

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.5.3. Недосконала система державного контролю та регулювання у будівництві стимулює появу корупційних практик

Протягом останніх років сфера будівництва неодноразово підлягала реформуванню. Це було зумовлено низкою чинників, серед яких застарілість законодавства, наявність великої кількості прогалин та колізій. Основні зміни у згаданій сфері були спрямовані на децентралізацію та дерегуляцію послуг у сфері будівництва, а також стосувались здебільшого вирішення окремих питань будівельної та суміжних галузей. Однак таке «реформування» не мало комплексного підходу та характеризувалось «точковістю», що лише збільшило дискреційні повноваження державних органів, та, відповідно, сприяло поширеності корупційних практик. Зазначена ситуація зумовила низку проблем, серед яких можна виділити такі.

1. Недієвість механізму недержавного контролю за будівництвом об'єктів, а також відсутність механізму притягнення до відповідальності суб'єктів такого контролю (виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури).

В Україні склалися корупційні практики при будівництві об'єктів і управлінні проектами, що полягають, зокрема, в завищенні цін, виборі підконтрольних та пов'язаних контрагентів, використанні системи «відкатів» та іншого тіньового капіталу. Одержувачі коштів та кінцеві бенефіціари не зацікавлені в здійсненні незалежного контролю якості та прозорості управління проектами, оскільки це зменшує їхній прибуток. Це призводить до неналежної якості будівництва, низької вибірки кредитних ресурсів, неефективного використання бюджетних коштів та інвестицій.

Усі задіяні в будівництві фахівці (експерти, архітектори, проєктанти, інженери технагляду, інженери-консультанти, уповноважені юридичні особи-контролери) мали би перешкоджати як цілковитому незаконному будівництву, так і низькій якості будівництва та зловживанню забудовника, зацікавленого у збільшенні обсягів будівництва, оскільки ці фахівці і отримали відповідний доступ до професії та можливості займатися цією діяльністю (освіта, досвід, сертифікат тощо) задля забезпечення дотримання усіх будівельних норм та стандартів. Утім, будучи залежними від забудовника, ці особи часто стають частиною схеми, покриваючи ті чи інші порушення, а не запобігаючи їм, адже забудовник сам не може реалізувати будівництво без цілої низки фахівців, які складають проектну документацію, роблять експертизу, здійснюють авторський та технічний нагляд.

При цьому публічність документації, яка створюється у процесі будівництва та необхідна для його ведення, публічність дій у сфері будівництва, захист від незаконного використання імені фахівця шляхом підписання тієї чи іншої документації особистим ключем у Єдиній електронній системі у сфері будівництва стали факторами, які позитивно впливають на якість документації та надання послуг вказаними вище особами. Навіть сам факт відкритості документації несе репутаційні ризики, а отже, є стримуючим фактором від зловживань. Проте репутаційні ризики та почуття моральної відповідальності фахівців за виконувану ними роботу не можуть бути належним запобіжником від зловживань та неналежного виконання своїх обов'язків. Для цього потрібен існувати відповідний механізм притягнення таких осіб до відповідальності у разі вчинення ними певних порушень.

Однак механізм притягнення до відповідальності виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури¹, на практиці не дієвий та не застосовується. Це зумовлено відсутністю чіткої процедури позбавлення сертифікатів відповідальних виконавців та чітких переліків порушень, які мають стати підставою для притягнення до відповідальності. Таким чином, здійснення будь-якого контролю за такою особою та якістю наданих нею послуг/виконаних робіт неможливе.

Безкарність за неналежні дії та можливість і надалі продовжувати займатися професією навіть за грубих порушень будівельного законодавства негативно впливає на якість роботи та сприяє зловживанням у сфері будівництва, а отже, не може забезпечити належний недержавний контроль за будівництвом об'єктів.

