

ВИСНОВОК
антикорупційної експертизи проекту постанови Кабінету Міністрів
України «Про реалізацію експериментального проекту щодо видачі,
реєстрації змін до дозволу на виконання будівельних робіт (крім
реставрації) в автоматичному режимі»

Картка проекту

Розробник проекту постанови: Міністерство розвитку громад та територій України	Мета проекту постанови – запровадження видачі, реєстрації змін до дозволу на виконання будівельних робіт (крім реставрації) в електронній формі в автоматичному режимі з використанням Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва	Проект постанови надіслано відповідно до §37 ² Регламенту Кабінету Міністрів України
--	---	---

Резюме антикорупційної експертизи

У цілому підтримуючи цифровізацію процедури подачі заяви на отримання дозволу на виконання будівельних робіт в автоматичному режимі, зауважуємо, що необхідною передумовою для належного впровадження автоматичної видачі дозволу, яка мінімізуватиме корупційні ризики, унеможливить лобіювання інтересів забудовників та забезпечить відповідність проекту будівництва вимогам містобудівного законодавства, містобудівній документації, законодавству щодо охорони культурної спадщини, іншим вимогам та обмеженням, є виконання вимог Закону України від 17.06.2020 № 711 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», зокрема в частині внесення даних до Державного земельного кадастру, створення Містобудівного кадастру, розробки та прийняття історико-архітектурних опорних планів тощо.

За результатами проведення антикорупційної експертизи проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо видачі, реєстрації змін до дозволу на виконання будівельних робіт (крім реставрації) в автоматичному режимі» (далі – проект постанови, проект Порядку) Національне агентство ідентифікувало у його положеннях корупціогенні фактори, зокрема:

1) правова невизначеність порядку здійснення Державною інспекцією архітектури та містобудування України моніторингу можливих «методологічних та програмно-апаратних помилок при реалізації експериментального проекту» та правових наслідків виявлення таких помилок;

2) правова невизначеність строку підтвердження відповідності об'єкта будівництва відомостям про видані містобудівні умови та обмеження у разі відсутності їх в електронній системі;

3) запровадження мовчазної згоди для підтвердження відомостей про видані технічні умови у разі ненаправлення органом, що їх видав, підтвердження у встановлений строк (5 днів);

4) неузгодженість переліку питань, які має встановлювати експертна організація під час проведення експертизи проектної документації на будівництво, із вимогами чинних нормативно-правових актів.

Опис виявлених корупціогенних факторів

1. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення

1.1. Проект постанови встановлює обов'язок Державній інспекції архітектури та містобудування забезпечити щотижневий моніторинг автоматично виданих дозволів, реєстрації змін до дозволу на виконання будівельних робіт (крім реставрації) щодо «можливих методологічних та програмно-апаратних помилок при реалізації експериментального проекту» та у разі їх виявлення повідомляти Міністерство розвитку громад та територій України і Державне підприємство «Дія».

Однак проект постанови не деталізує регламенту такого моніторингу та не містить відсильної норми, яка передбачає врегулювання цієї процедури актом Державної інспекції архітектури та містобудування.

Також проект постанови не визначає правових наслідків та застережень у разі виявлення «методологічної» або «програмно-апаратної помилки» під час процедури видачі дозволу в автоматичному режимі, зокрема у тому випадку, коли така видача дозволу призвела до порушення вимог містобудівного законодавства, містобудівної документації, законодавства про охорону культурної спадщини, будівельних норм та інших нормативних документів.

Це створює невизначеність у порядку реалізації повноважень з управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю, яка під час впровадження проекту може стати передумовою для виникнення корупційних ризиків, а також призвести до порушення прав та законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання тощо.

Враховуючи викладене, відсутність у проекті постанови застережень на випадок виявлення методологічних та програмно-апаратних помилок у процедурі видачі дозволів може призвести до значних негативних наслідків у реалізації будівельних проектів, які неможливо буде оперативно усунути.

При цьому слід враховувати, що у ч. 6 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено вичерпні підстави для анулювання дозволу на виконання будівельних робіт, а саме:

- 1) подання замовником заяви про анулювання дозволу на виконання будівельних робіт;
- 2) наявність відомостей про ліквідацію юридичної особи, що є замовником;

3) на підставі судового рішення, що набрало законної сили, про скасування містобудівних умов та обмежень та/або припинення права на виконання будівельних робіт.

Аналогічні положення закріплено й у п. 31² постанови Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт».

