

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.5.1. Непублічність інформації у сфері містобудування та землеустрою обумовлює корупцію та можливість здійснювати будівництво всупереч вимогам законодавства

Протягом останніх кількох років у країні відбулися значні зміни, пов'язані із забезпеченням прозорості інформації у сфері містобудування та землеустрою, а також цифровізацією (переведення в електронну форму) послуг у сфері будівництва, що однозначно позитивно вплинуло на рівень відкритості інформації, а у багатьох випадках усунуло можливість безпосередньої взаємодії заявника із посадовими особами при наданні послуг, спростило отримання послуг та зменшило витрати часу як заявників, так і органів публічної влади.

Публічність інформації про подані заявки для отримання документів, що дають право на виконання будівельних робіт, прозорий рух цих документів, можливість ознайомлення з підставами відмови чи отримати інформацію про видані документи – усе це забезпечує не лише можливість громадського контролю, а й новий рівень підзвітності органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду та уповноважених органів архітектури. В експертному середовищі підтримується думка, що саме відкритий розгляд питання видачі дозволів у будівництві, онлайн трансляції засідань, відеозаписи у відкритому доступі на сайті зведуть до нуля необґрунтовані відмови¹.

1. Водночас запровадження *Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва* не завершено в заплановані строки, а також реалізація роботи цієї системи, попри позитивні досягнення, має й свої недоліки. Так, не весь функціонал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва було реалізовано, що впливає на коректність роботи системи та зумовлює неможливість автоматизації багатьох процесів, які цього нагально потребують для ліквідації корупційної складової.

Варто зазначити, що мінімізувати безпосередню взаємодію із особою, відповідальною за прийняття рішення, не означає усунути корупційну складову, а саме лише оприлюднення рішень не буде дієвим без інших запобіжників. Зокрема, для забезпечення належного громадського контролю та публічності надання послуг не реалізовано можливість ознайомитися з документами, на підставі яких було прийнято те чи інше рішення. Також незабезпечення доступу до повних матеріалів містобудівної документації, історико-архітектурних опорних планів, науково-проектної документації про затвердження меж і режимів використання історичних ареалів населених місць та меж і режимів використання зон охорони об'єктів культурної спадщини, екологічні, інженерно-геологічні умови тощо не дає можливості оцінити рішення посадової особи з точки зору обґрунтованості прийнятого ним/нею рішення саме через брак зазначеної інформації та неможливість її врахування.

¹ Президент Конфедерації будівельників України та колишній заступник міністра з регіонального розвитку та будівництва Лев Парцхаладзе вважає, що для зведення до нуля необґрунтованих відмов потрібно проводити розгляд дозволів відкрито. За словами Парцхаладзе, це можна забезпечити за допомогою онлайн-трансляції засідань, відеозаписів у відкритому доступі на сайті, а також за допомогою особистої присутності замовника на засіданні цієї комісії. Див. Куницький О. Війна з будівельною корупцією: осада та штурм. URL: <https://www.unian.ua/economics/other/10755357-viy-na-z-budivelnoyu-korupciyeyu-osada-ta-shturm.html>.

Саме тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки передбачає* необхідність реалізації всього передбаченого функціоналу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, а також створення та наповнення всією необхідною інформацією Єдиного електронного містобудівного кадастру, складовою якого і є Єдина державна електронна система у сфері будівництва відповідно до закону².

2. Проте і при запровадженні нового функціоналу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва важливою є необхідність роботи системи виключно у відповідності до вимог чинних законів, забезпечення коректної та безперебійної роботи системи та сервісів, та убезпечення даних від незаконного поширення та незаконного доступу до них. Зокрема, неприпустимим є фактичне надання засобами Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва можливості органам архітектурно-будівельного контролю та нагляду вчиняти ті дії, які не передбачені законом. Прикладом цього є можливість повернення через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва на доопрацювання таких документів, як повідомлення про початок виконання підготовчих/будівельних робіт, хоча така можливість не передбачена законом³. Про цю проблему зазначалося як Комісією ВРУ з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у своїх Звітах, так і у дорученні в.о. Голови Державної архітектурно-будівельної інспекції України⁴, де було визнано, що повернення на доопрацювання повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних порушує норми Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Попри це, при реалізації функціоналу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва була закладена технічна можливість повернення на доопрацювання повідомлень, поданих через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва. Така ситуація зумовлює виникнення корупційних ризиків, адже таким чином існує можливість надання безпідставної відмови в реєстрації повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, коли законом такої можливості не передбачено. Тож саме лише надання послуг в електронній формі автоматично не виключає виникнення корупції, оскільки відповідні ризики можуть бути закладені ще на етапі розробки програмного забезпечення та технічного завдання.

