КОМПЛЕКСНИЙ АНАЛІЗ
ключових проблем за сферою «Будівництво»

2.1. Проблема № 1. Неактуальність та непублічність містобудівної документації, недосконала процедура розроблення такої документації обумовлюють ризики корупції та можливість здійснювати будівництво з недотриманням вимог законодавства

2.1.1. Аналіз проблеми

Зміст проблеми

За наслідками опитування учасників ринку у сфері містобудування, а також представників експертного середовища можна констатувати, що проблематика у сфері просторового планування наразі є однією з найбільш ризикоутворюючих факторів, що сприяють корупційним проявам в досліджуваній сфері.

Така ситуація викликана перш за все тією роллю, яку згідно із законодавством грає містобудівна документація у сфері «Будівництво» та інших суміжних сферах, як то сільське господарство, енергетика, транспорт, телекомунікації тощо. Розвиток будь-якої галузі в більшій або меншій мірі потребує освоєння територій, а наріжним каменем такого освоєння є саме містобудівна документація. Саме цією документацією надається юридична значимість баченню держави/територіальної громади щодо розвитку тієї або іншої території. Простими словами: визначаються території для розвитку об'єктів енергетики, сільського господарства, промисловості, транспортних артерій, житла і т.д.

Зважаючи на описану вище роль містобудівної документації, не складно зрозуміти, що питання її розроблення та затвердження потребує пошуку іноді надскладного балансу між інтересами різних соціально-економічних груп.

Так, населення (особливо у великих містах) хоче мати більше громадського простору, парків, зелених зон, об'єктів соціальної інфраструктури, як то школи, заклади охорони здоров'я тощо. Паралельно, це ж саме населення як правило хоче підвищення власної купівельної спроможності на ринку житла через здешевлення його вартості, що навряд чи можливо у разі обмеження пропозицій на ринку.

Фінансово-промислові групи у той же час можуть мати своє бачення щодо освоєння певних територій, яке може докорінно відрізнятись від бачення значної частини населення. Більш того, бачення різних груп потенційних інвесторів може суттєво різнитись між собою (хтось бачить перспективу розвитку промисловості на певній території, хтось волів би звести на цьому ж місці хмарочос або торговельно-розважальний комплекс).

Паралельно, свій погляд на розвиток цієї ж території може мати орган місцевого самоврядування, який не лише виконує роль своєрідного «регулятора», уповноваженого на затвердження містобудівної документації, але несе відповідальність за функціонування об'єктів комунального господарства (місцеві водоканали, цвинтарі тощо).

Також, окреме бачення на використання території може мати держава, маючи намір її використання, наприклад – для потреб національної безпеки та оборони.

У той же час, умовна територія про яку йде мова цілком може мати приватного власника, готового будь-якими силами та засобами боронити власний «садок вишневий коло хати» від потурань з боку будь-яких фінансово-промислових груп, державних органів, місцевих депутатів, а інколи і власних сусідів.

Ситуація може ще більше ускладнюватися якщо на умовній території, про яку йде мова (або поблизу від неї) розташовані об'єкти, які мають історико-культурну або природоохоронну цінність, що має наслідком пошук додаткового балансу між необхідністю збереження таких об'єктів та економічно ефективним розвитком відповідних територій.

Таким чином стає зрозумілим, наскільки складним може бути знаходження компромісних рішень, покликаних збалансувати інтереси громади, держави, бізнесу і приватних осіб в процесі планування просторового розвитку відповідних територій.

Звісно ж невірно було би казати, що просторове планування щодо кожного клаптику землі в Україні є настільки складним і заплутаним, як в умовній, описаній вище ситуації. Водночас, випадки відмінностей в інтересах різних суб'єктів щодо освоєння тих або інших земель трапляються систематично і повсюдно, а відповідно законодавче регулювання питань, пов'язаних з розробленням, затвердженням та застосуванням містобудівної документації має бути максимально чітким, повним і не допускати подвійних тлумачень.

Натомість, тривалий час, вітчизняне законодавство у цій сфері обмежувалось лише низкою норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»[1], якими визначались види містобудівної документації, суб'єкти їх затвердження, джерела фінансування розроблення містобудівної документації та певні процедурні аспекти, пов'язані з її розробленням та затвердженням, як то: види містобудівної документації, які підлягають експертизі, основні положення про громадські обговорення містобудівної документації тощо. Також цим Законом та деякими іншими законами (наприклад: Земельним кодексом України[2], Законами України «Про основи містобудування»[3], «Про індустріальні парки»[4] тощо) передбачались певні норми, направлені передусім на дотримання містобудівної документації.

Водночас, значна кількість питань залишалась поза нормативно-правовим регулюванням, що неодмінно створювало ризики корупційних та інших зловживань на практиці.

Зокрема, в Україні історично склалась ситуація, за якої земельне та містобудівне законодавство, часто регулюючи одні і ті самі (або принаймні дотичні) питання, розвивалось паралельно, не завжди узгоджуючись між собою.

17 червня 2020 року, Верховною Радою України зроблено перший крок на шляху реформування процесу розроблення, затвердження та використання містобудівної документації на місцевому рівні, а саме прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» № 711-IX (далі – Закон № 711).

Цим Законом:

визначено нову структуру містобудівної документації на місцевому рівні шляхом запровадження нового виду документації, сфера дії якої поширена на всю територію територіальної громади, як у межах населених пунктів, так і за їх межами – комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад (далі – комплексні плани). Генеральні плани населених пунктів та детальні плани території визначені як невід'ємні складові комплексних планів, що автоматично включаються до їх складу одночасно із затвердженням відповідно генерального плану населеного пункту або детального плану території. Плани зонування території втратили статус самостійного виду містобудівної документації та визначені як невід'ємні складові генеральних планів;

об'єднано всі види містобудівної документації на місцевому рівні (комплексні плани, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій) із документацією із землеустрою та визначено, що вони повинні містити відомості про всі обмеження у використанні земель, які поширюються на відповідну територію із внесенням відомостей про них до Державного земельного кадастру;

встановлені вимоги до форми, у якій розробляється та затверджується містобудівна документація на місцевому рівні – електронна форма у форматі, визначеному Кабінетом Міністрів України;

узгоджено процес визначення цільового призначення земельних ділянок із містобудівною документацією на місцевому рівні: відтепер вид цільового призначення земельної ділянки обирається з переліку допустимих видів для кожної функціональної зони,

---

[1] Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності». URL: https://surli.cc/jxehir (дата звернення: 01.09.2025).

[2] Земельний кодекс України. URL: https://surl.li/mmcmyh (дата звернення: 01.09.2025).

[3] Закон України «Про основи містобудування». URL: https://surl.li/ncneoi (дата звернення: 01.09.2025).

[4] Закон України «Про індустріальні парки». URL: https://surl.li/vzxvpp (дата звернення: 01.09.2025).

визначеної містобудівною документацією на місцевому рівні, відповідно до Класифікатора. Класифікатор видів функціонального призначення територій та їх співвідношення з видами цільового призначення земельних ділянок викладено у додатку 60 до Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2024 р. № 1557)[1].

Водночас, Законом № 711 здійснено лише перший крок на шляху взаємоузгодження містобудівного та земельного законодавства.

Варто звернути увагу, що існують випадки неповного взаємоузгодження містобудівного та земельного законодавства, зокрема у частині визначення призначення використання земельної ділянки. Так, земельна ділянка може мати цільове призначення, не сумісне з її призначенням, визначеним містобудівною документацією на місцевому рівні. Питання щодо надання пріоритету тому або іншому призначенню може вирішуватись посадовими особами на власний розсуд, що викликає корупційні ризики.

Чинні редакції статті 20 Земельного кодексу України та статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлюють, що встановлення або зміна цільового призначення земельної ділянки допускаються виключно за умови дотримання правил співвідношення між новим видом цільового призначення земельної ділянки та видом (новим видом) функціонального призначення території, визначеного відповідною містобудівною документацією на місцевому рівні, крім низки випадків, визначених законом.

При цьому, зміна функціонального призначення територій не тягне за собою припинення обмежень у використанні земель, а також припинення права власності або права користування земельними ділянками, які були передані (надані) у власність чи користування до встановлення нового функціонального призначення територій, а також не тягне за собою обов'язковості зміни виду цільового призначення земельної ділянки незалежно від того, чи належить цей вид до переліку видів цільового призначення, встановлення яких є можливим у межах такої зони. Забудова земельної ділянки здійснюється в межах її цільового призначення, встановленого відповідно до законодавства (стаття 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Разом з тим, частина четверта статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає однією з підстав для відмови у видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки – невідповідність намірів забудови вимогам містобудівної документації на місцевому рівні.

Також, невідповідність намірів забудови земельної ділянки вимогам містобудівної документації на місцевому рівні є підставою для повернення уповноваженим органом містобудування та архітектури замовнику пакету документів для видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки або внесення змін до нього (пункт 2.4. Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 05.07.2011 № 103, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 22.07.2011 за № 902/19640)[2].

Таким чином, незважаючи на приписи статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» про здійснення забудови земельної ділянки відповідно до її цільового призначення, власник або користувач земельної ділянки, цільове призначення якої передбачає можливість будівництва відповідного об'єкта, фактично позбавлений можливості

---

[1] Класифікатор видів функціонального призначення територій та їх співвідношення з видами цільового призначення земельних ділянок, викладений у додатку 60 до Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2024 р. № 1557). URL: https://surl.li/irdbdn (дата звернення: 01.09.2025).

[2] Порядок видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 05.07.2011 № 103, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 22.07.2011 за № 902/19640. URL: https://surl.li/nbttxd (дата звернення: 01.09.2025).

використовувати належну йому земельну ділянку за цільовим призначенням через неможливість отримати містобудівні умови та обмеження або будівельний паспорт забудови земельної ділянки, а відповідно – набути право на виконання будівельних робіт, якщо місцева рада затвердить містобудівну документацію, яка визначатиме інше призначення території у межах якої знаходиться відповідна земельна ділянка порівняно з її цільовим призначенням.

При цьому, здійснюючи функціональне зонування території, органи місцевого самоврядування повинен зібрати та оцінити всю наявну інформацію щодо цільового призначення земельних ділянок, розташованих у межах території щодо якої розробляється містобудівна документації, а також щодо наявності речових прав на такі земельні ділянки.

Так, пункт 63 Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 № 926[1] (далі – Порядок розроблення містобудівної документації) передбачає включення до складу і змісту містобудівної документації на місцевому рівні «комплексної, що містить інформацію про визначення і порівняльну оцінку основних стимулюючих та обмежуючих факторів, які зумовлюють структуру та параметри розвитку економіки і використання території, на яку розробляється містобудівна документація, за напрямами відповідно до тематичних розділів, розроблення яких передбачено завданням, у тому числі «оцінку структури землекористування».

Оцінка структури землекористування містить інформацію про землекористування за формами власності в розрізі категорій та видів цільового призначення земель, угідь і земельних ділянок, зокрема наданих у власність чи користування та не наданих у власність чи користування, з виявленням земельних ділянок, що використовуються без зареєстрованого речового права на них, а також земель запасу та загального користування, не сформованих у земельні ділянки.

Таким чином, розробник проекту містобудівної документації на місцевому рівні та орган місцевого самоврядування, уповноважений на його затвердження повинен володіти інформацію щодо наявності речових прав фізичних та юридичних осіб на земельні ділянки, що знаходяться у межах відповідної території та цільове призначення указаних ділянок.

Водночас, необхідності, а тим більш процедурних аспектів узгодження пропонованого у проекті містобудівної документації на місцевому рівні функціонального призначення території з власниками/користувачами земельних ділянок, розташованих у межах відповідної території, чинне законодавство не визначає.

При цьому, стаття 91 Земельного кодексу України покладає на власників земельних ділянок обов’язок щодо забезпечення їх використання відповідно до цільового призначення

У зв’язку з цим, можливість ігнорування наявного цільового призначення земельних ділянок при здійсненні функціонального зонування територій може мати наслідком виникнення правової колізії, за якої з одного боку власник земельної ділянки зобов’язаний забезпечити її використання відповідно до цільового призначення, а з іншого – якщо визначене містобудівною документацією функціональне призначення території буде несумісним з використанням земельної ділянки за її цільовим призначенням, сама ж держава унеможливлює виконання землевласником обов’язку, покладеного на нього статтею 91 Земельного кодексу України.

При цьому, відповідно до статті 90 Земельного кодексу України, спорудження жилих будинків, виробничих та інших будівель і споруд є невід’ємним правом землевласника, якщо при такому зведенні він не допускає порушень своїх обов’язків, у тому числі щодо дотримання цільового призначення земельної ділянки, правил добросусідства та обмежень, пов'язаних з встановленням земельних сервітутів та охоронних зон тощо.

---

[1] Порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 № 926. URL: https://surl.li/kmtidu (дата звернення: 01.09.2025).

Більш того, право на забудову земельної ділянки (з дотриманням цільового призначення та встановлених обмежень у використанні земель) фактично є складовою права користування нею.

Стаття 41 Конституції України[1] гарантує кожному право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, а тому конституційність фактичного унеможливлення права власника на користування належною йому земельною ділянкою відповідно до цільового призначення викликає сумнів. Особливо, зважаючи на те, що, як зазначено вище навіть необхідність залучення правовласника до процесу прийняття рішень щодо визначення функціонального призначення території, у межах якої знаходиться належна йому земельна ділянка, законодавством не передбачено.

При цьому, у випадку затвердження містобудівної документації, якою передбачене визначення функціонального призначення території, яке фактично унеможливить використання низки земельних ділянок відповідно до цільового призначення, тягар утримання таких земельних ділянок продовжуватимуть нести саме їх власники (користувачі), які при цьому можуть бути позбавлені можливості отримати економічний зиск з належного їх нерухомого майна.

Слід зауважити, що цільове призначення земельної ділянки напряму впливає на визначення розміру плати за землю, як обов'язкового платежу у складі податку на майно, що справляється у формі земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності (плати за землю).

Так, статтею 270 Податкового кодексу України[2] встановлено, що базою оподаткування є:

нормативна грошова оцінка земельної ділянки з урахуванням коефіцієнта індексації, визначеного відповідно до порядку, встановленого розділом XII Податкового кодексу України;

площа земельної ділянки, нормативну грошову оцінку якої не проведено.

Пункт 3 Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2021 № 1147[3] (далі – Методика нормативної грошової оцінки земельних ділянок) встановлює, що нормативна грошова оцінка земельної ділянки (Цн) визначається за такою формулою:

Цн = Пд х Нрд х Км1 х Км2 х Км3 х Км4 х Кцп х Кмц х Кні,

де Пд - площа земельної ділянки, квадратних метрів;

Нрд - норматив капіталізованого рентного доходу за одиницю площі згідно з додатком 1;

Км1 - коефіцієнт, який враховує розташування території територіальної громади в межах зони впливу великих міст;

Км2 - коефіцієнт, який враховує курортно-рекреаційне значення населених пунктів;

Км3 - коефіцієнт, який враховує розташування території територіальної громади в межах зон радіаційного забруднення;

Км4 - коефіцієнт, який характеризує зональні фактори місця розташування земельної ділянки;

Кцп - коефіцієнт, який враховує цільове призначення земельної ділянки відповідно до відомостей Державного земельного кадастру;

Кмц - коефіцієнт, який враховує особливості використання земельної ділянки в межах категорії земель за основним цільовим призначенням;

Кні - добуток коефіцієнтів індексації нормативної грошової оцінки земель за період від затвердження нормативу капіталізованого рентного доходу до дати проведення оцінки.

---

[1] Конституція України. URL: https://surl.lu/qtpglq (дата звернення: 01.09.2025).

[2] Податковий кодекс України. URL: https://surl.lt/skdcwa (дата звернення: 01.09.2025).

[3] Методика нормативної грошової оцінки земельних ділянок, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2021 № 1147. URL: https://surl.li/cnkioh (дата звернення: 01.09.2025).

Згідно з пунктом 11 вищеназваної Методики, коефіцієнт, який враховує цільове призначення земельної ділянки (Кцп), приймається відповідно до додатка 8 до неї.

Для прикладу: відповідно до підрозділу 03.10 додатку 8 до Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок, для земельних ділянок, призначених для будівництва та обслуговування адміністративних будинків, офісних будівель компаній, які займаються підприємницькою діяльністю, пов'язаною з отриманням прибутку, встановлено коефіцієнт 2,5.

У місті Києві ставка земельного податку для таких земельних ділянок визначена на рівні 1 % нормативної грошової оцінки[1].

Тобто, у разі затвердження містобудівної документації на місцевому рівні, відповідно до якої земельна ділянка, призначена для будівництва офісних будівель буде включена до меж функціональної зони «території кладовищ та крематоріїв», при обчисленні нормативної грошової оцінки такої земельної ділянки (а відповідно і ставки земельного податку) враховуватиметься коефіцієнт 2,5, а не 0,5 - коефіцієнт, який згідно з підрозділом 07.09 додатку 8 до Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок встановлений для земельних ділянок загального користування відведених під місця поховання.

При цьому, сам факт віднесення такої земельної ділянки до функціональної зони «території кладовищ і крематоріїв» не призведе до можливості її використання для даної цілі через законодавчо встановлену заборону на будівництво об'єктів всупереч цільовому призначенню земельної ділянки.

Описана вище ситуація дає підстави стверджувати, що **наявне правове регулювання питань щодо взаємозв'язку функціонального призначення територій та цільового призначення земельних ділянок, розміщених у їх межах є недосконалим**, передусім через неврегульованість питання впливу функціонального зонування територій на цільове призначення земельних ділянок, уже сформованих на момент затвердження відповідної містобудівної документації, а також земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомості (будівлі, споруди), призначення яких не відповідає функціональному призначенню відповідної території.

Аналіз судової практики, яка склалась при вирішенні спорів у цій сфері засвідчує її певну розрізненість. При цьому, навіть на рівні суду касаційної інстанції час від часу змінюються підходи до вирішення цієї категорії справ.

Зокрема, розглянувши справу, предметом якої було визнання протиправним та нечинним рішення Сумської міської ради про затвердження містобудівної документації в частині включення належної позивачу земельної ділянки до певних функціональних зон, що у подальшому призвело до відмови у видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, Верховний Суд у червні 2022 року зазначив, що «суди першої та апеляційної інстанцій дійшли обґрунтованого висновку про те, що віднесення належної позивачу на праві приватної власності земельної ділянки до зони об'єктів природно-заповідного фонду (Р-1), та частково до рекреаційної зони озеленених територій загального користування (Р-3), що забороняє капітальне будівництво, порушує його право приватної власності на землю щодо володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою на власний розсуд, зокрема, будувати житловий будинок та інші будівлі і споруди, самостійно господарювати на землі, тобто, використовувати земельну ділянку відповідно до її цільового призначення»[2].

Разом із цим, у січні 2025 року при розгляді справи щодо визнання протиправним і скасування рішення щодо відмови у наданні будівельного паспорта та зобов'язання його видати, Верховний Суд зазначив, що «зважаючи на те, що містобудівною документацією на місцевому рівні спірну земельну ділянку визначено як таку, що призначається для повсякденного відпочинку населення з особливими умовами використання, суд першої

---

[1] Таблиця № 1 до додатка 3 до рішення Київської міської ради від 23.06.2011 № 242/5629 (у редакції рішення Київської міської ради від 18.10.2018 № 1910/597). URL: https://surl.li/ihtdoo (дата звернення: 02.09.2025).

[2] Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01 червня 2022 року у справі № 480/3000/20. URL: https://surl.li/vcsxnm (дата звернення: 02.09.2025).

інстанції погодився із позицією відповідача про невідповідності намірів забудови земельної ділянки вимогам містобудівної документації на місцевому рівні, що в свою чергу … є прямою підставою для відмови у наданні будівельного паспорта забудови земельної ділянки». Верховний Суд погодився із зазначеною позицією, залишивши в силі рішення суду першої інстанції[1].

Наслідками вад законодавчого регулювання у цій сфері є передусім незахищеність інституту права власності, що у свою чергу негативно відображається на інвестиційному кліматі у державі.

Крім того, не повна врегульованість питання щодо визначення сфер застосування функціонального зонування територій та цільового призначення земельних ділянок, розташованих у їх межах, створює можливості для недобросовісних посадовців, уповноважених на прийняття рішень про надання або відмови у наданні адміністративних послуг, зокрема щодо надання містобудівних умов та обмежень чи будівельного паспорта забудови земельної ділянки, маніпулювати нормами законодавства в тому числі з метою одержання неправомірної вигоди, що також підтверджує необхідність виправлення означеної ситуації на нормативному рівні.

На додаток до зазначених вище негативних наслідків, викликаних вадами законодавчого регулювання питань щодо взаємозв'язку між функціональним призначенням території та цільовим призначенням земельних ділянок, встановленим до їх включення до меж відповідних функціональних зон, є наповнення містобудівної документації проектними рішеннями, виконання яких на практиці стає неможливим, або принаймні суттєво ускладненим через тривалі судові спори із землевласниками. Відтак, може мати місце ситуація, за якої реалізуються одні проектні рішення містобудівної документації (наприклад, пов'язані з ущільненням житлової забудови) за відсутності реалізації інших, нерозривно пов'язаних з першими (наприклад, щодо забезпечення відповідної території об'єктами соціальної інфраструктури), що лише розбалансовує існуючу містобудівну ситуацію.

Крім того, опитування представників експертного середовища, дотичних до процесу розроблення містобудівної документації, виявило, що наразі однією з головних проблем, яка суттєво гальмує та ускладнює ці роботи є **складність отримання вихідних даних, врахування яких є необхідною умовою при розробленні такої документації**.

Системний підхід до забезпечення сталого розвитку спроможної територіальної громади, спрямованого на збалансованість соціальних, економічних і екологічних складових, вимагає наявність інформаційного забезпечення, яке забезпечує наявність актуальних інтероперабельних вихідних даних, які відіграють ключову роль і є основою для прийняття рішень, прогнозування та оцінки можливих сценаріїв розвитку територій. Вагомість вихідних даних визначається їх точністю, актуальністю та повнотою. Повнота даних є фундаментальним чинником, завдяки якому забезпечується комплексний, всебічний аналіз територій розвиток яких підлягає плануванню і виражається в наявності всіх необхідних та релевантних даних[2].

При цьому, завідувач кафедри землеустрою і кадастру, професор Київського національного університету будівництва і архітектури Петраковська М.Ю. та доцент кафедри землеустрою і кадастру цього ж університету Михальова М.Ю. зазначають, що узагальнення законодавчих положень і сталої практики проєктування свідчить, що основними вихідними даними при розробленні КППР є:

1) атрибутивні дані – кількісні та якісні характеристики об'єктів (показники сучасного стану, проєктні показники, прогнозовані показники та індикатори);

---

[1]Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29.01.2025 у справі № 600/3670/22-а. URL: https://surl.li/lkbjua (дата звернення: 02.09.2025).

[2] О.С. Петраковська, М.Ю. Михальова «Вихідні дані при розробленні містобудівної документації місцевого рівня» Науковий журнал «Технічні науки та технології» № 2 (36) (2024) URL: https://surl.lt/rcaqui (дата звернення: 02.09.2025).

2) геопросторові дані містобудівної документації – набори геопросторових даних, що отримуються з національної інфраструктури геопросторових даних, реєстрів, кадастрів, інших інформаційних систем;

3) метадані – дані щодо джерел, точності, статусу, способу отримання та інших характеристик геопросторових даних містобудівної документації;

4) топографічні карти.

Простими словами: якісне планування та визначення пріоритетів перспективного розвитку відповідних територій потребує передусім збору величезного масиву актуальних даних про такі території, зокрема щодо демографічної ситуації, кліматичних особливостей, структури землекористування, наявності режимоутворюючих об'єктів, під яким та /або навколо яких у зв'язку з їх природними або набутими властивостями згідно із законом встановлюються обмеження у використанні земель тощо.

Особливої актуальності це питання набуло у зв'язку з реформою просторового планування на місцевому рівні, запровадженою Законом № 711, яка, окрім іншого, передбачає, що обмеження у використанні земель (територій), визначені комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади, генеральним планом населеного пункту, детальним планом території, підлягають внесенню до містобудівного кадастру, а також Державного земельного кадастру в порядку, встановленому Законом України «Про Державний земельний кадастр» (частина п'ята статті 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Запровадження такого підходу мало на меті подальшу автоматизацію адміністративно-дозвільних процедур, розширення інструментарію для здійснення контролю у сфері містобудування, як з боку уповноважених на це державних органів, так із боку інститутів громадянського суспільства, а також забезпечення правової визначеності при здійсненні оцінки правового статусу відповідних територій в частині наявного режиму забудови.

Тобто, виконання вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині ідентифікації всіх режимоутворюючих об'єктів та обмежень у використанні земель, які поширюються на територію щодо якої розробляється відповідна містобудівна документація на місцевому рівні та внесення відомостей про такі обмеження до Державного земельного кадастру дасть змогу:

для інвесторів: більш ефективно оцінювати можливість та економічну ефективність реалізації того або іншого проекту;

для контролюючих та правоохоронних органів та громадськості: чітко і недвозначно ідентифікувати факт дотримання або порушення наявного режиму забудови відповідної території з боку суб'єктів містобудівної діяльності;

для держави в цілому: мінімізувати корупційні ризики, пов'язані з можливістю суб'єктивної оцінки наявного режиму забудови відповідної території посадовими особами; посилити превентивні заходи, направлені на запобігання скоєнню правопорушень (наприклад, шляхом запровадження автоматичних перевірок проектів містобудівних умов та обмежень забудови земельних ділянок чи проектної документації будівництво на предмет дотримання обмежень у використанні земель шляхом електронної інформаційної взаємодії Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва з Державним земельним кадастром), а як наслідок знизити суспільну напругу викликану хаотичною забудовою, та покращити інвестиційний клімат в державі.

Водночас, забезпечення виконання цих вимог, а як наслідок актуальність розробленої містобудівної документації повністю залежить від повноти та якості зібраних вихідних даних, про що зокрема наголошується у роз'яснені експертів[1].

---

[1] «Як зібрати вихідні дані для комплексного плану» портал «Децентралізація» 11.10.2024. URL: https://surl.lu/fysopr (дата звернення: 02.09.2025).

Перелік вихідних даних для розроблення містобудівної документації на місцевому рівні наведений у частині восьмій статті 16-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та пункті 40 Порядку розроблення містобудівної документації.

Водночас, перелік та формат вихідних даних, зазначений в цих документах, не є вичерпним. Остаточний перелік та формат вихідних даних складається після укладання договору та погодження з розробником[1].

При цьому, слід зауважити, що частина восьма статті 16-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначаючи низку відомостей, які використовуються при розробленні комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, встановлює, що склад та джерела отримання зазначених відомостей визначаються Кабінетом Міністрів України. Замовник та розробник комплексного плану мають право на їх безоплатне отримання від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій у наявній (цифровій, текстовій, графічній та іншій) формі.

Натомість, на рівні постанови Уряду, в Порядку розроблення містобудівної документації (пункт 40) також затверджений невичерпний перелік вихідних даних. При цьому, зазначено, що склад та джерела вихідних даних, а також формат їх надання визначаються замовником з урахуванням вимог до структури бази геопросторових даних, визначених відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 632 «Про визначення формату електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території»[2].

Таким чином, питання щодо визначення вичерпного складу та джерел отримання вихідних даних, необхідних для розроблення містобудівної документації на місцевому рівні залишилось практично не врегульованим.

На практиці, законодавча неврегульованість цього питання, поєднана з фактичною відсутністю юридичної відповідальності за необґрунтовану відмову у наданні вихідних даних, за оцінкою представників експертного середовища, є однією з важливих причин, що ускладнює розроблення містобудівної документації та може негативно позначитись на її якості.

При цьому, відсутність чіткої інформації про розпорядників значної частини відомостей, які є необхідними для розроблення містобудівної документації, може мати наслідком витрачання значного обсягу часу на бюрократичну переписку з відповідними органами та суб'єктами господарювання.

Пункт 40 Порядку розроблення містобудівної документації встановлює, що центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районі держадміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, а також підприємства, установи та організації, що належать до сфери їх управління, зобов'язані надавати вихідні дані для розроблення містобудівної документації відповідно до запиту виконавчого органу сільської, селищної, міської ради в необхідному обсязі, відповідно до наявних у відповідних органах та установах даних.

Інформаційні матеріали та доступ до відповідних кадастрів та реєстрів, відповідних інформаційних систем повинні бути надані протягом 10 робочих днів після надходження відповідного запиту.

Водночас, зазначені вище норми про обов'язок державних органів, підприємств, установ та організацій безоплатно надавати відповідну інформацію на запит замовника містобудівної

---

[1] «Розробка комплексних планів. Посібник для громад. За результатами пілотного Проєкту USAID «Впровадження вимог Закону України №711-IX від 17.06.20 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель»» при розробленні комплексних планів Роганської та Пісочинської територіальних громад Харківської області» (стор. 19). URL: https://surl.li/dghtai (дата звернення: 02.09.2025).

[2] Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 632 «Про визначення формату електронних документів комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території». URL: https://surl.li/pfrnih (дата звернення: 02.09.2025).

документації мають де-факто декларативний характер через відсутність на законодавчому рівні будь-яких норм щодо правових наслідків ігнорування такого обов'язку.

На проблемах, пов'язаних зі збором вихідних даних для розроблення містобудівної документації на місцевому рівні наголошується у Практичних рекомендаціях з розробки систем управління електронними ресурсами за допомогою цифрових технологій, проєктів просторового планування та інтегрованого підходу на прикладі Дружківської міської територіальної громади Донецької області[1]:

«На жаль, часто розпорядники вихідних даних не зацікавлені ділитися ними з органами місцевого самоврядування. ... Проблематика отримання вихідних даних пов'язана насамперед із тим, що більшість доступних даних не оновлюються, дані доступні лише в паперовому вигляді, не опубліковані на порталі національної інфраструктури геопросторових даних. Наприклад, на початковому етапі збору й аналізу вихідних даних інформацію щодо мереж електропостачання планували взяти з Проєкту районного планування території районів. Але під час детальнішого аналізу виявилося, що вона застаріла і є необхідність звернутися до підприємств-постачальників газу та електроенергії. Проблематичним є отримання інформації також від підприємств і установ приватної форми власності. Наприклад, від обласних газопостачальних компаній отримали відмову щодо надання інформації з огляду на те, що вона є конфіденційною або становить комерційну таємницю. Отже, ідентифікувати магістральні мережі за наявними картографічними матеріалами навряд вийде, оскільки для визначення обмежень потрібно знати тиск, діаметр труби тощо. Вихід із такої ситуації лише один — працювати зі спеціалістами відповідних установ, які знаходяться у громадах і відповідають за контроль використання ними енергоресурсів. Проблемним також є отримання матеріалів лісовпорядкування, необхідних для уточнення загальних меж земель, що перебувають у постійному користуванні лісогосподарських підприємств, для визначення складу угідь земель і визначення місцезнаходження об'єктів ПЗФ. Матеріали лісовпорядкування здебільшого наявні тільки в паперовому вигляді, їх надання для виготовлення сканованих копій неможливе, адже їх щодня використовують у роботі лісового господарства. Особливої уваги потребує робота органів Держгеокадастру. Отримання ортофотопланів, виконаних відповідно до Угоди про позику (Проєкт «Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток системи кадастру») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, майже неможливе. Складнощі виникають у самій структурі Держгеокадастру — в них немає роз'яснень і відповідних інструкцій, чи може така інформація бути наданою стороннім організаціям, установам. Також потрібно зазначити, що механізм отримання найоб'ємнішої та найважливішої інформації, а саме — файлів обміну інформацією про результати робіт із землеустрою — недостатньо законодавчо врегульований. Нині відсутня технічна можливість за одним запитом отримати інформацію про всі необхідні земельні ділянки чи всі земельні ділянки в межах громади. Процес отримання цієї інформації потребує чимало часу, його виконують лише в розрізі кожної земельної ділянки. Також складним є отримання інформації щодо об'єктів культурної спадщини, оскільки в більшості обласних управлінь культури немає будь-яких графічних матеріалів із зазначенням розташування цих об'єктів, що викликає складності в ідентифікації їх просторового розташування. Тут роботу потрібно виконувати разом із представниками обласних управлінь щодо ідентифікації місцезнаходження об'єктів культурної спадщини. Із загальних проблем відзначимо такі:

- низьке інформаційне забезпечення у відповідних службах надавачів вихідної інформації;
- складна взаємодія з газорозподільчими та енергорозподільчими компаніями;

[1] «Практичні рекомендації з розробки систем управління електронними ресурсами за допомогою цифрових технологій, проєктів просторового планування та інтегрованого підходу на прикладі Дружківської міської територіальної громади Донецької області», розроблені в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки Європейського Союзу (ЄС) 31.08.2023 (стор. 29-31). URL: https://surl.li/bfbmwj (дата звернення: 03.09.2025).

- неоднорідне інформаційне середовище й підходи в кожному районі навіть однієї області;

- застарілі планово-картографічні матеріали, а також містобудівна документація;

- частину запитів, що стосуються надання інформації з Державного земельного кадастру чи Фонду документації з землеустрою, треба подавати через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). А отже, такі запити заявник має подавати особисто, тобто громади мають готувати доручення на ім'я людини, що представлятиме їхні інтереси».

При цьому, доцільно додатково зупинитись на **питаннях, пов'язаних з отриманням вихідних даних щодо об'єктів культурної спадщини**, на складнощах відносно яких акцентують автори зазначених вище практичних рекомендацій.

Без допомоги розпорядника інформації інколи неможливо її проаналізувати. Зокрема, інформація про місце розташування об'єктів культурної спадщини міститься у архівних даних, які самостійно важко інтерпретувати, оскільки опис виконано дуже наближено. Наприклад, у паспорті пам'ятки культури сказано, що вона знаходиться за 1,5 км на північ від населеного пункту. За таким описом її важко буде знайти, але при зверненні до розпорядника інформації з проханням сприяти в ідентифікації пам'ятки при особистій зустрічі пам'ятку можна знайти та нанести на картографічну основу[1].

Подібна ідентифікація об'єктів культурної спадщини (на кшталт «об'єкт знаходиться за 1,5 км на північ від населеного пункту») не лише ускладнює та здорожує розроблення містобудівної документації, а і несе пряму загрозу самим об'єктам. Крім того, така ситуація створює суттєві виклики для реалізації будь-якого інвестиційного проекту, пов'язаного з фактичним освоєнням територій, оскільки на будь-якому етапі його реалізації може виявитись факт розташування об'єкта культурної спадщини в безпосередній близькості до об'єкта будівництва і, як наслідок: суспільний спротив, приписи контролюючих органів, а інколи і порушення кримінальних проваджень. Правова невизначеність щодо наявності або відсутності режиму обмеженого використання відповідних територій створює і корупційні ризики через потенційну можливість недобросовісних представників дозвільних органів ідентифікувати відповідний режим забудови території на етапі, наприклад, видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, або «заплющити очі» зважаючи на відсутність точних координат об'єкта, що охороняється відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини».

З метою виправлення означеної ситуації, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 № 1423[2] внесена низка змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини»[3], направлених на забезпечення чіткої ідентифікації в просторі режимоутворюючих об'єктів культурної спадщини, зокрема встановлено, що науково-проектна (науково-дослідна) документація, яка передбачає визначення меж та режимів використання об'єктів культурної спадщини та територій, які охороняються відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» (територія пам'ятки культурної спадщини, зони охорони пам'ятки, історико-культурного заповідника, історико-культурної заповідної території, територія об'єкта всесвітньої спадщини та його буферної зони тощо) обов'язково повинна містити у своєму складі документацію із землеустрою, на підставі якої відомості про режимоутворюючі об'єкти культурної спадщини, межі та режими використання територій, що охороняються відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» підлягають внесенню до Державного земельного кадастру.

---

[1] «Як розробити комплексний план. Посібник для професіоналів» підготовлений у рамках Програми USAID з аграрного і сільського розвитку (АГРО) (стор. 15). URL: https://surl.li/kykibt (дата звернення: 03.09.2025).

[2] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 № 1423-IX. URL: https://surl.lu/rtasrj (дата звернення: 03.09.2025).

[3] Закон України «Про охорону культурної спадщини». URL: https://surl.lu/fubwgs (дата звернення: 03.09.2025).

Цим же Законом визначені нормативні межі та режим використання територій пам'яток культурної спадщини, які діють до затвердження науково-проектної (науково-дослідної) документації з визначення меж та режимів використання щодо кожної з пам'яток (стаття 14-1 Закону України «Про охорону культурної спадщини»).

Наприклад: для для пам'яток архітектури – 20 метрів навколо периметра забудови; для пам'яток садово-паркового мистецтва, історії, монументального мистецтва, ландшафтних, містобудування - територією, зайнятою пам'яткою; тощо.

Контур пам'ятки або орієнтовні координати географічного центру (центроїда) знахідки фрагмента ділянки археологічного культурного шару фіксуються в обліковій документації, складовою якої є технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж території пам'ятки, що затверджується:

центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, - щодо пам'яток національного значення;

органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями - щодо пам'яток місцевого значення.

Протягом трьох робочих днів з дня затвердження технічної документації орган, що її затвердив, має забезпечити подання заяви про внесення встановлених документацією обмежень у використанні земель до Державного земельного кадастру.

Протягом терміну дії нормативно встановленого режиму використання таких територій забороняється:

проведення робіт з нового будівництва, а також будівельних робіт на існуючих об'єктах, якщо наслідком виконання таких робіт стане збільшення висотності такого об'єкта або збільшення більш як на 15 відсотків зовнішніх геометричних розмірів його фундаменту, або зменшення відстані від такого об'єкта до пам'ятки, що охороняється;

розміщення пов'язаних фундаментом із землею (ґрунтом) тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, нових елементів благоустрою (крім засобів зовнішньої реклами, що розміщені з дотриманням правил, затверджених у межах повноважень органами місцевого самоврядування, щодо типів (видів) рекламних засобів з урахуванням зонування території та/або місць їх розміщення згідно з текстовими та графічними матеріалами).

Метою запровадження таких змін було встановлення практичного механізму, направленого на забезпечення захисту об'єктів культурної спадщини, незалежно від наявності затвердженої науково-проектної (науково-дослідної) документації щодо відповідного об'єкта.

Недоліком нормативного визначення меж та режимів використання територій, що охороняються відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» є нівелювання індивідуальних обставин, притаманних кожному конкретному об'єкту (якийсь об'єкт розташовано на висоті, а інший навпаки у низині, що ускладнює його видове розкриття; якийсь об'єкт розташовано «в полі», інший посеред щільної міської забудови тощо).

За таких умов, шлях в бік врахування особливостей кожного індивідуально визначеного об'єкта культурної спадщини є хоч і складнішим та більш вартісним механізмом, направленим на забезпечення охорони таких об'єктів, проте його поступове впровадження надає очевидні переваги, адже з одного боку надає можливості збільшити межі охорони та/або посилити режим використання відповідної території у випадках, коли це є необхідним для збереження та видового розкриття відповідного об'єкта, а з іншого – надає можливість більш гнучко підходити до запровадження обмежень у використанні земель, збалансовуючи необхідність збереження пам'яток з потребами розвитку територій та збільшення їх інвестиційної привабливості.

Водночас, практична реалізація такого підходу, як і всієї реформи у сфері охорони культурної спадщини, передбаченої Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері

земельних відносин» від 28.04.2021 № 1423 є вкрай ускладненою через неприйняття підзаконних нормативно-правових актів, передбачених цим Законом.

