зміст Концепції:**

* оцінка ситуації;
* базові процеси, що розгортаються у сфері;
* позиційний склад учасників архітектурно-урбаністичної сфери;
* відносини позицій в базових процесах;
* схема інституціональної організації сфери;
* глосарій термінів, що застосовуються у сфері;
* склад основних нормативно-правових документів, що регламентують відносини у сфері;
* дорожна карта перетворення сфери.

Проаналізовано і підготовлено пропозиції щодо перших 4 позицій Змісту. Необхідно працювати далі над схемою інституціональної організації сфери, глосарієм, складом основних нормативно-правових документів, що регламентують відносини у сфері, дорожньою картою перетворення сфери.

2.1. Оцінка ситуації.

Архітектурно-урбаністична сфера - це місце, де замислюються і реалізуються бачення і проекти створення сприятливого середовища для життя і розвитку людини, суспільства, країни.

Сьогодні в Україні немає розуміння стану і перспектив цієї сфери, вона, як така, взагалі не присутня в свідомості політикуму й системи управління державної влади. Вона розбита на ряд мало пов’язаних фрагментів, таких як галузь будівельного виробництва, містобудівне та територіальне планування, ринок нерухомості, збереження культурної спадщини, транспортна інфраструктура, самоврядування громад тощо, по відношенню до яких і проводиться аналітика й приймаються управлінські рішення. Звідси накопичення зростаючих протиріч і конфліктних ситуацій, погіршення середовища проживання і, взагалі, відсутність перспектив розвитку країни та її територій, як осмисленого цілого.

Фрагментарні уявлення не складаються в ціле, по відношенню до якого можна будувати бачення майбутнього і приймати стратегічні рішення. Набирає обертів хибна практика фрагментарного вирішення тих чи інших болючих питань. При цьому розквітає лобіювання окремими групами інтересів змін в нормативно-правову систему регулювання сфери. Все це створює нові можливості непрофесійного вирішення проблем, свавілля чиновничества і, як наслідок, корупційних дій. В системі управління сферою домінує адміністрування, призупинені процеси організації та самоорганізації, не працює менеджмент. Фрагментарність не дає можливості осмислено організувати міжпрофесійну взаємодію.

Діючі Державні будівельні норми, що регулюють сферу планування території, були затверджені ще на початку 90-х років і являють собою перекладений на українську мову ще більш древній радянський СНІП.

Проблема полягає в тому, що перенесення радянських СНіПів, як онови української нормативно-правової бази, на практиці сучасної України закріпляє радянську ідеологію повного домінування держави в управлінні сферою, домінування нормування об'єктів по відношенню до регламентації процедур і загальну ідеологію індустріальній епохи, що відійшла в минуле. Радянські нормативи не припускали і не могли припускати участі громадськості, в якості суб'єктів архітектурно-урбаністичної сфери, професійних співтовариств і бізнесу, в тому числі і страхового. Прийнята в якості базової радянська ідеологія нормативно-правового регулювання архітектурно - урбаністичної сфери є причиною величезних труднощів з введенням нових суб'єктів в правове поле архітектурно-урбаністичної діяльності.

По суті, здійснюється перенесення в майбутнє вчорашньої і сьогоднішньої структури економіки і суспільних відносин.

З огляду на особливу суспільну значимість архітектурної діяльності, слід визнати, що існуюча система її нормативно-правового регулювання (основа її функціонування) - одна із вагомих факторів, які блокують вирішення фундаментальних завдань розвитку країни, реалізацію конституційних прав громадян.

Збереження цієї системи - загроза для майбутнього.

Існуюча система докорінно хибна і не може бути вдосконалена.

У рамках невідкладних завдань реформування країни необхідно заново сформулювати всю систему нормативно-правового регулювання (основи) архітектурно-містобудівної діяльності.

Про критичний стан сфери свідчить той факт, що станом справ у сфері не задоволені всі без винятку її учасники й споживачі. Причому, як уже включені в сферу, так і потенційні. Стан справ в архітектурно-урбаністичної сфері не влаштовує, в першу чергу, споживачів - критика життєвого середовища (якості забудови, комунальних, транспортних та інших інфраструктур, якість суспільного середовища в містах, якість візуального середовища, стан охорони пам'яток), стала однією з постійних тем публічного дискурсу. Незадоволення ситуацією, що склалася, висловлюють девелопери, будівельники, муніципальні діячі та діячі державного управління. Криза фіксується в сфері професійної освіти, професійної та міжпрофесійної комунікації і у взаємодії основних учасників сфери з громадянським суспільством.

Не задоволені станом справ не тільки ті, хто вже є повноправним учасником сфери, а й потенційні її учасники. Зокрема, професійні спільноти і страховий бізнес, повноцінна участь яких могла би принципово покращити дану ситуацію.