До того ж вищеописана проблема посилюється недосконалим контролем щодо саморегулювальних організацій у сфері архітектурної діяльності, особливо відсутнє гарантування саморегулювальними організаціями у сфері містобудування дотримання вимог законодавства членами таких організацій, відповідальності за їхні дії чи бездіяльність, у т.ч. контроль за недопущенням суттєвих порушень вимог законодавства, будівельних норм, нормативно-правових актів та/або нормативних документів у сфері містобудування, обов'язковість застосування яких встановлено законодавством та неефективні внутрішні процедури саморегулювальних організацій за діяльністю сертифікованих фахівців відповідно до стандартів саморегулювальних організацій.

Таким чином, з метою вирішення цієї проблеми у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* передбачено заходи, спрямовані забезпечити чіткий та дієвий механізм позбавлення сертифікатів, що може запобігти неналежній поведінці вказаних вище фахівців, укріплюючи кожного з них на позиції дотримання норм законності.

2. Недосконалість законодавства у сфері фінансування в об'єкти житлового будівництва.

1. Більше десятиліття проблема так званих ошуканих інвесторів є однією з найбільших у сфері будівництва. Водночас реальних дієвих кроків, спрямованих на вирішення безпосередньо цієї проблеми, упродовж років не вживалося. Опосередковано цю проблему намагалися вирішити шляхом удосконалення чинного законодавства, зменшення корупційних ризиків у будівництві, створення більш прозорих процедур, коли б інвестор сам міг перевірити забудовника та зважити власні ризики. Проте фінансування фізичними особами будівництва житла часто є не інвестиціями в прямому розумінні цього поняття, а способом купівлі першого і єдиного житла. Тому більшість осіб мало обізнані у шляхах і способах фінансування, правилах ведення будівельних робіт та в інвестиційній діяльності в цілому. Відтак лише прозорість процесів не може забезпечити реальний захист фізичних осіб, які фінансують будівництво, від шахраїв та недобросовісних забудовників. Для цього потрібно, щоб ці процеси були не лише прозорими, а забезпечували надійність та контроль за фінансуванням.

Нещодавно Верховною Радою України було прийнято Закон № 2518-ІХ від 15.08.2022 року «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому»². Цей закон має на меті створити механізми для прозорого та більш безпечного залучення коштів фізичних та юридичних осіб в будівництво.

Водночас варто зазначити, що вказаний вище закон не ставив на меті вирішення всіх питань, пов'язаних із проблемою ошуканих інвесторів. У ньому чільне місце відведено

¹ Виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури (далі - виконавці), - архітектор, інженер-проектувальник, інженер технічного нагляду та експерт, які здобули вищу освіту за напрямом професійної атестації відповідно до кваліфікаційних вимог та мають стаж роботи за фахом не менш як три роки. Див. Деякі питання професійної атестації виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 554. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF#Text>

² Текст підписано Головою ВРУ 16.08.2022 року, набрання чинності відбулося 10.10.2022 року, а окремих положень – з 11.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text>

механізмам фінансування будівництва житла шляхом укладення договорів купівлі-продажу неподільних об'єктів незавершеного будівництва та емісії цільових корпоративних облігацій. При цьому ним не мінімізовано інші ризики, такі як безвідповідальність та непрофесійність фінансових посередників-учасників процесу (фондів фінансового будівництва) інвестування в будівництво, не вирішено питання більш чіткого визначення напрямів та форм використання коштів фізичних осіб для будівництва житла, контролю за цільовим та поетапним використанням коштів, ризики втрати коштів, спрямованих на фінансування будівництва житла тощо.

Основна проблема законодавчого регулювання фінансування будівництва житла через фонди фінансування будівництва полягає у відсутності належного фінансового контролю за управителем фонду, оскільки цей механізм не передбачено, ані чинним законодавством, ані вищевказаним законопроектом. Водночас наразі має місце велика кількість випадків, коли управителі фонду фінансування будівництва припиняють свою діяльність, не виконавши свої зобов'язання перед довірителями, а також відсутності фактів притягнення до відповідальності винних осіб чи повного повернення довірителям вкладених коштів.