При цьому слід враховувати, що виявлення такої помилки не може бути підставою для проведення позапланової перевірки, адже у ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено вичерпний перелік підстав для її проведення. Відповідний перелік підстав також закріплений у Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553.

За таких обставин виявлення методологічних та програмно-апаратних помилок не може бути підставою ані для проведення позапланових перевірок, ані для анулювання дозволу, оскільки ці питання врегульовано на законодавчому рівні.

Рекомендації:

з урахуванням експериментального характеру проекту постанови визначити правові наслідки виявлення методологічних та програмно-апаратних помилок у процедурі видачі дозволів.

1.2. Згідно з пояснювальною запискою до проекту постанови передбачається визначити порядок видачі, реєстрації змін до дозволу на виконання будівельних робіт (крім реставрації), а також набір відомостей (даних) для отримання дозволу, порядок взаємодії, передачі та перевірки таких відомостей (даних) за допомогою програмних засобів Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва.

У положеннях абз. 2 п. 6 проекту Порядку пропонується встановити, що у разі відсутності в електронній системі відомостей про видані містобудівні умови та обмеження, які видані до запровадження електронної системи та зазначені проектувальником у проектній документації, такі відомості є підставою для видачі дозволу в автоматичному режимі за умови, якщо відомості підтверджено органом, що їх видав, відповідно до Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681.

Однак проект Порядку не врегульовує строку відповідного підтвердження з чітко визначеним алгоритмом дій уповноважених суб'єктів щодо відповідності об'єкта будівництва вимогам містобудівних умов та обмежень.

Рекомендації:

визначити строк підтвердження видачі містобудівних умов та обмежень органом, який їх видав.

1.3. В абз. 3 п. 6 проекту Порядку пропонується встановити, що у разі відсутності в електронній системі відомостей про видані технічні умови, які

створені до запровадження електронної системи та зазначені проектувальником у проектній документації, такі відомості є підставою для видачі дозволу в автоматичному режимі за умови, що відомості підтверджено органом, що їх видав (його правонаступником), або у разі ненаправлення таким органом (його правонаступником) підтвердження у строк відповідно до Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681.

Водночас у п. 71 вказаного Порядку зазначено, що непідтвердження суб'єктом, який видав документ, відповідного документа протягом п'яти робочих днів з дня отримання відомостей не є підставою для відмови у наданні адміністративної чи іншої послуги у сфері будівництва.

Враховуючи те, що технічні умови – це вимоги до інженерного забезпечення об'єкта будівництва, які повинні відповідати його розрахунковим параметрам щодо водопостачання (з урахуванням потреб забезпечення пожежогасіння), тепло-, електро- і газопостачання, водовідведення, зовнішнього освітлення, відведення зливових вод та телекомунікації та є чинними до завершення будівництва об'єкта, запровадження мовчазної згоди щодо отримання відомостей про видані технічні умови слугуватиме підставою для реалізації низки порушень містобудівного законодавства.

Рекомендації:

виключити положення щодо застосування мовчазної згоди під час отримання відомостей про видані технічні умови.

1.4. Експериментальний проект передбачає, що саме експертні організації стають ключовими особами, які мають підтвердити відповідність проекту вимогам містобудівного законодавства України, будівельним нормам, містобудівним умовам та обмеженням, а також низці інших критеріїв, встановлених у п. 8 проекту Порядку.

Надалі програмними засобами електронної системи перевіряється достовірність відомостей.

Водночас поточний стан наповнення Державного земельного кадастру та відповідні строки оцифрування відомостей, передбачені Законом України від 17.06.2020 № 711 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» (далі – Закон № 711), викликають обґрунтовані сумніви у можливості верифікувати внесені експертною організацією дані автоматично, серед іншого:

1) Співвідношення функціонального призначення території, цільового призначення земельної ділянки і коду об'єкта згідно з ДК БС 018-2000 – містобудівні кадастри відсутні, не існує державних інформаційних ресурсів, що дають змогу перевірити в автоматичному режимі введене вручну функціональне призначення території. Відповідно до п. 2 розділу II Закону № 711 сільським, селищним, міським радам необхідно забезпечити внесення до 01.01.2025 до Державного земельного кадастру відомостей про функціональні зони територій,

визначені у містобудівній документації на місцевому рівні, затвердженій до набрання чинності цим Законом.

Автоматизація перевірки буде можлива виключно після належного виконання вказаних вимог, строк виконання яких наразі встановлений до 01.01.2025.