Саме тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано* на рівні закону встановити можливість надання в електронній формі лише тих послуг, для яких законами, а не тільки підзаконними актами, визначається порядок їх

² [Про регулювання містобудівної діяльності](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text): Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

³ Стаття 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає виникнення права на виконання підготовчих робіт після подання (а не реєстрації) повідомлення про початок виконання будівельних робіт. Указаний закон не передбачає можливість повернення на доопрацювання чи відмови в реєстрації повідомлень про початок виконання будівельних робіт. [Про регулювання містобудівної діяльності](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text): Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

⁴ Зазначені обставини неодноразово досліджувалися Тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду ще протягом 2020-2021 років, що знайшло своє відображення як у проміжному, так і в остаточному звіті роботи комісії. Див. звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду про виконану роботу за рік діяльності: проект Постанови. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27736>. Окрім того, 18.11.2020 року В.о. Голови Державної архітектурно-будівельної інспекції України було видано Окреме доручення, де зазначено, що органи державної влади зобов'язані діяти виключно у спосіб, передбачений законами України, а процедура повернення на доопрацювання повідомлення про початок виконання будівельних робіт законом не передбачена. Відтак кожен такий виявлений факт, як зазначено в Окремому дорученні, буде розглядатися як зловживання чи перевищення службових обов'язків. Див. Звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду про виконану роботу за рік діяльності. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/921868>.

надання, перелік документів, підстави для відмови, повернення на доопрацювання та погодження.

3. Також є інші недоліки реалізації запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, а саме: коли функціонал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва не дає можливості скористатися чинною нормою законодавства для отримання послуг у сфері містобудівної діяльності⁵ або коли функціонал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва дозволяє застосування принципу мовчазної згоди при наданні послуг уповноваженими органами охорони культурної спадщини. Це створює можливості для отримання позитивного рішення при фактичній відсутності підстав для цього⁶.

Водночас повноцінне функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва неможливе без послідовного та повного внесення всіх даних та без впровадження в роботу *Єдиного електронного містобудівного кадастру*. На даний час в низці населених пунктів України створено ряд розрізаних геоінформаційних систем, які наповнюються даними відповідно до різних технічних завдань на їхнє створення. Такі системи не узгоджені між собою, що унеможлиблює їхню інтегрованість та взаємодію. Локальні містобудівні кадастри створюються за різними параметрами наповнення і не забезпечують дотримання єдиної методології створення та експлуатації, а також не визнані законом як офіційне джерело інформації, на відміну від витягів та інших довідок, які надаються з цього кадастру уповноваженими органами. Тож використання локальних кадастрів поки не допомагає спростити адміністративні процедури та зробити їх більш прозорими. Окрім складності та непрозорості процесів, указана ситуація дає можливість приховувати інформацію від громадськості, а також наповнювати кадастри недостовірною інформацією, для того щоб чинити незаконний тиск на добросовісних забудовників із метою вимагання неправомірної вигоди за внесення/невнесення відповідних змін або відомостей. Окрім містобудування, майже кожна суміжна сфера, наприклад землеустрій, екологія та природні ресурси, охорона культурної спадщини, нерухоме майно, має свої окремі види документації, за якими, у тому числі, встановлюються просторові характеристики нерухомих об'єктів, певні види обмежень та особливостей правового режиму використання територій. Зазначена інформація та дані в єдиному інформаційному просторі жодним чином не об'єднуються, що обумовлює наявність окремих, незалежних одна від одної відомчих дозвільних процедур, значна частина яких взагалі не має належного інформаційного підґрунтя, та ускладнює процеси надання послуг.

З огляду на те, що існує велика кількість реєстрів і баз, не пов'язаних між собою, заявникам доводиться брати витяги та інші документи з одних баз, щоб підготувати заявки для отримання витягу з іншої бази. Проте участь заявника в отриманні витягів не потрібна, якщо буде створена єдина платформа, яка поєднає всі ці бази, зробить процес отримання інформації зручним, швидким і позбавленим участі чиновника та можливостей на власний розсуд видати/не видати довідку, витяг чи інший документ. Єдність інформаційного простору має забезпечуватись завдяки створенню єдиної інтегрованої системи публічних електронних реєстрів, що генерують відомості про фізичне середовище, його окремі частини та їх правові режими, визначення уніфікованої інституціональної структури їх функціонування, автоматизованої електронної інформаційної взаємодії та вільного

⁵ Про неможливість технічної реалізації через ЄДЕССБ положень Постанова КМУ №722 «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану» див. статтю Брикайло Ю. Чи можливо реалізувати на практиці положення ПКМУ №722 про спрощення дозвільних процедур у будівництві? від 15.08.2022 р. URL: <https://dreamdim.ua/uk/articles/>.

⁶ Більш детально відповідна проблема розкрита у описі проблеми 2.5.2 «Відсутність публічної інформації щодо об'єктів культурної спадщини та колізії у містобудівному і пам'яткоохоронному законодавстві призводять до зловживань та забудови пам'яток культурної спадщини»

необмеженого он-лайн доступу до усіх актуальних даних, окрім тих, доступ до яких обмежено законом.

Тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано* на рівні закону забезпечити функціонування Єдиного електронного містобудівного кадастру як базу для взаємної інтеграції та взаємодії, а також забезпечить спрощення та кількісне зменшення існуючих дозвільних та інших управлінських процедур завдяки забезпеченню їх комплексного надання.

4. Важливим у цьому контексті є також те, що створення та запровадження Єдиного електронного містобудівного кадастру дасть можливість вирішити особливо проблемні у цій сфері питання: *наповнення системи містобудівною документацією*. Наразі доступ до містобудівної документації обмежений: не вся містобудівна документація оприлюднена взагалі⁷, а та, що оприлюднена, подана не в повному обсязі (переважно лише частина текстових матеріалів, а графічна частина – також лише частково і без можливості приближення для детального ознайомлення). При цьому запровадження чітких вимог щодо занесення до системи Єдиного електронного містобудівного кадастру містобудівної документації запровадить її оприлюднення в повному обсязі та доступному для ознайомлення форматі, що мінімізує корупційну складову. Адже за умови можливості ознайомлення з детальною інформацією з містобудівної документації ризик видачі вихідних даних для будівництва та документів, що дають право на виконання будівельних робіт, у розріз із такою містобудівною документацією зводиться до мінімуму, а кожен такий факт стане предметом розгляду громадськості та оскаржень неправомірних дій.

Тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано* забезпечити публічність містобудівної документації, у тому числі шляхом її внесення та вільного доступу в Єдиному електронному містобудівному кадастрі, окрім інформації з обмеженим доступом.

5. Окрім того, наповнення системи містобудівною документацією у свою чергу має забезпечити *автоматизацію процесу отримання містобудівних умов та обмежень*, який і досі позначається високим рівнем корупції. Відповідно до закону⁸, містобудівні умови та обмеження по суті є «проекцією» вимог містобудівної документації на місцевому рівні на конкретну земельну ділянку. Тому цей процес не потребує участі чиновника, а може бути автоматизовано шляхом отримання онлайн витягу з відповідної документації. Так буде подолана проблема можливості неправомірного впливу на зміст містобудівних умов і обмежень при їх формуванні (видачі). Саме в містобудівних умовах і обмеженнях наразі закладаються можливості незаконного будівництва, адже подальші процеси, такі як проектування, отримання права на виконання будівельних робіт, введення об'єкта в експлуатацію, мають здійснюватися у відповідності до вимог містобудівних умов і обмежень. Відтак переоцінити автоматизацію їх видачі з точки зору зниження корупційних ризиків важко. Неможливість втручання чиновників у процес формування змісту містобудівних умов і обмежень та автоматична видача містобудівних умов і обмежень у чіткій відповідності до містобудівної документації технічно позбавить чиновників можливості отримання неправомірної вигоди за видачу цих документів, а також можливості чинити перешкоди заявникам та затягувати процес видачі містобудівних умов і обмежень.

⁷ BRDO В Україні тільки 24% містобудівної документації є у відкритому доступі. URL: <https://brdo.com.ua/analytics/v-ukrayini-tilky-24-mistobudivnoyi-dokumentatsiyi-ye-u-vidkrytomu-dostupi/>.

⁸ Містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки - документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією (п. 8 ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025* пропонується забезпечити цифровізацію процесу звернення із заявою про видачу містобудівних умов і обмежень⁹, а саме формування містобудівних умов і обмежень автоматично як **витягу** з містобудівної документації без можливості зміни цього витягу в ручному режимі чи додавання додаткових вимог і обмежень.

6. Проблематика створення Єдиного електронного містобудівного кадастру та наповнення його містобудівною документацією пов'язана також із тим, що містобудівна документація та *програми соціально-економічного розвитку* не пов'язані між собою. На даний час розроблення та затвердження програм соціально-економічного розвитку не узгоджується із процесами розробки та затвердження містобудівної документації. Указане породжує ситуацію, за якої на рівні населеного пункту можуть існувати та виконуватися різні, в тому числі взаємовиключні стратегії та політики. А існування програм та політик двох різних напрямів потенційно містить великі корупційні ризики, адже дозволяє застосовувати найбільш сприятливі умови, що передбачені цими документами, при цьому ігноруючи вимоги іншого, а також створює для органів публічної влади потенційну можливість для отримання неправомірної вигоди.

Відтак у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано* на рівні законів узгодити застосування положень цих двох видів документації, зокрема передбачивши реалізацію містобудівної документації шляхом розроблення, затвердження і виконання відповідних планів заходів, які можуть затверджуватися одночасно із затвердженням відповідної містобудівної документації, але не пізніше шести місяців після затвердження відповідної документації.

⁹ Видача містобудівних умов та обмежень тепер відбувається онлайн. URL: https://www.minregion.gov.ua/press/news/vydacha-mistobudivnyh-umov-ta-obmezhen-teper-vidbuvayetsya-onlajn/?_cf_chl_tk=7mREV00Dq2A77jyAeqFtsfie36Xuc2vi4jefK_ULb6c-1661245996-0-gaNycGzNCyU