Відтак створення більш прозорих механізмів будівництва, запобігання подвійним продажам та інші запобіжники, передбачені згаданим Законом, не забезпечують належного контролю за фінансовою спроможністю забудовника добудувати об'єкт та доброчесністю компанії, через яку здійснюється фінансування будівництва.

Для вирішення цієї проблеми у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* передбачено заходи, спрямовані на забезпечення підвищення ефективності функціонування фонду фінансування будівництва шляхом встановлення належного контролю за виконанням забудовником графіку будівництва житла та цільовим використанням коштів шляхом авансування забудовнику коштів згідно з етапами будівництва та фінансування забудовника шляхом сканування операцій на рахунку³.

2. Разом із цим задля ефективнішого вирішення цієї проблеми існує необхідність у проведенні ґрунтовного дослідження щодо корупційних ризиків, пов'язаних із процедурою інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, оскільки наразі відсутні актуальні статистичні дані та відповідні дослідження у цій сфері. У подальшому це дасть змогу повно, всебічно дослідити цю проблему, виявити її основні причини та розробити оптимальні та ефективні способи її вирішення.

З огляду на це у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано підготувати аналітичний звіт щодо корупційних ризиків, пов'язаних із процедурою інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, зокрема, щодо наявності корупційних ризиків у діяльності фондів фінансування будівництва та фондів операцій із нерухомістю.

3. Неврегульованість порядку здійснення перевірки документації для отримання документів дозвільного характеру у сфері будівництва, вибірковість проведення перевірок у сфері містобудування, а також недосконалий механізм притягнення до відповідальності за порушення у сфері містобудування разом створюють сприятливі умови для зловживань і порушень у цій сфері, породжують ризики для життя і здоров'я людей.

Наразі у сфері будівництва спостерігається значне спрощення процедур, переведення їх в автоматизований формат, при цьому часом має місце надмірне звуження предмету контролю під час видачі дозвільних документів. Водночас нормами законодавства не вимагається, а Єдина державна електронна система у сфері будівництва не є та не може

³ Див. Шевчук Т.В., Коркун І.І. Удосконалення структури фондів фінансування будівництва житла у складі банківських установ. URL: https://ird.gov.ua/pe/re201401/re201401_104_ShevchukTV,KorkunaII.pdf.

бути спроможною перевіряти відповідність певного об'єкта та документів на будівництво містобудівній документації, будівельним нормам та існуючим обмеженням, оскільки в цьому випадку все-таки необхідні інтелектуальні зусилля та аналіз.

Працівники органів архітектурно-будівельного контролю наразі перевіряють лише повноту такої документації, але не мають чіткого обов'язку здійснити її аналіз. Тому наразі має місце така ситуація:

- при видачі дозволів документи перевіряють на їхню наявність та повноту, відповідність форми документа встановленим вимогам, тобто має місце формальна перевірка пакету документації за переліком, а не її змісту;

- у випадку повноти поданого пакета документів видається дозвіл. При цьому не встановлено обов'язку перевірки змісту документації до видачі дозволу;

- у подальшому може бути призначена перевірка, зупинено дію дозволу з поданням позову до суду про його скасування. Водночас така перевірка після видачі дозволу здійснюється лише в певних випадках⁴ (найчастіше це заяви фізичних, юридичних осіб або правоохоронних органів). Також зацікавлена сторона може подати позов до суду про скасування дозволу в судовому порядку без проведення попередньої перевірки.