Зокрема, до цього часу **не прийнятими залишаються**:

порядок визначення меж та режимів використання території пам'ятки та затвердження науково-проектної документації, який відповідно до частини першої статті 14-1 Закону України «Про охорону культурної спадщини» затверджується Кабінетом Міністрів України;

порядок визначення режимів використання пам'яток та затвердження науково-проектної (науково-дослідної) документації, який відповідно до частини другої статті 24 Закону України «Про охорону культурної спадщини» встановлюється Кабінетом Міністрів України;

порядок визначення меж і режимів використання зон охорони, затвердження науково-проектної документації та внесення змін до неї, який згідно з частиною першою статті 32 Закону України «Про охорону культурної спадщини» встановлюється Кабінетом Міністрів України;

порядок визначення меж і режимів використання буферної зони та внесення змін до них, затвердження науково-проектної документації, який відповідно до частини третьої статті 32 Закону України «Про охорону культурної спадщини» встановлюється Кабінетом Міністрів України;

порядок розроблення та затвердження плану організації території історико-культурного заповідника, історико-культурної заповідної території, який відповідно до частини шостої статті 33 Закону України «Про охорону культурної спадщини» встановлюється Кабінетом Міністрів України;

кваліфікаційні вимоги, яким повинні відповідати науково-проектні чи науково-дослідні організації, які можуть бути розробниками науково-проектної документації у сфері охорони культурної спадщини, які відповідно до частини п'ятої статті 33-4 Закону України «Про охорону культурної спадщини» визначаються Кабінетом Міністрів України;

порядок проведення археологічних досліджень, який відповідно до частини першої статті 35 Закону України «Про охорону культурної спадщини» визначається Кабінетом Міністрів України.

Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на територіях історичних ареалів населених місць, який відповідно до частини четвертої статті 32 Закону України «Про охорону культурної спадщини» існує ще з 2002 року (постанова від 13.03.2002 № 318[1]). Проте, зміни, направлені на імплементацію положень, передбачених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 № 1423, до зазначеного Порядку досі не внесені.

Така ситуація має наслідком незавершеність правового регулювання питань, пов'язаних з визначенням меж та режимів використання територій, які охороняються відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини», що суттєво ускладнює якісне виконання робіт у сфері просторового планування.

Пункт 2.5.2 Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220[2], окрім іншого передбачає, що «Крім відсутності єдиного і повного переліку об'єктів культурної спадщини, складнощі полягають також у невстановленні режимів і меж історичних ареалів населених місць, меж і режимів використання зон охорони об'єктів культурної спадщини, затверджених науково-проектною документацією, невинесення їх в натурі».

Водночас, визначення режимів використання відповідних територій та винесення в натуру меж, у яких діють такі режими, в умовах фактичної відсутності правового регулювання

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 318 «Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць». URL: https://surl.lu/hekfgt (дата звернення: 04.03.2025).

[2] Державна антикорупційна програма на 2023 – 2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: https://surl.lu/pthdup (дата звернення: 04.09.2025).

через незатвердження Урядом відповідних порядків, є неможливим, а відтак проблема залишається актуальною.

Розглядаючи проблеми у сфері охорони культурної спадщини, які мають негативний вплив на питання просторового планування, необхідно також згадати про факт недосягнення очікуваного стратегічного результату 1 щодо подолання проблеми, визначеної пунктом 3.5.2 «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» розділу 3 Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, затвердженої Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» щодо проведення інвентаризації об'єктів культурної спадщини, за наслідками якої оновлення переліку історичних населених місць; забезпечення наповнення та публічності електронного реєстру об'єктів культурної спадщини.

Частина четверта статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлює, що для населених пунктів, внесених до Списку історичних населених місць України, у межах визначених історичних ареалів у складі генерального плану населеного пункту визначаються режими регулювання забудови та розробляється історико-архітектурний опорний план, в якому зазначається інформація про об'єкти культурної спадщини та зони їх охорони.

При цьому, історико-архітектурний опорний план є досить коштовною документацією[1], а висока вартість виконання робіт є суттєвим чинником, який гальмує процеси, пов'язані з розробленням містобудівною документацією в Україні.

Список історичних населених місць України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 № 878[2], яка жодного разу не переглядалась незважаючи на суттєві зміни, які мали місце в Україні з того часу, як то прийняття Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»[3], знищення величезної кількості пам'яток внаслідок російсько-української війни тощо.

Також, не виконаними залишаються зазначені вище положення Державної антикорупційної програми щодо забезпечення наповнення та публічності електронного реєстру об'єктів культурної спадщини, що також ускладнює пошук відомостей про наявні на відповідній території об'єкти культурної спадщини та їх ідентифікацію на місцевості.

Крім того **недостатньо врегульованим є наразі питання отримання інформації про державні інтереси**, які необхідно врахувати під час розроблення містобудівної документації на місцевому рівні.

Відповідно до підпункту 10 пункту 2 Порядку розроблення містобудівної документації, державні інтереси – це визначені Генеральною схемою планування території України, схемами планування окремих частин території України, схемами планування окремих частин Автономної Республіки Крим, областей (районів), іншими документами державного планування державного та регіонального рівня вимоги щодо переважного функціонального використання окремих територій, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, відновлення та сталого використання природних ресурсів, необхідності розміщення об'єктів, що мають загальнодержавне та/або регіональне значення

---

[1] Наприклад, обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, розміру бюджетного призначення, очікуваної вартості предмета закупівлі «Розроблення історико-архітектурного опорного плану з визначення меж і режимів використання зон охорони пам'яток, історичних ареалів селища Немирів» від 14.12.2024; Офіційний вебсайт Яворівської міської ради Яворівського району Львівської області. URL: https://surl.li/hitaku (дата звернення: 04.09.2025).

[2] Список історичних населених місць України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.2021 № 878. URL: https://surl.li/dqwupj (дата звернення: 04.09.2025).

[3] Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». URL: https://surl.li/hqugcl (дата звернення: 04.09.2025).

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (частина п’ятнадцята статті 16-1, частина восьма статті 17) передбачає одним з обов’язків виконавчого органу сільської, селищної, міської ради звернення до обласної державної адміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Мінрозвитку (для громад із центром у містах Києві та Севастополі, обласному центрі, місті обласного значення), щодо визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення відповідної містобудівної документації.

Відповідно до пункту 42 Порядку розроблення містобудівної документації, під час підготовки матеріалів щодо державних інтересів та інтересів суміжних територіальних громад враховуються:

містобудівна документація державного та регіонального рівня, містобудівна документація територій суміжних територіальних громад щодо суміжних територій;

оперативні цілі та основні завдання, що забезпечують досягнення стратегічних цілей, наведених у додатку 2 до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695, регіональна стратегія розвитку, що поширюється на територію територіальної громади, стратегії розвитку суміжних територіальних громад;

прогнози та програми економічного і соціального розвитку, галузей економіки, прийняті на державному, обласному, районному та місцевому рівні, що поширюються на територію територіальної громади;

стратегії, програми та плани у сфері охорони навколишнього природного середовища і сталого використання земель, ґрунтів, вод, лісів та інших природних ресурсів, формування екомережі, плани управління річковими басейнами;

наявні відомості та розрахункові планові показники для розроблення розділу «Інженерно-технічні заходи цивільного захисту».

Державні інтереси надаються у формі офіційних листів обласних держадміністрацій, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Мінрозвитку, з інформаційними матеріалами щодо державних інтересів, у тому числі витягів з Генеральної схеми планування території України, відповідної схеми планування території державного та/або регіонального рівня (у разі затвердження таких документів або внесення змін до них після 1 січня 2025 р.), які доповнюються інформацією з інших документів державного планування, затверджених в установленому законодавством порядку (концепцій, стратегій, цільових програм).

При цьому, як зазначає Асоціація міст України у аналітичній записці «Містобудування: актуальні проблеми та шляхи вирішення»[1]: місцева документація має враховувати положення МБД державного і регіонального рівнів, це вимога закону щодо врахування «державних інтересів». Однак, Генеральна схема планування територій України затверджена у 2002 році, її реалізація завершена у 2020 році. Таким чином, дані з МБД державного та регіонального рівнів, які отримують громади для розроблення МБД, є неякісними та неактуальними. В багатьох громадах значний відсоток території знаходиться під державними підприємствами, які занепадають, проте від держави відсутня інформація щодо розвитку цих підприємств та територій. А отже, громади не можуть врахувати ці вихідні дані для комплексного планування своєї території. Тобто, маємо низку рішень на рівні держави, які змушують на місцях неефективно витрачати кошти в довгостроковій перспективі.

До складу державних інтересів можуть бути включені вимоги, спрямовані на реалізацію будь-якого державного документа стратегічного характеру (концепції, стратегії, плану, програми тощо). При цьому, зазначені документи, які приймаються різними відомствами, не систематизовані та не взаємоузгоджені між собою. Для прикладу, одночасно можуть прийматись програмні документи спрямовані на обмеження господарської діяльності (з метою захисту довкілля, культурної спадщини тощо) і документи, спрямовані на розвиток промисловості, енергетики тощо, які навпаки передбачають необхідність пожвавлення

[1] Аналітична записка Асоціації міст України «Містобудування: актуальні проблеми та шляхи вирішення» (стор.12). URL: https://surl.li/hinzkf (дата звернення: 04.09.2025).

інвестиційної діяльності, у тому числі в сфері будівництва. Законодавчо встановлені критерії для визначення переваги одного стратегічного документа над іншим у разі наявності суперечливих вимог, пов'язаних з практичним освоєнням відповідних територій (особливо у випадку, коли мова йде про документи одного рівня) – відсутні.

Стандартизовані вимоги до оформлення документів з державного планування, на підставі яких визначаються державні інтереси (наприклад, вимоги щодо наявності графічних матеріалів у відповідному масштабі з відповідними координатами, які дозволяють чітко і однозначно визначити території, на яких має бути реалізований той або інший захід), законодавчо не визначені.

За таких обставин, чинний механізм визначення державних інтересів передбачає наділення посадової особи, уповноваженої на визначення таких інтересів, надмірними дискреційними повноваженнями, за відсутності чітких критеріїв визначення державних інтересів.

Особливої актуальності це питання набуває, якщо зважити на те, що у зв'язку з реформою децентралізації, більшість земель в Україні перейшли в комунальну власність, а відтак вимоги щодо врахування державних інтересів при здійсненні просторового планування на місцевому рівні, у значній частині випадків пов'язане з вимогами держави щодо встановлення певного функціонального призначення земель територіальних громад.

Стаття 13 Конституції України встановлює, що усі суб'єкти права власності рівні перед законом, у зв'язку з чим, не заперечуючи необхідність інституту врахування державних інтересів при розробленні містобудівної документації на місцевому рівні, ступінь допустимого втручання держави у реалізацію територіальними громадами права комунальної власності на земельні ресурси, потребує чіткого визначення на законодавчому рівні (зокрема щодо визначення сфер, у яких встановлюється зобов'язання щодо врахування державних інтересів, чіткого переліку документів державного планування, на підставі яких такі інтереси визначаються тощо).

Ще одним питанням відносно збору вихідних даних для розроблення містобудівної документації, яке потребує законодавчого вирішення, є визначення порядку надання та використання матеріалів, які становлять державну таємницю, або не можуть вільно розповсюджуватись в умовах правового режиму воєнного стану з міркувань національної безпеки.

Як зазначено вище, з набранням чинності Законом № 711, містобудівна документація на місцевому рівні повинна включати відомості про всі режимоутворюючі об'єкти на відповідній території та пов'язані з ними обмеження у використанні земель. Водночас, відомості про такі об'єкти можуть мати «закритий» характер, що суттєво ускладнює, а інколи й унеможливлює одержання розробниками містобудівної документації таких відомостей. Для прикладу, Перелік обмежень у використанні земель та земельних ділянок, викладений у додатку 6 до Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 (в редакції постанови Кабінету Міністрів від 31.12.2024 № 1557)[1] передбачає, зокрема такі обмеження, як «зона особливого режиму використання земель навколо військової частини, інших військових формувань» (код 04.02), «зона особливого режиму використання земель навколо військових об'єктів» (код 04.03) тощо. При цьому, Звід відомостей, що становлять державну таємницю, затверджений наказом Центрального управління Служби безпеки України від 23.12.2020 № 383, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14.01.2021 за № 52/35674[2], передбачає віднесення до державної таємниці відомостей про: географічні координати (дислокацію) стаціонарного пункту

[1] Додаток 6 до Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051 (в редакції постанови Кабінету Міністрів від 31.12.2024 № 1557) URL: https://surl.li/wcavoz (дата звернення: 10.12.2025)

[2] Звід відомостей, що становлять державну таємницю, затверджений наказом Центрального управління Служби безпеки України від 23.12.2020 № 383, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14.01.2021 за № 52/35674 URL: https://surl.lu/eqafrd (дата звернення: 10.12.2025)

управління, об’єкта оперативного управління (діючого, запасного), пункту передислокації (№ статті ЗВДТ 1.3.3); дислокацію військових частин (установ) в особливий період (на воєнний час) (№ статті ЗВДТ 1.4.3); тощо.

Наслідком такої ситуації може бути **ігнорування наявності на території низки режимоутворюючих об’єктів при підготовці проектних рішень містобудівної документації**. Такою документацією може передбачатись, наприклад, віднесення до перспективної житлової забудови територій у безпосередній близькості до, умовно, складу боєприпасів, що створюватиме ризики, як для режиму безпеки військової інфраструктури, так і для життя та здоров’я фізичних осіб, що проживатимуть на такій території.

При цьому, важливим є не лише встановлення порядку одержання таких відомостей для розроблення містобудівної документації, а і порядку використання відповідних положень містобудівної документації, сформованих на підставі «закритих» даних, адже важливо не лише розробити і затвердити відповідну документацію, важливо ще й забезпечити її виконання, що не просто в умовах, якщо певні її положення (передусім щодо поширення на відповідну територію обмежень у використанні земель) будуть обмежені в доступі.

Особливої актуальності це питання набуває у зв’язку з тим, що на територіях, де затверджена містобудівна документація на місцевому рівні відповідно до вимог Закону № 711, дані Державного земельного кадастру про обмеження у використанні земель стануть практично єдиним джерелом інформації про режим забудови земельної ділянки, що зазначається у містобудівних умовах та обмеженнях (стаття 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Також, питанням, яке потребує невідкладного законодавчого врегулювання є забезпечення досягнення очікуваних стратегічних результатів 2-3 щодо подолання проблеми, визначеної пунктом 3.5.1. «Непублічність інформації у сфері містобудування та землеустрою обумовлює корупцію та можливість здійснювати будівництво всупереч вимогам законодавства» розділу 3 Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, затвердженої Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки»[1] щодо:

створення єдиного електронного Містобудівного кадастру, який є платформою для надання всіх адміністративних послуг у сфері містобудівної діяльності, публічним джерелом містобудівної інформації, а також набрання чинності містобудівною документацією з моменту її внесення до Містобудівного кадастру та присвоєння просторового індексу;

інтеграції Містобудівного кадастру з іншими реєстрами, кадастрами та базами даних, забезпечення контролю актуальності та достовірності даних у реєстрах та встановлення відповідальності за своєчасність і достовірність внесеної до них інформації.

Згідно з описом проблеми 2.5.1 «Непублічність інформації у сфері містобудування та землеустрою обумовлює корупцію та можливість здійснювати будівництво всупереч вимогам законодавства» пункту 2.5. «Будівництво, земельні відносини та інфраструктура» Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220[2], у розрізі публічності інформації у сфері містобудування залишається проблемним питання щодо містобудівної документації. Доступ до неї обмежений: не вся містобудівна документація оприлюднена, а та, що оприлюднена, подана не в повному обсязі та переважно лише у текстовому вигляді, тоді як графічна частина внесена лише частково і без можливості приближення для детального ознайомлення.

Заходами з виконання Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки (додаток 2 до Програми) передбачалось, окрім іншого:

1) наповнення Містобудівного кадастру на державному рівні відомостями та документами містобудівної документації (крім інформації, яка відповідно до закону становить державну таємницю або належить до інформації з обмеженим доступом);

---

[1] Антикорупційна стратегія на 2021 – 2025 роки, затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021 – 2025 роки». URL: https://surl.li/ernroz (дата звернення 11.09.2025).

[2] Державна антикорупційна програма на 2023 – 2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220 URL: https://surl.lu/pthdup (дата звернення: 04.09.2025)

2) надання можливості доступу в режимі перегляду до містобудівної документації за будь-якою адміністративно-територіальною одиницею чи територіальною громадою з деталізацією до окремої земельної ділянки (крім інформації, яка відповідно до закону становить державну таємницю або належить до інформації з обмеженим доступом);

3) надання можливості посадовим особам уповноважених органів містобудування та архітектури забезпечити завантаження містобудівної документації до Містобудівного кадастру на державному рівні;

4) забезпечення електронної інформаційної взаємодії між Містобудівним кадастром на державному рівні та національним геопорталом Національної інфраструктури геопросторових даних щодо отримання базових або тематичних наборів (видів) геопросторових даних та метаданих (відомості про геопросторові дані та/або сервіси), які використовуються для розроблення містобудівної документації.

Наразі, роботи із запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні, як інформаційно-комунікаційної системи державної форми власності виконуються в рамках експериментального проекту, передбаченого постановою Кабінету Міністрів України від 09.08.2024 № 909 «Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо запровадження містобудівного кадастру на державному рівні»[1].

Водночас, зазначений експериментальний проект має обмежений у часі період застосування та спливає за два роки з дня набрання чинності постановою щодо його запровадження, тобто 15.08.2026.

Крім того, пункт 12 вищеназваної постанови Уряду *рекомендує* органам місцевого самоврядування забезпечити:

1) протягом одного місяця з дня початку функціонування Містобудівного кадастру на державному рівні - підключення та доступ уповноважених посадових осіб органів місцевого самоврядування до електронних кабінетів користувача Містобудівного кадастру на державному рівні;

2) протягом шести місяців з дня початку функціонування Містобудівного кадастру на державному рівні - внесення до нього чинної містобудівної документації для відповідної території згідно з вимогами Порядку ведення Містобудівного кадастру на державному рівні під час реалізації експериментального проекту щодо запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні, затвердженого цією постановою.

Таким чином, за відсутності постійного законодавчого поля, експериментальний проект із запровадження містобудівного кадастру на державному рівні має обмежене застосування, як такий, що обмежений в часі та має рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування, При цьому, саме органи місцевого самоврядування відповідають за розроблення та прийняття містобудівної документації на місцевому рівні, яка безпосередньо визначає перспективи розвитку та функціональне призначення відповідних територій, а тому їх беззаперечна участь у запровадженні містобудівного кадастру на державному рівні є вкрай необхідною.

Крім того, голова Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку і містобудування Шуляк О.О. наголосила, що «на рівні закону було прописано, що ЄДЕССБ стане частиною майбутнього містобудівного кадастру державного рівня. Однак наразі у 2025 році, коли запуск кадастру вже відбувся у межах експериментального проєкту і саме питання його повноцінного запуску є у порядку денному і Уряду, і НАЗК, в Україні і досі не створено законодавства, яке закріпить його обов'язовість на рівні закону. … Законодавче підґрунтя створено для ЄДЕССБ, Реєстру пошкодженого і знищеного майна є, програми єВідновлення, реєстрації спеціального майнового права і дії в Україні 305 регламенту ЄС. Водночас для містобудівного кадастру державного рівня, який стане свого роду парасолькою для публічних цифрових сервісів у

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2024 № 909 «Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо запровадження Містобудівного кадастру на державному рівні» URL: https://surl.li/dnmetv (дата звернення: 09.09.2025)

сфері будівництва, які необхідні задля мінімізації корупційних ризиків в ній, немає. А це, переконана парламентарка, може становити загрозу для успішної реалізації цифрового курсу у цій сфері. «Якщо ми не закріпимо кадастр на рівні закону, то дуже легко буде відкотити ефект від цифровізації будівельної сфери назад. І повернутися до речей, які задовольняють чиновників, яким не потрібно, щоб завдяки цифрі, їх усували від прийняття рішень», – підкреслила голова Комітету містобудування»[1].

Крім того, інтерв'ювання представників експертного середовища, дотичних до процесу розроблення містобудівної документації виявило, що за наслідками виконання робіт з розроблення містобудівної документації, однакові відомості (щодо функціонального зонування територій та обмеження у використанні земель) вносяться двічі: до Державного земельного кадастру та Містобудівного кадастру на державному рівні, що суперечить положенням пункту 3 частини третьої статті 3 Закону України «Про публічні електронні реєстри»[2] в частині забезпечення одноразовості реєстрації та недопущення реєстрації реєстрової інформації одних реєстрів в інших реєстрах чи повторного внесення ідентичної інформації (змін до неї) про зареєстровані об'єкти, як одного з основних принципів, на яких базується діяльність у сфері публічних електронних реєстрів.

Слід зауважити, до Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» дійсно передбачає необхідність внесення відомостей містобудівної документації на місцевому рівні і до Державного земельного і до містобудівного кадастру (частини чотирнадцята – п'ятнадцята статті 16-1, частина п'ятнадцята статті 17, частина сьома статті 19 Закону). Водночас, механізм такого внесення цим Законом не визначено, у зв'язку з чим проблеми законодавчого характеру щодо забезпечення можливості одноразового внесення відомостей до інформаційно-комунікаційної системи державної форми власності (одного із зазначених вище кадастрів) з подальшою передачею необхідних відомостей до іншої інформаційно-комунікаційної системи (другого з цих кадастрів) – відсутні.

Також, зважаючи, що визначена інформація є необхідною для функціонування різних інформаційно-комунікаційних систем державної форми власності, необхідним є визначення на законодавчому рівні статусу зазначеної інформації в кожному з них (юридично значима інформація, що гарантується державою/довідкова інформація) та сфери застосування відомостей кожної з цих систем у частині, де вони перетинаються.

Ще одним питанням, яке потребує удосконалення законодавчого регулювання є **планування у просторі розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності**.

На сьогодні, законодавство, яке регулює питання розміщення тимчасових споруд є фрагментарним та суперечливим, не відповідає вимогам Закону України «Про адміністративні послуги», що у свою чергу має наслідком існування надмірних дискреційних повноважень посадових осіб, які породжують виникнення корупційних ризиків.

Відповідно до статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», тимчасова споруда торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності – це одноповерхова споруда, що виготовляється з полегшених конструкцій з урахуванням основних вимог до споруд, визначених технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд, і встановлюється тимчасово, без улаштування фундаменту.

Розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності здійснюється в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування.

Відповідно до Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку,

---

[1] Офіційний вебсайт Політичної партії «Слуга народу»: «Олена Шуляк: Без закону про містобудівний кадастр цифровізація будівництва може опинитися під загрозою»; URL: https://surl.li/qfeynb (дата звернення: 09.09.2025).
[2] Закон України «Про публічні електронні реєстри» URL: https://surl.li/nmhbiw (дата звернення: 09.09.2025).

будівництва та житлово-комунального господарства України 21.10.2011 № 244, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 22.11.2011 за № 1330/20068[1], підставою для розміщення тимчасової споруди для здійснення підприємницької діяльності є паспорт прив'язки, який видається уповноваженим органом містобудування та архітектури виконавчого органу сільської, селищної, міської ради або районної державної адміністрації.

При цьому, визначена досить складна процедура: спочатку замовник має звернутись до виконавчого органу сільської, селищної, міської ради або районної державної адміністрації (з відповідним пакетом документів), яка переправляє звернення уповноваженому органу містобудування та архітектури для визначення відповідності намірів щодо місця розташування тимчасової споруди містобудівній документації та будівельним нормам. Якщо порушень не встановлено, замовник повідомляється про це, після чого він може звернутись із відповідним пакетом документів уже до уповноваженого органу містобудування та архітектури, який розглядає подані документи та приймає рішення про видачу або не видачу паспорта прив'язки.

Такий підхід до регулювання порядку розміщення тимчасових споруд, по перше не повною мірою узгоджується із Законом України «Про адміністративні послуги»[2].

Стаття 1 цього Закону встановлює, що адміністративною послугою є результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону.

При цьому, видача паспорта прив'язки тимчасової споруди відповідає всім ознакам зазначеного терміну, позаяк він видається суб'єктом владних повноважень на підставі заяви фізичної або юридичної особи та створює підставу для розміщення такою особою тимчасової споруди, а відтак, за своєю правовою природою відноситься до адміністративної послуги.

Натомість, необхідність отримання паспорта прив'язки для розміщення тимчасової споруди запроваджена не законом, як того вимагає стаття 5 Закону України «Про адміністративні послуги», а на підзаконному рівні. Відповідно до рівні закону відсутні положення, наявність яких вимагає зазначена вище стаття, а саме:

1) найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;

2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;

3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;

4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;

5) граничний строк надання адміністративної послуги;

6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

По друге, не враховує вимоги Земельного кодексу України в частині наявності правових підстав для користування земельною ділянкою (її частиною). Розділ III цього Кодексу присвячений саме правам на землю, як то право власності (глава 14); право постійного користування (стаття 92), оренда (стаття 93), право земельного сервітуту (глава 16) тощо.

Пункт «в» частини першої статті 99 Земельного кодексу України передбачає наявність спеціального інструмента для оформлення права користування земельною ділянкою для цілей розміщення тимчасових споруд (малих архітектурних форм), а саме – спеціальний вид земельного сервітуту.

Натомість містобудівне законодавство жодних положень, направлених на взаємоузгодження порядку розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності з нормами земельного законодавства – не містить.

---

[1] Порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.10.2011 № 244, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 22.11.2011 за № 1330/20068; URL: https://surl.lu/ohtnvm (дата звернення: 09.09.2025)

[2] Закон України «Про адміністративні послуги» URL: https://surl.li/yvyrgz (дата звернення: 09.09.2025)

Відтак, виникає чимало питань, відсутність правової визначеності щодо яких, може сприяти виникненню корупційних правопорушень, зокрема: чи можна вважати самовільним зайняттям земельної ділянки господарювання на ній без правовстановлюючого документа, але за наявності чинного паспорта прив'язки? чи може орган місцевого самоврядування вільно розпоряджатись земельною ділянкою (продати, передати в оренду тощо), де виданий паспорт прив'язки? чи повинна особа, якій видано паспорт прив'язки і яка фактично господарює на землі, отримуючи від цього прибуток, сплачувати плату за землю? тощо.

Проблема поглиблюється ще й тим, що за даними інформаційно–комунікаційних систем державної форми власності (Державного земельного кадастру, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно), земельна ділянка на якій розміщено тимчасову споруду для здійснення підприємницької діяльності, може обліковуватись, як вільна від будівель, споруд та прав третіх осіб.

Співставлення цих питань з предметом дослідження дає змогу виявити додаткову проблему чинного регулювання, а саме відсутність комплексного підходу до розміщення тимчасових споруд. Тобто, замість того, щоб надати органам місцевого самоврядування дієвий інструмент планування розміщення таких споруд (який би мінімізував ризики захаращення вулиць населених пунктами та спотворення їх архітектурного вигляду, а навпаки створював рівні умови для розвитку малого бізнесу на території громади та наповнення місцевих бюджетів), чинне регулювання «консервує» існуючу систему з усіма наявними ризиками.

Проблемою чинного регулювання розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності є відсутність будь-яких вимог щодо надання права на розміщення цих споруд на конкурентній основі, що також потенційно може сприяти отриманню такого права на підставі неформальних домовленостей, у тому числі на «платній основі»[1] з особами, уповноваженими на прийняття рішення. Зокрема, у 2023 році онлайн-видання «Економічна правда»[2] цитуючи свого співрозмовника згадувала про наявність «квот» на розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності у місті Києві, якими володіли, у тому числі представники місцевої влади, правоохоронних органів тощо.

На практиці, вади законодавчого регулювання в цій сфері призвели до запровадження різного підходу до вирішення цього питання на рівні органів місцевого самоврядування.

Для прикладу, Київська міська рада рішенням від 13.06.2024 № 915/8881[3] затвердила Положення про тимчасове користування окремими елементами благоустрою комунальної власності для розміщення тимчасових споруд торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення, та внесення змін до деяких рішень Київської міської ради, згідно з пунктом 1.6 якого у разі відсутності права власності/користування земельною ділянкою особа, яка має намір розмістити тимчасовий об'єкт підприємницької та іншої діяльності, зобов'язана отримати право оренди окремого елементу благоустрою комунальної власності з метою подальшого розміщення на ньому такого об'єкта.

Під окремим елементом благоустрою в цьому випадку розуміється частина покриття площ (майданів), вулиць, доріг, проїздів, алей, бульварів, тротуарів, пішохідних зон і доріжок відповідно до чинних норм і стандартів та інші елементи благоустрою, визначені нормативно-правовими актами.

Простими словами: для розміщення тимчасової споруди для здійснення підприємницької діяльності в місті Києві необхідно не лише зібрати пакет документів, визначений у Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької

---

[1] Вікторія Тарасова: «В Одесі судитимуть чиновника міськради, який вимагав 100 тис. грн за кіоски». Онлайн-медіа «048.ua». URL: https://surl.li/icbxxx (дата звернення: 09.09.2025).

[2] Олександр Колесніченко «Місто кіосків. Як в Києві з'являються та зникають МАФи». Онлайн-мендіа «Економічна правда» від 11.07.2023. URL: https://surl.lu/jyxbbg (дата звернення: 09.09.2025).

[3] Рішення Київської міської ради від 13.06.2024 № 915/8881 «Про затвердження Положення про тимчасове користування окремими елементами благоустрою комунальної власності для розміщення тимчасових споруд торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення, та внесення змін до деяких рішень Київської міської ради». URL: https://surl.li/ozxobd (дата звернення: 09.09.2025).

діяльності, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 21.10.2011 № 244, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 22.11.2011 за № 1330/20068, а і укласти договір оренди частини «асфальтового» або якогось іншого покриття вулиці.

При цьому, зазначені вище питання, які виникають внаслідок неузгодженості наявних процедур з чинним земельним законодавством, залишаються актуальними.

Також викликає сумнів питання щодо законності нормативного врегулювання порядку розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності на рівні органів місцевого самоврядування в той час, як закон надає такі повноваження іншому органу, а саме Мінрозвитку.

На актуальності цієї проблеми акцентував увагу і голова Державної регуляторної служби України Олексій Кучер. [1]«За його словами, проблема полягає в тому, що сьогодні місцеві ради порушують цей Порядок розміщення торговельних кіосків. Зокрема, вимагають зайві документи або взагалі встановлюють якісь свої порядки. Голова ДРС також звернув увагу на те, що місцеві ради не заключають договори оренди землі з підприємцями та не видають паспорти прив'язки на тимчасові споруди. «Наприклад, у Харкові дозволи на розміщення можна отримати лише через КП «Сучасне місто», яке надає в оренду не землю, а так звані «елементи благоустрою» — будь-який фрагмент міської землі, де можна поставити кіоск. Через це місцеві бюджети не отримують надходження від податку на землю», – пояснив Олексій Кучер. За словами очільника Служби, в таких умовах власники кіосків не мають жодних прав на ці ділянки та беззахисні перед місцевою владою. Тому потрібно законодавчо закріпити єдині правила розміщення торгових кіосків, які забезпечують роботою понад 2 мільйони підприємців та найманих працівників».

Наразі у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності та майданчиків для паркування транспортних засобів» (реєстраційний № 10308 від 01.12.2023)[2], який за рішенням Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 18.01.2024 рекомендований до прийняття парламентом за основу.

Зазначений проект Закону передбачає більш запровадження більш комплексного підходу до прийняття рішення щодо розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності порівняно з чинним регулюванням, а саме: затвердження комплексної схеми, яка б відігравала роль документації з просторового планування у питанні розміщення кіосків, визначаючи конкретні місця у яких пропонується дозволити розміщення тимчасових споруд (за потреби – з певними вимогами та обмеженнями, як то зовнішній вигляд тимчасової споруди, група товарів, які можуть реалізовуватись в конкретному місці тощо).

Також, пропонується ще на етапі розроблення:

узгоджувати проект комплексної схеми розміщення тимчасових споруд з містобудівною документацією на місцевому рівні, що у подальшому мінімізуватиме ризики протидії реалізації інвестиційним проектам з боку осіб, які отримали право на розміщення тимчасових споруд;

залучати громадськість шляхом проведення громадських обговорень, що у подальшому могло би знизити суспільний спротив встановленню нових кіосків.

Слід зауважити, що означений законопроект врегульовує і земельну складову зазначеного питання, передбачаючи оформлення прав земельного сервітуту на право

---

[1] «Необхідно на законодавчому рівні закріпити єдині правила розміщення тимчасових споруд, – Олексій Кучер»; 06.07.2021; Офіційний вебсайт Державної регуляторної служби України; URL: https://surl.li/cgcuqu (дата звернення: 10.12.2025)

[2] Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності та майданчиків для паркування транспортних засобів» (реєстраційний № 10308 від 01.12.2023).

розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності та реалізацію такого права на земельних торгах.

Ще одним питанням, яке доцільно окреслити в ході даного дослідження є **необхідність удосконалення правового регулювання пов'язаного з плануванням забудови на території морських портів**.

Перш за все слід відзначити, що загальний принцип здійснення планування забудови територій в Україні, не повною мірою відповідає особливостям функціонування морських портів.

За загальним правилом основним інструментом планування розвитку, у тому числі пов'язане із забудовою відповідних територій є містобудівна документація на місцевому рівні, яка затверджується сільською, селищною, міською радою. Така документація визначає території перспективної забудови об'єктами житлового, громадського, промислового, рекреаційного призначення тощо.

Морський порт відповідно до пункту 6 частини першої статті 1 Закону України «Про морські порти України»[1] - це визначені межами територія та акваторія, обладнані для обслуговування суден і пасажирів, проведення вантажних, транспортних та експедиційних робіт, а також інших пов'язаних з цим видів господарської діяльності.

Відповідно до статті 24 цього Закону, земельні ділянки в межах території морських портів можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Територія морського порту може складатися із земель морського транспорту, земель промисловості та земель водного фонду.

Таким чином, морський порт, хоч і не є єдиним майновим комплексом підприємства, позаяк є територією, у межах якої провадити господарську діяльність можуть десятки різних підприємств, тим не менш порт функціонує, як єдиний «організм», об'єкти всередині якого взаємопов'язані один з іншим, а відтак планування його розвитку сторонніми особами, не дотичними до вирішення оперативних задач конкретного порту, може суттєво гальмувати його розвиток.

Крім того, як вже зазначалось вище, одним з основних завдань містобудівної документації є визначення перспективного розвитку відповідних територій, збалансовуючи їх за видами функціонального призначення. Простими словами: людям потрібно десь жити – необхідні території житлової забудови, необхідно десь відпочивати – необхідно розвивати території рекреаційного призначення тощо.

Водночас, у межах морського порту законодавцем визначено лише три допустимі категорії земель (промисловість, морський транспорт, водний фонд), а відповідно планувати там спорудження, наприклад, житлового комплексу чи торговельно-розважального центру, не лише незаконно, а і протирічить «здоровому глузду».

У зв'язку з цим, можливості просторового планування на цих територіях, принаймні якщо говорити про планування за аналогією територій вулиць населених пунктів, є вкрай обмеженими, а ефективність такого планування – вкрай сумнівна, адже ані органи місцевого самоврядування (уповноважені на затвердження містобудівної документації), ані їх виконавчі органи, в тому числі уповноважені органи містобудування та архітектури (які відповідають за розроблення містобудівної документації) не забезпечують вирішення оперативних завдань морськими портами, а відповідно не володіють достатньою інформацією про заходи, зокрема пов'язані з виконанням будівельних робіт, виконання яких сприятиме вирішенню таких завдань.

Водночас, зважаючи на значимість морських портів для територій територіальних громад, на яких вони розміщені (морські порти часто є де-факто містоутворюючим фактором, який прямо або побічно забезпечує суттєву кількість робочих місць та важливий вплив на

[1] Закон України «Про морські порти України». URL: https://surl.lt/seryid (дата звернення: 10.09.2025).

економіку відповідної території) повне усунення органів місцевого самоврядування від процесу планування забудови на території порту, вбачається невиправданим.

Відтак, нормативне регулювання просторового планування на території морських портів потребує суттєвого перегляду та удосконалення з урахуванням специфіки таких об'єктів.

Одночасно, необхідним є удосконалення і супутнього законодавства наявність прогалин та колізій в якому має негативний вплив на розвиток інфраструктури морських портів та зниження її інвестиційної привабливості, у тому числі через наявність корупційних ризиків.

Зокрема, пункт 24-1 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України відносить усі землі, зайняті водними об'єктами загальнодержавного значення, до виключної державної власності. Водночас прибережні смуги й ділянки суші, де немає об'єктів державної власності, зазвичай перебувають у комунальній власності територіальної громади.

У зв'язку з цим, виникають питання щодо процедури оформлення речових прав на земельну ділянку для будівництва об'єкта, який частково знаходитиметься на суші (землі комунальні), а частково у воді (землі державні). Чітке нормативне регулювання цього питання наразі відсутнє.

На проблеми регулювання бюрократичних процедур на територіях і в акваторії морських портів вказує і низка публікацій в мережі Інтернет[1].

З метою вирішення означених проблем, пов'язаних із розбудовою морських портів, у Верховній Раді України зареєстрований проект Закону України «про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо будівництва на землях, зайнятих водними шляхами загального користування» (реєстраційний № 9664 від 01.09.2023),[2] який, окрім іншого передбачає:

здійснити дерегуляцію господарської діяльності в частині усунення необхідності отримання погодження відведення землі та водного простору для торговельного мореплавства, здійснення будівельних та інших робіт у зоні дії навігаційного обладнання і морських шляхів;

надати право Кабінету Міністрів України доручати обласним державним адміністраціям передавати у користування земельні ділянки, розташовані за межами адміністративно-територіальних одиниць;

усунути правову колізію щодо планування розвитку морських портів України;

встановити необхідність розроблення порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України, щодо формування та затвердження планів розвитку морських портів, внесення до них змін (в тому числі включення інфраструктурних проєктів);

вдосконалити законодавство у сфері будівництва з урахуванням особливостей здійснення господарської діяльності в межах морського порту та його правового режиму.

Законопроєктом пропонується передбачити, що виконання будівельних робіт у внутрішніх морських водах та територіальному морі України можливе після відведення земельної ділянки відповідною обласною державною адміністрацією, уповноваженою Кабінетом Міністрів України, а також після включення проєкту будівництва до плану розвитку відповідного морського порту (у разі будівництва в межах морського порту).

---

[1] Наприклад:

Елена Бугаенко: Розвиток портової гідротехніки: законодавчі проблеми і перспективи їх розв'язання; Незалежний інформаційно-консалтинговий центр «Центр транспортних стратегій» від 04.10.2018. URL: https://surl.li/jpdaxq (дата звернення: 11.09.2025);

Дмитро Колодяжний: Збудуй мене, якщо зможе: деякі особливості виконання будівельних робіт в акваторіях морських портів. Всеукраїнське професійне юридичне видання «Юридична газета» 6 (712). URL: https://surli.cc/qqhobn (дата звернення: 11.09.2025).

[2] Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо будівництва на землях, зайнятих водними шляхами загального користування» (реєстраційний № 9664 від 01.09.2023). URL: https://surl.li/pxjsnh (дата звернення: 11.09.2025)

Також, необхідно зазначити, що підпункт 5 підпункту 3.5.1 «Проблема. Непублічність інформації у сфері містобудування та землеустрою обумовлює корупцію та можливість здійснювати будівництво всупереч вимогам законодавства» пункту 3.5 «Будівництво, земельні відносини та інфраструктура» Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, затвердженої Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021 – 2025 роки» передбачає очікуваний стратегічний результат «запроваджено обов'язкове врахування вимог містобудівної документації під час розроблення та реалізації програм соціально-економічного розвитку.».

Пункт 2.5 «Будівництво, земельні відносини та інфраструктура» Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220, встановлює, що недостатня публічність інформації у сфері містобудування створює ситуацію, за якої можливе затвердження планів просторового розвитку території (містобудівної документації) та кардинально інших програм соціально-економічного розвитку територіальної громади на такій території. Також відповідність та взаємна узгодженість таких двох документів не передбачена законодавством. Зазначене призводить до ситуації, за якої на рівні населеного пункту можуть існувати та виконуватися різні, неузгоджені між собою, а часом і взаємовиключні стратегії та політики. А існування програм та політик за двома різними напрямами потенційно містить великі корупційні ризики, дає змогу обирати найбільш сприятливі умови, що передбачені такими документами, при цьому ігноруючи вимоги іншого, а також створює для державних органів та органів місцевого самоврядування потенційну можливість для отримання неправомірної вигоди.