2) *Поверховість (висотність) об'єкта будівництва* – перевіряються показники, внесені вручну проектувальником чи замовником, перевірка відповідності введених показників реальному проекту можлива виключно в ручному режимі.

3) *Зіставлення контурів земельної ділянки та контурів об'єкта* – перевіряються контури, внесені вручну проектувальником чи замовником, перевірка відповідності введених показників реальному проекту можлива виключно в ручному режимі.

4) *Співвідношення площі забудови до площі земельної ділянки (відсоток забудови)* – базується на показниках, введених проектувальником чи замовником, перевірка відповідності введених показників реальному проекту можлива виключно в ручному режимі.

5) *Максимально допустима щільність населення* – згідно із Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» максимальна допустима щільність населення зазначається у Містобудівних умовах та обмеженнях у межах житлової забудови відповідної житлової одиниці (кварталу, мікрорайону).

Квартали та мікрорайони не визначені, а інформації про їх межі немає в електронних реєстрах. Також відсутні дані про вже існуючу щільність населення та перспективну відповідно до раніше виданих дозволів.

З урахуванням вищезазначеного її перевірка в автоматичному режимі – неможлива.

6) *Наявність обмежень у використанні земельної ділянки* – відповідно до п. 2 розділу II Закону № 711 сільським, селищним, міським радам необхідно забезпечити внесення до 01.01.2025 до Державного земельного кадастру, зокрема відомостей про:

межі територій пам'яток, історико-культурних заповідників, історичних ареалів населених пунктів та зон охорони пам'яток культурної спадщини, зазначені в історико-архітектурному опорному плані, затверджені до набрання чинності цим Законом;

обмеження у використанні земель у сфері забудови.

Автоматизація перевірки буде можлива виключно після належного виконання вказаних вимог, строк виконання яких наразі встановлений до 01.01.2025.

7) *Належність об'єкта до нерухомих пам'яток культурної спадщини* – відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» Кабінет Міністрів України має до 01.01.2023:

забезпечити переведення в електронну (цифрову) форму матеріалів, якими відповідно до законодавства, що діяло на момент їх розроблення, здійснювалося

визначення обмежень у використанні земель, визначених відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» і встановлених до набрання чинності ч. 7 ст. 47 Закону України «Про землеустрій», та внесення відомостей про такі обмеження до Державного земельного кадастру, а якщо дійсні межі таких обмежень неможливо встановити на підставі таких матеріалів, – забезпечити розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж режимоутворюючих об'єктів культурної спадщини;

забезпечити розроблення технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж режимоутворюючих об'єктів культурної спадщини стосовно тих режимоутворюючих об'єктів, межі яких не визначені у встановленому порядку до набрання чинності цим Законом;

забезпечити впровадження програмного забезпечення Державного реєстру нерухомих пам'яток культурної спадщини України, у тому числі на засадах інтероперабельності із Державним земельним кадастром, містобудівним кадастром та іншими інформаційними системами.

Одночасно відповідно до Закону № 711 сільським, селищним, міським радам необхідно забезпечити внесення до 01.01.2025 до Державного земельного кадастру відомостей про межі територій пам'яток, історико-культурних заповідників, історичних ареалів населених пунктів та зон охорони пам'яток культурної спадщини, зазначені в історико-архітектурному опорному плані, затвердженому до набрання чинності цим Законом.

Таким чином, обмеження у використанні земель режимоутворюючих об'єктів культурної спадщини наразі відсутні в Державному земельному кадастрі, а Державний реєстр нерухомих пам'яток культурної спадщини України перебуває на етапі формування.

Згідно зі ст. 42 Конституції України держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт.

Забудова території складається з кількох етапів: отримання вихідних даних, розробка проекту будівництва та проведення його експертизи, отримання дозвільних документів на проведення будівельних робіт, здійснення підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

Попри те, що проект пропонує усунути посадову особу від прийняття рішень під час видачі, реєстрації змін до дозволу на виконання будівельних робіт, контроль за будівництвом залишається на інших стадіях містобудівного процесу.

За таких умов здійснення державного контролю переноситься з початкових стадій отримання дозволу на будівництво на етап, коли в реалізацію проекту будівництва з потенційними порушеннями вкладено значні фінансові ресурси, що збільшує корупційні ризики та у разі, якщо виправити порушення неможливо, потребує значних фінансових витрат і збільшує ризики надання неправомірної вигоди органам архітектурно-будівельного контролю.