Ця ситуація зумовлює на практиці низку проблем, яка полягає у такому:

- 1) перешкоджанні сталості відносин у сфері будівництва, адже після розгляду справи у судовому порядку та початку виконання судового рішення об'єкт будівництва вже може бути збудований;

- 2) незахищеності інвесторів-фізичних осіб, які фінансували при чинному дозволі будівництво об'єкта, проте в подальшому цей дозвіл було скасовано в судовому порядку;

- 3) можливість проведення перевірок після того, як було видано дозвіл та санкціоновано будівництво об'єкту, що створює умови для неправомірного тиску на забудовників шляхом залякування перевіркою та її можливими наслідками для останнього;

- 4) необов'язковість проведення перевірки та вибірковість реагування на заяви про проведення перевірки створюють широке поле для існування корупційних практик, які проявляються в наданні недоброчесними забудовниками неправомірної вигоди задля уникнення проведення перевірки (чи визнання заяв з проханням про проведення перевірки необґрунтованими) з метою залишення в силі отриманого дозволу до введення об'єкта в експлуатацію;

- 5) наявності значних корупційних ризиків при видачі дозволу, адже за відсутності прямого обов'язку перевіряти документи по суті, уповноваженій особі легко не помітити їхню невідповідність та уникнути відповідальності за видачу дозволу на будівництво об'єкта в порушення вимог чинного законодавства, містобудівної документації, будівельних норм. При цьому в інших випадках така ситуація дозволяє уповноваженій особі відмовити у видачі дозволу через невідповідність документів вимогам чинного законодавства, містобудівній документації, будівельним нормам та очікувати неправомірної вигоди за подальшу видачу дозволу;

- 6) процедура оскарження дозвільних документів у судовому порядку зумовлює значне затягування вирішення питання законності дозволу на будівництво, тобто фактично продовжує чинність таких неправомірних документів до введення об'єкта в експлуатацію, після чого скасування дозволу не буде визнано судом ефективним засобом захисту порушеного права, а відтак – малоймовірним. Але навіть у випадку прийняття судом рішення про незаконність дозволу на будівництво об'єкта, який уже збудовано або навіть уведено в експлуатацію, впливу на правовідносини таке судове рішення вже не матиме.

Таким чином, відсутність прямого обов'язку перевіряти по суті документацію, що подається для отримання дозвільних документів, та необов'язковість здійснення наступної

⁴ Підстави проведення планових та позапланових перевірок встановлюються підзаконним актом. Див. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 698. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#Text>.

перевірки цієї документації - закладена в законодавстві корупційна складова для неналежних дій та можливості отримання неправомірної вигоди.

Відтак для виправлення такої ситуації у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* пропонується:

- на рівні закону передбачити обов'язкове здійснення перевірки достовірності, повноти та відповідності документації при видачі документа дозвільного характеру, що дає право на виконання будівельних робіт;

- установити строк для проведення цієї перевірки (який буде включатися до строку на опрацювання документів для видачі дозволу) та обов'язковість перевірки повноти пакета документів від заявника (така перевірка має здійснювати уповноваженими особами органів архітектурно-будівельного контролю, а не лише програмними комплексами);

- передбачити відповідальність працівників уповноважених органів архітектурно-будівельного контролю за нездійснення такої перевірки⁵.

4. Передбачене законом широке коло дискреційних повноважень органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду породжують корупційні практики

Не секрет, що загальною проблемою у сфері державного управління є наявність дискреційних повноважень у працівників уповноважених органів. Сфера містобудування не є винятком, а навпаки, процедури здійснення заходів архітектурно-будівельного контролю та нагляду містять значну кількість дискреційних повноважень, що визнається фахівцями в даній сфері однією з найбільших проблем⁶. Так, до прикладу, передбачено⁷, що внесення змін до містобудівних умов та обмежень *може* здійснювати орган, що їх надав, за заявою замовника або за рішенням суду. На практиці це вилилося в те, що орган, який видав містобудівні умови та обмеження, не вважає себе зобов'язаним реагувати на заяву замовника шляхом унесення змін до містобудівних умов та обмежень, оскільки ця норма є диспозитивною, відповідно, суб'єкт владних повноважень трактує її як право діяти певним чином, а не обов'язок. У результаті виникає законодавчо обумовлена ситуація, коли можуть створюватися «штучні» перешкоди для внесення змін до містобудівних умов та обмежень, а дискреційне повноваження використовуватися як метод тиску чи впливу на замовника.