Зважаючи на те, що актуальність цієї проблеми досі не викликає сумніву, доцільним є визначення заходів з її вирішення та очікуваного стратегічного результату і в наступній Антикорупційній стратегії та Державній антикорупційній програмі.

Причини проблеми

Системний аналіз питань, пов'язаних з розробленням, затвердженням та застосуванням містобудівної документації дозволяє констатувати наявність двох основних причин виникнення проблем у цій сфері, передусім тим про які йшлось вище.

1. По перше, мова йде про **вади нормативно-правового регулювання**. Містобудівній документації, яка грає ключову роль у забезпеченні збалансованого розвитку територій з урахуванням інтересів держави, територіальних громад, суспільства та окремих фізичних осіб, присвячена лише низка норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та окремі посилання в інших законах, при цьому суттєва частина питань, пов'язаних з її розробленням (наприклад, питання, пов'язані зі збором вихідних даних) та застосуванням (наприклад щодо взаємовідношення функціонального призначення території та цільового призначення земельних ділянок) врегульована не повною мірою, а тому потребує комплексного удосконалення.

Крім того, має місце відсутність законодавчого регулювання важливих галузевих питань, зокрема щодо планування у просторі розміщення тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності та планування розвитку, у тому числі забудови морських портів, що має наслідком надмірну дискрецію посадових осіб, яка у свою чергу несе вчинення корупційних правопорушень.

Крім того, відсутність прозорих законодавчо встановлених та практично імплементованих «правил гри», за яких кожен потенційний інвестор міг би подивитись на розміщеній у публічному просторі картографічній основі всі вимоги держави/територіальної громади, пов'язані з освоєнням відповідних територій, без необхідності неформальних домовленостей з представниками уповноважених державних органів, може мати наслідком спотворення конкуренції на ринку та гальмування залучення інвестицій.

2. Другою з ключових причин виникнення проблем у сфері просторового планування **є недієвість державної політики, направленої на створення системи стимулів для розроблення та затвердження актуальної містобудівної документації**.

Аналізуючи стан розроблення містобудівної документації, Асоціація міст України[1] зазначає:

«Відповідно до інформації Мінінфраструктури на станом на квітень 2023 року всі 100% міста та селища міського типу мають генплани, розроблені після 1991 року, а 42% мають генплани, розроблені після 2012 року. Гірша ситуація серед сільських населених пунктів, тут лише 35% мають генплани, розроблені після 1991 року. Причиною цього є декілька проблем:

по-перше, частина сільських населених пунктів не мають перспектив у своєму розвитку через критично низьку чисельність населення, тому економічно недоцільно витрачати кошти на планувальну документацію;

по-друге, до адміністративно-територіальної реформи місцеве самоврядування на цих територіях мало ресурси лише для утримання сільського голови та секретаря. Після проведення цієї реформи територіальні громади отримали достатні ресурси для утримання шкіл, амбулаторій, благоустрою. В той же час, значна кількість сільських територій залишається дотаційними. Тому, для них є актуальною підтримка з держбюджету на ці заходи, однак її немає.

Планувальні рішення генплану деталізує та уточнює детальний план територій. Така документація розробляється на конкретний квартал, ділянку і є більш вартісною, ніж генплан. Тому ДПТ розробляють не на всю територію, а лише на ту, яка має найближчу перспективу у забудові. В той же час, на територіях, які вже забудовані необхідності розробки немає. Тобто, така документація розробляється поступово, в залежності від потреби забудови.

Станом на листопад 2023 року, відповідно до інформації Мінінфраструктури, ініціювали розроблення комплексного плану просторового розвитку 345 територіальних громад (найбільше у Львівській області – 75% кількості громад області), розробили завдання 119 територіальних громад (найбільше у Житомирській області – 18% кількості громад області), розробили документ 74 територіальні громади (найбільше у Волинській області – 15% кількості громад області), погодили документ 9 територіальних громад (найбільше у Харківській області – 4% кількості громад області), затвердили документ 2 територіальні громади у Івано-Франківській області».

Низькі темпи розроблення актуальної містобудівної документації відповідно до чинних законодавчих норм можна пояснити двома основними причинами:

1) висока вартість розроблення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади та генеральних планів населених пунктів;

2) можливістю продовжувати регулювати забудову в «ручному режимі» через інструмент затвердження детальних планів території.

Щодо високої вартості розроблення містобудівної документації:

Аналізуючи стан розроблення містобудівної документації на місцевому рівні, Асоціація міст України, окрім іншого зазначає, що «відповідно до інформації Мінінфраструктури на станом на квітень 2023 року всі 100% міста та селища міського типу мають генплани, розроблені після 1991 року, а 42% мають генплани, розроблені після 2012 року. Гірша ситуація серед сільських населених пунктів, тут лише 35% мають генплани, розроблені після 1991 року. Причиною цього є декілька проблем: по-перше, частина сільських населених пунктів не мають перспектив у своєму розвитку через критично низьку чисельність населення, тому економічно недоцільно витрачати кошти на планувальну документацію; по-друге, до адміністративно-територіальної реформи місцеве самоврядування на цих територіях мало ресурси лише для утримання сільського голови та секретаря. Після проведення цієї реформи територіальні громади отримали достатні ресурси для утримання шкіл, амбулаторій, благоустрою. В той же

[1] Аналітична записка Асоціації міст України «Містобудування: актуальні проблеми та шляхи вирішення» (стор.12). URL: https://surl.li/hinzkf (дата звернення: 10.09.2025).

час, значна кількість сільських територій залишається дотаційними. Тому, для них є актуальною підтримка з держбюджету на ці заходи, однак її немає»[1].

Частково допомогти територіальним громадам у вирішенні цього питання була покликана норма, передбачена пунктом 4 розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 711, якою, окрім іншого, доручено Кабінету Міністрів України затвердити Порядок та умови надання і використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, а також щороку під час підготовки проекту закону України про Державний бюджет України на відповідний рік передбачати субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій громад.

На виконання цього Закону, така субвенція дійсно була закладена у Державному бюджеті України на 2021[2] (62550 тис.грн.) та 2022[3] (187650 тис.грн.) роки.

Водночас, з початком широкомасштабної агресії російської федерації проти України в 2002 році, зазначена вище норма Закону № 711 не виконувалась і відповідна субвенція з державного бюджету України місцевим бюджетам не передбачалась[4][5][6]. Більш того, рішення про розподіл передбачених Державним бюджетом України коштів субвенції у 2022 році не ідентифіковано.

Не заперечуючи першочерговість виконання завдань із відсічі збройної агресії проти України та необхідність спрямування на вказану ціль «левової частки» бюджетних надходжень, питання фінансового стимулювання розроблення сучасної містобудівної документації (у тому числі для потреб збалансованого відновлення від наслідків руйнувань, спричинених бойовими діями та терористичними актами) потребує підвищеної уваги з боку Уряду і держави в цілому.

При цьому, доцільним є опрацювання питання не лише про виділення коштів для надання відповідної субвенції, а і про спрощення вимог для її одержання місцевими бюджетами.

Зокрема, пункт 5 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28.07.2021 № 853[7] встановлено, що Умовами надання субвенції є:

1) прийняття відповідною сільською, селищною, міською радою або військово-цивільною адміністрацією населеного пункту в разі її утворення рішення щодо розроблення комплексного плану;

2) затвердження у встановленому порядку завдання на розроблення комплексного плану;

3) наявність актуалізованої картографічної основи в цифровій формі у державній геодезичній системі координат УСК-2000 для розроблення комплексного плану згідно із завданням на його розроблення;

4) співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством, послуг з розроблення комплексного плану в обсязі, що перевищує

---

[1] Аналітична записка Асоціації міст України «Містобудування: актуальні проблеми та шляхи вирішення» (стор.12). URL: https://surl.li/hinzkf (дата звернення: 10.02.2025)

[2] Закон України «Про Державний бюджет України на 2021 рік». URL: https://surl.li/fbqqiq (дата звернення: 10.09.2025).

[3] Закон України «Про Державний бюджет України на 2022 рік». URL: https://surl.li/ccfqnx (дата звернення 10.09.2025).

[4] Закон України «Про Державний бюджет України на 2023 рік». URL: https://surl.li/pnavou (дата звернення 10.09.2025).

[5] Закон України «Про Державний бюджет України на 2024 рік». URL: https://surl.li/wwewmo (дата звернення 10.09.2025).

[6] Закон України «Про Державний бюджет України на 2024 рік». URL: https://surl.li/vawpzh (дата звернення 10.09.2025).

[7] Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28.07.2021 № 853. URL: https://surl.li/lttofr (дата звернення: 10.09.2025)

розрахований згідно з пунктом 9 цих Порядку та умов граничний розмір субвенції відповідного бюджету місцевого самоврядування (якщо вартість послуг з розроблення комплексного плану перевищує граничний розмір субвенції відповідного бюджету місцевого самоврядування);

5) забезпечення фінансування послуг з експертизи містобудівної документації комплексного плану за рахунок коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством.

Субвенція не надається бюджетам міських територіальних громад, адміністративним центром яких є населений пункт, що одночасно є обласним центром.

Згідно з Аналізом проблеми 2.5.6 «Безоплатність процедури зміни цільового призначення земельних ділянок стимулює корупцію при прийнятті відповідних рішень» Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки,[1] діючі порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення КППР територій територіальних громад залишаються ускладненими саме у частині умов надання відповідної субвенції. Зокрема, однією із вимог надання субвенції є наявність актуалізованої картографічної основи в цифровій формі у державній геодезичній системі координат УСК-2000. Це призводить до того, що громади позбавлені можливості одразу приступити до розроблення КППР із державною підтримкою, оскільки мають попередньо витрачати власні ресурси на розроблення оновленої картографічної основи, у той час як таке оновлення цілком може бути одним із етапів розроблення комплексного плану.

Згідно з пунктом 2.5.6.1.4 Заходів з виконання Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки, викладеної у додатку 2 до Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220[2], Мінінфраструктури (на сьогодні – Мінрозвитку) доручено розробити та подати Кабінетові Міністрів України проект постанови Кабінету Міністрів України, який вносить зміни до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2021 р. № 853, щодо спрощення умов надання субвенції у частині виключення вимоги наявності у громади актуалізованої картографічної основи в цифровій формі.

Відповідно до інформації ІСМ ДАП[3], на сьогодні вказаний захід залишається не виконаним.

Щодо можливості продовжувати впливати на регулювання забудови через інструмент затвердження детальних планів території:

Вже досить тривалий час трапляються випадки чергового суспільного спротиву, викликаний спробою звести черговий житловий комплекс або торговельно-розважальний центр на підставі детального плану території, який суперечить положенням генерального плану населеного пункту.

Для прикладу, автори статті «Карма за Генплан Києва: скандальний ДПТ Солом'янки почав «сипатися в судах»»[4] описуючи боротьбу активістів проти забудови частини території Солом'янського району столиці на підставі затверджено ДПТ в межах Повітрофлотського

---

[1] Офіційний вебсайт НАЗК; Аналіз проблеми 2.5.6 «Безоплатність процедури зміни цільового призначення земельних ділянок стимулює корупцію при прийнятті відповідних рішень» Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки. URL: https://surl.li/aqepib (дата звернення: 10.09.2025).

[2] Державна антикорупційна програма на 2023 – 2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. URL: https://surl.lu/pthdup (дата звернення: 09.12.2025).

[3] Офіційний вебсайт НАЗК; Аналіз стану виконання заходу 2.5.6.1.4 Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки. URL: https://surl.li/rkvmlk (дата звернення: 10.12.2025)

[4] Олександр Глазунов; «Карма за Генплан Києва: скандальний ДПТ Солом'янки почав «сипатися в судах»» ;Інформаційно-аналітичне інтернет-видання «КиївВлада». URL: https://surl.lu/ciumph (дата звернення: 10.09.2025).

просп., вул. Солом'янської, Механізаторів, Кудряшова та залізничних колій зазначає: «у рамках справи №640/21122/22 столичні активісти вимагають повністю скасувати цей ДПТ. Однією з головних підстав для цього вони називають той факт, що окремі положення цього детального плану суперечать один одному і що даний ДПТ не уточнює Генеральний план Києва, який є основним містобудівним документом столиці, а фактично «переписує» його.

Зокрема, йдеться про те, що у розділі цього ДПТ під назвою «Проєктні пропозиції» запропоновано у північній частині кварталу 72:186 здійснити «улаштування громадської території з урахуванням при архітектурному рішенні складного рельєфу» – начебто з метою «упорядкування території, прилеглої до ландшафтного парку «Солом`янський», забезпечення зручних пішохідних зв'язків для мешканців проєктної території до зеленої зони, а також створення композиційного зв`язку парного та непарного боків вул. Генерала Шаповала (стара назва – Механізаторів) на перетині з вул. Мокрою (колишня назва – Кудряшова)». Однак, як зазначають активісти, у графічній частині цього ДПТ на цій же його частині передбачено проєктування двох зблокованих будинків громадського призначення «Торгово-розважальний комплекс з готелем».

Крім того, у відкритих джерелах є інформація стосовно того, що у своєму позові активісти вказували на те, що даним ДПТ було змінено функціональне призначення ділянок на вул. Генерала Шаповала, 1-3 всупереч положенням Генплану Києва – тобто комунально-складські території стали зоною громадської забудови. Завдяки цьому, як зазначають позивачі, фактично було легалізовано будівництво скандально відомого житлового комплексу (ЖК) «Citizen» (орендар двох ділянок орієнтовною площею 1,27 га і замовник будівництва – ТОВ «Смарт Девелопмент»). Вочевидь, саме цей факт став причиною подання даного позову, адже активісти не перший рік виступають проти даної забудови, і до того ж вони повідомляли про цей судовий спір в контексті своїх намірів щодо недопущення зведення даного об'єкта».

Таких прикладів можна навести досить багато, як у місті Києві, так і в інших населених пунктах.

Основною проблемою таких ситуацій тривалий час була правова невизначеність, викликана положеннями частини першої статті 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», згідно з якою детальний план у межах населеного пункту уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток частини території.

При цьому «межі» таких уточнень законодавством визначені не були, що дозволяло окремим забудовникам та підтримки місцевої влади «творчо» підходити до вирішення цього питання.

Лише з набранням чинності Закону № 711, зазначене формулювання зазнало змін та наразі передбачає, що детальний план території деталізує положення генерального плану населеного пункту або комплексного плану та визначає планувальну організацію і розвиток частини території населеного пункту або території за його межами без зміни функціонального призначення цієї території.

Водночас, змінюючи це формулювання, законодавець одночасно встановив перехідний період протягом якого, як планувалось органи місцевого самоврядування зможуть забезпечити розроблення та прийняття комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад та генеральних планів населених пунктів, оформлених за новими правилами, передбаченими Законом № 711.Так, цим же Законом до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» внесені зміни щодо доповнення його Розділу V «Прикінцеві положення» пунктом 6-3, відповідно до якого встановлено, що: до 1 січня 2025 року функціональне призначення території може визначатися детальним планом території.

Таким чином, протягом обмеженого періоду часу законодавчо дозволялось де-факто змінювати встановлене генеральним планом населеного пункту функціональне призначення території шляхом затвердження містобудівної документації нижчого рівня – детального плану території. Разом з цим, така можливість не поширена на території, де затверджені комплексні плани або генеральні плани населеного пункту відповідно до № 711 (тобто за новими

правилами). Також, при визначенні функціональної зони в такому порядку не допускається зміна (уточнення) раніше визначених планом зонування, генеральним планом населеного пункту функціональних зон на території островів, у межах водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, водних об'єктів, а також території, на якій розташовані ліси, сквери, парки.

Недоліком такого регулювання, коли планується умовно «клаптик землі» є неврахування впливу такого «клаптику» на інші частини населеного пункту. Так, істотне збільшення щільності забудови в певному місці неодмінно призведе до збільшення навантажень на існуючу інфраструктуру (автомобільні дороги, мости, заклади освіти, охорони здоров'я тощо), заходи зі збільшення пропускної спроможності якої детальним планом території не передбачаються через знаходження поза межами території щодо якої розробляється детальний план території. Особливої актуальності це питання набуває, якщо зважити на те, що стаття 10 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» допускає фінансування розроблення детального плану території за рахунок «приватних» коштів, встановлюючи, що розроблення детального плану території щодо земельної ділянки (групи земельних ділянок), яка перебуває у власності або користуванні фізичних чи юридичних осіб або на якій розташована будівля, споруда, що перебуває у приватній власності, може здійснюватися за рахунок коштів землевласника, землекористувача або власника будівлі, споруди. При цьому, зрозумілим є факт посилення впливу забудовника, який забезпечує фінансування розроблення детального плану території на змістовне наповнення такого плану.

Негативними наслідками такого планування можуть бути, зокрема: затори на автомобільних дорогах, дефіцит місць в закладах дошкільної та загальної середньої освіти та інші фактори, які знижують рівень комфорту проживання на відповідній території.

Як зазначено вище, повноцінне **впровадження реформи просторового планування**, запровадженої Законом № 711 мало відбутись **1 січня 2025 року**, коли, окрім іншого сплив перехідний період, протягом якого дозволялось змінювати встановлене генеральним планом призначення території шляхом затвердження ДПТ, а не внесення змін до генплану.

Водночас, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земельних ділянок для розбудови цифрової інфраструктури» від 25.03.2025 № 4321-IX[1] зазначений **строк продовжено до 1 січня 2028 року**.

Такий підхід щодо продовження перехідного періоду без будь-яких додаткових обмежень та зволікання із запровадженням реформи просторового планування може створити у посадових осіб місцевого самоврядування та представників забудовників враження щодо відсутності практичної необхідності поспішати з розробленням комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад та генеральних планів населених пунктів, оскільки «продовжили раз, продовжать і знову».

У зв'язку з цим, доцільним є встановлення на законодавчому рівні чіткого сигналу про недоцільність подальших продовжень зазначеного вище перехідного періоду.

Наслідки проблеми

Підсумовуючи аналіз проблематики у сфері розроблення, прийняття та застосування містобудівної документації, необхідно відзначити такі ключові негативні наслідки цих проблем:

1. Погіршення інвестиційного клімату: зниження інвестиційної привабливості територій через неможливість прозорої оцінки перспектив забудови стримує притік інвестицій, а відповідно гальмує розміщення підприємств, логістичних та інфраструктурних центрів, створення нових робочих місць та наповнення бюджетів. Зазначене в свою чергу призводить до уповільнення економічного розвитку.

---

[1] Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання земельних ділянок для розбудови цифрової інфраструктури» від 25.03.2025 № 4321-IX. URL: https://surl.li/nslvgi (дата звернення: 12.09.2025).

2. Неефективне використання ресурсів та у зв’язку з цим зменшення бюджетних надходжень: земельні, природні та інфраструктурні ресурси не використовуються оптимально через відсутність цілісного планування, що знижує їхню капіталізацію та прибутковість, а отже, зменшує фіскальний ефект.

3. Порушення прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб: недосконалі процедури розроблення та затвердження містобудівної документації, не повне взаємоузгодження містобудівного та земельного законодавства можуть призвести до порушення права власності та свободи підприємницької діяльності.

4. Створення соціальної напруги: відсутність діалогу з громадськістю, непрозорість процедур затвердження містобудівної документації викликає недовіру населення, порушення їхніх прав та інтересів у сфері забудови та нерівність у доступі до інформації стимулюють протести, конфлікти та зростання недовіри до владних рішень.

5. Пристосування містобудівної документації до інтересів окремих забудовників порушує принципи добросовісної конкуренції.

6. Завдання шкоди довкіллю: ігнорування екологічних обмежень і режимів використання територій, зокрема прибережних захисних смуг, спричиняє забруднення водних об’єктів, втрату природних ландшафтів і зниження екологічної стійкості територій.

7. Ускладнення розвитку інфраструктури, спотворення історичного вигляду населених місць та зниження якості життя: неефективне використання земель, відсутність інтегрованого планування територій та хаотична забудова порушують логіку розвитку територій та призводять до погіршення умов проживання, перевантаження інфраструктури, зниження доступності громадських просторів, зниження естетичної цінності міського середовища.

2.2. Проблема № 2. Існуючий порядок отримання вихідних даних на проектування створює умови для корупційних зловживань та незаконної забудови

2.2.1. Зміст проблеми

Статтею 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»[1] визначені основні складові вихідних даних, отримання яких є необхідною передумовою для розроблення проектної документації на будівництво. До таких складових відносяться: завдання на проектування, містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки (далі – містобудівні умови та обмеження), а також технічні умови.

Завдання на проектування визначає обґрунтовані вимоги замовника до планувальних, архітектурних, інженерних і технологічних рішень об'єкта будівництва, його основних параметрів, вартості та організації його будівництва і складається з урахуванням технічних умов, містобудівних умов та обмежень. Цей документ складається і затверджується замовником будівництва (за погодженням з проектувальником) та не потребує отримання публічних послуг, як то документи дозвільного характеру чи погодження юридичних осіб публічного права. Відповідно, за результатами опитування учасників ринку та представників експертного середовища, суттєвих корупційних ризиків, пов'язаних із складанням чи затвердженням завдання на проектування, не виявлено.

Натомість, ситуація з отриманням містобудівних умов та обмежень і технічних умов є іншою. Отримання цих документів вже пов'язано з необхідністю звернення до уповноваженого органу містобудування та архітектури (для отримання містобудівних умов та обмежень), а для отримання технічних умов – до операторів зовнішніх інженерних мереж водо-, тепло-, електро- і газопостачання, водовідведення, зовнішнього освітлення, відведення зливових вод та електронних комунікацій, які у значній кількості випадків, відносяться до суб'єктів природних монополій або принаймні займають домінуюче становище на ринку.

При цьому, нормативно-правове регулювання процедури видачі цих вихідних даних має деякі недоліки та вирізняється певною фрагментованістю, що має наслідком створення передумов для правової невизначеності та вибіркового застосування правових норм.

Містобудівні умови та обмеження, відповідно до статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», є документом, 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.

Виходячи зі змісту цього терміну, орган, уповноважений на видачу містобудівних умов та обмежень, законодавчо не уповноважений включати до їх змісту вимоги, що сформовані ним на власний розсуд, позаяк на момент їх видачі такі вимоги вже встановлені або на законодавчому рівні, або на рівні містобудівної документації.

За загальним правилом, закони та інші нормативно-правові акти є відкритими і доступними для ознайомлення необмеженим колом осіб.

Доступ до матеріалів містобудівної документації на місцевому рівні, яка якраз і визначає умови та обмеження забудови земельних ділянок, також не може обмежуватись, за винятком окремих положень такої документації, які становлять державну таємницю або належать до інформації з обмеженим доступом (частина чотирнадцята статті 16^1, частина п'ятнадцята статті 17, частина сьома статті 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). При цьому, в ~~абсолютній більшості випадків~~ «закрита» частина містобудівної документації (якщо вона є) не завжди впливає на режим забудови земельної ділянки.

Цими ж нормами встановлено, що загальна доступність матеріалів всіх видів містобудівної документації на місцевому рівні (комплексного плану просторового розвитку

---

[1] Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»; URL: https://surl.li/htgazw (дата звернення: 19.11.2025)

території територіальної громади, генерального плану населеного пункту, детального плану території) забезпечується відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» шляхом надання їх за запитом на інформацію, оприлюднення, у тому числі у формі відкритих даних, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури (Мінрозвитку), веб-сайті відповідного органу місцевого самоврядування, внесення відповідних даних до Державного земельного кадастру та містобудівного кадастру.

Візуалізація даних комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади та генерального плану населеного пункту здійснюється також за допомогою програмно-апаратних засобів Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, інших геоінформаційних систем, а також шляхом їх відтворення на паперових та/або інших твердих носіях у вигляді текстових, графічних та інших зручних для візуального сприйняття матеріалів.

Таким чином, закон надає будь-якій фізичній або юридичній особі право на ознайомлення з визначеним режимом забудови земельних ділянок.

Більш того, як зазначеними вище нормами Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», так і положеннями пункту 23 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України[1], фізичним та юридичним особам надано право на отримання відомостей про функціональну зону, в межах якої знаходиться земельна ділянка та всі обмеження у використанні земель, які поширюються на земельну ділянку, у вигляді формалізованого документа. Таким документом визначено витяг з містобудівної документації, який видається уповноваженими органами містобудування та архітектури в порядку доступу до публічної інформації.

На територіях щодо яких розроблено та затверджено містобудівну документацію на місцевому рівні за новими правилами, які запроваджені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо планування використання земель»[2] (набрав чинності 24.07.2021) та передбачають поєднання містобудівної та землевпорядної документації, ситуація ще простіша: на підставі такої документації відомості про функціональні зони у межах яких розміщені земельні ділянки та обмеження у використанні земель, що поширюються на них, вносяться до Державного земельного кадастру, а відповідно можуть отримуватись фізичними та юридичними особами ще й у формі витягу з нього.

Отже, чинне законодавство надає можливість одержання відомостей про наявний режим забудови земельної ділянки в беззастережному порядку (без права уповноваженого органу відмовити в його наданні), але не надає права розробникам проектної документації на будівництво виконувати проектні роботи на підставі офіційних відомостей, одержаних в такий спосіб.

За таких обставин, містобудівні умови та обмеження містять ознаки не лише документа інформативного характеру, яким вони є за своєю правовою природою, як набір відомостей про режим забудови земельної ділянки, якого належить дотримуватись при виконанні проектних робіт, а і дозвільно-погоджувального акту.

Схожу за характером ситуацію можна констатувати у відношенні видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, який є передумовою для отримання права на виконання будівельних робіт на присадибних, садових і дачних земельних ділянках. Враховуючи, що забудова таких земельних ділянок може здійснюватися за відсутності проектної документації на будівництво, наміри забудови можуть оцінюватись лише на відповідність режиму забудови земельної ділянки. Натомість, замість того щоб просто забезпечити власника земельної ділянки, за його зверненням, актуальною інформацією про вимоги, яких належить дотримуватись при здійсненні її забудови, чинний порядок видачі будівельного паспорта

---

[1] Земельний кодекс України; URL: https://surl.li/eewkhn (дата звернення: 19.11.2025)

[2] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо планування використання земель» від 17.06.2020 № 711-IX; URL: https://surl.li/osqaic (дата звернення: 19.11.2025)

передбачає ускладнену процедуру, в ході якої заявник самостійно повинен зібрати відомості про наявність на земельній ділянці обмежень у використання земель та надати їх органові, який вже повинен був володіти ними[1]. Слід зауважити, що подібний обов'язок не покладається на заявників для отримання інших (схожих за суттю) публічних послуг в уповноважених органах містобудування та архітектури, як то для отримання містобудівних умов та обмежень, витягів з містобудівної документації, мотивованих висновків щодо можливості розміщення на земельних ділянках певних об'єктів.

Слід зауважити, що дотримання встановленого режиму забудови при реалізації намірів щодо забудови земельної ділянки перевіряються не одноразово під час видачі містобудівних умов та обмежень, оскільки законодавством передбачена їх перевірка і на наступних етапах реалізації проекту.

Так, пункт 9 Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 16.05.2011 № 45 (у редакції наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 23.03.2012 № 122), зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 01.06.2011 за № 651/19389[2], встановлює, що проектна документація на будівництво об'єктів розробляється з урахуванням вимог містобудівної документації, вихідних даних на проектування та дотриманням вимог законодавства, будівельних норм тощо.

Пунктом 15 Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560[3] встановлено, що експертна організація за наслідками проведеної експертизи складає позитивний звіт про її результати виключно у разі відповідності проекту будівництва вимогам, зокрема: містобудівної документації, містобудівним умовам і обмеженням (зокрема щодо відповідності містобудівних умов і обмежень містобудівній документації на місцевому рівні, намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки, дотримання вимог щодо допустимого відсотка забудови земельної ділянки, гранично допустимої висоти будівництва та щільності населення).

Згідно з пунктом 28 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26.08.2015 № 747)[4], під час подання заяви через електронний кабінет автоматично програмними засобами здійснюється аналіз даних, зазначених у заяві та поданих документах, на їх повноту, відповідність формату, логічність та достовірність. За результатами такого аналізу формується чек-лист, до якого включається перелік питань, що підлягають перевірці посадовою особою органу архітектурно-будівельного контролю, для прийняття рішення щодо видачі дозволу або відмови у його видачі. При цьому, форма чек-листа, викладеного у додатку 4 до вказаного Порядку передбачає, у тому числі перевірку на предмет дотримання, у тому числі: гранично-допустимого відсотку забудови земельної ділянки, збереження охоронних зон, обмежень щодо

---

[1] Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 05.07.2011 № 103 «Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 22.07.2011 за № 902/19640

[2] Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 16.05.2011 № 45 «Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів» (у редакції наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 23.03.2012 № 122), зареєстрований в Міністерстві юстиції України 01.06.2011 за № 651/19389; URL: https://surl.lt/gghxsl (дата звернення: 19.11.2025)

[3] Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560 «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»; URL: https://surl.li/truktn (дата звернення: 19.11.2025)

[4] Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26.08.2015 № 747); URL: https://surl.li/tkffuo (дата звернення: 19.11.2025)

висотності тощо. Слід зауважити, що чинними нормативно-правовими актами не визначено, як само відбувається така перевірка: лише шляхом механічного порівняння положень містобудівних умов та обмежень з відповідними проектними рішеннями або ж при оцінці законності проектної документації опрацьовуються і першоджерела, на підставі яких визначені відповідні обмеження.

Таким чином, на практиці складається ситуація, коли містобудівні умови та обмеження мають подвійний правовий характер (не лише, як набір інформації про визначений режим забудови земельної ділянки, а і як свого роду «погодження» уповноваженого органу на розроблення проектної документації), в той час, коли держава визнає факт вірогідності порушення вимог законодавства при їх видачі, позаяк: зобов'язує експертні організації перевіряти відповідність містобудівних умов та обмежень положенням містобудівної документації на місцевому рівні; надає можливість органу, уповноваженому на видачу дозволу на виконання будівельних робіт відмовити в його наданні у разі виявлення невідповідності проектної документації встановленим обмеженням, навіть якщо внаслідок порівняння такої документації з виданими містобудівними умовами та обмеженнями не вбачається такої невідповідності.

Слід також зауважити, що обтяжлива процедура видачі містобудівних умов та обмежень, підвищуючи корупційні ризики, жодним чином не убезпечує на практиці від порушень встановленого режиму забудови земельних ділянок, що підтверджується зокрема, наявною судовою практикою. Для прикладу, в мотивувальній частини постанови від 06.12.2023 у справі № 380/4498/20, Верховний Суд, окрім іншого, зазначив, що у випадку надання містобудівних умов та обмежень щодо земельних ділянок, на яких розташовано об`єкт всесвітньої спадщини, внесений до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, орган, який за законом уповноважений їх видавати (приймати рішення про їх затвердження) зобов`язаний враховувати й вимоги спеціального законодавства, яким урегульовано особливості охорони об`єктів всесвітньої спадщини, зокрема перевірити, чи відповідає намір їх забудови плану управління об`єктом всесвітньої спадщини, який, окрім іншого, повинен містити опис умов, обмежень і заборон щодо об`єкта всесвітньої спадщини, його території та буферної зони.У справі ж, яка розглядається, встановлено, що Виконавчий комітет Львівської міської ради, приймаючи оскаржене рішення про надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, не врахував фактичного правового статусу об`єкта всесвітньої спадщини «Львів - Ансамбль історичного центру», який внесено до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, і є пам`яткою культурної спадщини національного значення, не взяв до уваги визначеної за законом категорії земельної ділянки, розташованої під таким об`єктом культурної спадщини, виду її використання, дозволеного законодавством, чинним станом на момент виникнення спірних правовідносин[1].

Також, результати внутрішнього аудиту Департаменту містобудування та архітектури виконавчого органу Київміськради (Київської міської державної адміністрації) щодо ефективності процесу підготовки та видачі замовникам містобудівних умов та обмежень підтвердили факти, у тому числі: формального підходу до їх видачі (значна частина містобудівних умов та обмежень не визначає реальних обмежень), видачі з порушенням містобудівної документації, прийняття в ідентичних ситуаціях діаметрально протилежних рішень (як про надання містобудівних умов та обмежень, так і про відмову в їх наданні) тощо[2].

Крім того, дозвільно-погоджувальний характер видачі містобудівних умов та обмежень має наслідком відсутність однакового застосування організаторами земельних торгів

---

[1] Див. наприклад: Постанова Верховного Суду від 06.12.2023 р. у справі №380/4498/20 URL: https://surl.li/tijowu (дата звернення 20.11.2025)

[2] Аудиторський звіт за результатами аудиту: «Оцінка діяльності Департаменту містобудування та архітектури ВО КМР (КМДА) щодо ефективності процесу підготовки та видачі замовникам містобудівних. умов та обмежень забудови земельної ділянки» від 31.01.2023 № 070-6-07/3: Департамент внутрішнього фінансового контролю та аудиту Виконавчого органу Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація). URL: https://surl.li/uttvqv (дата звернення: 20.11.2025)

положень, встановлених пунктом «д» частини четвертої статті 137 Земельного кодексу України, відповідно до якого містобудівні умови та обмеження (для земельних ділянок, призначених для цілей, пов'язаних із забудовою) зазначаються в оголошенні про проведення земельних торгів. Наявність обмеженого переліку осіб, які мають право на отримання цього документа, створює правову невизначеність та можливості для подвійного тлумачення наявного порядку виконання цієї норми. Так, аналіз практики застосування зазначених вище положень Земельного кодексу України засвідчив, що одні організатори земельних торгів дотримуються їх положень, включаючи до матеріалів земельних торгів «повноцінні» містобудівні умови та обмеження[1], а інші – обмежуються включенням текстового повідомлення про необхідність дотримання містобудівних умов та обмежень[2].

Як наслідок описаного підходу до законодавчого регулювання видачі та використання містобудівних умов та обмежень, зросли пов'язані з цими процесами корупційні ризики. Останнім часом з'являється все більше досліджень, предметом яких є корупційні практики, пов'язані з видачою містобудівних умов та обмежень.

Так, наприклад, автори дослідження «100 корупційних ризиків в регіонах України»[3], акцентують на тому, що «замовники зіштовхуються з такими проблемами, як безпідставне затягування видачі МУО, отримання листів-відмов з надуманих причин, створення чиновниками штучних бар'єрів, коли замовникам нерентабельно вирішувати питання в правовому полі і вони вимушені звертатися до організацій або фізичних осіб – «посередників» для неофіційного вирішення проблеми у вигляді приватних домовленостей, прискорення процедури за неправомірну винагороду та оплату роботи «посередників». Через тих самих «посередників» посадові особи органів місцево го самоврядування також часто надають МУО з порушенням містобудівної документації на місцевому рівні, нерідко без врахування законних інтересів власників сусідніх земельних ділянок».

На низку корупційних ризиків у процедурі видачі містобудівних умов та обмежень вказує і Національне агентство України з питань запобігання корупції[4].

Методологія оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування, підготовлена в рамках співпраці Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України за підтримки Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI) у партнерстві з Програмою розвитку ООН в Україні (UNDP)[5] відносить до корупційних ризиків можливість посадових осіб: видавати містобудівні умови та обмеження за неправомірну вигоду, умисно не зазначаючи окремих будівельних і санітарних обмежень забудови; створювати штучні бар'єри у їх видачі (наприклад, видавати листи-відмови з надуманих причин) для вимагання неправомірної вигоди; за неправомірну вимогу свідомо не звертати уваги на факти можливої підробки документів, які заявники подають задля одержання містобудівних умов та обмежень.

---

[1] Оголошення про проведення земельних торгів: «Продаж земельної ділянки загальною площею 8,2007 га "для будівництва та обслуговування багатоквартирного житлового житлового будинку з об'єктами торгово-розважальної та ринкової інфраструктури" (код КВЦПЗ 02.10.), за рахунок категорії земель житлової та громадської забудови, що розташована в с. Черняхівка Кропивницького району, Кіровоградської області. Кадастровий номер: 3522587200:02:000:9251»; Офіційний вебсайт «Prozorro Продажі»; URL: https://surl.li/rhnadh (дата звернення: 21.12.2025)

[2] Оголошення про проведення земельних торгів: Продаж земельної ділянки несільськогосподарського призначення площею 0,0380 га на вул. Польній в м.Рівному»; Офіційний вебсайт «Prozorrp Продажі»; URL: https://surl.li/beqsbz (дата звернення: 21.12.2025)

[3] Антикорупційний штаб. Разом проти корупції. Дослідження «100 корупційних схем в регіонах України». 2020 р. URL: https://surl.li/zwmeip (дата звернення: 21.11.2025). С. 33-34.

[4] Національне агентство з питань запобігання корупції. Стратегічний аналіз корупційних ризиків «Корупційні ризики в процедурі видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки». 2021 р. URL: https://surl.li/vfrgsi (дата звернення: 21.11.2025)

[5] Методологія оцінки корупційних ризиків у діяльності органів місцевого самоврядування, підготовлена в рамках співпраці Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України за підтримки Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI) у партнерстві з Програмою розвитку ООН в Україні (UNDP); 2024 р.; URL: https://surl.li/ynzgvj (дата звернення: 21.11.2025)

Систематично з’являються повідомлення правоохоронних органів та публікації в медіа, присвячені зловживанням корупційного характеру з боку посадових осіб, які мали місце на етапі видачі містобудівних умов та обмежень у тих або інших регіонах України [1].

У серпні 2023 року голова Державної інспекції архітектури та містобудування України Новицький О.В. констатував: «найбільша проблема — отримати містобудівні умови та обмеження , що не входить до компетенції ДІАМ. Наскільки мені відомо, зараз майже неможливо отримати їх безоплатно»[2].

Аналіз судової практики теж засвідчив поширеність порушень, які мають місце при видачі містобудівних умов та обмежень, як то: відмова у їх наданні з не передбачених законом підстав[3] чи вимагання у замовника будівництва документів, не передбачених законодавством[4], що у свою чергу може провокувати інвесторів на вирішення питань щодо отримання містобудівних умов та обмежень в позапроцедурний, у тому числі корупційний спосіб.

Ситуацію ускладнює також відсутність дієвого досудового порядку оскарження дій або бездіяльності уповноважених органів містобудування та архітектури щодо ненадання містобудівних умов та обмежень або відмови у їх наданні, оскільки судовий розгляд є досить затратним по часу, а для фізичних осіб додатковими перешкодами можуть бути судові витрати та витрати на юридичний супровід справи.

Питання щодо удосконалення порядку їх видачі було включено до Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, затвердженої Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021 – 2025 роки»[5] (підпункт 4 пункту 3.5.1) та, відповідно до Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220[6].

Пункт 2.5. Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки, окрім іншого передбачає, що під час отримання вихідних даних, зокрема містобудівних умов і обмежень, в заявника не завжди є можливість перевірити відповідність містобудівних умов і обмежень містобудівній документації, а можливість чиновника впливати на текст містобудівних умов і обмежень є значним корупціогенним фактором та забезпечує можливість незаконного будівництва на всіх подальших стадіях. Будучи лише «проекцією» вимог містобудівної документації на місцевому рівні на конкретну земельну ділянку, містобудівні умови і обмеження перетворилися на фактор тиску на заявника, адже саме від тексту містобудівних умов і обмежень залежить, яких умов та обмежень необхідно дотримуватися під час проектування та будівництва в цілому і який вид будівництва можливий. Крім того,

---

[1] Див. наприклад:
Попавсь. На чому зловили «смотрящого» за Києвом Комарницького. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/wltfcw (дата звернення: 20.11.2025) ;
Корупційна схема у сфері містобудування – підозрюють посадовця однієї з міських рад Полтавщини та підприємця. Офіційний вебсайт Полтавської обласної прокуратури. URL: https://surl.li/kwwsee (дата звернення: 05.06.2025);
Головного архітектора міста Бориспіль підозрюють у зловживанні службовим становищем; Онлайн-медіа «Київський регіон»; URL: https://surl.lu/ohrfax (дата звернення: 20.11.2025);
Забудовника та ексголовного архітектора Києва підозрюють у завданні 9,3 млн грн збитків. Офіційний вебсайт Національного антикорупційного бюро України. URL: https://surl.lt/ogpmnz (дата звернення: 20.11.2025)

[2] Без корупції містом керувати неможливо. Голова ДІАМ про хабарі для забудовників. Онлайн-медіа «NV new voice». URL: https://surl.lu/mqykpv (дата звернення: 20.11.2025)

[3] Див. наприклад:
Постанова Верховного Суду від 19.11.2024 р. у справі № 320/3260/23 URL: https://surl.li/gjtqnd (дата звернення 23.11.2025);
Постанова Верховного Суду від 23.12.2020 р. у справі № 1840/2498/18 URL: https://surl.li/rtauym (дата звернення 07.06.2025)

[4] Див. наприклад: Постанова Верховного Суду від 01.05.2023 р. у справі № 420/14913/21 URL: https://surl.li/pswndp (дата звернення 20.11.2025)

[5] Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021 – 2025 роки»URL: https://surl.lu/rxckxo (дата звернення: 22.11.2025)

[6] Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220 «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки» URL: https://surl.lt/llhifq (дата звернення: 22.11.2025)

можливість ручного впливу на текст містобудівних умов і обмежень забезпечує можливість отримання містобудівних умов і обмежень, які дають змогу будувати, хоча це не передбачено містобудівною документацією.