І все ж таки, слід відмітити ряд позитивних тенденцій, що активно розвиваються в останні декілька років. Активно розвивається урбаністичний активізм серед населення, професійні співтовариства все більше прагнуть діяти на умовах самоврядування. Гостро постає питання впровадження систем страхування ризиків, що безумовно буде великим стимулом саморегулювання архітектурно-урбаністичної сфери. Однак, ці позитивні процеси сьогодні знаходяться в протиріччі з діючою системою прийняття рішень, що породжує величезну кількість конфліктних ситуацій і напругу в суспільстві.

**Висновок: потрібне кардинальне оновлення нормативно-правової бази на принципово нових засадах. Ніякі поліпшення окремих положень і нормативів не можуть дати позитивних результатів, оскільки застаріла ідеологічна основа нормативно-правового регулювання.**

2.2. Базові процеси, що розгортаються у сфері:

* формування сприятливого життєвого середовища;
* професійна освіта;
* дослідження, аналітика, професійна і між професійна комунікація;
* нормування;
* нагляд і контроль;
* управління розвитком сфери.

2.3. Основні суб’єкти правового регулювання:

* архітектор-урбаніст;
* громадянин;
* органи державної влади (законодавча, виконавча, судова);
* органі місцевого самоврядування;
* органи самоорганізації;
* **громадянське суспільство – громадські організації;**
* **професійні спільноти, які виступають суб’єктами самоврядних професійних організацій;**
* інвестор;
* замовник на конкретний об’єкт;
* підрядник;
* **страхові компанії;**
* власник об’єкту;
* експлуатуюча організація;
* навчальні заклади.

Слід акцентувати увагу на ролі нових суб’єктів сфери.

**Саморегулівні організації.** Вже сьогодні ряд професійних об’єднань виконують делеговані їм повноваження щодо атестації відповідальних виконавців. Слід розширити склад делегованих повноважень (ведення реєстру атестованих виконавців, ціноутворення, реєстрація договорів на виконання робіт (послуг) з метою виключення цінового демпінгу і використання тіньових схем фінансових відносин, корпоративне страхування, участь у формуванні нормативно-правової бази і впровадженні конкурсів на отримання замовлень на виконання робіт (послуг), організація практичного стажування випускників навчальних закладів в метою підготовки їх до атестації).

**Громадянське суспільство.** Необхідно принципово змінити характер врахування інтересів громадськості. Головним повинен стати принцип зустрічного руху – активна робота з громадськістю вже на стадії підготовки рішень, що дозволить реально збалансувати інтереси влади, громадськості і бізнесу, створити умови для виключення можливості корупційних дій.

**Страхові компанії.** Страхування відповідальності, договорів, об’єктів та інше це ціла система, що потребує рішень на законодавчому та нормативному рівнях.

**Результатом введення зазначених суб’єктів ми вбачаємо зниження ролі державного управління на користь професійного самоврядування та впровадження ринкових механізмів саморегулювання сфери.**

Слід зазначити також, що представлено лише початок роботи над Концепцією реформування архітектурно-урбаністичної сфери, а саме визначення головних процесів, суб’єктів так їхніх відносин в рамках сфери. Повний склад Концепції має містити також Глосарій, що визначає зміст понять, який має бути узгодженим зі світовим визначенням змісту термінів. Також має бути визначений перелік нормативно-правової документації, яка має регламентувати процеси та відношення в сфері. Знов таки ж, у відповідності до світових стандартів та визначеної у цій частині системи відносин суб’єктів сфери. Та, насамкінець – Дорожню карту імплементації Концепції. Все це – має стати змістом подальших робіт.

Певну аналітичну роботу здійснено по чотирьох базових процесах:

* формування сприятливого життєвого середовища;
* нормування;
* нагляд і контроль;
* дослідження, аналітика, освіта, критика, комунікації.

**Мета – встановлення етапів процесів, що розгортаються у сфері, визначення участі і відповідальності суб’єктів правового регулювання на кожному з етапів.**

Результати аналізу участі усіх суб’єктів регулювання сфери в зазначених 4-х базових процесах представлено в табличних формах, що додаються. Для прикладу наводиться коментар щодо головного базового процесу «Формування сприятливого життєвого середовища».

**Етапи процесу.**

1. Розробка і лігімітизація проекту системи розселення:

* складова частина процесу відпрацювання загальної Національної стратегії розвитку країни;
* участь – усі зацікавлені сторони (влада, місцеве самоврядування, професійні співтовариства, бізнес, науково-дослідні та проектні центри, аналітичні центри, заклади освіти, громадянське суспільство);
* НСАУ – підготовка щорічної доповіді про глобальні тенденції і перспективи розвитку архітектурно-урбаністичної сфери;
* НСАУ – відкритий майданчик узгодження інтересів усіх зацікавлених сторін;
* процес, що постійно розгортається – врахування змін в країні і світі, врахування реалізації проекту.

1. Дослідження, аналітика, моніторинг, оцінка стану справ у сфері:

* НСАУ – організація дослідження, аналітики, моніторингу та оцінка стану справ у сфері; оформлення результатів в щорічній Національній доповіді «Про стан справ і перспективи розвитку архітектурно-урбаністичної сфери»;

в Доповіді – рішення (нормативно-правові, інституціональні, процедурні та інші – забезпечення таким чином реалізацію стратегії, адаптацію до динамічно мінливих умов).