Аналогічні випадки дискреції наявні щодо припинення/анулювання права на виконання підготовчих та будівельних робіт⁸: уповноважений орган може скористатися своїм правом на припинення/анулювання в конкретних випадках, а може й не скористатися. Таке важливе для забудовника питання, як можливість ведення будівельних робіт, будучи залежним по суті лише від волі уповноважених осіб, створює досить сприятливе поле для корупції. Адже користуючись своїми повноваженнями, органи архітектурно-будівельного

⁵ Варто зазначити, що незаконному будівництву сприяє не лише відсутність реальної відповідальності уповноважених осіб, але й загалом відсутність відповідальності всіх учасників будівництва. Так, лише одна адміністративна відповідальність не може бути запобіжним чинником, надто з огляду на ризики для життя і здоров'я великої кількості людей, які несе незаконне будівництво. З огляду на це, позитивним є спроби законодавця посилити саме кримінальну відповідальність за грубі порушення у сфері містобудівної діяльності, а також більше персоніфікувати відповідальність та деталізувати випадки її застосування (покладено в основу проекту Закону України про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності у сфері містобудівної діяльності, який було прийнято за основу. Див. Постанова Верховної Ради України від 15.12.2021 № 1955-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1955-IX#Text>).

⁶ Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/city-build/kontsepsiya-publichnogo-upravlinnya-v-galuzi-budivnitstva/kontsepsiya-publichnogo-upravlinnya-v-galuzi-budivnitstva/>

⁷ ч. 8 ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Див. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

⁸ ч. 9 ст. 35, ч. 7 ст. 36, абзац ч.4 ст. 37, ч. 6 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Див. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

контролю та нагляду можуть неправомірно сприяти суб'єктам господарювання, що вдаються до порушень містобудівного законодавства, вимог будівельних норм, і так само, вимагати неправомірної вигоди за не скасування права/не анулювання дозволу на виконання будівельних робіт. Попри велику кількість порушень працівників органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду⁹, інспектори практично не притягуються до відповідальності за помилкові або незаконні рішення.

З огляду на зазначене, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано:*

- переглянути законодавче визначення повноважень органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду, уповноважених органів містобудування та архітектури та на рівні закону замінити диспозитивні норми на чіткий порядок дій у конкретних ситуаціях чи випадках (заміни права діяти певним чином на обов'язок вживати заходів у випадку порушення законодавства, заходів для зупинення незаконної діяльності та притягнення до відповідальності);

- на рівні закону встановити обов'язок не лише діяти певним чином¹⁰ та протягом установленого строку, а й обов'язок здійснювати контроль за виконанням прийнятих рішень/ужитих заходів;

- передбачити чіткий перелік документів для надання кожного виду послуги (як для документів дозвільного, так і повідомчого та декларативного характеру), перелік можливих дій (реакцій) уповноважених органів при отриманні заявки (погодження, відмова, на доопрацювання, скасування тощо), чіткий перелік підстав для погодження (реєстрації, видачі дозволу), відмови у видачі документа, повернення на доопрацювання, а також чіткі підстави та порушення для видачі припису або застосування санкцій.

5. Проблема масового фальсифікату будівельних матеріалів та ринковий нагляд за будівельними матеріалами та виробами, які використовуються в будівництві

Ще однією важливою частиною державного архітектурно-будівельного контролю є здійснення ринкового нагляду за будівельними матеріалами та виробами, які використовуються в будівництві. Проектувальник та будівельні компанії не можуть забезпечити міцність, надійність, довговічність та належний естетичний зовнішній вигляд будівель і споруд без якісних будівельних матеріалів. Більше того, саме від якості будівельних матеріалів залежить нявеість ризиків для життя і здоров'я людей. Неякісні будівельні матеріали та фальсифікат (підроблені під відомі торгівельні марки будівельні матеріали), на жаль, не рідкість, їх можна придбати не лише на ринках чи місцях стихійної торгівлі, а й у спеціалізованих будівельних магазинах.