Згідно з інформацією ІСМ ДАП виконання заходу, направленого, у тому числі на автоматизацію процесів видачі містобудівних умов та обмежень – триває[1].

Досягнення очікуваного стратегічного результату 2.5.3.6. Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки щодо забезпечення легкого і швидкого доступу до інженерно-транспортної інфраструктури, який нерозривно пов'язаний з процедурою видачі технічних умов[2] (основною метою використання технічних умов в процесі проектування та будівництва об'єкта є забезпечення його готовності бути приєднаним до зовнішніх інженерних мереж, за допомогою яких споживачам надаватимуться комунальні та інші послуги після завершення будівництва).

Законодавство у цій сфері також вирізняється фрагментованістю та відсутністю чітко регламентованих «правил гри», що створює міцне підґрунтя для різноманітних, у тому числі корупційних зловживань[3].

Наприклад Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначаючи необхідність отримання технічних умов, як вихідних даних для проектування об'єктів, залишає поза законодавчим регулюванням низку ключових питань.

Так, залишаються неврегульованими принципи формування змістовного наповнення технічних умов, тобто саме того набору вимог, які належить виконати замовнику будівництва.

«Обмежені ресурси бюджетів територіальних громад часто не дозволяють задовольняти зростаючі потреби в комунальних послугах, які виникають у процесі розвитку територій. Зважаючи на обмежені фінансові ресурси та маючи на меті розвиток інженерних мереж, що забезпечують надання комунальних послуг, технічні умови на приєднання до мереж водо- та теплопостачання почали передбачати реконструкцію мереж та обладнання поза межами земельної ділянки замовника будівництва. …У свою чергу замовники будівництва почали відмовлятися від підключення новозбудованих об'єктів до централізованих мереж навіть за умов високої щільності забудови. Є непоодинокі випадки відсутності підключення багатоквартирних будинків до каналізаційних мереж та використання септиків, що має наслідком забруднення ґрунтових вод»[4].

Ситуація ускладняється тим, що оператори зовнішніх інженерних мереж, уповноважені на видачу технічних умов, нерідко відносяться до суб'єктів природних монополій або ж діють в умовах вкрай обмеженого конкурентного середовища, що значно посилює корупційні ризики.

Для прикладу, оператор зовнішніх інженерних мереж «може завуальовано нав'язувати «споріднену» компанію для розробки технічних умов проекту, якщо ж замовник обере для цього іншу структуру, можуть виникнути додаткові проблеми»[5].

Аналіз судової практики також засвідчив наявність фактів зловживань при видачі технічних умов з боку операторів зовнішніх інженерних мереж, які займають монопольне становище на ринку. Для прикладу, постановою Верховного Суду від 29.02.2024 у справі №

---

[1] ІСМ ДАП: інформація про стан виконання заходу 2.5.1.2.1. URL: https://surl.li/djzpcn (дата звернення: 22.11.2025)

[2] ІСМ ДАП: інформація про стан виконання ОСР 2.5.3.6. URL: https://surl.li/cjddkx (дата звернення: 22.11.2025)

[3] Див. наприклад:
«На Київщині директор КП погорів на хабарі за видачу дозвільних документів»; Судово-юридична газета в Україні; 28.09.2023; URL: https://surl.li/lnoafa (дата звернення: 23.11.2025);
«На Львівщині депутат отримав 20 тисяч доларів хабаря»; 18.01.2025; Онлайн-медіа Varta1; URL: https://surl.li/iikidg (дата звернення: 23.11.2025)

[4] Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання окремих питань приєднання до інженерних мереж»: Верховна Рада України (реєстраційний № 5183 від 02.03.2021). URL: https://surli.cc/lftplu (дата звернення: 23.11.2025)

[5] Тітамир О. Коли закінчаться побори за підключення до мереж. Онлайн-медіа «Бізнес цензор». URL: https://surl.li/xcicda (дата звернення: 23.11.2025)

914/212/23[1] залишені без змін судові рішення нижчих інстанцій, якими відмовлено у задоволені позову Комунального підприємства «Пустомитиводоканал» до Західного міжобласного територіального відділення Антимонопольного комітету України про визнання недійсним рішення «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу». При цьому, судами встановлено, що зазначене вище підприємство займало монопольне становище на ринку надання послуг з централізованого водопостачання та водовідведення в частині видачі Технічних умов на приєднання до мереж централізованого водопостачання та водовідведення в межах території розташування діючих розподільчих мереж централізованого водопостачання та водовідведення, які перебувають у власності та користування Підприємства. Суд з`ясував, що дії оператора зовнішніх інженерних мереж з встановлення додаткових вимог замовникам у Технічних умовах були кваліфіковані територіальним відділенням Антимонопольного комітету України як зловживання монопольним становищем на ринку відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції» та порушенням законодавства про захист економічної конкуренції згідно п. 2 ч. 1 ст. 50 цього ж Закону, оскільки додаткові вимоги у технічних умовах, як-от, умова про затвердження Технічних умов на засіданні виконавчого комітету міської ради, придбання замовником чавунних люків для колодязів, заміна аварійної ділянки напірного колектора через залізничну колію, участь замовника у поточному ремонті, встановлення ними лічильника води конкретного виробника та конкретної моделі, здійснення компенсаційних заходів з благоустрою території, зобов`язання придбати для Підприємства ущільнювачі розтрубів у певній кількості для ремонту водопровідних мереж, не передбачені чинним законодавством України та порушують інтереси замовників.

Автори проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння розвитку промисловості, інвестиційної діяльності, захисту та гарантування прав і законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності»[2] ще у 2017 році зазначали: «технічними умовами визначається, які інженерні мережі та споруди треба побудувати та/або реконструювати від точки забезпечення потужності до точки приєднання на об’єкті замовника. Враховуючи те, що всі роботи (у тому числі розробка проектної документації) передбачається виконувати за рахунок замовника, при визначенні необхідних для виконання робіт в технічних умовах ніяких обмежень ні щодо обсягів, ні щодо вартості не існує. Користуючись цим, постачальні організації, зловживаючи своїм монопольним становищем, можуть включати в технічні умови набагато більші обсяги робіт, ніж потрібні для підключення конкретного об’єкту». З дня внесення цього законопроекту минуло вже понад вісім років, однак дієвих заходів, направлених на подолання цього ризику здійснено не було, наслідком чого є збереження актуальності цих тверджень.

Відсутність чітких, законодавчо встановлених принципів формування технічних умов, включно з недосконалими підходами до будівництва лінійної складової зовнішніх інженерних мереж з метою подальшого приєднання до них закінчених будівництвом об’єктів, може мати наслідком включення до технічних умов вимог, виконання яких призведе до непропорційного здороження вартості інвестиційного проекту, що в свою чергу може породити у інвестора бажання щодо «полегшення» такого навантаження (у тому числі корупційним шляхом), внаслідок чого відповідна вимога може зменшитись до більш реальних значень, або ж повністю зникнути із технічних умов.

До того ж має місце ускладнення доступу потенційних інвесторів до відомостей про зовнішні інженерні мережі в обсязі, який є необхідними для об’єктивної оцінки ефективності інвестиційного проекту. «На цей час відсутня інформація про наявність мереж електро-,

---

[1] Див. наприклад: Постанова Верховного Суду України від 29.02.2024 р. у справі № 914/212/23. URL: https://surl.li/dyhfsx (дата звернення: 23.11.2025)

[2] Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння розвитку промисловості, інвестиційної діяльності, захисту та гарантування прав і законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності»: Верховна Рада України (реєстраційний № 6671 від 06.07.2017);. URL: https://surl.li/kgbubr (дата звернення: 01.08.2025)

водо-, газопостачання та каналізації, а також про їх характеристики (протяжність, пропускна спроможність, резервні потужності тощо) у публічному доступі. Зазначена інформація не є систематизованою загалом. Це дає можливість власникам мереж (монополістам) на власний розсуд надавати технічні умови забудовникам для підключення об'єктів будівництва. Інформація про наявність або відсутність можливості підключення є виключно у власника відповідних мереж та не може бути проконтрольована. Недостатня прозорість та визначеність таких процедур спричиняє виникнення додаткового фінансового навантаження на замовників та корупційних практик, а відсутність у замовника достовірної інформації щодо фактичного стану мереж (вільної потужності) може призводити до внесення до технічних умов нестандартного приєднання необґрунтованих вимог щодо заходів, які фактично не є необхідними для приєднання замовника»[1].

На проблемах, пов'язаних з ускладненим доступом до відомостей про зовнішні інженерні мережі, що на практиці породжує фактично не обмежені дискреційні можливості операторів зовнішніх інженерних мереж наголошувала і ГО «Разом проти корупції» у дослідженні «Реєстр корупційних схем»[2].

Відсутність інтеграції інформаційно-комунікаційних систем, баз даних щодо інженерної інфраструктури вбачається системною вадою, що порушує принцип передбачуваності регуляторного середовища. Така фрагментованість (відсутність чітко визначеного джерела юридично значимої інформації щодо зовнішніх інженерних мереж) провокує формування закритого ринку привілейованого доступу до технічних умов.

Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що **основними причинами виникнення проблем, які сприяють вчиненню корупційних зловживань при видачі вихідних даних на проектування об'єктів будівництва є**:

1. Вади законодавчого регулювання процесів, пов'язаних з видачею містобудівних умов та обмежень та технічних умов;

2. Ускладнений доступ до відомостей, на підставі яких формуються відповідні вихідні дані, передусім внаслідок низького рівня наповненості інформаційно-комунікаційних систем державної форми власності відомостями про наявні режими використання земельних ділянок (функціональні зони території, що встановлені містобудівною документацією на місцевому рівні, режимоутворюючі об'єкти та обмеження у використанні земель тощо).

До ключових негативних наслідків описаної проблеми слід віднести:

1. Погіршення інвестиційного клімату: непрозорі, затратні та непередбачувані умови для отримання вихідних даних гальмує реалізацію економічно вигідних проектів, які потенційно могли б наповнювати бюджет та створювати робочі місця, що у свою чергу обмежує зростання економіки та зменшує обсяг валового внутрішнього продукту.

2. Підрив довіри до влади та її інститутів: випадки необґрунтованих відмов, надання безпідставних переваг окремим особам при прийнятті рішень, нав'язування необґрунтованих робіт або вимагання зайвих документів призводять до порушення прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб, що формує стійке уявлення про неефективність та корумпованість системи державного управління та створює соціальну напругу.

3. Завдання шкоди довкіллю: ігнорування в містобудівних умовах та обмеженнях екологічних обмежень і режимів використання територій (наприклад: прибережних захисних смуг) спричиняє забруднення водних об'єктів, втрату природних ландшафтів і зниження екологічної стійкості територій.

4. Завдання шкоди об'єктам культурної спадщини та зниження естетичної цінності міського середовища: ігнорування в містобудівних умовах та обмеженнях визначених

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220 «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки» URL: https://surl.lt/llhifq (дата звернення: 22.11.2025)

[2] Реєстр корупційних схем. Офіційний вебсайт громадської організації «Разом проти корупції». URL: https://surl.gd/hjukcg (дата звернення: 22.11.2025)

обмежень і режимів використання територій, пов'язаних з необхідністю охорони об'єктів культурної спадщини.

5. Ускладнення розвитку інфраструктури: недостатня прозорість та визначеність процедур отримання технічних умов, відсутність централізованих даних про стан зовнішніх інженерних мереж, резервні потужності ускладнює ефективне планування нових об’єктів інфраструктури та спричиняє виникнення додаткового фінансового навантаження на інвесторів.

2.3. Проблема № 3. Неефективне та обтяжливе державне регулювання процесів, пов'язаних із закінченням будівництва (прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів та їх підключення до зовнішніх інженерних мереж) призводять до підвищення вартості будівництва та корупції[1]

2.3.1. Аналіз проблеми

Зміст проблеми

Останніми роками зростає кількість досліджень, що дозволяють ідентифікувати найбільш поширені корупційні практики, які завдають шкоди державним та суспільним інтересам у сфері будівництва, у тому числі, пов’язаних з прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів та їх підключення до зовнішніх інженерних мереж[2]. На актуальність цих проблем також вказують судові рішення[3], Реєстр ризиків Антикорупційної програми Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2024-2025 роки, затвердженої наказом Державної інспекції архітектури та містобудування України від 24.04.2024 № 62[4], результати аудиту Рахункової палати України[5], опитування учасників ринку, а також інформація, оприлюднена на офіційних вебсайтах органів державної влади[6] та у медіа[7].

---

[1] Дана проблема охоплює питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів та їх підключення до зовнішніх інженерних мереж.

[2] Див., наприклад:
Національне агентство з питань запобігання корупції. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність». URL: https://surl.li/xidapg (дата звернення: 10.07.2025);
Національне агентство з питань запобігання корупції, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). Звіт за результатами експертного опитування щодо оцінки рівня корупції в Україні «Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів». 2024 р. URL: https://surl.lu/ueksjy (дата звернення: 10.07.2025);
Національне агентство з питань запобігання корупції, Центр політико-правових реформ, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). Звіт за результатами аналізу судової практики притягнення до відповідальності за корупційні та пов’язані з корупцією кримінальні правопорушення за 2022 рік. URL: https://surl.li/gclbxt (дата звернення: 10.07.2025);
Антикорупційний штаб, Разом проти корупції. Дослідження «100 корупційних схем в регіонах України». 2020 р. URL: https://surl.li/zwmeip (дата звернення: 10.07.2025);
Реєстр корупційних схем. Офіційний вебсайт громадської організації «Разом проти корупції». URL: https://surl.gd/hjukcg (дата звернення: 10.07.2025).

[3] Див., наприклад: постанова Верховного Суду України від 09.02.2023 у справі №127/20687/17. URL: https://surli.cc/neqxcu (дата звернення: 10.07.2025).

[4] Про затвердження Антикорупційної програми Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2024-2025 роки: наказ Державної інспекції архітектури та містобудування України від 24.04.2024 р. № 62. URL: https://surli.cc/heasrf (дата звернення: 10.07.2025).

[5] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 10.07.2025).

[6] Див., наприклад: Правоохоронцями затримано виконуючого обов’язки начальника Управління ДІАМ у Сумській області за вчинення корупційного правопорушення. Facebook-сторінка Державної інспекції архітектури та містобудування України. 22 березня 2024 р. URL: https://surli.cc/bxjrab (дата звернення: 10.07.2025).

[7] Див., наприклад:
Попавсь. На чому зловили «смотрящого» за Києвом Комарницького. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/wltfcw (дата звернення: 10.07.2025);
Які складові будівельного проєкту найбільш корупційні: дослідження. Онлайн-медіа «РБК-Україна». URL: https://surl.li/zmrvxd (дата звернення: 10.07.2025);
СБУ затримала на гарячому під час отримання хабара виконуючого обов’язки начальника Управління ДІАМ у Сумській області Сергія Винниченка. Онлайн-медіа «KYIV.BLOG». URL: https://surl.li/fawmuu (дата звернення: 10.07.2025).

Прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів

Під час прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів існують ризики, пов'язані з створенням посадовими особами штучних перешкод замовнику будівництва у прийнятті в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (у тому числі надання не передбачених законом відмов у прийнятті в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів[1]), приховуванням посадовими особами відомостей про виявлені під час огляду невідповідності об'єкта будівництва відомостям у поданих замовником документах, проектній документації, вимогам будівельних норм, стандартів і правил за результатами виїзного огляду об'єкта будівництва на місцевості[2], формування неформальних зв'язків між заявниками та посадовими особами, а також інші неправомірні дії. Усі такі дії мають спільну мету – отримання неправомірної вигоди[3]. Крім того, під час інтерв'ювання експерти вказували на розвиток тіньового ринку посередницьких послуг, який фактично легітимізує корупційні практики у сфері прийняття об'єктів в експлуатацію.

Випадки отримання неправомірної вигоди (неофіційних платежів) за прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта залишається однією з найгостріших в Україні. Це підтверджується як незалежними експертними оцінками, так і внутрішніми документами профільних державних органів, що вказує на системний характер викликів у цій галузі.

---

[1] Див., наприклад, заяви про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та видачу сертифіката з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ:
ПТ122250207911 з підставою для відмови "матеріали технічної інвентаризації не містять графічних матеріалів" (https://surl.li/mqymlz);
ЛВ122250320321 з підставою для відмови "технічна інвентаризація ТІ01:5219-4467-3563-6233 Редакція №1 розроблена з порушенням Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 681 та вимог Порядку проведення технічної інвентаризації затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023р №488" (https://surl.li/ntupyf).

[2] Див., наприклад: Про затвердження Антикорупційної програми Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2024-2025 роки: наказ Державної інспекції архітектури та містобудування України від 24.04.2024 р. № 62. URL: https://surli.cc/heasrf (дата звернення: 06.06.2025).

[3] Див., наприклад:
Постанова Верховного Суду України від 09.02.2023 у справі №127/20687/17. URL: https://surli.cc/neqxcu (дата звернення: 09.06.2025);
Національне агентство з питань запобігання корупції. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність». URL: https://surl.li/xidapg (дата звернення: 06.06.2025);
Національне агентство з питань запобігання корупції, Центр політико-правових реформ, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). Звіт за результатами аналізу судової практики притягнення до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення за 2022 рік. URL: https://surl.li/gclbxt (дата звернення: 06.06.2025);
Про затвердження Антикорупційної програми Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2024-2025 роки: наказ Державної інспекції архітектури та містобудування України від 24.04.2024 р. № 62. URL: https://surli.cc/heasrf (дата звернення: 09.06.2025);
Правоохоронцями затримано виконуючого обов'язки начальника Управління ДІАМ у Сумській області за вчинення корупційного правопорушення. Facebook-сторінка Державної інспекції архітектури та містобудування України. 22 березня 2024 р. URL: https://surli.cc/bxjrab (дата звернення: 07.06.2025)
Попавсь. На чому зловили «смотрящого» за Києвом Комарницького. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/wltfcw (дата звернення: 06.06.2025);
Які складові будівельного проєкту найбільш корупційні: дослідження. Онлайн-медіа «РБК-Україна». URL: https://surl.li/zmrvxd (дата звернення: 06.06.2025);
СБУ затримала на гарячому під час отримання хабара виконуючого обов'язки начальника Управління ДІАМ у Сумській області Сергія Винниченка. Онлайн-медіа «KYIV.BLOG». URL: https://surl.li/fawmuu (дата звернення: 06.06.2025).

Згідно зі звітом за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність»[1] за самооцінкою корупційного досвіду населення частка респондентів, які безпосередньо або членів їх сімей у 2023 році робили неофіційні платежі службовцю (грошові кошти або подарунки) або надавали йому послуги за введення в експлуатацію нового індивідуального будинку або будинку (квартири) після реконструкції (перепланування) становила 15,6 %, тоді як у 2024 році цей показник знизився до 11,3 %. За оцінками представників бізнесу: частка респондентів, які повідомили про здійснення неофіційних платежів чи надання послуг посадовцям з метою введення об'єкта нерухомості в експлуатацію (отримання сертифіката про прийняття об'єкта в експлуатацію) у 2023 році, становила 8 %, а у 2024 році – 8,1 %.

Респонденти-громадяни[2], які перебували у корупційних ситуаціях у сфері будівництва та земельних відносин, вказують на те, що ініціаторами таких ситуацій у 2023 році у 91 % були службовці (посадовці вимагали грошові кошти, подарунки або послуги від відвідувачів) та у 22,5 % – громадяни, а у 2024 році 85,7 % – службовці та у 30,5 % – громадяни. Респонденти-громадяни, які контактували зі сферою, зазначають, що ініціаторами корупційних ситуацій у 2023 році у 39,4 % були службовці та у 9,7 % – громадяни, а у 2024 році у 38,9 % – службовці та у 13,8 % – громадяни. Респонденти-підприємці[3], які перебували у корупційних ситуаціях у вказаній сфері, повідомляють, що ініціаторами таких ситуацій у 2023 році у 71,9 % були службовці та у 25,1 % – підприємці, а у 2024 році 60,7 % – службовці та у 15,4 % – підприємці. Респонденти-підприємці, які контактували зі сферою, зазначають, що ініціаторами корупційних ситуацій у 2023 році у 16,9 % були службовці та у 5,9 % – підприємці, а у 2024 році у 19,9 % – службовці та у 5 % – підприємці.

Крім того, на наявність ситуацій, пов'язаних з прийняттям в експлуатацію закінчених будівництво об'єктів за гроші, вказують також у звіті за результатами експертного опитування щодо оцінки рівня корупції в Україні «Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів»[4] та судова практика[5].

---

[1] Звіт за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність»: Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://surl.li/xidapg (дата звернення: 10.07.2025).

[2] Згідно зі звітом за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність» через недостатню кількість відповідей про кожну корупційну ситуацію статистичний аналіз щодо того, хто саме був ініціатором (громадяни чи службовці органів виконавчої влади, установ та організацій, які надають відповідні послуги), провести не вдалося.

[3] Згідно зі звітом за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність» через недостатню кількість відповідей про кожну корупційну ситуацію статистичний аналіз щодо того, хто саме з представників бізнесу був ініціатором корупційних ситуацій (відвідувачі чи співробітники органів влади, установ та організацій, що надають послуги у сфері будівництва та земельних відносин), провести не вдалося.

[4] Національне агентство з питань запобігання корупції, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). Звіт за результатами експертного опитування щодо оцінки рівня корупції в Україні «Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів». 2024 р. URL: https://surl.lu/ueksjy (дата звернення: 10.07.2025);

[5] Див., наприклад, вирок Шевченківського районного суду м. Львова від 16.05.2022 р., судова справа № 466/321/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surl.gd/jvfmal (дата звернення: 02.06.2025), відповідно до якого під час розгляду кримінального провадження за № 42021140000000114 Шевченківський районний суд міста Львова встановив, що «ОСОБА_6, усвідомлюючи суспільно небезпечний характер свого діяння, передбачаючи його суспільно небезпечні наслідки і бажаючи їх настання, діючи умисно, з корисливих мотивів, з метою особистого збагачення, 13.07.2021 р. під час зустрічі в офісному приміщенні, що за адресою м.Львові, вул. Єфремова, 77, висловила ОСОБА_7, який діяв на підставі довіреності в інтересах ОСОБА_8, пропозицію здійснити вплив на прийняття рішення особами, уповноваженими на виконання функцій держави, а саме службовими особами Департаменту Державної архітектурно-будівельної інспекції у Львівській області, щодо реєстрації ними декларації про готовність об`єкта до експлуатації з незначними наслідками– будівництво зерноскладу, що по АДРЕСА_2, пл. 657,80 кв.м., за надання їй, ОСОБА_5, неправомірної вигоди у вигляді грошових коштів в сумі 3 290 доларів США, що згідно з офіційним курсом НБУ становило 89 785,42 грн. На виконання своєї вищевказаної пропозиції 23.07.2021 р. близько 12-00 год. під час зустрічі у закладі громадського харчування «Челентано» на АДРЕСА_3 одержала від ОСОБА_7 вищевказану неправомірну вигоду за вплив на прийняття рішення особами, уповноваженими на виконання функцій держави».

У Реєстрі ризиків Антикорупційної програми Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2024-2025 роки, затвердженої наказом ДІАМ від 24.04.2024 № 62[1], ДІАМ наводить такі ситуації, пов'язані з прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, у яких існує ризик вимагання та/або одержання посадовими особами неправомірної вигоди:

- головні інспектори будівельного нагляду можуть вимагати, отримати неправомірну вигоду за приховування відомостей про виявлені під час огляду невідповідності об'єкта будівництва відомостям у поданих замовником документах, проектній документації, вимогам будівельних норм, стандартів і правил за результатами виїзного огляду об'єкта будівництва на місцевості з фотофіксацією об'єкта під час прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. На думку ДІАМ джерелом вказаного ризику є відсутність необхідних професійних знань, відсутність знань та/або нерозуміння вимог антикорупційного законодавства, а також недоброчесність. Рівень ймовірності реалізації корупційного ризику оцінюється як середній, рівень наслідків від реалізації корупційного ризику – високий, рівень корупційного ризику – високий;

- головний інспектор будівельного нагляду може вимагати та/або одержувати неправомірну вигоду від замовника чи інших осіб за видачу, відмову у видачі сертифікатів, що засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками. На думку ДІАМ джерелом вказаного ризику є дискреційні повноваження. Рівень ймовірності реалізації корупційного ризику, рівень наслідків від реалізації корупційного ризику та рівень корупційного ризику оцінюються як високий;

- головний інспектор будівельного нагляду може вимагати та/або одержувати неправомірну вигоду від замовника чи інших осіб під час реєстрації, внесення змін, повернення, скасування декларацій про готовність об'єкта до експлуатації, а також повідомлення про початок підготовчих робіт щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із незначними наслідками (СС1). На думку ДІАМ джерелом вказаного ризику є відсутність знань та/або нерозуміння вимог антикорупційного законодавства, а також відсутність необхідних професійних знань. Рівень ймовірності реалізації корупційного ризику, рівень наслідків від реалізації корупційного ризику та рівень корупційного ризику оцінюються як високий.

Також, експерти у сфері містобудівної діяльності звертають увагу на такі проблеми:

- прийняття посадовими особами в експлуатацію недобудованих об'єктів;

недотримання діючого організаційно-правового порядку зведення будівель та прийняття їх в експлуатацію. Зокрема, збільшення кількості самочинно збудованих об'єктів, в тому числі у вигляді добудов (так званні «пристройки») та недотримання проектів, що на думку експертів пов'язано з недосконалістю та недостатністю нормативно-правового регулювання у даній сфері. Вказане призводить до зменшення і втрати міцності, надійності споруд або їх окремих конструктивних елементів, а разом з ними - і силових параметрів будматеріалів, виробів тощо. Самочинне будівництво може мати і більш значущі негативні наслідки, а саме загрожувати безпеці життя та здоров'я осіб, їх майна[2];

- проблема «ошуканих» інвесторів, які через недобросовісні дії забудовників, прогалини у правовому регулюванні або прояви корупції в державних органах не можуть завершити будівництво та забезпечити прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів[3].

---

[1] Про затвердження Антикорупційної програми Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2024-2025 роки: наказ Державної інспекції архітектури та містобудування України від 24.04.2024 р. № 62. URL: https://surli.cc/heasrf (дата звернення: 10.07.2025).

[2] Тарасюк Ю.В. Адміністративно-правова та інші види відповідальності за правопорушення у будівельній галузі. URL: https://surl.li/aoqmrv (дата звернення: 15.08.2025).

[3] 15 серпня 2022 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому», який визначає особливості цивільного

За наслідками узагальнення Мінрозвитку інформації, отриманої від обласних державних адміністрацій, обласних військових адміністрацій та Київської міської військової адміністрації, станом на липень 2024 року в Україні кількість проблемних об’єктів житлового будівництва (об’єктів самочинного будівництва, у тому числі об’єктів, відносно яких скасовано право на виконання будівельних робіт) складає орієнтовно 253, зокрема найбільша кількість з яких знаходиться у місті Києві (85 об’єктів) та Миколаївській області (32 об’єкта). Вказані державні та військові адміністрації повідомляти, зокрема, про такі причини, які сприяли виникненню проблемних об’єктів житлового будівництва:

- будівництво об’єктів на самовільно зайнятих земельних ділянках, за відсутності містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки або за відсутності права на виконання будівельних робіт;
- замовником в процесі будівництва змінено (розділено) земельну ділянку на який розпочиналось будівництво, внаслідок чого скасовано містобудівні умови та обмеження та унеможливлено використання документу на виконання будівельних робіт;
- неплатоспроможність та банкрутство забудовника, відсутність фінансування, призупинення фінансування, у тому числі у зв’язку з бойовими діями;
- невиконання робіт з підключення новобудов до систем водо-, газо- та електропостачання, оздоблення під’їздів, а також приведення до належного стану прибудинкової території;
- прийняття забудовником на себе зобов'язань, які він запевне не міг виконати, невиконання договірних зобов’язань недобросовісними забудовниками;
- будівництво об'єктів на підставі проектної документації, яка не відповідає діючим будівельним нормам, нормативним документам технічного характеру, відхилення від проектної документації на будівництво;
- відкриті кримінальні провадження (у тому числі у зв’язку із незаконним наданням земельних ділянок у користування, незаконною видачею містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки), заволодіння чужим майном шляхом обману (шахрайства);
- земельні ділянки під арештом.

обороту об’єктів незавершеного будівництва і майбутніх об’єктів нерухомості та спрямований на гарантування речових прав на такі об’єкти, право на виконання будівельних робіт щодо яких набуте після набрання чинності цим Законом. Разом з цим вказаний Закон не вирішує проблеми інвесторів, які вклали в нерухомість, право на виконання будівельних робіт щодо якої набуто до набрання чинності цим Законом.

4 грудня 2019 року у Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування відбулися комітетські слухання на тему: «Захист інвестицій в житлову нерухомість та шляхи вирішення проблем постраждалих інвесторів», учасниками яких було відзначено те, що:

1) у зв’язку з недосконалістю законодавчого регулювання інвестори тривалий час не можуть ані отримати у власність об’єкти нерухомого майна, ані повернути кошти, залучені у будівництво таких об’єктів;

2) непоодинокими є випадки, коли інвестори об’єктів житлового будівництва об’єднувались задля захисту своїх прав на об’єкти інвестування, проте через недосконалість існуючого законодавства та прояви корупції в державних органах не змогли ефективно захистити свої права.

Враховуючи зазначене, учасниками комітетських слухань було наголошено на необхідності напрацювання механізмів вирішення проблем інвесторів житлової нерухомості, що постраждали внаслідок різних причин, та рекомендовано розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект закону України щодо врегулювання питань добудови проблемних об’єктів житлового будівництва та вирішення проблем постраждалих інвесторів (див. Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на тему: "Захист інвестицій в житлову нерухомість та шляхи вирішення проблем постраждалих інвесторів": Протокол № 10 від 04.12.2019 р. URL: https://surl.lu/gwnmgi (дата звернення: 18.08.2025).

12 серпня 2020 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 714 «Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань сприяння постраждалим інвесторам у добудові об’єктів незавершеного житлового будівництва» було утворено Міжвідомчу робочу групу з питань сприяння постраждалим інвесторам у добудові об’єктів незавершеного житлового будівництва та затверджено Положення про неї. Водночас відомості про функціонування цієї робочої групи відсутні.

Крім того, існує і менш помітна, але вкрай вагома системна проблема, яка створює передумови для зловживань та «легалізації» незаконних забудов, а саме: неврегульованість процедури фіксації судових заборон у сфері будівництва, відсутність законодавчо встановленого обов'язку перевірки наявності/відсутності судових заборон щодо прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, відсутність взаємодії між ЄДЕССБ та Єдиним державним реєстром судових рішень[1], що призводить до непрозорості такої інформації, можливості ігнорування судових рішень та незаконної забудові територій.

Приєднання закінченого будівництвом об'єкта до зовнішніх інженерних мереж

Актуальною проблемою, яка виникає на етапі закінчення будівництва є приєднання закінченого будівництвом об'єкта до зовнішніх інженерних мереж (електро-, газо-, тепло-, водопостачання та водовідведення). Неефективна модель приєднання до інженерних мереж в Україні є одним з найбільших інвестиційних бар'єрів, який суттєво погіршує інвестиційний клімат. Негативна дія цього фактору посилюється фактичною відсутністю доступу до дешевого кредитного ресурсу, відсутністю дієвих інвестиційних та податкових стимулів для нових виробництв (які діють в індустріальних парках, спеціальних (вільних) економічних зонах та програмах регіонального розвитку успішних країн), відсутністю ефективного тарифного регулювання, відсутністю державної підтримки високотехнологічного бізнесу та несировинного експорту тощо[2].

Автори різних досліджень, публікацій, експерти, засновники бізнесу та громадські організації[3] неодноразово наголошували на складності процедури приєднання до зовнішніх інженерних мереж та, серед іншого, відзначали, що існують такі прояви проблеми:

---

[1] Див., наприклад, Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 06.08.2025).

[2] Див. пояснювальну записку до проекту Закону України «Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання окремих питань приєднання до інженерних мереж»: Верховна Рада України (реєстраційний № 5183 від 02.03.2021; суб'єкт законодавчої ініціативи Пузійчук А.В., Дунда О.А.). URL: https://surli.cc/lftplu (дата звернення: 15.08.2025).

[3] Див., наприклад:

Національне агентство з питань запобігання корупції, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). Звіт за результатами експертного опитування щодо оцінки рівня корупції в Україні «Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів». 2024 р. URL: https://surl.lu/ueksjy (дата звернення: 10.07.2025);

Антикорупційний штаб. Разом проти корупції. Дослідження «100 корупційних схем в регіонах України». 2020 р. URL: https://surl.lt/ukiprc (дата звернення: 15.08.2025);

Реєстр корупційних схем. Офіційний вебсайт громадської організації «Разом проти корупції». URL: https://surl.gd/hjukcg (дата звернення: 15.08.2025);

Схема поборів за обслуговування та підключення об'єктів до електромереж – викрито посадовців АТ «Чернівціобленерго». Офіційний вебсайт Офісу генерального прокурора. URL: https://surl.li/emsfdj (дата звернення: 15.08.2025);

Тітамир О. Коли закінчаться побори за підключення до мереж. Онлайн-медіа «Бізнес цензор». URL: https://surl.li/xcicda (дата звернення: 15.08.2025);

Миргородський Д. Шлях України до трильйона доларів ВВП. Крок другий – енергія. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/awgdof (дата звернення: 15.08.2025);

Бабаєв М. Сім кіл пекла. Як спростити приєднання до енергомережі. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/plocql (дата звернення: 15.08.2025);

Це не корупція, просто такі правила. Forbes розібрався, що відбувається з приєднанням заводу «Байрактар» до електромереж і звідки взялась цифра $10 млн. Онлайн-медіа «Forbes». URL: https://surl.lt/kciuco (дата звернення: 15.08.2025);

Байрактар-Крила легенди. Халук та Сельчук Байрактар. Ексклюзивно з Наталією Мосейчук. Youtube-канал «Наталія Мосейчук - VIP Podcast». URL: https://surl.lu/qrzkfp (дата звернення: 15.08.2025);

Неправда: У Халука Байрактара вимагали хабар за підключення до електромереж. Незалежна аналітична платформа «Вокс Україна». URL: https://surl.lt/krtfvb (дата звернення: 15.08.2025).

1) високі корупційні ризики через складність процедури приєднання нових об’єктів до зовнішніх інженерних мереж, відсутність єдиних правил та неготовність фактично нової інфраструктури до нових потужностей[1];

2) недосконалість чинного законодавства з питань приєднання до зовнішніх інженерних мереж, що містить багато невизначених моментів, які формують дискреційні повноваження та стимулюють до маніпуляцій[2];

3) зловживання операторами зовнішніх інженерних мереж своїм монопольним становищем[3];

4) довготривалість процедури[4], у тому числі штучне затягування строків приєднання оператором зовнішніх інженерних мереж[5], відсутність чітких строків та умов приєднання, відсутність економічних чи інших стимулів для пришвидшення процесу внаслідок повної передплати послуги з боку клієнта;

5) створення штучних бюрократичних перепон, навмисне ускладнення процедури, необхідність самостійного збору замовником послуги з приєднання великої кількості різноманітних паперів і погоджень/дозволів в державних органах – місцевій владі, земельному кадастрі, місцевому архітектурного бюро тощо (у тому числі невмотивованого надання додаткової кількості копій)[6];

---

[1] Див., наприклад:
Національне агентство з питань запобігання корупції, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). Звіт за результатами експертного опитування щодо оцінки рівня корупції в Україні «Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів». 2024 р. URL: https://surl.lu/ueksjy (дата звернення: 10.07.2025);
Тітамир О. Коли закінчаться побори за підключення до мереж. Онлайн-медіа «Бізнес цензор». URL: https://surl.li/xcicda (дата звернення: 15.08.2025);
Це не корупція, просто такі правила. Forbes розібрався, що відбувається з приєднанням заводу «Байрактар» до електромереж і звідки взялась цифра $10 млн. Онлайн-медіа «Forbes». URL: https://surl.lt/kciuco (дата звернення: 15.08.2025).

[2] Див., наприклад:
Бабаєв М. Сім кіл пекла. Як спростити приєднання до енергомережі. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/plocql (дата звернення: 15.08.2025).

[3] Див., наприклад:
Антикорупційний штаб. Разом проти корупції. Дослідження «100 корупційних схем в регіонах України». 2020 р. С. 36. URL: https://surl.lt/ukiprc (дата звернення: 15.08.2025);
Тітамир О. Коли закінчаться побори за підключення до мереж. Онлайн-медіа «Бізнес цензор». URL: https://surl.li/xcicda (дата звернення: 15.08.2025).

[4] Див., наприклад, Миргородський Д. Шлях України до трильйона доларів ВВП. Крок другий – енергія. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/awgdof (дата звернення: 15.08.2025).

[5] Див., наприклад:
Про накладення штрафу на ПрАТ «ДТЕК КИЇВСЬКІ РЕГІОНАЛЬНІ ЕЛЕКТРОМЕРЕЖІ» за недотримання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, та порушення Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії та здійснення заходів державного регулювання: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 02.06.2023 р. № 1009. URL: https://surl.lu/vzaady (дата звернення: 23.08.2025);
Про застосування санкцій до АТ «ДТЕК ОДЕСЬКІ ЕЛЕКТРОМЕРЕЖІ» за порушення Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії, недотримання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, та здійснення заходів державного регулювання: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 13.05.2025 р. № 715. URL: https://surl.li/ghlvfk (дата звернення: 23.08.2025);
постанова Київського апеляційного суду від 08.07.2024 по справі № 752/23268/23. URL: https://surl.lu/nmhxpx (дата звернення: 23.08.2025);
постанова Івано-Франківського апеляційного суду від 28.11.2024 по справі № 345/6377/23. URL: https://surl.lt/lrwbqc (дата звернення: 23.08.2025);
Тітамир О. Коли закінчаться побори за підключення до мереж. Онлайн-медіа «Бізнес цензор». URL: https://surl.li/xcicda (дата звернення: 15.08.2025).