Рекомендації:

у проекті постанови передбачити застереження, яке унеможливило б автоматичну реєстрацію дозволу щодо об'єктів, стосовно яких у Державному земельному кадастрі (у Реєстрі будівельної діяльності електронної системи та/або в інших електронних інформаційних ресурсах та мережах, з якими здійснюється електронна інформаційна взаємодія) відомості не оцифровані (відсутні);

у п. 15 проекту Порядку додатково передбачити відповідальність експертної організації, яка надала висновок про відповідність проектної документації з порушенням вимог законодавства, у вигляді виключення такої організації з Реєстру будівельної діяльності та переліку експертних організацій, що здійснюють експертизу проектів будівництва.

1.5. У положеннях п. 8 проекту Порядку пропонується визначити перелік питань, які має встановлювати експертна організація під час проведення експертизи проектної документації на будівництво.

Однак вказаний перелік не узгоджується з переліком, встановленим у п. 15 Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560 (далі – Порядок № 560), який містить виключний перелік питань, що підлягають перевірці під час проведення експертизи проектної документації, зокрема щодо підтвердження відомостей про гранично допустиму висоту будівництва та щільність населення, надійність та довговічність будинків і споруд, їх експлуатаційну безпеку та інженерне забезпечення, санітарне і епідеміологічне благополуччя населення, техногенну, ядерну та радіаційну безпеку, кошторисну частину проекту будівництва.

За вимогами Порядку № 560 експертна організація має підтвердити відповідність проекту містобудівній документації (зокрема, шляхом підтвердження відповідності містобудівних умов і обмежень містобудівній документації на місцевому рівні).

Натомість визначений у проекті постанови перелік питань, що має підтвердити експертна організація, значно розширено, а окремі питання не конкретизовано, як приклад – порядок та спосіб підтвердження факту дотримання вимог будівельних норм, нормативних документів, обов'язковість виконання яких встановлена законодавством, щодо експертизи проекту будівництва за всіма напрямками.

Рекомендації:

передбачити відповідність переліку питань, які має встановлювати експертна організація під час проведення експертизи проектної документації, переліку, визначеному в Порядку № 560.

2. Інші зауваження

Проектом постанови запропоновано впровадити експериментальний проект щодо видачі, реєстрації змін до дозволу на виконання будівельних робіт (крім реставрації) в автоматичному режимі.

Чинне положення основного законодавчого акта, який регулює правові та організаційні основи містобудівної діяльності, – положення ч. 2 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», визначає, що дозвіл на виконання будівельних робіт видається органами державного архітектурно-будівельного контролю.

У проекті постанови запропоновано альтернативне регулювання видачі дозволу – процедуру прийняття рішення про видачу дозволу в автоматичному режимі шляхом автоматичної реєстрації та внесення відомостей (даних) до Реєстру будівельної діяльності електронної системи програмними засобами електронної системи, без участі посадової особи органу державного архітектурно-будівельного контролю.

Враховуючи викладене, проект постанови спрямований на запровадження регулювання, яке за своїм змістом є альтернативним по відношенню до нормативного припису, що закріплений на законодавчому рівні.

При цьому позиція розробника проекту постанови полягає в тому, що цей проект – «експериментальний».

Водночас запровадження цього «експериментального» проекту за рішенням Кабінету Міністрів України призведе до вчинення Кабінетом Міністрів України дій та прийняття рішень, які виходять за межі його повноважень.

Так, запровадження експерименту за рішенням Кабінету Міністрів України допускається лише з питань, які потребують законодавчого регулювання.

Відповідний підхід до реалізації експериментальних проектів закріплений у п. 2 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень в галузі охорони навколишнього природного середовища», згідно з яким «Кабінету Міністрів України забезпечити прийняття рішень з питань, що потребують законодавчого врегулювання, крім випадків, визначених ст. 92 Конституції України, щодо проведення у сферах, відповідальність за які несе Кабінет Міністрів України, зокрема екології, державного управління, охорони здоров'я, експерименту, строк якого не перевищує двох років». Таким чином, необхідність впровадження експерименту щодо видачі, реєстрації змін до дозволу на виконання будівельних робіт в автоматичному режимі потребує визначення на законодавчому рівні.

Висновок:

запропонована модель регулювання експериментального проекту потребує доопрацювання з метою мінімізації корупціогенних факторів.

**Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції**

Олександр НОВІКОВ