До 01.01.2018 в Україні діяла державна система обов'язкової та добровільної сертифікації продукції УкрСЕПРО, запроваджена декретом Кабінету Міністрів України № 46-93 від 10.05.1993 «Про стандартизацію і сертифікацію». УкрСЕПРО передбачала проведення обов'язкової сертифікації на відповідність вимогам стандартів продукції, перелік якої був затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 01.02.2005 № 28.

Водночас відповідно до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» у 2016 році розпочався процес реформування системи технічного регулювання з переходом від обов'язкової сертифікації в державній системі сертифікації (УкрСЕПРО) до європейської системи оцінки відповідності. До 2018 року Україна мала

⁹ ТСКУ ВРУ з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду «виявлено значну кількість порушень, вчинених посадовими особами органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду, що характеризуються повторюваністю, системністю та наявністю корупційної складової», про що зазначено у висновках роботи Комісії, а самі порушення деталізовано в Звіті. Див. Про 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>.

¹⁰ Уживши передбачені законом рішення (приписи, розпорядження, постанови, подання позову тощо).

імплементувати положення Регламенту Європейського парламенту і Ради № 305/2011 від 09.03.2011, що встановлює гармонізовані умови для розміщення на ринку будівельних виробів¹¹.

Проте на практиці склалася ситуація, за якої система УкрСЕПРО не використовувалась, а вищезазначений Регламент протягом тривалого часу не імплементувався. Це фактично зумовило незавершеність цієї реформи, що в свою чергу, викликало невизначеність на ринку будівельних матеріалів.

Ситуація змінилась лише у 2020 році у зв'язку із прийняттям Закону України «Про надання будівельної продукції на ринку»¹², який імплементує в національне законодавство Регламент (ЄС) № 305/2011, а також передбачає й інші необхідні зміни до законів України, у т.ч. до Закону України «Про будівельні норми».

Важливим є те, що на найбільшу частку будівельної продукції розповсюджуватиметься правило обов'язкового декларування показників продукції. У такому разі, якщо виробник задекларує відповідність своєї продукції європейським стандартам, то він нестиме повну відповідальність за цю інформацію, а споживач не лише отримуватиме повну інформацію про виробника, постачальника та про склад, якість будівельної продукції, а й зможе швидко перевірити її достовірність. Внаслідок цього можна буде зменшити кількість неякісної будівельної продукції на ринку і покращити ринковий нагляд.

6. Проблеми доступу до інженерної і транспортної інфраструктури та підключення нових об'єктів будівництва до мереж

Великою проблемою в будівництві є те, що нині відсутня інформація про наявність мереж електро-, водо-, газопостачання та каналізації, а також про їхні характеристики (протяжність, пропускна спроможність, резервні потужності тощо) у публічному доступі, а сама ця інформація в цілому не є систематизованою. Це дає можливість власникам мереж (монополістам) на власний розсуд надавати технічні умови забудовникам для підключення об'єктів будівництва.

Закон¹³ встановлює заборону власнику відмовляти у підключенні заявнику (клієнту) в разі наявності технічної можливості підключення, проте інформація про наявність або відсутності можливості підключення знаходиться виключно у власника відповідних мереж та не може бути проконтрольована. Плата за підключення розраховується на формульній основі, однак перевірити достовірність вихідних даних для розрахунку неможливо, що дає можливість монополісту встановлювати ціну на власний розсуд.

Окрім того, паперовий формат подання та опрацювання документів про приєднання до мереж, необхідність подання окремих заявок щодо кожного виду мереж для приєднання одного об'єкта будівництва – усе це ускладнює взаємодію між операторами мереж та споживачами, призводить до зайвих контактів заявників та посадових осіб та зумовлює пов'язані із цим корупційні ризики.