[6] Див., наприклад:
Тітамир О. Коли закінчаться побори за підключення до мереж. Онлайн-медіа «Бізнес цензор». URL: https://surl.li/xcicda (дата звернення: 15.08.2025);

6) можливість зміни умов в процесі приєднання, у тому числі через суб'єктивні причини[1];

7) брак вільного вибору виконавця послуги з приєднання у бізнеса та громадян через монополізацію ринку[2];

8) необґрунтованість ціноутворення[3], непрозорість прайсів, які в кожному конкретному випадку визначаються «індивідуально» (в бік економічної вигоди виконавця), що призводить до того, що підприємці не можуть наперед чітко розрахувати бізнес-плани[4]. Плата за підключення розраховується за затвердженою формулою, але на базі даних, достовірність яких неможливо перевірити[5], що дає можливість монополісту на власний розсуд встановлювати ціну;

9) непрозорість інформації про зовнішні інженерні мережі, що дозволяє, наприклад, умисно визначити точку підключення дуже далеко від об'єкта, який потрібно підключити, та обґрунтовувати це відсутністю технічної можливості (це дуже дороговартісно), а потім за певних умов наближувати цю точку підключення і знаходити нові технічні можливості[6];

10) нав'язування оператором зовнішніх інженерних мереж конкретних виконавців робіт (послуг) (наприклад, підрядників з проектування та/або проведення електроенергії на земельну ділянку)[7];

11) нав'язування оператором зовнішніх інженерних мереж послуг як умови приєднання, у тому числі, що прямо не стосуються конкретного об'єкту (наприклад, побудова додаткових технічних потужностей не безпосередньо на об'єкті, а в інших місцях централізованої мережі

Миргородський Д. Шлях України до трильйона доларів ВВП. Крок другий – енергія. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/awgdof (дата звернення: 15.08.2025).

[1] Див., наприклад:

Бабаєв М. Сім кіл пекла. Як спростити приєднання до енергомережі. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/plocql (дата звернення: 15.08.2025);

Це не корупція, просто такі правила. Forbes розібрався, що відбувається з приєднанням заводу «Байрактар» до електромереж і звідки взялась цифра $10 млн. Онлайн-медіа «Forbes». URL: https://surl.lt/kciuco (дата звернення: 15.08.2025).

[2] Див., наприклад:

Антикорупційний штаб. Разом проти корупції. Дослідження «100 корупційних схем в регіонах України». 2020 р. С. 36. URL: https://surl.lt/ukiprc (дата звернення: 15.08.2025);

Тітамир О. Коли закінчаться побори за підключення до мереж. Онлайн-медіа «Бізнес цензор». URL: https://surl.li/xcicda (дата звернення: 15.08.2025).

[3] Див., наприклад, Миргородський Д. Шлях України до трильйона доларів ВВП. Крок другий – енергія. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/awgdof (дата звернення: 15.08.2025).

[4] Див., наприклад, Тітамир О. Коли закінчаться побори за підключення до мереж. Онлайн-медіа «Бізнес цензор». URL: https://surl.li/xcicda (дата звернення: 15.08.2025).

[5] Див., наприклад:

Антикорупційний штаб. Разом проти корупції. Дослідження «100 корупційних схем в регіонах України». 2020 р. URL: https://surl.lt/ukiprc (дата звернення: 15.08.2025);

Реєстр корупційних схем. Офіційний вебсайт громадської організації «Разом проти корупції». URL: https://surl.gd/hjukcg (дата звернення: 15.08.2025).

[6] Національне агентство з питань запобігання корупції, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). Звіт за результатами експертного опитування щодо оцінки рівня корупції в Україні «Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів». 2024 р. URL: https://surl.lu/ueksjy (дата звернення: 10.07.2025);

[7] Див., наприклад:

Оштрафували товариство за зловживання монопольним становищем. Офіційний вебсайт Західного обласного міжрегіонального відділення Антимонопольного комітету України. URL: https://surl.li/xzmrjg (дата звернення: 19.08.2025);

ТАК АМКУ оштрафувала АТ «Київоблгаз». Офіційний вебсайт Антимонопольного комітету України. URL: https://surl.li/xirvkj (дата звернення: 19.08.2025).

і з надлишковими характеристиками, – у такий спосіб фактично використовуючи потім збудовані об’єкти інженерної інфраструктури, як свою власність[1])[2];

12) створення окремого класу посередників у зв’язку з незрозумілою для пересічного підприємця процедурою, які через знання людей і підходів забезпечують клієнту більшу прогнозованість і виконують функцію служби замовника. Такі послуги здебільшого надаються неофіційно[3];

13) випадки зупинення надання операторами зовнішніх інженерних мереж послуг з приєднання до зовнішніх інженерних мереж споживачів, які знаходяться за межами територіальної громади, та висування додаткових умов для їх приєднання[4];

14) недостатню диджіталізацію. Паперовий формат подання та опрацювання документів щодо приєднання до зовнішніх інженерних мереж, необхідність подання окремих заявок щодо кожного виду мереж для приєднання одного об’єкта будівництва ускладнює взаємодію між операторами мереж та споживачами, призводять до зайвих контактів заявників і посадових осіб та пов’язаних із цим корупційних ризиків. Недостатня прозорість та визначеність таких процедур спричиняє виникнення додаткового фінансового навантаження на замовників та корупційних практик[5];

15) відсутність на сайтах низки операторів зовнішніх інженерних мереж вичерпної та прозорої інформації щодо процедури приєднання. Часто порядок підключення описаний нечітко, що створює умови для зловживань та свавілля з боку оператора[6];

16) ситуації, пов’язані з відмовою суб'єктів природних монополій приймати зовнішні інженерні мережі, які побудовані за кошти замовників послуги з приєднання[7];

17) відсутність у операторів зовнішніх інженерних мереж відповідальність за порушення домовленостей або формальність такої відповідальності[8];

18) відмову замовників будівництва від підключення новозбудованих об’єктів до централізованих мереж з огляду на те, що в технічних умовах обсяг робіт та обладнання, необхідних для приєднання закінченого будівництвом об'єкта до зовнішніх інженерних мереж, встановлюється операторами зовнішніх інженерних мереж для різних замовників досить суб’єктивно та може суттєво відрізнятися. Також є непоодинокі випадки відсутності підключення багатоквартирних будинків до каналізаційних мереж та використання септиків, що може мати наслідком забруднення ґрунтових вод. При цьому Директива Європейського парламенту і Ради 2010/31/ЄС від 19.05.2010 «Про енергетичні характеристики будівель (нова редакція)»[9] наголошує на позитивному впливі систем централізованого опалення[10];

19) невиконання замовником будівництва обов’язку щодо приєднання закінченого будівництвом об'єкта до зовнішніх інженерних мереж після прийняття його в експлуатацію, у тому числі через складність процедури[11].

---

[1] Див., наприклад: Антикорупційний штаб. Разом проти корупції. Дослідження «100 корупційних схем в регіонах України». 2020 р. URL: https://surl.lt/ukiprc (дата звернення: 15.08.2025).

[2] Див., наприклад, Тітамир О. Коли закінчаться побори за підключення до мереж. Онлайн-медіа «Бізнес цензор». URL: https://surl.li/xcicda (дата звернення: 15.08.2025).

[3] Див., наприклад, Бабаєв М. Сім кіл пекла. Як спростити приєднання до енергомережі. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/plocql (дата звернення: 15.08.2025).

[4]Див., наприклад:
За зловживання монопольним становищем КП «Тернопільводоканал» оштрафували на 2 млн грн. Офіційний вебсайт Антимонопольного комітету України. URL: https://surl.lu/mdmfzj (дата звернення: 19.08.2025).

[5] Про проблему повідомляли експерти під час інтерв’ю.

[6] Див., наприклад, Миргородський Д. Шлях України до трильйона доларів ВВП. Крок другий – енергія. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/awgdof (дата звернення: 15.08.2025).

[7] Про проблему повідомляли експерти під час інтерв’ю.

[8] Див., наприклад, Бабаєв М. Сім кіл пекла. Як спростити приєднання до енергомережі. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/plocql (дата звернення: 15.08.2025).

[9] Директива Європейського парламенту і Ради 2010/31/ЄС від 19.05.2010 «Про енергетичні характеристики будівель (нова редакція)». URL: https://surl.lu/rhwrkl (дата звернення: 15.08.2025).

[10] Про проблему повідомляли експерти під час інтерв’ю.

[11] Про проблему повідомляли експерти під час інтерв’ю.

У Системному звіті «Природні монополісти vs. конкурентний бізнес: шляхи поліпшення співпраці»[1], Рада бізнес-омбудсмена, серед іншого, вказує на деякі схожі бізнес-ризики та проблеми, пов'язані з приєднанням до зовнішніх інженерних мереж:

- оператори мають різні підходи до визначення вартості нових підключень. Споживачі нарікають на ситуацію, коли вони не тільки фінансують власне приєднання до мереж, але сплачують модернізацію інфраструктури, що належить монопольним операторам;

- складність і непрозорість процедури приєднання замовників до інженерних мереж, що зумовлює прояви корупції, призводить до зростання витрат замовника та необґрунтованих відмов у наданні цих послуг;

- відсутність чітких термінів для здійснення робіт з приєднання об'єктів замовників до інженерних мереж, що призводить до затягування строків виконання робіт та додаткових необґрунтованих витрат споживачів.

Відповідно до звіту за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність»[2] частка респондентів-громадян, які безпосередньо або членів їх сімей у 2023 році робили неофіційні платежі службовцю (грошові кошти або подарунки) або надавали йому послуги за погодження проектної документації для подальшого приєднання приватного житла до мережі електропостачання/за приєднання приватного житла до мережі електропостачання становила 12,7 %, тоді як у 2024 році цей показник знизився до 6,6 %. Про наявність корупційних ситуацій при підключенні приватного житла до газової мережі, незаконного перепланування газопроводу, відновлення газопостачання без законних на те підстав у 2023 році повідомили 12,8 % громадян, а у 2024 році – 4,3 % громадян. Респонденти-представники бізнесу повідомляли про досвід корупційних ситуацій щодо:

- погодження проектної документації для подальшого приєднання нежитлового об'єкта до мережі електропостачання/за приєднання нежитлового об'єкта до мережі електропостачання (у 2023 році – 19,6 % респондентів, у 2024 році цей показник знизився до 14,3 %);

- вирішення питань приєднання до систем водовідведення та їх експлуатації (у 2023 році – 7,4 % респондентів, у 2024 році цей показник підвищився до 9,6 %);

- погодження проектної документації для подальшого приєднання багатоквартирного житлового будинку до мережі електропостачання / за приєднання багатоквартирного житлового будинку до мережі електропостачання (у 2023 році – 10,4 % респондентів, у 2024 році цей показник знизився до 7,7 %);

- підключення/проходження щорічної процедури погодження підключення нежитлового об'єкта до газопостачання, незаконне перепланування газопроводу, відновлення газопостачання без законних на те підстав (у 2023 році – 6,9 % респондентів, у 2024 році цей показник підвищився до 7,5 %);

- підключення/проходження щорічної процедури погодження підключення багатоквартирного житлового будинку до газопостачання, незаконне перепланування газопроводу, відновлення газопостачання без законних на те підстав (у 2023 році – 4,3 % респондентів, у 2024 році цей показник підвищився до 7,2 %).

Загалом[3] 10,1% українців, які зверталися за послугами з підключення та обслуговування систем електро-, газо-, водопостачання та водовідведення до постачальників, виступали у ролі

---

[1] Рада бізнес-омбудсмена. Системний звіті «Природні монополісти vs. конкурентний бізнес: шляхи поліпшення співпраці». 2016 р. URL: https://surl.lt/cicgtz (дата звернення: 15.08.2025).
Незважаючи, що з моменту складення звіту минуло понад 8 років, він є актуальним. На його актуальності наголошується Радою бізнес-омбудсмена у ТОП-10 рекомендацій 2023 року. URL: https://surl.li/kkaxcz (дата звернення: 15.08.2025).

[2] Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність»: Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://surl.li/xidapg (дата звернення: 10.07.2025).

[3] Через недостатню кількість відповідей про кожну корупційну ситуацію статистичний аналіз щодо того, хто саме був ініціатором (громадяни чи співробітники постачальників), провести не вдалося.

ініціаторів корупційних відносин (це 35,8 % з тих, хто перебував у контактних корупційних ситуаціях). Про те, що ініціаторами корупційних відносин виступали представники компаній-постачальників, зазначили 20,5 % респондентів, які зверталися за такими послугами (або 72,8 % від тих, хто перебував у контактних корупційних ситуаціях). Статистично значущої динаміки, порівняно з показниками 2023 року, не зафіксовано, проте тренд на зменшення вимоги (порівняно з 2022–2023 роками) з боку службовців підприємств електро-, газо-, водопостачання та водовідведення вирішити питання для населення корупційним способом є помітним. Частка підприємців[1], які виступили ініціаторами корупційних відносин бодай в одній ситуації у цій сфері, статистично значуще не змінилась, порівняно з 2023 роком, і становить 8,7 %. А от серед тих, хто перебував у контактних корупційних ситуаціях, частка «ініціаторів» зросла з 17,5 % до 28 %. Про те, що ініціаторами корупційних відносин виступають представники компаній-постачальників, повідомили 20,6 % респондентів (66,5 % з тих, хто перебував у контактних корупційних ситуаціях).

Таким чином, складність процесу приєднання закінченого будівництвом об'єкта до зовнішніх інженерних мереж, повна залежність замовника послуги з приєднання від суб'єктів, які надають послуги з приєднання до зовнішніх інженерних мереж, розосередженість інформації про наявні зовнішні інженерні мережі спричиняють виникнення корупційних ризиків, маніпуляцій та неможливість замовника послуги з приєднання контролювати процес приєднання. Ситуація поглиблюється тим фактом, що у більшості випадків суб'єкти, які надають послуги з приєднання до зовнішніх інженерних мереж, займають монопольне становище, що унеможливлює отримання цієї послуги в іншого суб'єкта господарювання.

Причини проблеми

Прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів

До основних причин, які спричиняють проблему «Неефективне та обтяжливе державне регулювання процесів, пов'язаних із закінченням будівництва (прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів та їх підключення до зовнішніх інженерних мереж) призводять до підвищення вартості будівництва та корупції» **в частині прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів** слід віднести:

1. Недоліки нормативно-правових актів, які регламентують процеси, пов'язані із прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, та наявність у них низки положень (корупціогенних факторів), які самостійно чи у поєднанні з іншими чинниками, можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

2. Неврегульованість процедури фіксації судових заборон у сфері будівництва, відсутність законодавчо встановленого обов'язку перевірки наявності/відсутності судових заборон щодо прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та відсутність взаємодії між ЄДЕССБ та Єдиним державним реєстром судових рішень.

3. Недотримання при наданні адміністративних послуг у сфері будівництва вимог законів, які закладають загальні засади надання публічних/адміністративних послуг, а також профільних законів у сфері будівництва.

4. Відсутність ефективного державного архітектурно-будівельного нагляду за органами державного архітектурно-будівельного контролю та дієвого механізму їх притягнення до відповідальності за порушення вимог законодавства під час надання адміністративних послуг, пов'язаних з прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

5. Обмежені функціональні можливості програмного забезпечення ЄДЕССБ.

6. Неналежний рівень кваліфікації та підготовки персоналу органів державного архітектурно-будівельного контролю та центрів надання адміністративних послуг.

---

[1] Через недостатню кількість відповідей про кожну корупційну ситуацію статистичний аналіз щодо того, хто саме був ініціатором (відвідувачі чи співробітники компаній-постачальників), провести не вдалося.

І. Недоліки нормативно-правових актів, які регламентують процеси, пов'язані із прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, та наявність у них низки положень (корупціогенних факторів), які самостійно чи у поєднанні з іншими чинниками, можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, обумовлені:

1. ***Неузгодженістю нормативно-правових актів у сфері будівництва з положеннями законів, які закладають загальні засади надання публічних/адміністративних послуг***, наприклад, із:

1) Законом України «Про адміністративні послуги». Зокрема,

а) недотримання вимог, відповідно до яких виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, граничний строк надання адміністративної послуги, перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги (стаття 5 Закону України «Про адміністративні послуги»), що полягає, наприклад, у наступному:

Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 (пункт 25), передбачається, що під час огляду посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю з'ясовує наявність виконавчої документації та матеріалів технічної інвентаризації. Разом з цим, вказані документи не входять до переліку документів, які подаються заявником для надання адміністративної послуги з прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта відповідно до вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

заявою про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (додаток 6 до Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461) встановлено необхідність подання для видачі сертифіката про готовність об'єкта до експлуатації додаткового документа, який не передбачений статтею 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а саме: результатів проведення технічної інвентаризації об'єкта;

б) суперечність з положеннями, відповідно до яких забороняється вимагати від суб'єкта звернення для надання адміністративної послуги документи або інформацію, не передбачені законом (частина третя статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги»). Приклад такого порушення наведений вище (підпункт «а»)[1];

---

[1] Також неузгодженість нормативно-правових актів у сфері будівництва з положеннями Закону України «Про адміністративні послуги» полягає у наступному:

1. Недотримання таких принципів державної політики у сфері надання адміністративних послуг як верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, доступності інформації про надання адміністративних послуг, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, доступності та зручності для суб'єктів звернень (частина перша статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги»). Наприклад:

1) заявою про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (додаток 6 до Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461) встановлено необхідність подання результатів проведення технічної інвентаризації об'єкта, які містяться в Реєстрі будівельної діяльності відповідно до абзацу дванадцятого пункту 6 частини першої статті 21-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також не входить до переліку документів, які подаються для отримання сертифікату готовності об'єкта до експлуатації відповідно до статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Зазначене свідчить про порушення принципів верховенства права, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій;

2) на рівні підзаконних актів встановлені положення, які не відповідають закону. Так, заявою про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (додаток 6 до Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461) встановлено необхідність подання для видачі сертифіката про готовність об'єкта до експлуатації додаткового документа, який не передбачений статтею 39 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності, а саме: результатів

2) Законом України «Про адміністративну процедуру», що полягає у недотриманні передбачених вказаним Законом принципів адміністративної процедури, порядку підготовки справи до вирішення та розгляду та вирішення справи[1];

3) Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», зокрема в частині недотримання вимог щодо самостійного отримання суб'єктом надання публічних (електронних публічних) послуг або програмними засобами відповідної інформаційно-телекомунікаційної системи в автоматичному режимі документів, які необхідні для надання відповідної публічної послуги та не містяться в інформаційно-комунікаційних системах (частина друга статті 5 Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг»). Наприклад, заявою про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (додаток 6 до Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461) встановлено необхідність подання результатів проведення технічної інвентаризації об'єкта, які містяться в Реєстрі будівельної діяльності відповідно до абзацу дванадцятого пункту 6 частини першої статті 21-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»[2];

4) Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», що полягає серед іншого у недотриманні вимог, відповідно до яких виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються, зокрема строк видачі документа дозвільного характеру або відмови у його видачі, вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, припинення дії документа дозвільного характеру, перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру (частина перша статті 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»). Наприклад:

а) Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 (пункт 25) передбачається, що під час огляду посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю

проведення технічної інвентаризації об'єкта. Зазначене порушує принципи верховенства права, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій;

3) Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461, не передбачена автоматична реєстрація декларації про готовність об'єкта до експлуатації, яка подана в електронній формі через електронний кабінет ЄДЕССБ або іншу державну інформаційну систему, інтегровану з ЄДЕССБ як це передбачене абзацом другим частини четвертої статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Зазначене порушує принципи верховенства права, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, доступності та зручності для суб'єктів звернень.

2. Недотримання вимог, відповідно до яких розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення (частина третя статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги»). Наприклад, розмір плати за видачу сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта встановлений не законом, а Порядком внесення плати за видачу сертифіката, який видається у разі прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, та її розмір, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461.

[1] Зазначена неузгодженість підтверджується технологічними картками надання адміністративних послуг щодо прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затверджені наказом ДІАМ від 16.09.2021 № 107 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг щодо виконання підготовчих та будівельних робіт і прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» (https://surl.lu/uiujyk), які не враховують вказаних принципів та не містять вказаних процедур, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру».

[2] Також неузгодженість нормативно-правових актів у сфері будівництва з положеннями Закону України ««Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» полягає у недотримання таких принципів державної політики у сфері надання публічних (електронних публічних) послуг як принципи верховенства права, відкритості, прозорості, орієнтованості на громадян, адміністративного спрощення, оцінювання ефективності та результативності (стаття 4 Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг»). Див. приклади, які наведені до неузгодженості нормативно-правових актів у сфері будівництва з положеннями Закону України «Про адміністративні послуги».

з’ясовує наявність виконавчої документації та матеріалів технічної інвентаризації. Разом з цим, вказані документи не входять до переліку документів, які необхідні для надання адміністративної послуги з прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об’єкта відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

б) у додатку 6 до Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 встановлено, що додатком до заяви про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об’єкта (додаток 6 до Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461) є результати проведення технічної інвентаризації об’єкта (тобто встановлено необхідність подання для видачі сертифіката про готовність об’єкта до експлуатації додаткового документа, який не передбачений статтею 39 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності)[1];

5) Законом України «Про публічні електронні реєстри»[2].

2. Невідповідністю положень підзаконних нормативно-правових актів положенням законів. Наприклад, встановлення на рівні підзаконного нормативно-правового акту - Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461, відмінної від Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» процедури реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації, поданої в електронній формі (заміна, передбаченої законом, автоматичної реєстрації без можливості відмови на процедуру з автоматичним аналізом відомостей, за результатами якого автоматично програмними засобами ЄДЕССБ формується протокол, в якому відображаються перелік підстав, що унеможливлюють автоматичну реєстрацію, або відомості про можливість процедури розгляду документів без участі посадової особи органу державного архітектурно-будівельного контролю та автоматичну реєстрацію)[3].

---

[1] Також неузгодженість нормативно-правових актів у сфері будівництва з положеннями Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» полягає у недотримання таких основних принципів державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності як прозорість процедури видачі документів дозвільного характеру, зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності (частина перша статті 3 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»). Див. приклади, які наведені до неузгодженості нормативно-правових актів у сфері будівництва з положеннями Закону України «Про адміністративні послуги».

[2] Неузгодженість нормативно-правових актів у сфері будівництва з положеннями Закону України «Про публічні електронні реєстри» полягає у недотриманні положень, які передбачають, що у разі якщо реєстрова інформація, необхідна для надання адміністративної, соціальної та інших публічних послуг, документа дозвільного характеру, у відповідному реєстрі відсутня, надання такої послуги, документа дозвільного характеру здійснюється після внесення до відповідного реєстру такої інформації. У такому випадку публічний реєстратор здійснює приймання документів, необхідних для внесення реєстрової інформації до відповідного реєстру, та забезпечує їх передачу до відповідного суб’єкта надання адміністративних послуг для внесення реєстрової інформації до реєстру без участі суб’єкта звернення (частини третьої статті 25 Закону України «Про публічні електронні реєстри»). Недотримання цих вимог підтверджується, зокрема, технологічними картками надання адміністративних послуг щодо прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів, затверджені наказом ДІАМ від 16.09.2021 № 107 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг щодо виконання підготовчих та будівельних робіт і прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів» (https://surl.lu/uiujyk).

[3] Також невідповідність між положеннями законів та підзаконними нормативно-правовими актами полягає, наприклад, у наступному:

1. Встановлення на рівні підзаконного нормативно-правового акта не передбачених законом положень, якими передбачається автоматичне блокування можливості подання/внесення електронного документа або відомостей до Реєстру будівельної діяльності, що передбачає припинення програмними засобами можливості подальшого заповнення документа замовником та його надсилання (підпункт 4 пункту 35 Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681). Зазначене не узгоджується з положеннями абзацу другого частини четвертої статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відповідно до якої реєстрація декларації про готовність об’єкта до експлуатації, яка подана в електронній формі через електронний кабінет або іншу державну інформаційну систему, інтегровану з електронною системою, здійснюється автоматично програмними засобами Реєстру

3. ***Встановленням дискреційних повноважень органів архітектурно-будівельного контролю та органу ліцензування з провадження професійної діяльності на ринках***

будівельної діяльності в режимі реального часу з присвоєнням реєстраційного номера в цьому реєстрі та оприлюдненням цієї інформації на порталі електронної системи.

2. Встановлення на рівні підзаконного нормативно-правового акту - Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461, відмінного від Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» переліку осіб, які підписують акт готовності об'єкта до експлуатації. Зокрема, додатком 2 до вказаного Порядку передбачається, що акт готовності об'єкта до експлуатації підписується також іншими, не передбаченими Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» (частина друга статті 39) особами, а саме: інженером технічного нагляду, представником профспілкової організації (за рішенням замовника для об'єктів виробничого призначення). Крім того, ані актом готовності об'єкта до експлуатації, ані законом не встановлено - за що саме ставить підпис кожен суб'єкт містобудівної діяльності в акті, і відповідно - за що несе відповідальність. Така правова невизначеність створює ситуацію так званої «колективної безвідповідальності», за якої відсутній чіткий розподіл персональної відповідальності між підписантами. У разі виявлення порушень чи зловживань, встановити конкретну винну особу стає складним завданням, оскільки кожен з підписантів має змогу перекладати відповідальність на іншого. Такі умови є підґрунтям для покривання неякісних робіт та корупційних правопорушень, адже вони суттєво ускладнюють притягнення винних до відповідальності.

3. Звуження підзаконним нормативно-правовим актом - Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 (пункт 27), переліку підстав для відмови у видачі сертифіката у порівнянні із Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» (частина сьома статті 39), а саме: невключення до цього переліку такої підстави для відмови як «неврахування суб'єктом господарювання, який планує експлуатувати хоча б один об'єкт підвищеної небезпеки, висновків компетентного органу у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, щодо поданого звіту про заходи безпеки на об'єкті підвищеної небезпеки або неподання оператором звіту про заходи безпеки на об'єкті підвищеної небезпеки у порядку та строки, визначені Законом України «Про об'єкти підвищеної небезпеки».

4. Збільшення підзаконним актом строків виправлення технічних помилок. Відповідно до частини тринадцятої статті 22^1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» строк виправлення технічної помилки у ЄДЕССБ здійснюється у одноденний строк/у день отримання повідомлення від заявника. А згідно з абзацом другим пункту 29 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461, – протягом трьох робочих днів.

5. Відсутність у формі заяви про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та видачу сертифіката (додаток 6 до Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461) низки відомостей, обов'язковість яких передбачена частиною четвертою статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а саме: ідентифікатор об'єкта будівництва (закінченого будівництвом об'єкта), реєстраційний номер технічного паспорта закінченого будівництвом об'єкта в Реєстрі будівельної діяльності, реєстраційний номер результатів контрольного геодезичного знімання в Реєстрі будівельної діяльності, номер черги будівництва/пускового комплексу, який приймається в експлуатацію.

6. Визначення підзаконним нормативно-правовим актом - Порядком здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 698, прав головних інспекторів будівельного нагляду, які не відповідають Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а саме: заміна права «звертатися до адміністративного суду з позовами про скасування рішень, прийнятих об'єктами нагляду, які порушують вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності», до яких серед іншого, відносяться рішення щодо прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (пункт 6 частини четвертої статті 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності») на право «скасовувати чи зупиняти дію прийнятих об'єктами нагляду відповідно до визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» повноважень рішень, які порушують вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності» (підпункт 6 пункту 5 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 698).

7. Законом не встановлено необхідності прийняття в експлуатацію самочинно збудованого нерухомого майна після визнання судом права власності на них. Разом з цим, Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461, передбачається процедура прийняття в експлуатацію самочинно збудованих об'єктів у випадку визнання права власності на них за рішенням суду. Для об'єктів самочинного будівництва, які зведені без належним чином набутого права на виконання будівельних робіт, без затвердженої у встановленому порядку проектної документації або з істотними порушеннями будівельних норм, виконання цих вимог не завжди є неможливим, що в свою чергу несе потенційні корупційні ризики. Неприйняття самочинно збудованого об'єкта в експлуатацію унеможливлює виконання судового рішення про визнання права власності на нього, що суперечить принципам правосуддя та статті 129-1 Конституції України, відповідно до якої судове рішення є обов'язковим до виконання.

капіталу – діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю. Наприклад:

1) відповідно до абзацу дванадцятого частини пункту 22 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461, орган державного архітектурно-будівельного контролю скасовує реєстрацію декларації за рішенням суду про скасування реєстрації декларації, що набрало законної сили. При цьому строк протягом якого скасовується реєстрація декларації Порядком не встановлено, що надає можливість органам архітектурно-будівельного контролю самостійно визначати строк скасування реєстрації;

2) частиною третьою статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та пунктом 26 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461, встановлено, що орган державного архітектурно-будівельного контролю у разі необхідності під час розгляду питань, пов'язаних з видачею сертифіката, може звернутися до державних органів з метою отримання відповідних висновків, зокрема, до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, щодо виконання у повному обсязі вимог цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки. При цьому не визначаються перелік випадків, у яких необхідно звертатися до державних органів, а також вичерпний перелік цих органів. Зазначене надає можливість органам архітектурно-будівельного контролю самостійно визначати звертатись або не звертатись до державних органів та державні органи, до яких він звертається[1];

---

[1] Також **встановлення дискреційних повноважень органів архітектурно-будівельного контролю полягає у наступному:**

1. Згідно з частиною шостою статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та пунктом 19 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461, орган державного архітектурно-будівельного контролю повертає декларацію про готовність об'єкта до експлуатації замовникові, якщо декларація подана чи оформлена з порушенням установлених вимог, з обґрунтуванням причини у строк, передбачений для її реєстрації. При цьому вичерпний перелік таких установлених вимог, порушення яких є підставою для повернення декларацію законом не визначається, що фактично надає можливість органам архітектурно-будівельного контролю на власний розсуд обирати такі «установлені вимоги».

2. Частиною другою статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачається, що прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, здійснюється на підставі акта готовності об'єкта до експлуатації шляхом видачі органами державного архітектурно-будівельного контролю сертифіката у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру».

Проте, Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 (пункт 25) порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів ускладняється, а саме: передбачається, що орган державного архітектурно-будівельного контролю приймає подані замовником заяву, акт готовності об'єкта до експлуатації та вчиняє дії у межах законодавства щодо з'ясування питання достовірності відомостей у поданих документах, відповідності об'єкта проектній документації, вимогам будівельних норм, стандартів і правил на основі чек-листа за результатами виїзного огляду об'єкта будівництва на місцевості з фотофіксацією об'єкта під час прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, який виготовляється з використанням Реєстру будівельної діяльності. При цьому порядку повідомлення замовника про проведення такого огляду, а також порядку та строків проведення такого огляду законодавством не встановлюється, що створює правову невизначеність та надає можливість визначати такий порядок та строки на власний розсуд.

Також вказаним пунктом Порядку передбачається, що під час огляду посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю з'ясовує наявність виконавчої документації в обсязі, передбаченому державними будівельними нормами, та матеріалів технічної інвентаризації згідно з чек-листом за результатами виїзного огляду об'єкта будівництва на місцевості з фотофіксацією об'єкта під час прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, а також здійснює фото- та відеофіксацію. Разом з цим, виконавча документація та матеріали технічної інвентаризації не входять до переліку документів, які необхідні для надання адміністративної послуги з прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Крім того, чек-лист за результатами виїзного огляду об'єкта будівництва на місцевості з фотофіксацією об'єкта під час прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (додаток 8 до Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів,

3) ліцензування з провадження професійної діяльності на ринках капіталу – діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю, поступово протягом 2019-2020 років виведено з-під дії низки важливих законів України, які закладають загальні засади надання публічних/адміністративних послуг. Зазначене створило низку корупційних ризиків для будівельної сфери, оскільки від дії ліцензії на провадження професійної діяльності на ринках капіталу – діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю напряму залежить можливість продовження будівництва та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, залучення коштів на будівництво яких здійснюються через фонди фінансування будівництва). Зокрема, вказане ліцензування було виведено із-під дії:

а) Закону України «Про адміністративні послуги» (пункт 10-1 частини другої статті 2) (відповідно до Закону України від 12 вересня 2019 року № 79-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг»), чим, серед іншого, надано можливість не дотримуватись статті 5 цього Закону та врегульовувати засади надання адміністративних послуг НКЦПФР на розсуд комісії;

б) Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (пункт 4-2 частини другої статті 2) (відповідно до Закону України від 19 червня 2020 року № 738-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів»), чим, серед іншого:

- порушено такий принцип державної політики у сфері ліцензування як принципі єдиної державної системи ліцензування, що реалізується, зокрема шляхом встановлення єдиного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, виключно цим Законом (пункт 1 частини першої статті 3);

- надано можливість не дотримуватись такого принципу державної політики у сфері ліцензування як принцип дотримання законності, який полягає, зокрема у:

запроваджені ліцензування виду господарської діяльності здійснюється виключно законом шляхом внесення змін до статті 7 цього Закону;

види господарської діяльності, не зазначені у статті 7 цього Закону, ліцензуванню не підлягають;

виключно законами визначаються підстави для видачі ліцензії, залишення заяви про отримання ліцензії без розгляду, відмови у видачі ліцензії, переоформлення ліцензії, розширення та звуження провадження виду господарської діяльності ліцензіатом, зупинення, відновлення дії ліцензії повністю або частково, анулювання ліцензії повністю або частково і строки прийняття та набрання чинності рішеннями органів ліцензування;

повноваження спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування, Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування поширюються на сферу ліцензування всіх видів господарської діяльності, визначаються виключно цим Законом і не можуть бути обмежені іншими законами (пункт 3 частини першої статті 3);

- нівельовано можливість досудового оскарження дій НКЦПФР до експертно-апеляційної ради з питань ліцензування;

в) Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (частина друга статті 2) (відповідно до Закону України від 12 вересня 2019 року № 79-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг»), чим серед іншого, скасовано необхідність дотримання НКЦПФР прозорих принципів і порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Такі зміни наділяють НКЦПФР низкою дискреційних повноважень, ускладнюють громадський контроль за його діяльністю та обумовлюють високий рівень корупційних

затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461) не містить згадок про матеріали технічної інвентаризації.

ризиків. Наприклад, вказана ситуація на практиці, серед іншого, призвела до відсутності швидкого та дієвого механізму досудового оскарження рішень НКЦПФР щодо зупинення дії ліцензій на провадження професійної діяльності на ринках капіталу – діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю через Експертно-апеляційну раду з питань ліцензування, що призводить до ризиків зупинення НКЦПФР будь-якого будівництва, залучення коштів на яке здійснюється через фонд фінансування будівництва, на невизначений термін (у тому числі з непередбачених законодавством підстав)[1] та затягування прийняття об'єкта в експлуатацію об'єкта, а відповідно пошуків можливості вирішення питань поновлення ліцензії поза законодавчо встановленою процедурою.

4. Правовою невизначеністю. Наприклад, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (підпункт 11 пункту «а» та підпункт 7 пункту «б» частини першої статті 31) органам місцевого самоврядування надано повноваження з організації роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво, та здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків. Аналогічні повноваження щодо здійснення контрольних функцій надані місцевим державним адміністраціям (пункт 14 частини першої статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Разом з цим, практична реалізація вказаних повноважень ускладнюється через відсутність визначеного на законодавчому рівні механізму їх реалізації[2].

5. Відсутністю комплексного реформування процесів надання адміністративних послуг у сфері будівництва (невідповідність правового регулювання сучасним реаліям та викликам, не здатність бути ефективним інструментом вирішення проблем та задоволення потреб суспільства). Зокрема, існуючі нормативно-правові акти у сфері будівництва не забезпечують узгодженого, прозорого та ефективного превентивного механізму запобігання

---

[1] Наприклад, НКЦПФР своїм рішенням від 07.06.2022 № 538 «Щодо внесення змін в пункт 1 Рішення НКЦПФР від 07.12.2021 № 1219 «Щодо зупинення дії ліцензії на провадження професійної діяльності на ринках капіталу – діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю ТОВ «ФК «ТОЛОКА», ідентифікаційний код юридичної особи 32955460» (https://surl.li/fqylty) продовжила зупинення дії ліцензії на провадження професійної діяльності на ринках капіталу – діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю ТОВ «ФК «ТОЛОКА» з підстав, не передбачених законодавством, а саме: з 16.06.2022 до припинення заборони проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду, встановленої постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану».

[2] Також правова невизначеність полягає у наступному:

1. Частиною першою статті 23 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» встановлено, що за рішенням суду, що набрало законної сили, прийнятим за зверненням довірителів фонду фінансування будівництва або відповідного органу, що здійснює нагляд та регулювання діяльності управителя, у зв'язку з порушенням управителем законодавства про фінансові послуги фонд фінансування будівництва може передаватися в управління іншій фінансовій установі, що відповідає вимогам цього Закону, у порядку, визначеному Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. До нового управителя переходять усі права та обов'язки щодо довірителів цього ФФБ та відповідного забудовника.

Водночас на законодавчому рівні залишається неврегульованим механізм завершення будівництва у випадках, коли неможливо знайти та призначити нового управителя фонду фінансування будівництва.

2. На законодавчому рівні не врегульований механізм добудови та прийняття в експлуатацію проблемних об'єктів житлового будівництва (об'єктів самочинного будівництва, у тому числі об'єктів, відносно яких скасовано право на виконання будівельних робіт), які споруджуються з використанням коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, у тому числі об'єктів, будівництво яких здійснювалось за кошти державного або місцевих бюджетів.

правопорушенням на всіх ключових етапах, які починаються задовго до прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (розробка та затвердження містобудівної документації, видача будівельного паспорта забудови земельної ділянки, надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, надання права на виконання будівельних робіт). Відсутність належних превентивних механізмів запобігання правопорушенням на вказаних етапах створює реальну загрозу використання прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта будівництва для легалізації порушень, допущених раніше.

II. Неврегульованість процедури фіксації судових заборон у сфері будівництва, відсутність законодавчо встановленого обов'язку перевірки наявності/відсутності судових заборон щодо прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та відсутність взаємодії між ЄДЕССБ та Єдиним державним реєстром судових рішень обумовлена:

1. Відсутністю на законодавчому рівні процедури фіксації судових заборон у сфері будівництва в державних інформаційно-комунікаційних системах. Це призводить до непрозорості такої інформації та створює ситуацію, за якої навіть за наявності судової заборони на прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів вона може бути проігнорована або залишена поза увагою.

2. Відсутністю законодавчо встановленого обов'язку перевірки наявності/відсутності судових заборон щодо прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Зазначене створює передумови для зловживань, ігнорування судових рішень, «легалізації» незаконних забудов, адже перевірки наявності/відсутності судових заборон можуть проводитись вибірково або взагалі не проводитись.

3. Відсутністю електронної інформаційної взаємодії між ЄДЕССБ та Єдиним державним реєстром судових рішень як це передбачено частиною шостою статті 21-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», що створює ризики прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів всупереч судовим рішенням.

Таким чином, на сьогодні існує реальний ризик прийняття рішень про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів без урахування чинних судових рішень про заборону таких дій. Наявна ситуація також створює сприятливе середовище для зловживань з боку окремих учасників будівельного процесу та легалізації потенційно незаконних забудов.

III. Недотримання при наданні адміністративних послуг у сфері будівництва вимог законів, які закладають загальні засади надання публічних/адміністративних послуг, а також профільних законів у сфері будівництва, обумовлена переважно тими ж чинниками, що й зумовлюють причину «Низька якість нормативно-правових актів, які регламентують процеси, пов'язані із прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, та наявність у них низки положень (корупціогенних факторів), які самостійно чи у поєднанні з іншими чинниками, можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією»[1] (див. вище), що серед іншого:

1. Наділяє суб'єктів надання адміністративних послуг дискреційними повноваженнями, які дозволяють, наприклад:

---

[1] Наприклад, вимагання документів/інформації, які не передбачені законом. Див., наприклад, роз'яснення-підставу/підставу для відмови у видачі сертифікату про готовність об'єкта до експлуатації щодо заяви про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та видачу сертифіката з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ:
ВН122250325230 (https://surl.li/wkqgvd) - "під час огляду об'єкта не надано проект будівництва стадії "робоча документація";
ЛВ122250612858 (https://surl.li/yczyog) - "відсутній сертифікат з енергоефективності".

1) надавати перевагу вимогам підзаконних нормативно-правових актів, а не закону у разі невідповідності між ними[1];

2) відмовляти заявниками у видачі сертифіката про готовність об'єкта до експлуатації без належної конкретизації обґрунтування причин такої відмови[2];

3) відмовляти заявникам у реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації з підстав не передбачених законодавством[3].