1. Відпрацювання і прийняття стратегії для сфери:

* Громадсько-професійна експертиза → прийняття рішень на законодавчому рівні, на рівні виконавчої влади.

1. Містобудівне проектування (місцевий рівень):

* генплани, ДТП та інша документація;
* територіальні плани громад;
* врахування рішень на загальнодержавному та регіональному рівнях;
* участь громадянського суспільства, професійних співтовариств і груп інтересів в процесі підготовки і розробки проектів – загальна відповідальність за прийняття рішення;
* впровадження системи відчуження земельних ділянок для забезпечення громадських потреб (об’єкти інженерно-транспортної і соціальної інфраструктури, рекреації та інше).

1. Зонінг:

* механізм ринкового регулювання забудови та іншого використання територій (не містобудівна документація);
* зонінг – ранг місцевого закону, механізм збалансування інтересів громадськості, влади і бізнесу;
* економічна, соціальна і екологічна ефективність застосування – в цьому сенс зонінга;
* інтереси бізнесу – можливість вибору призначення використання земельної ділянки;
* інтереси громадськості (соціальна, інженерно-транспортна інфраструктура, екологія, збереження культурної спадщини, тощо) – забезпечуються безумовною реалізацією рішень затвердженої містобудівної документації;
* надзвичайно важливо – активна участь громадськості (населення) в підготовці зонінгових правил, в процедурах реалізації зонінгу.

**Впровадження зонінгових правил кардинально вплине на зміну дозвільних процедур, що діють сьогодні, в значній мірі виключить можливість корупційних дій.**

1. Проектування об’єктів будівництва.

* атестація архітекторів, інших відповідальних виконавців;
* страхування відповідальності архітекторів, інших відповідальних виконавців;
* Архітектурна Палата – реєстрація договорів на проектні роботи, контроль за ціноутворенням (антідемпінг);
* експертна діяльність – участь страхових компаній (страхові інженери).

1. Будівництво і облаштування територій.

* роль замовника (дозвільна документація, технічний нагляд);
* страхування відповідальності підрядника, об’єкту, тощо;
* авторський нагляд – архітектор і суміжні фахівці;
* технічний нагляд з боку страхових компаній;
* архітектурно-будівельний контроль – муніципальні органи (технологічний контроль будівництва, наявність дозвільних документів, контроль відповідності виконаних обсягів будівельних робіт затвердженої проектній документації, дозволи (декларації) на виконання будівельних робіт, участь у прийнятті об’єктів в експлуатацію);
* ДАБІ – нормативно-правове забезпечення діяльності, облікові функції, реєстрація; державні інспектори в регіонах – нагляд за діяльністю муніципальних органів архітектурно-будівельного контролю;

ніяких повноважень щодо нагляду за всіма суб’єктами містобудівної діяльності: відміна існуючої системи штрафних санкцій;

* ДАБІ – в структурі центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері архітектури та містобудування.

1. Експлуатація будівель, споруд, підтримка якості середовища.
2. Виведення з експлуатації:

* особлива увага на відчуження, пов’язане з реалізацією проектів і програм в інтересах держави, місцевих громад.

**3. Продовження робіт.**

Продовження робіт щодо підготовки Концепції нормативно-правового регулювання.

* Опрацювання базових процесів, що розгортаються у сфері.

Необхідно завершити опрацювання перших чотирьох процесів, визначитись по повному комплексу базових процесів, провести аналітичну роботу і підготовку рекомендацій щодо відносин позицій в базових процесах.

* Організація сфери. Визначення інституціональної структури, функцій і повноважень усіх інституцій.
* Опрацювання Глосарію, що визначить зміст понять, який необхідно буде узгодити зі світовими визначеннями змісту термінів.
* По завершенню зазначених робіт слід підготувати технічні завдання на законодавчо-нормативне врегулювання архітектурно-урбаністичної сфери (ідеологічна основа) і сформувати структуру ключових нормативно-правових документів.
* Опрацювати дорожню карту підготовки і реорганізації сфери відповідно до даної Концепції.

По завершенню підготовки проекту Концепції необхідно провести широку її презентацію, виконати громадсько-професійну експертизу проекту Концепції, здійснити її легітимізацію (рішення Уряду щодо затвердження), після чого виконати розробку проектів нормативно-правових актів першої черги і наступних етапів.

**4. Реорганізація сфери.**

* Інституціональна підготовка. Оформлення функцій, повноважень та відповідальності усіх інституцій.
* Прийняття правових актів.
* Підготовка кадрів. Як приклад – підготовка страхових інженерів.
* Інформаційно-розʼяснювальна, промо-компанія змін (владні структури, місцеве самоврядування, громадське суспільство).
* Запуск пілотних проектів.
* Ресурсне забезпечення реорганізації сфери.