Недостатня прозорість та визначеність вказаних процедур спричиняє виникнення додаткового фінансового навантаження на замовників та існування корупційних практик, а відсутність у замовника достовірної інформації щодо фактичного стану мереж (вільної потужності) може призводити до внесення до технічних умов нестандартного приєднання

¹¹ Метою реформування мала стати гармонізація законодавчої та нормативної бази України з європейською та перехід на систему оцінки відповідності продукції вимогам технічних регламентів, які відповідають європейським директивам. Це мало би стимулювати вітчизняний ринок будівельних матеріалів і дозволило би українським виробникам вивести свою продукцію на європейський ринок

¹² Зазначений закон набирає чинності із 01.01.2023 року

¹³ статті 21,22 Закону України «Про ринок електричної енергії», ст. 19 Закону України «Про ринок природного газу». Див. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>.

Про ринок природного газу: Закон України від 09.04.2015 № 329-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text>.

необґрунтованих вимог щодо заходів, які фактично не є необхідними для приєднання замовника. В такий спосіб власники мереж можуть оновлювати свої основні фонди за рахунок бізнесу, не вкладаючи відповідних інвестицій.

Щодо регулювання плати за приєднання до мереж, то дане питання теж урегульовано по-різному. Так, питання плати за приєднання до електричних та газових мереж вже багато років врегульоване законами України «Про ринок природного газу», «Про ринок електроенергії» та низкою підзаконних нормативно-правових актів, хоча це унормування і не є уніфікованим. Водночас процедура та розрахунок оплати за приєднання об'єктів до мереж водо- та теплопостачання залишаються невизначеними.

Ще одним проблемним аспектом була непрозорість та корупціогенність «пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту», яка була скасована Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» від 20.09.2019 року. Однак після прийняття зазначеного Закону питання щодо способів забезпечення приєднання об'єктів будівництва до інженерних мереж за умови відсутності відповідної потужності у підприємств, що надають комунальні послуги, залишилось юридично нерегульованим. Зазначене не додало визначеності правовому регулюванню та не вирішило існуючу проблему, а навпаки – підняло її на новий рівень, адже відсутність чіткої регламентації процесів завжди спонукає до пошуку будь-яких можливих способів підключення до мереж, а отже, породжує значні корупційні ризики. Тому питання потребує нагально вирішення, при цьому неможливим є й повернення до попередньої практики, коли відсутність чітких правил видачі технічних умов давала можливість завищення чи зниження вимог, зволікання з їх видачою, що мало негативний вплив навіть на початок процесу проектування.

Досі актуальною є й проблема визначення охоронних зон мереж. Так, до прикладу, правовий статус земель електричних мереж та магістральних теплових мереж унормований Законом України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів». У цьому Законі передбачено, що межі охоронних зон зазначаються у містобудівній документації¹⁴. Водночас відповідні вимоги щодо відображення охоронних зон у містобудівній документації в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» не встановлені, тому й не відображаються.

Поряд із цим Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» передбачено перенесення до Державного земельного кадастру обмежень, визначених містобудівною документацією, зокрема й охоронних зон навколо інженерних комунікацій. Однак містобудівна документація у багатьох випадках не містить достатніх даних про інженерні мережі, внаслідок чого планувальні обмеження щодо використання земель, передбачених для інженерно-транспортної інфраструктури, не можуть бути внесені до Державного земельного кадастру.

Так само передбачена експертиза технічних умов приєднання до газорозподільчих систем, що мала б запобігати зловживанням в цій сфері, фактично не проводиться, оскільки це не передбачено законодавством у сфері містобудування.

Отже, через суперечливість норм галузевого законодавства виникли колізії, якими знівельовано норми, що забезпечують додержання встановлених правил та процедур. Усе вищезазначене обумовлює необхідність системного законодавчого врегулювання порушених питань та реалізації комплексу заходів щодо їх вирішення.