2. Створює передумови для перевищення повноважень при розгляді документів щодо прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів[4].

---

[1] Відповідно до частини другої статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, здійснюється на підставі акта готовності об'єкта до експлуатації шляхом видачі органами державного архітектурно-будівельного контролю сертифіката у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру».
При цьому, як зазначалося вище, Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 (пункт 25), порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів ускладняється, а саме: передбачається, що орган державного архітектурно-будівельного контролю вчиняє дії у межах законодавства щодо з'ясування питання достовірності відомостей у поданих документах, відповідності об'єкта проектній документації, вимогам будівельних норм, стандартів і правил на основі чек-листа за результатами виїзного огляду об'єкта будівництва на місцевості з фотофіксацією об'єкта під час прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, який виготовляється з використанням Реєстру будівельної діяльності. Також вказаним пунктом Порядку передбачається, що під час огляду посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю з'ясовує наявність виконавчої документації в обсязі, передбаченому державними будівельними нормами, та матеріалів технічної інвентаризації згідно з чек-листом за результатами виїзного огляду об'єкта будівництва на місцевості з фотофіксацією об'єкта під час прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, а також здійснює фото- та відеофіксацію. Разом з цим, виконавча документація та матеріали технічної інвентаризації не входять до переліку документів, які необхідно подати для надання адміністративної послуги з прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», але на практиці виконавча документація вимагається.
Зазначене свідчить про надання переваги переліку документів для видачі сертифікату про готовність об'єкта до експлуатації, які передбачені підзаконним нормативно-правовим актом, а не законом.
Див., наприклад, підстави для відмови у видачі сертифікату про готовність об'єкта до експлуатації щодо заяви про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та видачу сертифіката з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ:
ІФ122250325360 (https://surl.lu/pyzyec) - "Не представлена виконавча документація, що унеможливлює встановлення достовірності відомостей у поданих документах, вимогам будівельних норм, стандартів і правил. Неможливо встановити достовірність відомостей, оскільки замовник не надав виконавчу документація у повному обсязі";
ЗП122250121294 (https://surl.li/cyymdo) - «Замовником будівництва не було надано в повному обсязі виконавчу документацію, щодо будівництва об'єкту «Капітальний ремонт будівлі операторська-кафе-магазин (літ. "А") автозаправного комплексу за адресою: вул. Українська, 113а в м. Запоріжжя Запорізької області», яка повинна виконуватись у відповідності до п. 4.8 ДБН А.3.1-5-2016 «Організація будівельного виробництва».

[2] Не належна конкретизація обґрунтування причин відмови від видачі сертифіката притаманна органам державного архітектурно-будівельного контролю відмінним від ДІАМ. Див., наприклад, заяви про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та видачу сертифіката з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ:
ЧК122241230287 (https://surl.li/wrdyhp) з підставою для відмови "роботи виконано не в повному обсязі" ;
ІФ122241220854 (https://surl.li/julckg) з підставою для відмови "На об'єкті не виконані всі роботи передбачені проєктною документацією, згідно з будівельними нормами, стандартами і правилами. Не представлена виконавча документація у повному обсязі, що унеможливлює встановлення достовірності відомостей у поданих документах, вимогам будівельних норм, стандартів і правил";
ПТ122250207911 (https://surl.li/mqymlz) з підставою для відмови "неподання документів, необхідних для прийняття рішення про видачу сертифікату";
ЛВ122250320321 з підставою для відмови "не всі роботи виконано згідно проектної документації" (https://surl.li/ntupyf).

[3] Див., наприклад, підстави для відмови у реєстрації декларації про готовність до експлуатації об'єкта з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ ІУ101240227245 (https://surl.li/tipzpu), КС101250704776 (https://surl.li/bgpfnb), ЛВ161250222267 (https://surl.li/xyqhnk).

[4] Наприклад, з аналізу підстав для відмови у реєстрації декларації про готовність до експлуатації об'єкта реєстраційними номерами в ЄДЕССБ ЧГ101241007223 (https://surl.li/csybbr), ДП101240221252

IV. Відсутність ефективного державного архітектурно-будівельного нагляду за органами державного архітектурно-будівельного контролю та дієвого механізму їх притягнення до відповідальності за порушення вимог законодавства під час надання адміністративних послуг, пов'язаних з прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, обумовлені:

1. Скороченням кількості заходів з державного архітектурно-будівельного нагляду з березня 2022 року[1]. На це вплинуло прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану», якою припинено проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) на період воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24.02.2022 № 64 «Про введення воєнного стану в Україні». При цьому протягом періоду воєнного стану позапланові заходи державного нагляду (контролю) дозволено здійснювати на підставі рішень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах, за наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, а також для виконання міжнародних зобов'язань України.

Як зазначено у Звіті про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року вищезазначена постанова № 303, «надала Мінрегіону, а згодом і Мінінфраструктури можливість самостійно приймати рішення щодо проведення перевірок за зверненнями про порушення законодавства у містобудівній діяльності. За період, що підлягав аудиту[2], проведено 7 планових і 4 позапланові заходи нагляду, що охоплює лише 2 відс. повідомлень щодо порушень у сфері містобудівної діяльності, які надійшли до ДІАМ[3]».

2. Неефективністю адміністративної та дисциплінарної відповідальності за порушення при наданні адміністративних послуг у будівництві.

Статтею 166[27] Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність посадових осіб у вигляді штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг»[4]. При цьому, у справах про зазначені адміністративні

(https://surl.li/kkblsq), ІУ101250703571 (https://surl.lu/ycfaga) вбачається, що органом архітектурно-будівельного контролю проаналізовано дані технічного паспорта як в частині їх відповідності техніко-економічним показникам, так і в інших частинах, та використано недоліки такого паспорта відмінні від техніко-економічних показників як підставу для відмови, що не відповідає вимогам статті 39 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

[1] Згідно з інформацією ДІАМ у період 2022 – 2024 років:
кількість проведених перевірок ДІАМ у порядку державного архітектурно-будівельного нагляду склала 14;
кількість виданих приписів про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності – 2;
кількість прийнятих рішень про зупинення дії рішення об'єкта нагляду, прийнятих об'єктами нагляду з порушенням вимог містобудівного законодавства – 6;
кількість направлених подань про звільнення посадової особи об'єкта нагляду до органу, який здійснив її призначення – 1;
кількість направлених подань про позбавлення посадової особи об'єкта нагляду права виконувати певні види робіт до органу, яким таке право надавалося – 0.

[2] Період, що підлягав аудиту, - 2021–2023 роки.

[3] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 02.06.2025).

[4] А саме:
1) безпідставну відмову суб'єкта надання адміністративної послуги, адміністратора центру надання адміністративних послуг у прийнятті заяви на отримання адміністративної послуги та документів, що додаються до неї;

правопорушення протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів Національної поліції. Втім, на практиці положення вказаної статті залишаються малоефективними через невідповідність профілю діяльності Національної поліції характеру правопорушень, оскільки вони стосуються процесуальної поведінки посадових осіб, і не передбачають посягання на громадський порядок, безпеку чи майнові інтереси – що традиційно є сферою відповідальності Національної поліції.

Також відсутній дієвий механізм притягнення посадових осіб до дисциплінарної відповідальності за безпідставні відмови у надання адміністративних послуг з прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

Недоліки функціональних можливостей програмного забезпечення ЄДЕССБ. Наприклад:

1. У програмному забезпеченні ЄДЕССБ відсутній функціонал, який забезпечує автоматичну (в режимі реального часу) безумовну (обов'язкову) реєстрацію всіх без винятку декларацій про готовність об'єкта до експлуатації, поданих замовниками будівництва в електронній формі[1]**.**

2. Функціонал програмного забезпечення ЄДЕССБ дозволяє відмовляти у видачі сертифікату про готовність об'єкта до експлуатації з підстав не передбачених законом[2]**.**

3. У програмному забезпеченні ЄДЕССБ відсутнє автозаповнення полів декларації про готовність до експлуатації об'єкта, що спричиняє невідповідність даних у такій декларації раніше виготовленим документам (будівельному паспорту забудови земельної ділянки, повідомленню про початок виконання будівельних робіт тощо)[3] з наступною відмовою у реєстрації такої декларації.

---

2) відмову суб'єкта надання адміністративної послуги у наданні адміністративної послуги з підстав, не встановлених законом;

3) прийняття рішення, складання акта, видачу розпорядження або іншого документа суб'єктом надання адміністративної послуги за результатами надання адміністративної послуги, що не відповідає нормам законодавства у сфері надання відповідної адміністративної послуги;

4) вимагання суб'єктом надання адміністративної послуги для надання адміністративної послуги документа/відомостей, не передбачених законом або Кабінетом Міністрів України (у випадках, якщо відповідно до закону перелік документів для надання відповідної адміністративної послуги встановлюється Кабінетом Міністрів України)

[1] Відповідно до абзацу другого частини четвертої статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» реєстрація декларації про готовність об'єкта до експлуатації, яка подана в електронній формі через електронний кабінет ЄДЕССБ або іншу державну інформаційну систему, інтегровану з ЄДЕССБ, здійснюється автоматично програмними засобами Реєстру будівельної діяльності ЄДЕССБ в режимі реального часу з присвоєнням реєстраційного номера в цьому реєстрі та оприлюдненням цієї інформації на порталі ЄДЕССБ. Проте згідно з інформацією, розміщеною на Єдиному державному вебпорталу електронних послуг, декларація, подана замовником будівництва в електронній формі, не реєструється автоматично, а «після підписання направляється до органу держархбудконтролю відповідно до місцезнаходження об'єкта». Строк реєстрації декларації становить 10 робочих днів. Див., наприклад:
Декларація про готовність об'єкта до експлуатації на підставі будівельного паспорта або подання змін до зареєстрованої декларації. Портал Дія. URL: https://surl.li/imngis (дата звернення: 26.07.2025);
Декларація про готовність до експлуатації об'єктів СС1 або виправлення технічної помилки в зареєстрованій декларації. Портал Дія. URL: https://surl.li/ugolan (дата звернення: 26.07.2025).

[2] Див., наприклад, заяви про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та видачу сертифіката з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ:
ПТ122250207911 з підставою для відмови "матеріали технічної інвентаризації не містять графічних матеріалів" (https://surl.li/mqymlz);
ЛВ122250320321 з підставою для відмови "технічна інвентаризація ТІ01:5219-4467-3563-6233 Редакція №1 розроблена з порушенням Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 681 та вимог Порядку проведення технічної інвентаризації затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023р №488" (https://surl.li/ntupyf).

[3] Див., наприклад, підстави для відмови у реєстрації декларації про готовність до експлуатації об'єкта з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ ІУ101250715563 (https://surl.li/vzqqqk), КВ101250602101 (https://surl.li/cnyiyf), КВ101250602527 (https://surl.li/gtetre).

VI. Неналежний рівень кваліфікації та підготовки персоналу органів державного архітектурно-будівельного контролю та центрів надання адміністративних послуг[1], який серед іншого проявляється, зокрема, у недотриманні органами архітектурно-будівельного контролю вимог чинного законодавства при розгляді документів, на підставі яких закінчений будівництвом об'єкт приймається в експлуатацію, а також у неналежному заповненні центрами надання адміністративних послуг декларацій про готовність об'єкта до експлуатації[2].

Рахункова палата у своєму Звіті про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21.11.2023 зазначає, що рівень кваліфікації та підготовки персоналу ДІАМ, у тому числі державних інспекторів будівельного контролю та нагляду, не відповідав сучасним стандартам безпеки та практикам у будівництві. На посади у профільних структурних підрозділах часто призначалися фахівці без необхідної вищої спеціальної освіти та відповідного досвіду роботи. Наприклад, протягом періоду, що підлягав аудиту, особи без спеціальної освіти (з філологічною, військовою, правовою освітою) обіймали важливі керівні посади в ДІАМ[3].

Приєднання закінчених будівництвом об'єктів до зовнішніх інженерних мереж

До основних причин, які спричиняють проблему «Неефективне та обтяжливе державне регулювання процесів, пов'язаних із закінченням будівництва (прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів та їх підключення до зовнішніх інженерних мереж)

---

[1] Неналежний рівень кваліфікації та підготовки персоналу органів державного архітектурно-будівельного контролю та центрів надання адміністративних послуг обумовлений такими чинниками:
1. Системні недоліки державної кадрової політики, які полягають у відсутності цілісної державної стратегії з підготовки, набору та професійного розвитку кадрів органів архітектурно-будівельного контролю. Зазначене призводить до залучення до роботи осіб без відповідної освіти або досвіду.
2. Нерозвинена система підвищення кваліфікації. Діючі механізми підвищення кваліфікації мають фрагментарний та переважно декларативний характер. Відсутність обов'язкових і якісних програм безперервного професійного розвитку не дозволяє працівникам своєчасно опановувати новації у нормативно-правовій базі та технологіях.
3. Недостатнє фінансування. Обмежене бюджетне фінансування органів архітектурно-будівельного контролю та центрів надання адміністративних послуг не забезпечує гідної оплати праці, що знижує привабливість цих посад для висококваліфікованих фахівців.
4. Відсутність ефективного контролю за якістю виконання службових обов'язків. Низький рівень внутрішнього та зовнішнього контролю за якістю надання адміністративних послуг сприяє збереженню некомпетентного персоналу в системі. Відсутність ефективних механізмів притягнення до відповідальності за порушення створює умови для зниження професійних стандартів.

[2] Під час прийняття документів у замовників (крім документів, поданих поштовим відправленням) адміністратори центрів надання адміністративних послуг формують (складають) заяву в електронній формі засобами Порталу Дія або електронного кабінету користувача ЄДЕССБ на підставі інформації, що міститься в документах, поданих замовниками, роздруковують і надають замовникам для перевірки та підпису (пункт 3^{-1} Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461).
Аналіз даних ЄДЕССБ свідчить про те, що частина випадків відмов у реєстрації декларацій про готовність об'єктів до експлуатації, пов'язані з неналежним заповненням посадовими особами центрів надання адміністративних послуг форм таких декларацій. Див. наприклад, підстави для відмови у реєстрації декларацій про готовність об'єкта до експлуатації, які надійшли через ЦНАП, з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ ЧГ101230118333 (https://surl.li/losogv), ІУ101230526378 (https://surl.li/oqhpev), ІУ101230522613 (https://surl.lu/wpooeb), КВ101240110560 (https://surl.li/pdfeod), ХК101240926752 (https://surl.lu/wrnazm), ІУ101240228858 (https://surl.li/qebpfj), ХМ101240130178 (https://surl.li/mmxwqo), МК101250602447 (https://surl.lu/irgbqa), ІФ161250327299 (https://surl.li/iiquug).

[3] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21.11.2023: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 02.06.2025).

призводять до підвищення вартості будівництва та корупції» **в частині приєднання закінчених будівництвом об'єктів до зовнішніх інженерних мереж** слід віднести:

1. Монопольне становище операторів зовнішніх інженерних мереж.
2. Недосконале нормативно-правове регулювання питань приєднання закінчених будівництвом об'єктів до зовнішніх інженерних мереж.
3. Непрозорість процедури приєднання закінчених будівництвом об'єктів до зовнішніх інженерних мереж.
4. Обмеження права замовника послуги з приєднання на вільний вибір виконавця проектних та будівельних робіт, необхідних для приєднання закінченого будівництвом об'єкта до зовнішніх інженерних мереж, а також нав'язування конкретних виконавців таких робіт з боку операторів зовнішніх інженерних мереж.
5. Неефективне управління зовнішніми інженерними мережами.
6. Недостатність коштів для розвитку та модернізації зовнішніх інженерних мереж.
7. Низька цифровізація послуг з приєднання закінчених будівництвом об'єктів до зовнішніх інженерних мереж.

I. Монопольне становище операторів зовнішніх інженерних мереж[1]

Оператори зовнішніх інженерних мереж (обленерго, облгази, водоканали, теплокомуненерго) у більшості випадків займають монопольне становище на відповідних ринках та контролюють всі етапи приєднання до зовнішніх інженерних мереж: від надання технічних умов до визначення вартості приєднання та термінів приєднання. Така концентрація повноважень створює широкі можливості для зловживань, зокрема шляхом завищення технічних вимог, непрозорого або економічно необгрунтованого ціноутворення, затягування процедур або безпідставної відмови у приєднанні тощо.

Брак конкурентного середовища у поєднанні з відсутністю ефективних механізмів контролю та дієвих механізмів оскарження рішень операторів зовнішніх інженерних мереж формують сприятливе середовище для корупційних практик, унаслідок чого замовники часто змушені вирішувати питання неформальним шляхом, поза межами встановлених процедур.

II. Недосконале нормативно-правове регулювання питань приєднання закінчених будівництвом об'єктів до зовнішніх інженерних мереж

Законодавча база з питань приєднання закінчених будівництвом об'єктів до зовнішніх інженерних мереж не уніфікована: приєднання до кожної з видів зовнішньої інженерної мережі регулюється по різному, відсутні єдині підходи до порядку приєднання та визначення плати за таке приєднання, перелік документів, необхідний для приєднання, кінцеві терміни приєднання, підстави для відмови приєднанні тощо. Це створює тіньові зони, де оператори зовнішніх інженерних мереж можуть нав'язувати додаткові роботи поза межами земельної ділянки замовника послуги з приєднання, завищувати вартість приєднання до зовнішніх інженерних мереж та вимагати здійснення неофіційних платежів[2].

---

[1] Див., наприклад:
Антикорупційний штаб. Разом проти корупції. Дослідження «100 корупційних схем в регіонах України». 2020 р. С. 36. URL: https://surl.lt/ukiprc (дата звернення: 15.08.2025);
Тітамир О. Коли закінчаться побори за підключення до мереж. Онлайн-медіа «Бізнес цензор». URL: https://surl.li/xcicda (дата звернення: 15.08.2025);
Оштрафували товариство за зловживання монопольним становищем. Офіційний вебсайт Західного обласного міжрегіонального відділення Антимонопольного комітету України. URL: https://surl.li/xzmrjg (дата звернення: 19.08.2025);
ТАК АМКУ оштрафувала АТ «Київоблгаз». Офіційний вебсайт Антимонопольного комітету України. URL: https://surl.li/xirvkj (дата звернення: 19.08.2025).

[2] Також недосконале нормативно-правове регулювання питань приєднання закінчених будівництвом об'єктів до зовнішніх інженерних мереж полягає у наступному:
1. Відсутній механізм реалізації вимог щодо наповнення містобудівного кадастру геопросторовими даними про інженерно-геологічні умови, об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури, наявні та запроектовані інженерні мережі, лінійні об'єкти енергетичної інфраструктури, розподіл потужностей інженерних мереж, інформацією про

наявні вільні потужності та видані технічні умови (абзаци четвертий та п’ятий частини другої статті 22 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

2. Існує внутрішня неузгодженість положень Закону України «Про ринок природного газу». Так, відповідно до частини шостої статті 39-1 замовник має право на свій розсуд обирати виконавця проектних та будівельних робіт з приєднання серед суб’єктів господарювання, які мають право на провадження відповідного виду діяльності згідно з вимогами законодавства. При цьому витрати замовника, пов’язані з виконанням проектних та будівельних робіт, не включаються до складу плати за приєднання до газотранспортної або газорозподільної системи. Разом з цим частиною чотирнадцятою цієї ж статті встановлено, що закупівля товарів, робіт і послуг з проектування, будівництва, реконструкції та/або технічного переоснащення об’єктів газопостачання (до точки приєднання замовника) під час надання послуг з приєднання здійснюється оператором газотранспортної системи або газорозподільної системи на конкурентних засадах (крім розроблення проектної документації на будівництво мереж зовнішнього газопостачання при стандартному приєднанні). Таким чином частиною чотирнадцятої статті 39-1 обмежено можливість замовника обирати виконавця проектних та будівельних робіт у порівнянні з нормами частини шостої цієї ж статті лише розробленням проектної документації на будівництво мереж зовнішнього газопостачання при стандартному приєднанні. Вказана неузгодженість на практиці наділяє операторів зовнішніх інженерних мереж дискреційними повноваженнями. Наприклад:

згідно з вимогами Київоблгаз закупівля товарів, робіт і послуг з проєктування, будівництва, реконструкції та/або технічного переоснащення об’єктів газопостачання (до точки приєднання замовника) під час надання послуг з приєднання здійснюється Оператором ГРМ (крім розроблення проєктної документації на будівництво мереж зовнішнього газопостачання при стандартному приєднанні) на конкурентних засадах (https://surl.li/wcxuox);

згідно з вимогами АТ «Київгаз» у разі нестандартного приєднання замовник або АТ «Київгаз» на підставі отриманих технічних умов забезпечує розробку та затвердження в установленому порядку проєкту зовнішнього та внутрішнього газопостачання та його кошторисної частини (https://surl.li/vcfvos).

3. Мінімальні вимоги до інформаційного наповнення електронних сервісів надання послуги з приєднання до газорозподільних систем не передбачають сервісів, спрямованих на взаємодію та документообіг між замовником та оператором газорозподільної системи у процесі приєднання.

Згідно з частиною тринадцятою статті 19^{-1} Закону України «Про ринок природного газу» оператори газорозподільних систем забезпечують функціонування електронних сервісів надання послуги з приєднання, які мають забезпечити взаємодію та документообіг між замовником та оператором газорозподільної системи у процесі приєднання, інформування замовника про стан надання послуги з приєднання та забезпечити відображення інформації про поточний стан виконання відповідних організаційних та технічних заходів, які здійснюються для надання послуги з приєднання замовнику, із зазначенням очікуваних та граничних строків їх виконання. Мінімальні вимоги до інформаційного наповнення електронних сервісів надання послуги з приєднання визначаються у кодексі газорозподільних систем.

Разом з цим аналіз мінімальних вимог до інформаційного наповнення електронних сервісів надання послуги з приєднання, встановлених пунктом 15 глави 2 розділу V Кодексу газорозподільних систем, затвердженого постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 30.09.2015 року № 2494, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 06.11.2015 за № 1379/27824, засвідчив лише встановлення мінімальних вимог, направлених на відображення інформації про поточний стан виконання відповідних організаційних та технічних заходів, які здійснюються Оператором ГРМ для надання послуги з приєднання замовнику.

При цьому мінімальні вимоги щодо інформаційного наповнення електронних сервісів надання послуги з приєднання, які мають забезпечити взаємодію та документообіг між замовником та оператором газорозподільної системи у процесі приєднання, не встановлено.

4. Правове регулювання щодо порядку приєднання до мереж централізованого водовідведення не приведено у відповідність до вимог Закону України «Про водовідведення та очищення стічних вод». Зокрема, на виконання вимог зазначеного Закону Кабінету Міністрів України, серед іншого, було доручено до 7 серпня 2023 року затвердити порядок приєднання до мереж централізованого водовідведення. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку приєднання до мереж централізованого водопостачання та/або централізованого водовідведення» було оприлюднено на офіційному вебсайті Мінвідновлення (https://surl.li/pjpbpw), проте його до цього часу не затверджено.

5. Неврегульованість питань, пов'язаних із взаємодією оператора теплових мереж та замовника послуги з приєднання. Відповідно до 2.1 Порядку приєднання до теплових мереж, затвердженого постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 04.10.2023 № 1823, для приєднання об’єкта замовник надає в електронній формі з накладанням електронного підпису або у паперовій формі заяву на приєднання. При цьому, законодавством у сфері приєднання закінченого будівництвом об'єкта до теплових мереж не врегульовано інші питання, пов’язані із взаємодією оператора теплових мереж та замовника послуги з приєднання, зокрема, не визначено через який електронний сервіс здійснюється подання заяви в електронній формі, порядок взаємодії оператора та замовника, інформування замовника про стан надання послуги з приєднання та забезпечити відображення інформації про поточний стан виконання відповідних

III. Непрозорість процедури приєднання закінчених будівництвом об'єктів до зовнішніх інженерних мереж

Заявники послуги з приєднання не мають доступу до базових даних, які мають визначальний вплив на вибір точки приєднання, оцінку доцільності підключення або планування інвестицій. Зокрема, відсутній доступ до інформації про зовнішні інженерні мережі (місця їх розміщення, доступні (вільні) потужності, відстані до найближчої можливої точки приєднання тощо).

Також, відсутній єдиний електронний інформаційний ресурс з інтегрованою інформацією про зовнішні інженерні мережі.

Проблема непрозорості інформації про зовнішні інженерні мережі поглиблюється неврегульованістю питань проведення інвентаризації зовнішніх інженерних мереж та не відображенням інформації щодо зовнішніх інженерних мереж в державних інформаційно-комунікаційних системах.

На практиці офіційні вебсайти операторів зовнішніх інженерних мереж не завжди містять чіткий алгоритм дій, можливість розрахунку плати за приєднання, строки та стандарти виконання послуг з приєднання до зовнішніх інженерних мереж[1]. Також, існують випадки недотримання операторами вимог підпункту 8 пункту 2.2 Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії у частині забезпечення функціонування вебсайту ліцензіата у мережі Інтернет, у якому, зокрема, вказати засоби комунікації (поштову адресу, номер телефону для звернення, адресу електронної пошти для прийому повідомлень) та іншу інформацію, що підлягає оприлюдненню відповідно до законодавства, а також функціонування на вебсайті ліцензіата сервісу «Особистий кабінет замовника»[2]. Офіційні вебсайти низки операторів мереж централізованого водопостачання/водовідведення взагалі не ідентифіковані[3].

Зазначене залишає замовника в повній залежності від власної оцінки оператора зовнішньої інженерної мережі, що створює простір для суб'єктивного тлумачення та корупційних проявів.

IV. Обмеження права замовника послуги з приєднання на вільний вибір виконавця проектних та будівельних робіт, необхідних для приєднання закінченого будівництвом об'єкта до зовнішніх інженерних мереж, а також нав'язування конкретних виконавців таких робіт з боку операторів зовнішніх інженерних мереж обумовлено:

1) внутрішньою неузгодженістю між положеннями частини шостої та частини чотирнадцятої статті 19^{-1} Закону України «Про ринок природного газу», яка фактично надає

організаційних та технічних заходів, які здійснюються для надання послуги з приєднання замовнику, із зазначенням очікуваних та граничних строків їх виконання.

При цьому слід зазначити, що вказаний Порядок приєднання до теплових мереж не пройшов процедуру державної реєстрації відповідно до вимог Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731.

[1] Див., наприклад:

Миргородський Д. Шлях України до трильйона доларів ВВП. Крок другий – енергія. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/awgdof (дата звернення: 15.08.2025);

Офіційний вебсайт МКП "Бердичівводоканал". URL: https://surl.lu/skinrp (дата звернення: 15.08.2025);

Офіційний вебсайт КП "Коломияводоканал". URL: https://surl.li/xxesjs (дата звернення: 15.08.2025);

Офіційний вебсайт МКП "Хмельницьктеплокомуненерго". URL: https://surl.lu/qituic (дата звернення: 23.08.2025);

Офіційний вебсайт КП «Теплопостачання міста Одеси». URL: https://surl.lu/lgwhpe (дата звернення: 23.08.2025).

[2] Див., наприклад:

Про застосування санкцій до АТ «ДТЕК ОДЕСЬКІ ЕЛЕКТРОМЕРЕЖІ» за порушення Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії, недотримання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, та здійснення заходів державного регулювання: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 13.05.2025 р. № 715. URL: https://surl.li/ghlvfk (дата звернення: 23.08.2025).

[3] Наприклад, Могилів-Подільське МКП "Водоканал", КП "Жмеринкаводоканал", КП "Теплокомуненерго" Ярмолинецької районної ради, Хмільницьке комунальне підприємство теплових мереж "Хмільниктеплокомуненерго".

операторам зовнішніх інженерних мереж дискреційні повноваження щодо обмеження права замовників послуги з приєднання на вибір виконавців проектних та будівельних робіт, необхідних для приєднання закінченого будівництвом об'єкта до газорозподільної мережі[1];

2) вимогами статті 21 «Про ринок електричної енергії», які обмежують право замовника послуги з приєднання обирати виконавця проектних та будівельних робіт, необхідних для приєднання закінченого будівництвом об'єкта до електричних мереж. Таке право надається лише у випадку нестандартного приєднання потужності понад визначений поріг;

3) нав'язуванням конкретних виконавців проектних та будівельних робіт, необхідних для приєднання закінченого будівництвом об'єкта до зовнішніх інженерних мереж з боку операторів зовнішніх інженерних мереж[2], що в свою чергу обумовлено монопольним становищем операторів зовнішніх інженерних мереж.

Вказана ситуація значно посилює корупційні ризики.

V. Неефективне управління зовнішніми інженерними мережами

Непоодинокі випадки, коли внаслідок реорганізації підприємств, зміни форми власності, правовласника, органів управління та неврегульованості механізмів передачі зовнішніх інженерних мереж до комунальної власності, значні відрізки мереж водопостачання, теплопостачання, газопостачання стають безхазяйними[3]. Така ситуація на практиці ускладнює приєднання закінчених будівництвом об'єктів до таких мереж.

VI. Недостатність коштів для розвитку та модернізації зовнішніх інженерних мереж

Відповідно до чинного законодавства оператори зовнішніх інженерних мереж як суб'єкти природних монополій зобов'язані вживати заходів щодо приєднання закінчених будівництвом об'єктів до зовнішніх інженерних мереж. Проте, недостатність у операторів зовнішніх інженерних мереж коштів для розвитку та модернізації належним їм зовнішніх інженерних мереж, фактично унеможливлює розвиток таких мереж[4].

VII. Низька цифровізація послуг з приєднання закінчених будівництвом об'єктів до зовнішніх інженерних мереж

На сьогодні в Україні відсутня єдина цифрова платформи «єдиного вікна», яка б забезпечувала взаємодію між операторами зовнішніх інженерних мереж та замовниками послуги з приєднання. При цьому окремі оператори зовнішніх інженерних мереж

---

[1] Згідно з частиною шостою статті 19[-1] Закону України «Про ринок природного газу» **замовник** має право на свій розсуд обирати виконавця проектних та будівельних робіт з приєднання серед суб'єктів господарювання, які мають право на провадження відповідного виду діяльності згідно з вимогами законодавства.
Разом з цим, відповідно до частини чотирнадцятої цієї ж статті закупівля товарів, робіт і послуг з проектування, будівництва, реконструкції та/або технічного переоснащення об'єктів газопостачання (до точки приєднання замовника) під час надання послуг з приєднання здійснюється **оператором** газотранспортної системи або газорозподільної системи *(а не замовником як це було зазначено у частині шостій цієї ж статті)* на конкурентних засадах (крім розроблення проектної документації на будівництво мереж зовнішнього газопостачання при стандартному приєднанні).

[2] Див., наприклад:
Офіційний вебсайт КП «Житомирводоканал». URL: https://surl.li/nojtgv (дата звернення: 15.08.2025), на якому зазначено, що замовити проектну документацію можна лише у загальному відділі КП "Житомирводоканал".

[3] Див. пояснювальну записку до проекту Закону України «Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання окремих питань приєднання до інженерних мереж»: Верховна Рада України (реєстраційний № 5183 від 02.03.2021; суб'єкт законодавчої ініціативи Пузійчук А.В., Дунда О.А.). URL: https://surli.cc/lftplu (дата звернення: 15.08.2025).

[4] Див. пояснювальну записку до проекту Закону України «Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання окремих питань приєднання до інженерних мереж»: Верховна Рада України (реєстраційний № 5183 від 02.03.2021; суб'єкт законодавчої ініціативи Пузійчук А.В., Дунда О.А.). URL: https://surli.cc/lftplu (дата звернення: 15.08.2025).

забезпечують створення таких сервісів (переважно щодо приєднання до електричних мереж), але такі сервіси не інтегровані в єдину систему[1].

Наслідки проблеми

1. Погіршення інвестиційного клімату: несвоєчасне або неправомірно затримане прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів та їх підключення до зовнішніх інженерних мереж створює ризики для інвесторів, оскільки унеможливлює початок їх функціонування, що зумовлює втрати капіталу та недоотримання доходів. Це ускладнює залучення нових інвестицій і перешкоджає реалізації масштабних інфраструктурних проектів.

2. Затягування процедур, пов’язаних з прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів, та підключенням до зовнішніх інженерних мереж обмежує право замовників будівництва на вільне здійснення господарської діяльності та порушує гарантії захисту їх прав, передбачених Конституцією України та законами України.

4. Відсутність простих, прозорих процедур, створення штучних бар’єрів у отриманні адміністративних послуг з прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів та підключення їх до зовнішніх інженерних мереж призводять до зниження ефективності державного управління.

5. Завдання шкоди життю, здоров'ю физичних осіб та довкіллю: ігнорування фактичних відхилень від проектної документації на будівництво може призводити до експлуатації об’єктів, які загрожуватимуть життю, здоров'ю фізичних осіб та довкіллю.

6. Ускладнення розвитку інфраструктури та зниження якості життя: затягування процедур прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів (у тому числі житлових, медичних, освітніх, інших соціально важливих об’єктів) та приєднання їх до інженерних мереж збільшує вартість та тривалість реалізації проектів, що створює труднощі у доступі населення до базових послуг.

7. Безпідставне збільшення витрат, пов’язаних з приєднанням до зовнішніх інженерних мереж, та перекладання їх на кінцевого споживача: вартість приєднання до зовнішніх інженерних мереж закладається у ціну жилого або нежилого приміщення, яке створює замовник, і таким чином сплачується пересічними українцями. Водночас суб’єкти природних

---

[1] Наприклад:

1. Вибірковий аналіз офіційних вебсайтів операторів газорозподільних систем засвідчив, що не всі оператори забезпечили виконання вимог пункту 15 глави 2 розділу V Кодексу газорозподільних систем, затвердженого постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 30.09.2015 року № 2494, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 06.11.2015 за № 1379/27824, розміщення на своїх офіційних вебсайтах електронних сервісів відображення інформації про поточний стан виконання відповідних організаційних та технічних заходів, які здійснюються Оператором ГРМ для надання послуги з приєднання замовнику. Наприклад, на офіційному сайті АТ «Київгаз» (https://surl.li/ocvuxx) такі електронні сервіси відсутні. Крім того, подача документів для приєднання закінчених будівництвом об'єктів до газорозподільних мереж залишається паперовою.

2. Вибірковий моніторинг виявив невиконання операторами теплових мереж вимог законодавства щодо забезпечення можливості подачі заяв на приєднання до теплових мереж в електронній формі. Також відсутні інші електронні сервіси взаємодії оператора теплових мереж та замовника послуги з приєднання, а також калькулятори розрахунку вартості приєднання до теплових мереж. Див. наприклад,:

Офіційний вебсайт Комунальне підприємство виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) «Київтеплоенерго». URL: https://surl.lu/dnymiy (дата звернення: 15.08.2025);

Офіційний вебсайт КП «Вінницяоблтеплоенерго». URL: https://surl.li/eefeci (дата звернення: 15.08.2025);

Офіційний вебсайт Полтавське обласне комунальне виробниче підприємство теплового господарства «Полтаватеплоенерго». URL: https://surl.li/eefeci (дата звернення: 15.08.2025).

3. Вибірковий аналіз офіційних вебсайтів операторів систем централізованого водопостачання/водовідведення засвідчив відсутність будь-яких електронних сервісів взаємодії оператора мереж водопостачання/водовідведення та замовника послуги з приєднання, а також калькуляторів розрахунку вартості приєднання до цих мереж. Див. наприклад,

Офіційний вебсайт КП «Вінницяоблводоканал». URL: https://surl.li/zdxxnd (дата звернення: 15.08.2025);

Офіційний вебсайт КП ПОР «Полтававодоканал». URL: https://surli.cc/ufzriy (дата звернення: 15.08.2025);

Офіційний вебсайт РОВКП ВКГ «Рівнеоблводоканал». URL: https://surl.li/dskczg (дата звернення: 15.08.2025);

Офіційний вебсайт КП «Черкасиводоканал». URL: https://surl.lu/lpuwdg (дата звернення: 15.08.2025).

монополій отримують подвійне фінансування: через інвестиційні програми, включені в тариф, та додатково - через плату за приєднання до зовнішніх інженерних мереж.

2.4. Проблема № 4. Недосконала система контролю та нагляду у сфері будівництва стимулює появу корупційних практик[1]

2.4.1. Аналіз проблеми

Зміст проблеми

Процедури здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду містять значну кількість дискреційних повноважень органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду, пов'язаних з проведенням або не проведенням перевірки, вжиттям або невжиттям заходів реагування, винесенням необґрунтованих приписів щодо зупинення підготовчих та будівельних робіт, застосуванням штрафних санкцій, що створює корупційні ризики.

Упродовж останніх років державні органи та громадські організації провели низку досліджень і підготували ряд документів, які свідчать про наявність проблем у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, частина з яких створює умови для виникнення корупційних ризиків[2]. На існування проблем у цій сфері також вказують результати опитування учасників ринку будівництва, інформація Державної інспекції архітектури та містобудування України, а також відомості, що оприлюднені на офіційних вебсайтах державних органів[3] та у медіа[4].

Для прикладу, в 2023 році Рахункова палата України проводила аудит системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Під час аудиту отримано підтвердження, що на сьогодні процеси функціонування в Україні системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві законодавчо визначено та регламентовано, при цьому не розроблено основних і концептуальних засад державної політики у сфері. Головними причинами недостатнього контролю та нагляду у сфері будівництва Рахункова палата України визначила відтермінування розпочатої ще у 2020 році реформи структури управління у сфері містобудівної діяльності та обмеження, введені постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303, щодо здійснення будь-яких заходів контролю та нагляду в період воєнного стану. Результат – скорочення у 2022 і 2023 роках порівняно з 2021 роком кількості запланованих у паспортах бюджетної програми заходів

---

[1] Дана проблема охоплює питання авторського та технічного нагляду, а також державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

[2][2] Див., наприклад:

Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 16.08.2025);

Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність»: Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://surl.li/xidapg (дата звернення: 15.08.2025);

Звіт за результатами аналізу судової практики притягнення до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення за 2022 рік: Національне агентство з питань запобігання корупції, Центр політико-правових реформ, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). 2022 р. URL: https://surl.li/gclbxt (дата звернення: 15.08.2025);

[3] Див., наприклад:

У будівництві існує чотири корупційні точки, які збільшують його собівартість на 30% – Шуляк. Офіційний вебсайт політичної партії «Слуга народу». URL: https://surl.li/lkevvb (дата звернення: 02.08.2025).

[4] Див., наприклад:

Які складові будівельного проєкту найбільш корупційні: дослідження. Онлайн-медіа «РБК-Україна» URL: https://surl.li/zmrvxd (дата звернення: 12.08.2025);

Корупція у містобудуванні у топі корупційних проявів в Україні. Чи можна її викорінити? Онлайн-медіа «Build Portal». URL: https://surl.li/vlafuj (дата звернення: 12.08.2025);

контролю майже в 10 разів (із 7700 до 800 заходів). Крім того, у 2022 році до затвердженого ДІАМ плану перевірок включено лише 343 заходи, що у 2,3 рази менше, ніж визначено паспортом бюджетної програми.

Як зазначено в аудиті, з березня 2022 року рівень контролю знизився, незважаючи на збільшення будівництва. Кількість запланованих контрольних заходів значно скоротилася, ДІАМ та її територіальними органами проведено лише 49 планових і 63 позапланові заходи. Проблема неврегульованості процедур щодо дій органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у разі самочинного будівництва на тлі законодавчої можливості його легалізації створює значні ризики для безпечності будівництва та якості життя мешканців територіальних громад[1].

Ще одним важливим джерелом інформації є регулярні опитування бізнесу, що проводяться на замовлення НАЗК. Так, опитування 2023 року показало, що бізнес найчастіше стикався з корупцією у відносинах з митницею, правоохоронними органами, у **будівельних та земельних відносинах**, а також у взаємодії зі службами енерго-, газо-, водопостачання та каналізації. Видача дозволів і видобуток корисних копалин, а також митниця мали найвищий рівень сприйняття поширеності корупції, на думку респондентів бізнесу[2].