З огляду на це у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* пропонується:

1) *впровадження процедури "єдиного вікна"* при наданні послуг з приєднання до мереж суб'єктів всіх природних монополій (у сфері розподілу електроенергії, газу, води,

¹⁴ ч. 2 ст. 24 Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів». Див. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів: Закон України від 09.07.2010 № 2480-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2480-17#Text>

тепла) з метою мінімізації взаємодії замовника та суб'єктів природної монополії та спрощення отримання послуг у цій сфері;

2) *встановлення уніфікованого порядку приєднання до інженерних мереж та єдині підходи до визначення плати за приєднання* (у межах однієї територіальної громади встановлюється єдина ціна за послугу з приєднання до інженерних мереж одного виду), що буде забезпечувати прогнозованість витрат при приєднанні до мереж та мінімізуватиме корупційну складову при визначенні ціни підключення;

3) *для вирішення проблем із безхазяйними мережами* забезпечення деталізації вимог у містобудівній документації та відображення інформації про інженерні мережі в Державному земельному кадастрі необхідно здійснення інвентаризації всіх існуючих інженерних мереж¹⁵.

7. Непрозора процедура відбору та моніторингу інвестиційних програм і проєктів, що реалізуються за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Великою корупційною складовою відзначається також і розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку. Цьому сприяють такі чинники як:

- непрозора процедура відбору та моніторингу інвестиційних програм і проєктів, що реалізуються за рахунок коштів цього фонду;
- можливість суб'єктивного впливу осіб зі складу Міжвідомчої комісії, що мають конфлікт інтересів на відбір проєктів для фінансування,
- відсутність системи моніторингу впровадження програм і проєктів регіонального розвитку.

Окрім цього, відповідно до законодавства¹⁶ до складу комісії для оцінки та відбору програм і проєктів входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету (не менше 50% від складу комісії), що також може ставити під сумнів об'єктивність та упередженість результатів такого відбору.

Поряд із цим відбір проєктів і програм часом здійснюється без дотримання основних критеріїв та принципів відбору, зокрема, відповідно до Звіту Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку¹⁷, окремі проєкти, відібрані регіональними комісіями та включені до затверджених переліків, не відповідали стратегіям розвитку регіонів та плану заходів з їх реалізації, що є однією з умов відповідності проєктів, також мало місце включення проєктів при відсутності затвердженої у встановленому порядку проєктної документації. Таких порушень взагалі не могло бути, адже комісія є по суті технічним органом і створюється для того, щоб забезпечити відповідність проєктів та програм критеріям та основним принципам відбору та виключати з переліку ті, які не відповідають вимогам.

Отже, корупція, політизація та непрозорість – це ті загрози, які можуть нівелювати ефективність регіональної політики та дискредитувати ці інструменти розвитку. Відтак у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* передбачено заходи, спрямовані на:

¹⁵ Без цього неможливе відображення інформації про інженерні мережі в Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва, Єдиному електронному містобудівному кадастрі та забезпечення публічності цієї інформації, що усуне можливості для маніпулювання такою інформацією, як було зазначено вище. Це також дозволить скасувати технічні умови як вид документації (вихідні дані) та позбутися всіх корупціогенних факторів, пов'язаних із їх отриманням. При цьому інформації щодо наявної потужності (перспектив її збільшення) та відстані і маршрутів до місць забезпечення потужності буде отримуватися автоматично з Єдиного електронного містобудівного кадастру як послуга (онлайн витяг). Таким чином, не лише будуть усунуті корупційні ризики при приєднанні до мереж, а й підвищиться прогнозованість процесів при будівництві (ціна та час на приєднання до мереж), буде спрощено процедури отримання послуг для бізнесу.

¹⁶ ч. 3 статті 24-1 Бюджетного кодексу України. Див. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

¹⁷ Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку, 2019. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1_2019/Zvit_7-1_2019.pdf.

1) деполітизацію процесу і передачі його незаангажованим експертам, які здійснюватимуть оцінку програм та проектів на засадах оплатності та конфіденційності, ефективного моніторингу реалізації проектів;

2) запровадження електронного документообігу та онлайн-платформи з оцінки проектів і програм, що забезпечать публічність процесу та неможливість зловживання при формуванні переліку заявок необхідно, а також спростять процес подачі заявок та роботу з ними.