У Звіті за результатами експертного опитування щодо оцінки рівня корупції в Україні «Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів»[3] зазначено, що респонденти опитування вказували на наявність корупційних ризиків під час введення об’єктів будівництва в експлуатацію, видачі містобудівних умов та обмежень, отримання дозвільних документів та інше.

У Реєстрі ризиків Антикорупційної програми Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2024-2025 роки, затвердженої наказом Державної інспекції архітектури та містобудування України від 24.04.2024 № 62[4], зафіксовано наступні ризики:

головні інспектори будівельного нагляду можуть вимагати, отримати неправомірну вигоду за приховування відомостей про виявлені під час огляду невідповідності об'єкта будівництва відомостям у поданих замовником документах, проектній документації, вимогам будівельних норм, стандартів і правил за результатами виїзного огляду об’єкта будівництва на місцевості з фотофіксацією об’єкта під час прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об’єкта;

головні інспектори будівельного нагляду можуть вимагати, отримувати неправомірну вигоду при зазначенні інформації у неповному обсязі або недостовірної інформації щодо виявлених порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції при складанні акту та інших документів під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю; недотримання повідомлення про проведення планової перевірки суб’єкта містобудування; недотримання строків складання та подання посадовій особі органу державного архітектурно-будівельного контролю, уповноваженій розглядати

---

[1] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 12.08.2025).

[2] Звіт за результатами соціологічного дослідження за Методикою стандартного опитування щодо корупції в Україні «Корупція в Україні 2023: розуміння, сприйняття, поширеність». URL: https://surl.lu/vrwpyt (дата звернення: 10.10.2025).

[3] Національне агентство з питань запобігання корупції, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). Звіт за результатами експертного опитування щодо оцінки рівня корупції в Україні «Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів». 2024 р. URL: https://surl.lu/ueksjy (дата звернення: 10.08.2025);

[4] Про затвердження Антикорупційної програми Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2024-2025 роки: наказ Державної інспекції архітектури та містобудування України від 24.04.2024 р. № 62. URL: https://surli.cc/heasrf (дата звернення: 16.06.2025).

справу про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, протоколу про адміністративне правопорушення/ протоколу про правопорушення у сфері містобудівної діяльності; недотримання строків: розгляду справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, складання постанови про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності/постанови по справі про адміністративне правопорушення, а також вручення їх керівникові або уповноваженому представникові суб'єкта містобудування, надсилання постанови про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності/ постанови по справі про адміністративне правопорушення до органу державної виконавчої служби для примусового виконання (у разі несплати штрафу у встановлений строк);

головні інспектори будівельного нагляду можуть вимагати, отримувати неправомірну вигоду під час підготовки письмового рішення про заборону експлуатації закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію;

головні інспектори будівельного нагляду можуть вимагати, отримувати неправомірну вигоду під час прийняття відповідних рішень за результатами розгляду справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та справ про адміністративні правопорушення[1].

За даними звіту за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: Розуміння, сприйняття, поширеність», серед контролюючих органів за поширеністю корупційних ситуацій у 2024 році відносним «лідером» стала Державна інспекція архітектури та містобудування України (ДІАМ), про наявність корупційних ситуацій при взаємодії з їх представниками заявили 7,1% опитаних (у 2023 році частка таких становила 10,9%). Органи архітектурно-будівельного контролю на місцевому рівні посідають друге місце з показником 5,0% (динаміка, порівняно з 2023 роком, є статистично значущою, показник знизився на 7,5 %)[2].

Також показником високого корупційного ризику в сфері здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду є низка кримінальних проваджень, в межах яких затримано інспекторів будівельного контролю, а також судові спори[3] щодо оскарження дій або бездіяльності посадових осіб органів архітектурно-будівельного контролю[4,5,6].

Недосконала регламентація здійснення авторського та технічного нагляду створює можливості для отримання особами, уповноваженими на здійснення авторського та технічного нагляду, неправомірної вигоди за так званні «позитивні» результати авторського та/або технічного нагляду. Зафіксовані випадки видачі посадовими особами технічного нагляду завідомо неправдивих офіційних документів з метою отримання в подальшому неправомірної вигоди. Найбільш гостро ця проблема виникає при реалізації державних замовлень, оскільки у випадку із приватним бізнесом, інвестор більше зацікавлений у застосуванні якісних матеріалів та належному виконанні робіт, в той час як при реалізації державних замовлень часто існує загроза «невиправданої економії» або завищення об'ємів

---

[1] Додаток 1 до Антикорупційної програми Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2024-2025 роки (абзац 11 розділу II) URL: https://surl.lt/vfqgcx (дата звернення: 18.07.2025).

[2] Звіт за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність»: Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://surl.li/xidapg (дата звернення: 15.07.2025).

[3] Вирок Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 02.07.2024 р., судова справа № 359/6541/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surl.lu/cenagx (дата звернення: 19.07.2025).

[4] У Києві чиновник ДАБІ попався на хабарі. Онлайн-медіа «Нерухомі». URL: https://surl.li/ieeosp (дата звернення: 19.07.2025).

[5] "Свіжоспечений" чиновник КМДА погорів на хабарі - прокуратура. Онлайн-медіа «Українська правда». URL: https://surl.lt/vqcuww (дата звернення: 19.07.2025).

[6] Постанова КАС ВС, справа № 380/1418/22, 26.04.2023 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surl.li/aoqmcp (дата звернення: 19.07.2025).

фактично виконаних робіт з метою привласнення державних коштів.[1]

Відсутність ефективного державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, авторського та/або технічного нагляду у сфері будівництва може призводити до випадків самовільного будівництва (у тому числі з подальшою легалізацією об'єкта через суд)[2,3].

Недостатня врегульованість на законодавчому рівні прав, обов'язків і відповідальності інженерів технічного нагляду створює правову невизначеність, що може негативно впливати на якість технічного нагляду (у тому числі приймання прихованих робіт без належного аналізу) та створювати корупційні ризики. На законодавчому рівні відсутня процедура контролю за діяльністю саморегулівних організацій у сфері архітектурної діяльності та реалізацією ними делегованих повноважень з професійної атестації виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури.

Також однією із проблем є **недосконалий контроль щодо саморегулівних організацій у сфері архітектурної діяльності**, особливо відсутнє гарантування саморегулівними організаціями у сфері містобудування дотримання вимог законодавства членами таких організацій, відповідальності за їхні дії чи бездіяльність, у тому числі 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 саморегулівних організацій за діяльністю сертифікованих фахівців відповідно до стандартів саморегулівних організацій.

Офіційні аудиторські висновки підтверджують, що дискреційність значної частини повноважень саморегулівних організацій та відсутність зовнішнього моніторингу їхніх атестаційних рішень є однією з ключових причин корупційної вразливості у будівництві[4].

---

[1] Наприклад, 18 грудня 2024 року Івано-Франківська окружна прокуратура направила до суду обвинувальний акт щодо інженера технічного нагляду, залученого до капітального ремонту амбулаторії сімейної медицини в селі Остриня. За версією слідства, інженер спільно з підрядником вніс до актів виконаних робіт неправдиві відомості про поставлене обладнання та виконані зовнішні роботи, завдавши бюджету збитків понад 120 тис. грн. Дії кваліфіковано за частиною четвертою статті 191 та частиною першою статті 366 Кримінального кодексу (На Прикарпатті судитимуть інженера технагляду за привласнення бюджетних коштів під час ремонту амбулаторії. Онлайн-медіа «Типовий Франківськ». URL: https://surl.lu/lfcclc (дата звернення: 19.07.2025).
18 липня 2025 року слідчі Слідчого управління ГУНП у Полтавській області за процесуального керівництва Полтавської обласної прокуратури повідомили про підозру інженерові з технічного нагляду, залученому до укріплення берега Кременчуцького водосховища в селі Мозоліївка. За даними слідства, інженер, діючи у пособництві з головою правління будівельної компанії, підписав акти з завищеними обсягами робіт, що призвело до привласнення понад 1,5 млн. грн. бюджетних коштів. Дії кваліфіковано за частиною п'ятою статті 27, частиною п'ятою статті 191 Кримінального кодексу України («пособництво у заволодінні майном в особливо великих розмірах, учинене в умовах воєнного стану» (На Полтавщині посадовця та інженера підозрюють у привласненні коштів на укріпленні берега Кременчуцького водосховища. Онлайн-медіа «Суспільне Полтава». URL: https://surl.lu/lfcclc (дата звернення: 19.07.2025).
26 червня 2025 року Чернівецька обласна прокуратура скерувала до суду обвинувальний акт стосовно підприємця-інженера з технічного нагляду, який здійснював контроль за будівництвом спортивного майданчика зі штучним покриттям у Дністровському районі. Слідство встановило, що інженер, не перевіривши фактичний обсяг і якість робіт, підписав акти приймання з недостовірними даними, що спричинило збитки місцевому бюджету на майже 1 млн. грн. Обвинувачення висунуто за частиною другою статті 367 Кримінального кодексу України (На Буковині інженера судитимуть за мільйонні збитки. Онлайн-медіа «перший онлайн» URL: https://surl.li/cknxqt (дата звернення: 19.07.2025).

[2] Постанова КАС ВС від 05 березня 2025 р., справа № 120/13166/21-а.Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surl.li/lnvzog (дата звернення: 19.07.2025).

[3] Постанова КАС ВС від 20 червня 2023 р., справа № 260/2688/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surli.cc/phzvts (дата звернення: 19.07.2025).

[4] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 12.08.2025);

Причини проблеми:

До основних причин, які спричиняють проблему «Недосконала система контролю та нагляду у сфері будівництва стимулює появу корупційних практик» слід віднести:

1. Недієвий архітектурно-будівельний контроль.

2. Недієвий архітектурно-будівельний нагляд.

3. Низька якість нормативної бази, яка регулює контроль за діяльністю виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури.

4. Відсутність нормативно-правового акту, який регулює порядок контролю (нагляду) за діяльністю саморегулівних організацій у сфері архітектурної діяльності.

Недієвий архітектурно-будівельний контроль обумовлений наступними чинниками:

1. Дія обмежень, введених постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану».

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» чітко розмежовує державний архітектурно-будівельний контроль і архітектурно-будівельний нагляд.

Відповідно до пункту 2 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553 (надалі – Постанова № 553, державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється за дотриманням:

1) вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об’єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції;

2) порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та (або) спеціальних журналів обліку виконання робіт (далі - загальні та (або) спеціальні журнали), виконавчої документації, складення актів на виконані будівельно-монтажні та пусконалагоджувальні роботи;

3) інших вимог, установлених законодавством.

В свою чергу, постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 запровадила в умовах воєнного стану принципово новий режим державного архітектурно-будівельного контролю (далі - Постанова КМУ № 303). Пунктом 1 Постанови КМУ № 303 припинено проведення планових та позапланових інспекцій, однак, пунктом 2 цієї постанови дозволив відновлювати їх виключно за індивідуальним рішенням центрального органу, відповідального за формування політики у відповідній сфері (зокрема, Мінрозвитку) у разі наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, а також для виконання міжнародних зобов'язань України протягом періоду воєнного стану.

При цьому, в тексті Постанови КМУ № 303 не встановлено процедурної форми звернення, строку його розгляду, публічного переліку підстав, які характеризували б «конкретні загрози негативного впливу на права та інтереси громадян». Таким чином, будь-яке звернення ДІАМ про проведення перевірки стало предметом адміністративної дискреції посадових осіб Мінрозвитку.

Практичні наслідки дії Постанови КМУ № 303 фіксує Рахункова палата у звіті від 21 листопада 2023 року. Аудитори констатують, що запланований обсяг заходів контролю, передбачений паспортами бюджетної програми, скоротився з 7 700 у 2021 році до 800 у 2022-2023 роках, тоді як фактично у 2021 році - І півріччі 2023 року ДІАМ та її територіальні органи провели лише 49 планових і 63 позапланові перевірки. Це означає, що до реального інспектування дійшло менш як 0,2 % виданих дозвільних документів; решта об’єктів залишилася поза державним наглядом. Позапланові заходи, в тому числі ініційовані громадянами, проводилися не в усіх випадках. Це обумовлено наданням права Комісії ДІАМ

приймати на власний розсуд рішення за зверненнями заявників за відсутності встановлених критеріїв щодо обґрунтованості або необґрунтованості звернень, а також права Мінрозвитку в односторонньому порядку приймати чи відхиляти рішення ДІАМ. Зазначене створює ризики для безпечного та комфортного проживання мешканців територіальних громад, нівелюючи суть процедур державного архітектурно-будівельного контролю. Як наслідок, лише за 4,2% звернень щодо можливих правопорушень у сфері містобудування за період, що підлягав аудиту, проведено заходи державного архітектурно-будівельного контролю[1]:

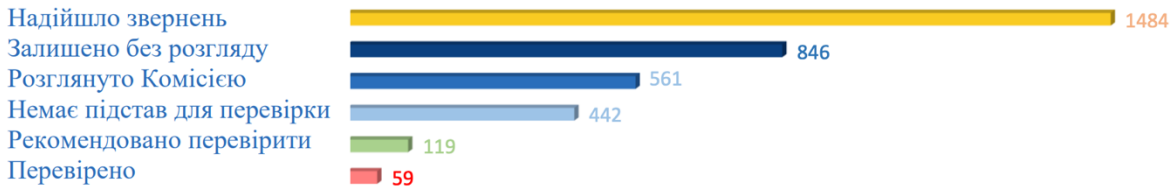


Рис. 5. Кількість отриманих ДІАМ звернень порівняно з проведеними за період аудиту заходами контролю

Відповідно до пункту 2 Постанови КМУ № 303, пункту 9 Положення про Державну інспекцію архітектури та містобудування України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 № 1340, на виконання наказу Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 19.05.2023 № 424 «Про проведення позапланових заходів державного архітектурно-будівельного контролю (нагляду) на період воєнного стану» наказом ДІАМ від 29.05.2023 № 48 «Про утворення Робочої групи» утворено Робочу групу для забезпечення надання письмового обґрунтування щодо наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища, забезпечення безпеки держави та необхідності проведення відповідного позапланового заходу або відсутності підстав для нього (далі - Робоча група) за зверненнями фізичних чи юридичних осіб, органів державного архітектурно-будівельного контролю, правоохоронних органів стосовно необхідності здійснення позапланових заходів державного архітектурно-будівельного контролю (нагляду), що надходять від Мінрозвитку, та затверджено її персональний склад.

У період з 01.01.2024 по 31.12.2024 Робочою групою опрацьовано 467 листів Міністерства розвитку громад та територій України та надано письмове обґрунтування щодо наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища, забезпечення безпеки держави та необхідності проведення відповідного позапланового заходу або відсутності підстав для нього.

При цьому, у річному звіті ДІАМ за 2024 рік зазначено лише 54 перевірки в порядку архітектурно-будівельного контролю, й відсутність будь-яких планових заходів, що прямо пояснюється обмеженнями Постанови № 303.[2]

Це означає, що з 467 опрацьованих листів щодо наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища, забезпечення безпеки держави та необхідності проведення відповідного позапланового заходу або відсутності підстав для нього, лише в 54 випадках були виявлені підстави для проведення позапланової перевірки, яка була в подальшому погоджена

---

[1] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 12.08.2025);

[2] Публічний звіт Голови Державної інспекції містобудування та архітектури 2024. URL: https://surl.li/xmemjb (дата звернення: 12.08.2025).

Мінрозвитку.

2. Невелика кількість інспекторів будівельного нагляду змушена опрацьовувати десятки тисяч дозвільних операцій, що ще більше знижує ймовірність ініціювати позаплановий захід в зв'язку з надмірною завантаженістю.

З 16 липня 2024 року на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів» було скорочено штатну чисельність ДІАМ з 640 до 297 посад (53%).

При затвердженій Урядом граничній чисельності 660 штатних одиниць фактична укомплектованість інспекції у 2022-2023 роках «у середньому становила майже 60 % вакантних посад»; іншими словами, працювало лише близько 270 фахівців[1].

Станом на 1 січня 2025 року фактична чисельність штатних працівників склала 213 штатних одиниць і зменшилася порівняно з минулим роком на 52 штатні одиниці у зв'язку зі скороченням штату[2].

Як зазначено в Звіті Рахункової палати України, «хронічна неукомплектованість штатів та відсутність конкурсного добору стримують належне виконання наглядових функцій» і що кожний інспектор був змушений обробляти сотні дозвільних документів на рік, що «унеможливлює повноцінні виїзні перевірки». У багатьох громадах, де орган ДІАМ юридично створений, штат фактично складається з однієї-двох осіб, що робить неможливим паралельне ведення реєстраційних дій і виїзних інспекцій.

Для прикладу, судова практика підтверджує, що суворе дотримання процесуальних строків, установлених статтею 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення, є обов'язковою умовою для законності притягнення суб'єкта містобудування до адміністративної відповідальності. Порушення цих строків веде до скасування постанов про накладення штрафних санкцій незалежно від того, чи було саме порушення будівельних норм доведено матеріалами огляду.

Показовою є постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 16.01.2023 у справі № 380/5994/21[3].

Варто зауважити, що недостатня укомплектованість супроводжується невисоким рівнем оплати праці рядових інспекторів. У бюджетних розрахунках середній посадовий оклад державного інспектора у територіальних підрозділах становить 20-22 тис. грн, тоді як окремі кримінальні провадження фіксують неправомірну вигоду від двох до сотень тисяч доларів США за сприятливі рішення. Вказаний дисбаланс, на думку Рахункової палати, формує економічний стимул до корупційної поведінки і особливо відчутний, коли навантаження на

---

[1] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 12.08.2025).

[2] Публічний звіт Голови Державної інспекції містобудування та архітектури 2024. URL: https://surl.li/xmemjb (дата звернення: 12.08.2025).

[3] Інспекція ДАБК м. Львова винесла три постанови про штраф на суму близько 1,8 млн грн, але судами апеляційної та касаційної інстанції було встановлено, що суб`єкт містобудування, щодо якого здійснюється перевірка, має право бути присутнім під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та за його наслідками отримувати акт перевірки, припис, надавати письмові пояснення, зауваження або заперечення до акта перевірки. Ані службове посвідчення, ані направлення для проведення позапланової перевірки не пред`являлось суб`єкту містобудування або його представнику, які, до того ж, були відсутні на об`єкті перевірки під час здійснення такого заходу державного архітектурно-будівельного контролю і не були обізнані про намір проведення перевірки.
Таким чином, посадовими особами відповідача були порушені вимоги Порядку № 553, Порядку № 554, а тому дії з проведення позапланової перевірки Львівоблагропромбуд є незаконними та унеможливили реалізацію суб''єктом містобудування наявних у нього прав і позбавило останнього процедурних гарантій, встановлених законодавством, для суб`єктів містобудування щодо яких здійснюються заходи державного архітектурно-будівельного контролю. Постанова КАС ВС від 16 січня 2023 року, справа № 380/5994/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surl.li/rwwbed (дата звернення: 12.08.2025).

кожного працівника значно перевищує планові нормативи[1].

Внаслідок сукупності цих чинників - недостатня укомплектованість штату, перевантаження діючих працівників, невеликого рівня базового окладу та непрозорої системи преміювання - уся вертикаль держархбудконтролю (центральна й місцева) демонструє низьку оперативну спроможність. Це стає причиною неналежного здійснення архітектурно-будівельного контролю, оскільки ініціювати і ретельно провести позаплановий огляд стає винятком, а не правилом.

3. Відсутність в загальному доступі матеріалів проведених планових та позапланових перевірок, що знижує прозорість здійснених заходів архітектурно-будівельного контролю.

Стаття 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлює загальні параметри державного архітектурно-будівельного контролю: підстави планових і позапланових заходів, права інспектора вимагати документи, здійснювати фото- та відеофіксацію і оформлювати результати актом.

Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 553 (далі - Постанова КМУ № 553), деталізує алгоритм дій інспектора будівельного контролю. Зокрема, пункт 9 Постанови КМУ № 553 передбачає, що державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється у присутності суб'єктів містобудування або їх представників, які будують або збудували об'єкт будівництва.

Під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю фіксування процесу проведення перевірки здійснюється з використанням фото, аудіо- та відеотехніки.

У разі виявлення факту самочинного будівництва об'єкта, щодо якого неможливо встановити суб'єкта містобудування, який будує чи збудував такий об'єкт, перевірка проводиться із залученням представників органів місцевого самоврядування та органів Національної поліції. Документи, оформлені за результатами такої перевірки, надсилаються до відповідного органу Національної поліції для встановлення особи суб'єкта містобудування.

У випадку, коли суб'єкти містобудування або його представники, які будують або збудували об'єкт будівництва та були належним чином повідомлені про дату і час проведення перевірки, не прибули на об'єкт будівництва для проведення перевірки, перевірка проводиться із залученням представників органів місцевого самоврядування.

В свою чергу, пункт 24 Постанови КМУ №553 передбачає, що матеріали перевірок за результатами державного архітектурно-будівельного контролю (акт, припис, протокол, постанова про накладення штрафу) підписуються відповідною посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю та надсилаються суб'єкту містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, рекомендованим листом та/або за допомогою електронного поштового зв'язку та/або електронного кабінету. Матеріали перевірок вважаються врученими суб'єкту містобудування з моменту їх відправлення.

Водночас зазначені нормативно-правові акти не встановлюють обов'язку оприлюднювати ані акт перевірки, ані припис, ані відеозапис проведеної перевірки. Більше того, Інструкція щодо використання нагрудних відеокамер (відеореєстраторів) працівниками Державної інспекції архітектури та містобудування України, їх зберігання, видачі/приймання, зберігання відеозаписів з нагрудних камер (відеореєстраторів), затверджена наказом ДІАМ від 22.07.2022 № 135, прямо визначає відео-, аудіо- та фотоматеріали «інформацією з обмеженим доступом, яка використовується виключно для службових потреб».

---

[1] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 12.08.2025).

Законодавством не інтегровані файли матеріалів перевірки в Єдину державну електронну систему у сфері будівництва (далі - ЄДЕССБ): система відображає факт виданого дозволу або сертифіката, але не публікує перевірочних актів і тим більше не містить мультимедійних файлів. У підсумку громадськість, місцеві ради та професійні об'єднання позбавлені можливості самостійно оцінити, які порушення зафіксовані, наскільки є законними та відповідають законодавству видані та чи були вони виконані.

У звіті аудиту Рахункової палати від 21.11.2023, підкреслюється: «матеріали перевірок ДІАМ та органів місцевого самоврядування переважно не публікуються, що унеможливлює незалежний моніторинг і підвищує ризик неофіційного впливу на результати» - зауваження винесено у висновку як системну причину корупційної вразливості в галузі. У тому ж звіті наведена статистика: за 2021 рік – І півріччя 2023 року на 75 772 дозвільні документи припало лише 112 перевірок; при цьому аудитори не змогли зіставити кількість виявлених порушень із кількістю застосованих санкцій, оскільки табелі з описом порушень «не були додані до фінансових та описових звітів»[1].

Недієвий архітектурно-будівельний нагляд обумовлений наступними чинниками:

1. Скороченням кількості заходів з архітектурно-будівельного нагляду з березня 2022 року.

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» нагляд є формою перевірки діяльності самих органів державного архітектурно-будівельного контролю, тобто передбачає оцінку законності їхніх дій або бездіяльності, чи прийнятих рішень. Таку функцію виконує ДІАМ як центральний орган виконавчої влади у сфері архітектурно-будівельного контролю, який у цьому випадку є наглядовим органом.

Органи ДАБК надають, анулюють, реєструють документи дозвільного характеру, та здійснюють безпосередній контроль за дотриманням містобудівного законодавства на об'єктах будівництва.

Головні інспектори будівельного нагляду, через яких ДІАМ здійснює наглядові функції, відповідно до пункту 7 частини четвертої статті 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» мають право у разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, вчинених об`єктами нагляду, зокрема, зупиняти дію рішень, прийнятих об`єктами нагляду відповідно до визначених цим Законом повноважень, які порушують вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності (крім документів, що засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів), з одночасним поданням позову до суду про скасування такого рішення та подальшим оприлюдненням такої інформації на порталі ЄДЕССБ.

Тобто нагляд полягає в оцінці законності дій чи рішень цих органів, зокрема щодо видачі, реєстрації чи анулювання дозвільних документів, дотримання ними вимог містобудівного законодавства, будівельних норм і правил.

Однак, аналогічно до зупинки на період дії воєнного стану заходів планового архітектурно-будівельного контролю, Постановою КМУ № 303, також припинено проведення планових та позапланових заходів державного нагляду на період воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24.02.2022 № 64 «Про введення воєнного стану в Україні». При цьому протягом періоду воєнного стану позапланові заходи державного нагляду дозволено здійснювати на підставі рішень Мінрозвитку.

Як зазначено у Звіті про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання

---

[1] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 12.08.2025).
Звіт за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність»: Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://surl.li/xidapg (дата звернення: 15.08.2025);

дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21.11.2023 постанова КМУ № 303, «*надала Мінрегіону, а згодом і Мінінфраструктури можливість самостійно приймати рішення щодо проведення перевірок за зверненнями про порушення законодавства у містобудівній діяльності. За період, що підлягав аудиту*[1]*, проведено 7 планових і 4 позапланові заходи нагляду, що охоплює лише 2 % повідомлень щодо порушень у сфері містобудівної діяльності, які надійшли до ДІАМ*»[2].

Дані Рахункової палати про заплановані ДІАМ на 2021–2023 роки заходи державного архітектурно-будівельного нагляду наведено на малюнку 1.



Малюнок 1. Дані Рахункової палати про заплановані ДІАМ на 2021–2023 роки заходи державного архітектурно-будівельного нагляду

При цьому, у річному звіті ДІАМ за 2024 рік зазначено лише 6 позапланових перевірок об'єктів нагляду, й відсутність будь-яких планових заходів, що прямо пояснюється обмеженнями Постанови КМУ № 303[3].

2. Низька якість законодавства щодо порушення вимог містобудівного законодавства, вчинених посадовими особами об'єкта нагляду.

Відповідно до статті 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», державний архітектурно-будівельний нагляд здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду.

Стаття 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає такі негативні наслідки для об'єкта нагляду в разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, вчинених об'єктами нагляду:

1) притягнення до адміністративної відповідальності посадової особи об'єкта нагляду;

2) звільнення посадової особи об'єкта нагляду.

В свою чергу, абзац дванадцятий частини четвертої статті 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає наступну процедуру притягнення посадової особи до адміністративної відповідальності:

а) зупинення дії рішення об'єкта нагляду;

б) подання органом державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду позову до адміністративного суду про скасування рішення, прийнятого об'єктом нагляду, протягом двох місяців з дня видання припису про зупинення дії такого рішення;

в) набрання законної сили рішенням адміністративного суду про скасування рішення,

---

[1] Період, що підлягав аудиту, - 2021–2023 роки.

[2] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 02.06.2025).

[3] Публічний звіт Голови Державної інспекції містобудування та архітектури 2024. URL: https://surl.li/xmemjb (дата звернення: 12.08.2025).

прийнятого об’єктом нагляду з порушенням законодавства у сфері містобудівної діяльності;

г) складення протоколу про адміністративне правопорушення лише після набрання законної сили рішенням адміністративного суду про скасування рішення, прийнятого об’єктом нагляду з порушенням законодавства у сфері містобудівної діяльності.

При цьому, постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 698 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» (далі - Постановою КМУ № 698) (пункт 32), яка прийнята відповідно до частини другої статті 41-1 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” та має нижчу юридичну силу, ніж цей Закон (стаття 41-1), надає інспектору будівельного нагляду право на скасування рішення об’єкта нагляду без звернення до суду. Зокрема, якщо рішення об’єкта нагляду порушує вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності, таке рішення скасовується або його дія зупиняється в разі можливості усунення виявлених порушень. Про скасування або зупинення дії рішення об’єкта нагляду посадовою особою ДІАМ приймається рішення, яке надсилається через електронний кабінет об’єкту нагляду протягом трьох робочих днів з дати його прийняття.

Тобто, **існує невідповідність** між переліком повноважень інспектора будівельного нагляду, визначених в статті 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та Постановою КМУ № 698.

Більше того, якщо стаття 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» надає інспектору будівельного нагляду право складати протоколи про адміністративне правопорушення в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення, виключно після набрання законної сили рішенням адміністративного суду про скасування рішення, прийнятого об’єктом нагляду з порушенням законодавства у сфері містобудівної діяльності, то пунктом 35 Постанови КМУ № 698 передбачено, що головний інспектор будівельного нагляду ДІАМ розглядає справи про правопорушення відповідно до вимог закону та за результатами їх розгляду виносить постанови за формою, встановленою Мінрозвитку. Однак, відповідна форма наразі не затверджена, що робить неможливим реалізацію зазначеного повноваження.

Подання про звільнення посадової особи об’єкта нагляду до органу, який здійснив її призначення, подання про позбавлення посадової особи об’єкта нагляду права виконувати певні види робіт до органу, яким таке право надавалося, надсилається відповідно об’єкту нагляду/органу, яким таке право надавалося, протягом трьох робочих днів з дати його внесення рекомендованим листом з описом вкладення та повідомленням про вручення. Про результати розгляду подання відповідні органи повідомляють ДІАМ. Тобто, вирішення питання щодо позбавлення посадової особи об’єкта нагляду права виконувати певні види робіт здійснюється органом, яким таке право надавалося, що передбачає неефективність притягнення особи до відповідальності та позбавлення виконання певних видів робіт.

При цьому, законодавство не встановлює ані строку, в який орган місцевого самоврядування має розглянути подання, ані обов’язку ухвалити позитивне рішення, ані санкцій за невиконання.

Низька якість нормативної бази, яка регулює контроль за діяльністю виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури.

1. Прогалини в нормативному регулюванні.

Нормативне регулювання технічного й авторського нагляду складається фактично з двох основних нормативно-правових актів обов’язкової дії та низки відсилочних положень, які не формують завершеної процедури контролю й не містять санкцій за допущення порушень.

Зокрема, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» не визначає ані кваліфікаційних вимог, ані стандарту якості робіт, ані вимог щодо перевірок та контролю діяльності виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури.

Єдиний підзаконний нормативно-правовий акт прямої дії - постанова Кабінету Міністрів

України від 05.12.2007 № 903 «Про авторський і технічний нагляд під час будівництва об’єкта архітектури», який передбачає функції осіб, які забезпечують здійснення авторського та технічного нагляду в будівництві. Однак, зазначений нормативний акт визначає функції виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, лише декларативно й не забезпечує контрольного механізму.

Вказані вище особи, які здійснюють авторський та технічний нагляд, не підлягають безпосередньому контролю щодо якості надання послуг, а ведення документації, ведення обліку обсягів прийнятих і оплачених будівельно-монтажних робіт, а також будівельно-монтажних робіт, виконаних з недоліками тощо здійснюється непублічно без будь-якої звітності.

Відсутність дієвих механізмів звітності та контролю за підписанням актів приймання виконаних робіт обумовлює можливість їх підтвердження без належної перевірки якості виконаних супутніх послуг, що також поглиблює проблему. Виконавці, які приймають незавершені роботи або роботи з недоліками, уникають реального покарання за це. Такі умови формують терпиме ставлення до порушень, сприяють приховуванню недоліків та виникненню корупційних домовленостей. Безкарність і відсутність реального моніторингу якості значно знижують ефективність контролю над будівництвом і створюють сприятливі умови для корупції.

Наявність вищезазначених проблемних питань, які зумовлюють ризик корупційних зловживань та необґрунтовані витрати бюджетних коштів у сфері будівництва, в тому числі під час визначення вартості супутніх послуг, встановлено Держаудитслужбою під час аудиторських перевірок.[1]

Згідно з матеріалами Звіту Рахункової палати № 55-2 чотири замовники робіт за 13 проєктами з відновлення, за якими встановлено завищення вартості робіт, сплатили за неналежно надані послуги з технічного нагляду на загальну суму 656,1 тис. грн, що призвело до додаткових втрат бюджетних коштів, з яких під час аудиту відшкодовано 119,1 тис. гривень[2].

2. Дублювання функцій авторського і технічного нагляду.

Під час будівництва об'єкта архітектури здійснюється авторський та технічний нагляд (частина перша статті 11 Закону України «Про архітектурну діяльність»). І авторський, і технічний нагляд є обов’язковим.

Авторський нагляд передбачає контроль за відповідністю будівельно-монтажних робіт проекту (пункт 2 Порядку здійснення авторського нагляду під час будівництва об'єкта архітектури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 11.07.2009 № 903).

Технічний нагляд передбачає контроль за дотриманням проектних рішень та вимог державних стандартів, будівельних норм і правил, а також контролю за якістю та обсягами робіт, виконаних робіт (пункт 2 Порядку здійснення технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 11.07.2009 № 903).

Тобто, в частині контролю за дотриманням проектної документації спостерігається дублювання функцій авторського і технічного нагляду, хоча останнє поняття є ширшим, а адже технічний нагляд є більш комплексним[3].

---

[1] «Під час перевірок фахівцями Державної аудиторської служби встановлені масові випадки невідповідності виконаних робіт проєкту (відповідальні – авторський і те нічний нагляди), неякісне виконання проєктно-кошторисної документації і прорахунки в ній (відповідальні – проєктні та експертні організації), оплата за невиконані або неякісно виконані роботи (відповідальний– технічний нагляд)». Мільйони на нагляді за будівництвом - Економічна правда. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України. URL: https://surl.li/yvvwxj (дата звернення: 12.08.2025).[1].

[2] Звіт Рахункової палати України від 10.12.2024 № 55-2. URL: https://surl.li/jnmxmm (дата звернення: 25.08.2025).

[3] Офіс ефективного регулювання. Зелена книга « Системний перегляд якості державного регулювання ринку «Діяльність з організації будівництва»». 2019 р. URL: https://surl.li/zrycbn (дата звернення: 27.08.2025).

3. Недієві механізми притягнення до відповідальності виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, за порушення в сфері планування і забудови територій.

Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Однак, зазначений Закон не встановлює юридичної відповідальності за порушення, вчинені особами, які здійснюють авторський або технічний нагляд за будівництвом об’єктів архітектури.

Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність за порушення законодавства під час здійснення авторського та технічного нагляду. Зокрема, здійснення авторського/технічного нагляду з порушенням вимог законодавства, - тягне за собою накладення штрафу на головного архітектора проекту (архітектора), на особу, яка здійснює технічний нагляд від чотирьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Фактична дієвість цієї норми має два блокуючих фактори. По-перше, виявлення самого факту вчинення правопорушення можливе виключно під час планової або позапланової перевірки об’єкта органом архітектурно-будівельного контролю. Як вже зазначалося вище, планові перевірки призупинені постановою КМУ № 303 на період воєнного стану. Крім того, у суб’єктів здійснення заходів архітектурно-будівельного контролю відсутній обов’язок направляти Мінрозвитку, саморегулівним організаціям інформацію про факти вчинення виконавцем двох і більше порушень вимог законодавства, будівельних норм, нормативно-правових актів та нормативних документів у сфері містобудування, обов’язковість застосування яких встановлено законодавством, виявлені за результатами вжиття заходів архітектурно-будівельного контролю з метою прийняття рішення про позбавлення виконавця кваліфікаційного сертифіката[1].

По-друге, розмір максимального штрафу, який може бути застосований до особи, яка скоїла правопорушення, становить 8 500,00 грн., та 28 900,00 грн. за повторне правопорушення, вчинене протягом року. Зазначені штрафні санкції можуть застосовуватися неодноразово, але, при цьому, не забезпечать настання реальної відповідальної для осіб, які здійснюють авторський чи технічний нагляд за будівництвом об’єкта архітектури.

По-третє, зазначені вище санкції за вчинене адміністративне правопорушення не передбачені для інженерів-консультантів, які у відповідності до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» є фахівцями із кваліфікаційним рівнем, підтвердженим органом із сертифікації персоналу, акредитованим у відповідній сфері згідно із законом, та забезпечують організаційне і консультаційне супроводження комплексу робіт, пов’язаних із створенням об’єкта архітектури, приймають від імені замовника відповідні рішення та виконують інші функції, визначені договором.

Окрім того, неефективною є процедура позбавлення кваліфікаційного сертифіката осіб, які здійснюють авторський або технічний нагляд за будівництвом об’єкта архітектури.

Так, професійна атестація виконавців робіт (послуг), пов`язаних із створенням об`єктів архітектури, проводиться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури. Повноваження щодо проведення професійної атестації можуть бути делеговані саморегулівним організаціям у сфері архітектурної діяльності. Саморегулівна організація набуває делегованих їй повноважень/припиняє виконувати делеговані їй повноваження з дня внесення до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва відомостей про рішення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури, про делегування таких повноважень/припинення виконання делегованих повноважень.

---

[1] Про це, серед, іншого зазначено у Реєстрі корупційних ризиків Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. Офіційний вебсайт Міністерством розвитку громад та територій України. URL: https://surl.li/cyvhew (дата звернення: 26.08.2025).

Порядок проведення професійної атестації виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 554 (далі - Порядку № 554). Цей Порядок визначає процедуру проведення професійної атестації виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, а також порядок позбавлення виконавця кваліфікаційного сертифіката.

Зокрема, пункт 17 Порядку № 554 передбачає, що рішення про позбавлення виконавця кваліфікаційного сертифіката може бути прийнято Мінрозвитку або саморегулівною організацією (в разі набуття нею делегованих повноважень).

Тобто, рішення про позбавлення виконавця кваліфікаційного сертифіката може бути прийняте в рамках дискреційних повноважень Мінрозвитку або саморегулівної організації, за наявності конкретного юридичного факту.

Що стосується конкретного юридичного факту, за наявності якого Мінрозвитку або саморегулівна організація може прийняти рішення про позбавлення виконавця кваліфікаційного сертифіката, та які стосуються неякісного виконання обов'язків особами, які здійснюють авторський та технічний нагляд в будівництві, такими юридичними фактами можуть бути:

1) рішення суду, що набрало законної сили, за яким виконавця притягнуто до відповідальності внаслідок неналежного виконання ним робіт (послуг), право виконання яких визначено кваліфікаційним сертифікатом та/або позбавлено права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю;

2) встановлення за результатами заходів архітектурно-будівельного контролю факту вчинення виконавцем двох і більше порушень вимог законодавства, будівельних норм, нормативно-правових актів та нормативних документів у сфері містобудування, обов'язковість застосування яких встановлено законодавством.

Варто зауважити, що протягом 2020-2025 років серед вироків, які набрали законної сили, та за якими інженера з технічного нагляду притягнуто до відповідальності внаслідок неналежного виконання ним робіт (послуг), право виконання яких визначено кваліфікаційним сертифікатом та/або позбавлено права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, існує один з небагатьох вироків щодо інженера з технічного нагляду у Дніпропетровській області. Йдеться про кримінальне провадження № 42017041880000067, вирок Красногвардійського районного суду міста Дніпра від 01.10.2020 (судове провадження 1-кп/185/64/20). Суд, визнаючи обвинуваченого винним за частиною другою статті 364-1, частиною другою статті 366 Кримінального кодексу України (службове підроблення), призначив основне покарання у вигляді позбавлення волі строком на три роки, з призначенням додаткового покарання у вигляді позбавлення права протягом 3 (трьох) років обіймати керівні посади директора на підприємствах, установах та організаціях, однак на підставі статті 75 Кримінального кодексу України звільнив від відбування покарання у вигляді позбавлення волі з іспитовим строком у 2 (два) роки[1].

Що стосується встановлення за результатами заходів архітектурно-будівельного контролю факту вчинення виконавцем двох і більше порушень вимог законодавства, будівельних норм, нормативно-правових актів та нормативних документів у сфері містобудування, обов'язковість застосування яких встановлено законодавством, варто зауважити, що такі факти можуть бути виявлені виключно під час проведення заходів планового або позапланового державного архітектурно-будівельного контролю. В цьому випадку, як зазначалося вище, зазначені заходи призупинені постановою КМУ № 303 на період воєнного стану.

При цьому, варто зауважити про широку дискрецію Мінрозвитку та саморегулівних організацій щодо прийняття рішень про позбавлення особи кваліфікаційного сертифікату,

---

[1] Вирок Павлоградського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 30 вересня 2020 року, справа № 185/2418/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surl.li/faeizq (дата звернення 23.07.2025).

оскільки відсутній перелік випадків, коли Мінрозвитку або саморегулівна організація зобов'язані припинити дію кваліфікаційного сертифіката щодо конкретної особи.

У сукупності ці фактори роблять існуючий порядок притягнення до відповідальності осіб, які здійснюють авторський та технічний нагляд фактично недієвим: ризик реального покарання залишається мінімальним, що, у свою чергу, посилює неякісне виконання обов'язків та ризик існування корупційного фактору.

4. Відсутність публічного доступу до інформації щодо притягнення до відповідальності виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, за порушення в сфері планування та забудови територій.

Постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681 затверджений Порядок ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Метою створення та ведення ЄДЕССБ є забезпечення створення, перегляду, надсилання, прийняття, збирання, внесення, накопичення, обробки, використання, розгляду, зберігання, захисту, обліку та надання інформації у сфері будівництва, у сфері надання будівельної продукції на ринку, а також електронна взаємодія між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг під час отримання/надання адміністративних послуг та інших послуг у сфері будівництва, здійснення заходів щодо архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Виключно з використанням Реєстру будівельної діяльності ЄДЕССБ створюються рішення про допуск/відмову в допуску до проведення професійної атестації, видачу/відмову у видачі кваліфікаційного сертифіката та позбавлення кваліфікаційного сертифіката, сертифікат енергоаудитора будівель та зміни до нього (пункт 60 Порядку № 681, п.4 ч.1 ст.22-1 Закрну України "Про регулювання містобудівної діяльності").

Однак, станом на 2025 рік Реєстр будівельної діяльності[1] не містить у відкритому доступі відповідних рішень щодо позбавлення кваліфікаційного сертифіката осіб, які здійснюють авторський або технічний нагляд за будівництвом об'єктів архітектури, підстави прийняття таких рішень та перелік порушень, які вчинила вказана особа.

Ключові негативні наслідки

1. Погіршення інвестиційного клімату: затримки будівництва, викликані зловживаннями у сфері контролю та нагляду, гальмують запуск нових об'єктів, інфраструктурних проектів і, як наслідок, стримують зростання суміжних галузей. Зазначене формує у потенційних інвесторів уявлення про несприятливі умови ведення бізнесу, що знижує привабливість країни як майданчику для інвестицій, а також призводить до уповільнення економічного розвитку.

2. Неефективне використання ресурсів: неналежний технічний нагляд сприяє використанню неякісних матеріалів, завищенню кошторисної вартості, що спричиняє неефективне використання фінансових, матеріальних та трудових ресурсів як у державному, так і в приватному секторах.

Неналежний архітектурно-будівельний контроль безпосередньо впливає на якість виконання робіт і, зрештою, на довіру зовнішніх фінансових партнерів. В зв'язку з неналежним виконанням своїх обов'язків виконавцями окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, підрядники часто використовують матеріали низької якості, спрощують конструктивні рішення або завищують обсяги робіт. Для інвестора чи донора такий результат означає підвищений операційний ризик: доводиться або додатково фінансувати усунення недоліків, або нести репутаційні втрати через введення в експлуатацію об'єктів, збудованих з матеріалів низької якості.

Нерегульоване формування цін на допоміжні будівельні послуги та відсутність чітких

[1] Реєстр будівельної діяльності. URL: https://surl.li/gfmxur (дата звернення 23.07.2025).

стандартів щодо їх змісту, обсягу й показників якості відкривають шлях до нераціонального використання бюджетних ресурсів. Оскільки винагорода за технічний нагляд і послуги інженера-консультанта прив’язана до підписання підрядником актів виконаних робіт, ці фахівці нерідко позбавлені стимулів здійснювати жорсткий і неупереджений контроль. У результаті перевірка якості набуває суто формального характеру й допускає приймання робіт із прихованими дефектами.

3. Завдання шкоди довкіллю: будівництво без належного контролю та нагляду може супроводжуватися ігноруванням екологічних норм, що завдає шкоди навколишнього природного середовища.

4. Ускладнення розвитку інфраструктури та зниження якості життя: через необґрунтовані приписи та неякісний контроль та нагляд можливе затягування реалізації важливих інфраструктурних проектів, у тому числі у сферах транспорту, енергетики, медицини, освіти тощо. Неефективний авторський та технічний нагляд може призвести до будівництва неякісного житла, соціальних або інфраструктурних об’єктів, що безпосередньо впливає на умови життя населення, створюючи ризики для здоров’я, безпеки та доступності послуг.

5. Завдання шкоди культурній спадщині та зниження естетичної цінності міського середовища: відсутність належного контролю та нагляду, особливо у зонах історичної забудови, може призвести до руйнування об’єктів культурної спадщини, що знижує привабливість міського середовища.

2.5. Проблема № 5. Недосконала процедура отримання права на виконання підготовчих та будівельних робіт обумовлює високий рівень корупційних ризиків

2.4.1. Аналіз проблеми

Зміст проблеми

Упродовж останніх років державні органи та громадські організації провели низку досліджень і підготували ряд документів, які свідчать про наявність проблем у сфері отримання права на виконання будівельних робіт, частина з яких створює умови для виникнення корупційних ризиків[1]. На існування проблем у цій сфері також вказують результати опитування учасників ринку будівництва, інформація Державної інспекції архітектури та містобудування України, а також відомості, що оприлюднені на офіційних вебсайтах державних органів[2] та у медіа[3].

Отримання права на виконання підготовчих та будівельних робіт

Процедура отримання права на виконання підготовчих та будівельних робіт супроводжується численними адміністративними бар'єрами, що створюють передумови для зловживань з боку посадових осіб. Недосконаліть механізмів ухвалення рішень, випадки затягування розгляду документів, висування необґрунтованих вимог[4], безпідставних відмов у набутті права на виконання будівельних робіт створюють ризики вимагання та отримання

---

[1] Див., наприклад:
Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 08.08.2025);
Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність»: Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://surl.li/xidapg (дата звернення: 08.08.2025);
Звіт за результатами аналізу судової практики притягнення до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення за 2022 рік: Національне агентство з питань запобігання корупції, Центр політико-правових реформ, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). 2022 р. URL: https://surl.li/gclbxt (дата звернення: 08.08.2025);
Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у спорах, що виникають у сфері містобудування та архітектурної діяльності: Верховний суд. 2023 р. URL: https://surl.li/xbccut (дата звернення: 08.08.2025);
Реєстр корупційних схем. Офіційний вебсайт громадської організації «Разом проти корупції». URL: https://surl.li/estxat (дата звернення: 08.08.2025).

[2] Див., наприклад:
Корупційна схема у сфері містобудування – підозрюють посадовця однієї з міських рад Полтавщини та підприємця. Офіційний вебсайт Полтавської обласної прокуратури. URL: https://surl.li/kwwsee (дата звернення: 08.08.2025);
У будівництві існує чотири корупційні точки, які збільшують його собівартість на 30% – Шуляк. Офіційний вебсайт політичної партії «Слуга народу». URL: https://surl.li/lkevvb (дата звернення: 08.08.2025).

[3] Див., наприклад:
Попавсь. На чому зловили «смотрящого» за Києвом Комарницького. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/wltfcw (дата звернення: 08.08.2025);
Які складові будівельного проєкту найбільш корупційні: дослідження. Онлайн-медіа «РБК-Україна» URL: https://surl.li/zmrvxd (дата звернення: 08.08.2025);
Корупція у містобудуванні у топі корупційних проявів в Україні. Чи можна її викорінити? Онлайн-медіа «Build Portal». URL: https://surl.li/vlafuj (дата звернення: 08.08.2025);
Ю. Брикайло. Завищення класу наслідків об'єкта будівництва, як спосіб реєстрації дозвільних документів. Онлайн-медіа «DREAMDIM». URL: https://surl.li/mqtusw (дата звернення: 08.08.2025);
Ukraine risk report. Вебсайт «GAN Integrity». URL: https://surl.li/ktwdkk (дата звернення: 08.08.2025).

[4] Див, наприклад, підставу для відмови у документі з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ013241129837 (https://surl.li/lhsrix).

неправомірної вигоди[1], виникнення неформальних зв'язків між заявниками та посадовими особами[2] (у тому числі з метою легалізації наявних порушень законодавства при набутті права), а також розвитку тіньового ринку посередницьких послуг[3]. Водночас відсутність ефективного механізму притягнення до юридичної відповідальності лише посилює ці ризики.

Одним із ключових джерел корупційних ризиків є закріплення на рівні підзаконних актів не передбачених законом процедур та створення в ЄДЕССБ не передбачених законом сервісів, що спотворюють суть повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, фактично перетворюючи повідомний характер отримання права на виконання підготовчих та будівельних робіт на дозвільний[4]. Зазначене створює можливості для неправомірної відмови у реєстрації повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, їх повернення[5], а також вимагання та отримання неправомірної вигоди за реєстрацію таких повідомлень.

Згідно зі звітом за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність»[6] за самооцінкою корупційного досвіду населення частка респондентів, які безпосередньо або членів їх сімей у 2023 році робили неофіційні платежі службовцю (грошові кошти або подарунки) або надавали йому послуги за отримання дозвільної документації для будівництва або реконструкції (перепланування) індивідуального будинку (квартири) становила 23,2 %, тоді як у 2024 році цей показник

---

[1] Див., наприклад:
Національне агентство з питань запобігання корупції. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність». URL: https://surl.li/xidapg (дата звернення: 08.08.2025);
Про затвердження Антикорупційної програми Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2024-2025 роки: наказ Державної інспекції архітектури та містобудування України від 24.04.2024 р. № 62. URL: https://surli.cc/heasrf (дата звернення: 08.08.2025);
Реєстр корупційних схем. Офіційний вебсайт громадської організації «Разом проти корупції». URL: https://surl.gd/hjukcg (дата звернення: 08.08.2025);
СБУ та Нацполіція затримали на хабарі головного архітектора Одеси. Телеграм-канал Управління Служби безпеки України в Одеській області URL: https://surl.li/fnlbhs (дата звернення: 08.082025);
лист ДІАМ від 03.04.2025 № 62226/0/03-25 (відповідь на лист НАЗК № 210-06/22482-25 від 14.03.2025);
Корупційна схема у сфері містобудування – підозрюють посадовця однієї з міських рад Полтавщини та підприємця. Офіційний вебсайт Полтавської обласної прокуратури. URL: https://surl.li/kwwsee (дата звернення: 08.08.2025);
Попавсь. На чому зловили «смотрящого» за Києвом Комарницького. Онлайн-медіа «Економічна правда». URL: https://surl.li/wltfcw (дата звернення: 08.08.2025).

[2] Див., наприклад: Національне агентство з питань запобігання корупції, Центр політико-правових реформ, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). Звіт за результатами аналізу судової практики притягнення до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення за 2022 рік. URL: https://surl.li/gclbxt (дата звернення: 08.08.2025).

[3] Див., наприклад:
Вирок Шевченківського районного суду м. Львова від 16.05.2022 р., судова справа № 466/321/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surl.gd/jvfmal (дата звернення: 08.08.2025);
Експсівробітниця ДАБІ у Львівській області попалася на хабарі $ 20 тис. Онлайн-медіа «LB.UA ». URL: https://surl.li/twelwk (дата звернення: 08.08.2025).

[4] Див., наприклад, причинами для відхилення запитів щодо повідомлень про початок виконання будівельних робіт з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ ІУ051250411180 (https://surl.li/hsymyi), ІУ051250328790 (https://surl.li/yipxvh), ІУ051250328400 (https://surl.li/erruvt), ІУ051250312965 (https://surl.li/sjajqe), ІУ051240807340 (https://surl.li/kdvysw), ІУ051240919547 (https://surl.li/uoantg), ІУ051241227410 (https://surl.li/jerjwr), ЖТ051250107434 (https://surl.lu/evnywj), ІУ051250218113 (https://surl.li/oseode).

[5] Див., наприклад: Верховний суд. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у спорах, що виникають у сфері містобудування та архітектурної діяльності. URL: https://surl.li/xbccut (дата звернення: 08.08.2025).

[6] Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність»: Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://surl.li/xidapg (дата звернення: 08.08.2025).

знизився до 10 %. Аналогічна тенденція простежується і в оцінках представників бізнесу: частка респондентів, які повідомили про здійснення неофіційних платежів чи надання послуг посадовцям з метою отримання дозволів на будівництво/реконструкцію у 2023 році, становила 10,9 %, тоді як у 2024 році – 8,9 %.

Респонденти-громадяни[1], які перебували у корупційних ситуаціях у сфері будівництва та земельних відносин, зазначали, що ініціаторами таких ситуацій у 2023 році у 91 % були службовці (посадовці вимагали грошові кошти, подарунки або послуги від відвідувачів) та у 22,5 % – громадяни, а у 2024 році 85,7 % – службовці та у 30,5 % – громадяни. Респонденти-громадяни, які контактували зі сферою, повідомляли, що ініціаторами корупційних ситуацій у 2023 році у 39,4 % були службовці та у 9,7 % – громадяни, а у 2024 році у 38,9 % – службовці та у 13,8 % – громадяни. Респонденти-підприємці[2], які перебували у корупційних ситуаціях у вказаній сфері, повідомляють, що ініціаторами таких ситуацій у 2023 році у 71,9 % були службовці та у 25,1 % – підприємці, а у 2024 році 60,7 % – службовці та у 15,4 % – підприємці. Респонденти-підприємці, які контактували зі сферою, зазначають, що ініціаторами корупційних ситуацій у 2023 році у 16,9 % були службовці та у 5,9 % – підприємці, а у 2024 році у 19,9 % – службовці та у 5 % – підприємці.

Автори Звіту за результатами експертного опитування щодо оцінки рівня корупції в Україні «Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів»[3] вказують на те, що оцінюючи сферу архітектурно-будівельного контролю, респонденти повідомляли про «Погодження відповідних дозвільних документів за плату».

У Реєстрі ризиків Антикорупційної програми Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2024-2025 роки, затвердженої наказом Державної інспекції архітектури та містобудування України від 24.04.2024 № 62[4], зафіксовано такі ризики, пов’язані з набуттям права на виконання будівельних робіт:

- ймовірність задоволення приватного інтересу шляхом прийняття неправомірного рішення щодо видачі, відмови у видачі чи анулювання дозволів на виконання будівельних робіт, внесення змін до них. Головний інспектор будівельного нагляду може вимагати та/або одержувати неправомірну вигоду від замовника чи інших осіб за видачу, відмову у видачі чи анулювання дозволів на виконання будівельних робіт, внесення змін до них. На думку ДІАМ джерелом вказаного ризику є наявність дискреційних повноважень у відповідних посадових осіб. Рівень ймовірності реалізації корупційного ризику оцінюється як середній, рівень наслідків від реалізації корупційного ризику – дуже високий, рівень корупційного ризику – високий;

- можливість маніпуляцій та зловживань, що пов’язані з реєстрацією повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, скасування права на початок виконання підготовчих та будівельних робіт на підставі поданого повідомлення щодо об’єктів. Так,

---

[1] Згідно зі звітом за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність» через недостатню кількість відповідей про кожну корупційну ситуацію статистичний аналіз щодо того, хто саме був ініціатором (громадяни чи службовці органів виконавчої влади, установ та організацій, які надають відповідні послуги), провести не вдалося.

[2] Згідно зі звітом за результатами опитування населення та бізнесу «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність» через недостатню кількість відповідей про кожну корупційну ситуацію статистичний аналіз щодо того, хто саме з представників бізнесу був ініціатором корупційних ситуацій (відвідувачі чи співробітники органів влади, установ та організацій, що надають послуги у сфері будівництва та земельних відносин), провести не вдалося.

[3] Національне агентство з питань запобігання корупції, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). Звіт за результатами експертного опитування щодо оцінки рівня корупції в Україні «Корупція в Україні 2023: погляд та оцінки експертів». 2024 р. URL: https://surl.lu/ueksjy (дата звернення: 08.08.2025);

[4] Про затвердження Антикорупційної програми Державної інспекції архітектури та містобудування України на 2024-2025 роки: наказ Державної інспекції архітектури та містобудування України від 24.04.2024 р. № 62. URL: https://surli.cc/heasrf (дата звернення: 08.08.2025).

головний інспектор будівельного нагляду може зловживати службовим становищем під час реєстрації повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, скасування права на початок виконання підготовчих та будівельних робіт. На думку ДІАМ джерелом вказаного ризику є відсутність достатньої кількості альтернативних способів подачі документів, які передбачають мінімальну кількість залучених учасників. Рівень ймовірності реалізації корупційного ризику, рівень наслідків від реалізації корупційного ризику та рівень корупційного ризику оцінюються вказаним державним органом як високий.

Наявність корупційних практик, пов'язаних з отриманням права на виконання будівельних робіт підтверджується також судовою практикою[1].

Наявні також випадки, коли замовникам відмовляли 5-7 та більше разів у реєстрації того чи іншого документу (але є випадки, коли 10-15 відмов) та, що мінімум в у половині ситуацій, підстави для відмови були не обґрунтованими. При цьому, коли замовники, що намагалися оформити документи на будівництво об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) відносилися до СС2, вносили зміни до проектної документації і клас наслідків таких об'єктів в результаті ставав вже СС3, зверталися після численних вимог вже до ДІАМ, то вони або отримували обґрунтовані відмови і усували порушення, або документи реєструвалися з першого разу. Таким чином, складності, які створюють деякі місцеві органи державного архітектурно-будівельного контролю при розгляді документів, призводять до навмисного завищення замовниками будівництва класу наслідків (відповідальності) СС3. Фактично, завищення класу наслідків об'єктів ставало та стає єдиним можливим варіантом оформлення дозвільних документів на будівництво. Наведене вище свідчить про те, що незважаючи на цифровізацію та автоматизацію процесів перевірки та реєстрації документів на будівництво, існував та існує людський фактор, який іноді створює необґрунтовані перешкоди для реєстрації документів, а іноді – саме людський фактор допомагає виявити зловживання та порушення з боку замовників[2].

Аудит Рахункової палати України засвідчив проблему синхронізації ЄДЕССБ з іншими інформаційними системами, зокрема з Єдиним державним реєстром судових рішень. Як наслідок, є вплив «людського чинника», адже співробітники ДІАМ повинні проводити додаткові перевірки інформації з Єдиного державного реєстру судових рішень, що створює ризик реєстрації об'єктів нерухомості, будівництво яких заборонено законом або призупинено рішенням суду[3].

Ліцензування господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками

Наразі відсутні діючий перелік видів робіт із провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, які підлягають ліцензуванню, та ліцензійні

---

[1] Наприклад, під час розгляду кримінального провадження за № 42021140000000114 Шевченківський районний суд міста Львова констатував отримання неправомірної вигоди за здійснення впливу на прийняття рішення службовими особами щодо прийняття та реєстрацію ними у Реєстрі будівельної діяльності з присвоєнням реєстраційного номера в цьому реєстрі та подальшого оприлюднення на порталі електронної системи повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об`єктів, що за класом наслідків належать до об`єктів з незначними наслідками. Див.: Вирок Шевченківського районного суду м.Львова від 16.05.2022, судова справа № 466/321/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surl.gd/jvfmal (дата звернення: 08.08.2025).

[2] Ю. Брикайло. Завищення класу наслідків об'єкта будівництва, як спосіб реєстрації дозвільних документів. Онлайн-медіа «DREAMDIM». URL: https://surl.li/mqtusw (дата звернення: 08.08.2025).

[3] Див., наприклад: Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 08.08.2025).

умови провадження господарської діяльності з будівництва об’єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об’єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, що унеможливлює отримання суб’єктами господарювання нових ліцензій[1]. Разом з цим вимога щодо наявності у суб’єкта господарювання відповідних ліцензій передбачена підзаконними нормативно-правовими актами, наприклад, відомості про ліцензію обов'язково зазначаються у заяві про видачу дозволу на виконання будівельних робіт. Зазначена ситуація, серед іншого, призвела до появи ринку торгівлі юридичними особами з чинними ліцензіями.

Причини проблеми

Нижче наведемо ключові причини існування проблеми недосконалої процедури отримання права на виконання підготовчих та будівельних робіт.

1. Низька якість нормативно-правових актів щодо надання адміністративних послуг, пов’язаних з набуттям права на виконання підготовчих та будівельних робіт, зокрема наявність у них низки положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими чинниками, можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов’язаних з корупцією (корупціогенних факторів).
2. Неврегульованість процедури фіксації судових заборон у сфері будівництва та відсутність взаємодії між ЄДЕССБ та Єдиним державним реєстром судових рішень.
3. Недотримання при наданні адміністративних послуг у сфері будівництва вимог законів, які закладають загальні засади надання публічних/адміністративних послуг, а також профільних законів у сфері будівництва.
4. Відсутність ефективного архітектурно-будівельного нагляду за органами архітектурно-будівельного контролю та дієвого механізму їх притягнення до відповідальності за порушення вимог законодавства під час надання адміністративних послуг з надання права на виконання будівельних робіт.
5. Функціональні можливості програмного забезпечення ЄДЕССБ є недостатніми для ефективного запобігання корупційним ризикам.
6. Неналежний рівень кваліфікації та підготовки персоналу органів державного архітектурно-будівельного контролю та центрів надання адміністративних послуг.

Низька якість нормативно-правових актів щодо надання адміністративних послуг, пов’язаних з набуттям права на виконання підготовчих та будівельних робіт, та наявність у них низки положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими чинниками, можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов’язаних з корупцією (корупціогенних факторів), обумовлена:

1. Неузгодженістю нормативно-правових актів у сфері будівництва з положеннями законів, які закладають загальні засади надання публічних/адміністративних послуг, наприклад, із:

1) Законом України «Про адміністративні послуги», зокрема, в частині таких положень:

а) державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується, зокрема, на принципах верховенства права, у тому числі юридичної визначеності, (частина перша статті 4), що обумовлено переважно тими ж чинниками, що й зумовлюють «Невідповідність між положеннями Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та підзаконними нормативно-правовими актами» та «Правову невизначеність» (див. нижче);

б) виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, граничний строк надання адміністративної послуги, перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги (стаття 5), що обумовлено переважно тими ж чинниками, що й зумовлюють «Невідповідність між положеннями Закону

[1] Див., наприклад: Ліцензування у сфері містобудівної діяльності: нове життя. Юридична газета online. URL: https://surl.li/vzekrv (дата звернення: 08.08.2025).

України «Про регулювання містобудівної діяльності» та підзаконними нормативно-правовими актами» (див. нижче);

в) забороняється вимагати від суб'єкта звернення для надання адміністративної послуги документи або інформацію, не передбачені законом (частина третя статті 9), що обумовлено, наприклад, встановленням на рівні Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 (пункт 28 Порядку), необхідності подання для отримання дозволу на виконання будівельних робіт проектної документації на будівництво, розробленої та затвердженої в установленому законодавством порядку, що не передбачено частиною третьою статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

2) Законом України «Про адміністративну процедуру», зокрема, в частині принципів адміністративної процедури, підготовки справи до вирішення, розгляду та вирішення справи[1];

3) Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», зокрема, в частині таких положень:

а) державна політика у сфері надання публічних (електронних публічних) послуг базується, зокрема, на такому принципі як верховенство права (стаття 4), що обумовлено переважно тими ж чинниками, що й зумовлюють «Невідповідність між положеннями Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та підзаконними нормативно-правовими актами»;

б) у разі якщо законодавством для отримання публічної (електронної публічної) послуги вимагається подання документів та/або інформації, що не міститься в інформаційно-телекомунікаційних системах, які видані/створені або перебувають у володінні та/або користуванні, та/або розпорядженні суб'єкта надання публічних (електронних публічних) послуг, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, такі документи та/або інформація не подаються, а в заяві (зверненні, запиті) про надання публічної (електронної публічної) послуги зазначаються відомості, необхідні для надання такої послуги, або до такої заяви додаються копії відповідних документів, засвідчені підписом суб'єкта звернення. У такому випадку суб'єкт надання публічних (електронних публічних) послуг або програмні засоби відповідної інформаційно-телекомунікаційної системи в автоматичному режимі надсилають до суб'єкта, який видав документ (правонаступнику, а в разі його відсутності – суб'єкту, який забезпечує надання відповідної публічної (електронної публічної) послуги, відповідному державному нотаріальному архіву), запит щодо підтвердження видачі такого документа та/або достовірності відомостей через систему електронної взаємодії електронних ресурсів (частина друга статті 5). Зазначене обумовлено, наприклад, встановленням на рівні Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 (пункт 28 Порядку), необхідності подання для отримання дозволу на виконання будівельних робіт проектної документації на будівництво, яка відповідно до пункту 6 частини першої статті 22^1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» міститься в Реєстрі будівельної діяльності;

4) Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», зокрема, в частині таких положень: а) виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються, зокрема строк видачі документа дозвільного характеру або відмови у його видачі; вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, припинення дії документа дозвільного характеру; перелік

---

[1] Зазначена неузгодженість підтверджується технологічними картками надання адміністративних послуг щодо прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затверджені наказом ДІАМ від 16.09.2021 № 107 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг щодо виконання підготовчих та будівельних робіт і прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» (https://surl.lu/uiujyk), які не враховують вказаних принципів та не містять вказаних процедур, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру».

та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру (частина перша статті 4), що обумовлено переважно тими ж чинниками, що й зумовлюють «Невідповідність між положеннями Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та підзаконними нормативно-правовими актами»;

б) у разі якщо у встановлений законом строк суб'єкту господарювання не доведено до відома документ дозвільного характеру або не прийнято рішення про відмову у його видачі, через 10 робочих днів з дня закінчення встановленого строку для доведення до відома документа дозвільного характеру суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності. Відмітка в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань про дату прийняття заяви є підтвердженням подання заяви та документів адміністратору або дозвільному органу. Днем видачі документа дозвільного характеру вважається останній день строку розгляду заяви дозвільним органом, визначеного законом (частина шоста статті 4^1). Проте, що пунктом 31^1 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466, встановлено зовсім інший порядок дій у такому випадку, а саме:

у разі коли в установлений строк органом державного архітектурно-будівельного контролю не видано дозвіл на виконання будівельних робіт або відмову в його видачі, замовник звертається до ДІАМ для вжиття протягом десяти робочих днів заходів, пов'язаних з видачею зазначеного дозволу або відмовою в його видачі. Якщо протягом зазначеного строку не буде видано дозвіл на виконання будівельних робіт або відмову в його видачі, право на виконання будівельних робіт виникає на десятий робочий день з дня реєстрації звернення, надісланого через електронний кабінет, а дозвіл вважається виданим;

5) частиною третьою статті 25 Закону України «Про публічні електронні реєстри», у частині, яка передбачає, що у разі якщо реєстрова інформація, необхідна для надання адміністративної, соціальної та інших публічних послуг, документа дозвільного характеру, у відповідному реєстрі відсутня, надання такої послуги, документа дозвільного характеру здійснюється після внесення до відповідного реєстру такої інформації. У такому випадку публічний реєстратор здійснює приймання документів, необхідних для внесення реєстрової інформації до відповідного реєстру, та забезпечує їх передачу до відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг для внесення реєстрової інформації до реєстру без участі суб'єкта звернення. Недотримання цих вимог підтверджується, зокрема, технологічними картками надання адміністративних послуг щодо прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затверджені наказом ДІАМ від 16.09.2021 № 107 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг щодо виконання підготовчих та будівельних робіт і прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» (https://surl.lu/uiujyk).

2. Невідповідністю підзаконних нормативно-правових актів положенням Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Наприклад:

1) встановлення на рівні підзаконного нормативно-правового акта не передбачених законом положень, якими передбачається визначення рівня ризику для повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт (пункт 28 Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681) та обрання автоматично програмними засобами ЄДЕССБ відповідного типу процедури їх розгляду та реєстрації, зокрема:

для високого рівня ризику – розгляд та реєстрація документів у Реєстрі будівельної діяльності ЄДЕССБ (далі – Реєстр будівельної діяльності) за участю посадових осіб органу державного архітектурно-будівельного контролю (підпункт 3 пункту 35 Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681);

для критичного рівня ризику – автоматичне блокування можливості подання/внесення електронного документа або відомостей до Реєстру будівельної діяльності, що передбачає припинення програмними засобами можливості подальшого заповнення документа замовником та його надсилання, а також надсилання повідомлення (попередження) про блокування замовнику (підпункт 4 пункту 35 Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681).

Зазначене не узгоджується з положеннями частини одинадцятої статті 35 та частини дев'ятої статті 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відповідно до яких повідомлення про початок виконання підготовчих/будівельних робіт, зміну даних у поданому повідомленні, зміну даних у відомостях про початок виконання підготовчих/будівельних робіт, які містяться в Реєстрі будівельної діяльності, припинення права на початок виконання підготовчих/будівельних робіт, які подані в електронній формі через електронний кабінет або іншу державну інформаційну систему, інтегровану з електронною системою, включаються до Реєстру будівельної діяльності автоматично в режимі реального часу з присвоєнням реєстраційного номера в цьому реєстрі та оприлюднюються на порталі електронної системи;

2) збільшення підзаконним актом строків реєстрації повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт.

Згідно з частиною одинадцятою статті 35 та частиною дев'ятою статті 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» повідомлення, яке отримано в паперовій формі, вноситься до Реєстру будівельної діяльності органами державного архітектурно-будівельного контролю **не пізніше наступного робочого дня з дня** отримання відповідного повідомлення. Повідомлення, яке отримано в електронній формі, включається до Реєстру будівельної діяльності **автоматично**.

Натомість пунктом 13 Порядку виконання підготовчих і будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466, встановлено, що:

внесення інформації, зазначеної у повідомленні, до Реєстру будівельної діяльності здійснюється органом державного архітектурно-будівельного контролю **протягом п'яти робочих днів** з дня надходження повідомлення;

автоматична реєстрація та внесення відомостей (даних) до Реєстру будівельної діяльності електронної системи програмними засобами електронної системи в режимі реального часу із присвоєнням реєстраційного номера здійснюється лише у разі коли програмними засобами електронної системи автоматично обирається тип процедури розгляду та реєстрації документів без участі посадової особи органу державного архітектурно-будівельного контролю.

Також не відповідають вимогам Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» строки реєстрації повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт вказані у Інформаційних картах адміністративних послуг з реєстрації повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, затверджених наказом Державної інспекції архітектури та містобудування від 16.09.2021 № 107 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг щодо виконання підготовчих та будівельних робіт і прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» (https://surl.lu/uiujyk) в частині надання адміністративної послуги **протягом п'яти робочих днів** (а не **пізніше наступного робочого дня з дня отримання відповідного повідомлення)**;

3) збільшення підзаконним актом строків виправлення технічних помилок. Відповідно до частини тринадцятої статті 22^1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» строк виправлення технічної помилки у ЄДЕССБ здійснюється у **одноденний строк/у день** отримання повідомлення від заявника. А згідно з абзацом третім пункту 15

Порядку виконання підготовчих і будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466, – протягом **трьох робочих** днів;

4) встановлення на рівні Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 (пункт 28 Порядку), *необхідності подання для отримання дозволу на виконання будівельних робіт проектної документації на будівництво, розробленої та затвердженої в установленому законодавством порядку, що не передбачено частиною третьою статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*;

4) невідповідність підстав для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт, встановлених пунктом 30 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466, підставам для відмови, встановленим частиною четвертою статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Зокрема, підзаконний нормативно-правовий акт не містить таких підстав для відмови як подання заяви про видачу дозволу на виконання будівельних робіт особою, яка не є замовником згідно з пунктом 4 частини першої статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», або уповноваженою ним особою, а також наявність у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно обтяжень, пов'язаних з будівництвом (арешт, пов'язаний з користуванням відповідним об'єктом, заборона проведення будівельних робіт, обмеження користування земельною ділянкою тощо).

3. Встановленням дискреційних повноважень органів архітектурно-будівельного контролю. Наприклад,

встановлення на рівні Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (частина четверта статті 37) такої підстави для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт як невідповідність поданих документів вимогам законодавства без надання вичерпного переліку таких вимог законодавства. Перелік таких вимог врегульований лише на рівні підзаконного нормативно-правового акту – Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 (підпункт 2 пункту 30), що фактично наділяє органи архітектурно-будівельного контролю дискреційними повноваженнями та дозволяє обирати бажану норму на власний розсуд. При реалізації таких повноважень органи архітектурно будівельного контролю іноді підміняють функцію експертизи проектної документації на будівництво[1].

4. Правовою невизначеністю. Наприклад:

1) відсутністю механізму реалізації положень пункту 31^1 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466, відповідно до якого у разі коли в установлений строк органом державного архітектурно-будівельного контролю не видано дозвіл на виконання будівельних робіт або

---

[1] Див., наприклад, дозвільні документи з однією з підстав для відмови «Невідповідність об'єкта проектній документації на будівництво такого об'єкта та вимогам будівельних норм, стандартів і правил»:
«Відповідно до статті 11 Закону України «Про державні будівельні норми» застосування будівельних норм або їх окремих положень є обов'язковим для всіх суб'єктів містобудування. Подані на розгляд матеріали проектної документації містять посилання на нечинні будівельні норми, зокрема ДБН В.2.2.5-97 (Розділ «Інженерно-технічні заходи цивільного захисту (цивільної оборони)» з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ013241128744 (https://surl.li/orbpue);
«Відповідно до статті 11 Закону України «Про державні будівельні норми» застосування будівельних норм або їх окремих положень є обов'язковим для всіх суб'єктів містобудування. Не дотримано вимог пункту 5.50 ДБН В.2.2-15:2019 «Житлові будинки. Основні положення», а саме: у складі житлових будинків не передбачено захисної споруди цивільного захисту або споруди подвійного призначення згідно з Кодексом цивільного захисту України, ДБН В. 1.2- 4 та ДБН В.2.2-5. Відсутні відомості про забезпечення об'єкта будівництва необхідною кількістю майданчиків, що мають бути розташовані на прибудинковій території, згідно з вимогами пункту 6.1.28 ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій» (відсутній розрахунок їх кількості)» з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ012241031997 (https://surl.li/ldztzy).

відмову в його видачі, замовник звертається до ДІАМ для вжиття протягом десяти робочих днів заходів, пов'язаних з видачею зазначеного дозволу або відмовою в його видачі. Якщо протягом зазначеного строку не буде видано дозвіл на виконання будівельних робіт або відмову в його видачі, право на виконання будівельних робіт виникає на десятий робочий день з дня реєстрації звернення, надісланого через електронний кабінет, а дозвіл вважається виданим.

Крім того, частиною шостою статті 4^1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» встановлено інший порядок дій у вищезазначеному випадку, щодо якого теж відсутній механізм реалізації, а саме:

у разі якщо у встановлений законом строк суб'єкту господарювання не доведено до відома документ дозвільного характеру або не прийнято рішення про відмову у його видачі, через 10 робочих днів з дня закінчення встановленого строку для доведення до відома документа дозвільного характеру суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності. Відмітка в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань про дату прийняття заяви є підтвердженням подання заяви та документів адміністратору або дозвільному органу. Днем видачі документа дозвільного характеру вважається останній день строку розгляду заяви дозвільним органом, визначеного законом;

2) прогалинами у правовому регулюванні переліку видів робіт із провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, які підлягають ліцензуванню, та ліцензійних умов провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, що обумовлено наступним.

Відповідно до пункту 9 частини першої статті 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» ліцензуванню підлягає господарська діяльність з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, за переліком видів робіт, що визначається Кабінетом Міністрів України.

13 березня 2020 року Урядом визнано такими, що втратили чинність, перелік видів робіт із провадження господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, та ліцензійні умови провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками. Нових переліку видів робіт, які підлягають ліцензуванню, та ліцензійних умов наразі не затверджено.

У разі відсутності ліцензійних умов провадження відповідного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, відповідальність за провадження такої господарської діяльності без ліцензії не застосовується (частина друга статті 20 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»).

У період воєнного стану право на провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, може набуватися на підставі подання до органу ліцензування декларації без отримання ліцензії (пункт 1 постанови Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 року № 314 «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану»). Разом з цим:

по-перше, існує правова невизначеність щодо випадків, у яких можна подати таку декларацію, що пов'язано з відсутністю переліку видів робіт, які підлягають ліцензуванню. Разом з цим, за інформацією Державної інспекції архітектури та містобудування України у 2022 року подано 709 декларацій, у 2023 році – 2565, а у 2024 році – 2170;

по-друге, вимога щодо наявності у суб'єкта господарювання вказаної ліцензії передбачена підзаконними нормативно-правовими актами, наприклад, відомості про ліцензію обов'язково додаються до заяви про видачу дозволу на виконання будівельних робіт (пункт 28

Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466, додаток 3 до цього Порядку). Крім того, наявність ліцензії зазвичай вимагається у тендерній документації на закупівлю будівельних робіт.

Таким чином, виникла ситуація за якої з однієї сторони ліцензію не можливо отримати, а з іншої сторони – інформацію про ліцензію, що дає право на виконання будівельних робіт, необхідно додати до заяви про видачу дозволу на виконання будівельних робіт.

Зазначена ситуація призвела до виникнення штучного дефіциту ліцензій з провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, та розвитку «сірого» ринку торгівлі компаніями з діючими ліцензіями. Це спотворює конкурентне середовище, сприяє фіктивним правочинам та порушує чесні засади ліцензування.

Особливої актуальності це питання набуде після припинення або скасування воєнного стану, адже суб'єкти господарювання, нерезиденти (іноземні компанії, організації), які провадять в Україні діяльність виключно через постійні представництва, які набули право на провадження господарської діяльності на підставі декларації, у разі відсутності відповідних дозвільних документів (документи дозвільного характеру, ліцензії та/або інші результати надання публічних послуг), до кінця календарного року, в якому припинено або скасовано воєнний стан, але не пізніше трьох місяців з дня його припинення чи скасування повинні звернутися до відповідних органів ліцензування, дозвільних органів та суб'єктів надання публічних (електронних публічних) послуг і отримати відповідні дозвільні документи в порядку, строки та на умовах, передбачених законодавством, без зупинення (припинення) їх діяльності (підпункт 3 пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 18.03.2022 № 314 «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану»). Однак, без затверджених переліку видів робіт, які підлягають ліцензуванню, та ліцензійних умов виконати цю вимогу буде неможливо.

5. Відсутністю комплексного реформування процесів надання адміністративних послуг у сфері будівництва. Зокрема, на практиці складається ситуація, коли набуття права на виконання будівельних робіт може стати останнім етапом легалізації порушень, які вчиненні іншими суб'єктами надання адміністративних послуг при розробці та затвердженні містобудівної документації, видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки[1] або містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки.

Неврегульованість процедури фіксації судових заборон у сфері будівництва та відсутністю взаємодії між ЄДЕССБ та Єдиним державним реєстром судових рішень, що обумовлена:

1) відсутністю на законодавчому рівні процедури фіксації судових заборон у сфері будівництва в державних інформаційно-комунікаційних системах. Це призводить до непрозорості такої інформації та створює ситуацію, за якої навіть за наявності судової заборони на виконання підготовчих або будівельних робіт вона може бути проігнорована або залишена поза увагою;

---

[1] Див., наприклад, повідомлення про початок виконання будівельних робіт з підставою для відхилення запиту «… 2. Згідно відомостей Державного земельного кадастру цільове призначення земельної ділянки з кадастровим номером 5620889300:01:001:0448 - для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, проте згідно відомостей зазначених в будівельному паспорті забудови земельної ділянки зазначено «Будівництво дачного будинку» відтак наміри забудови зазначені в будівельному паспорті забудови земельної ділянки не відповідають цільовому призначенню земельної ділянки, що унеможливлює внесення відомостей до Реєстру будівельної діяльності» з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ051241227410 (https://surl.li/sjnmdo). Тобто порушення виникло на етапі видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки та існував ризик його легалізації на етапі реєстрації повідомлення про початок виконання будівельних робіт у ЄДЕССБ з огляду на відсутність законодавчо встановлених підстав для відмови у реєстрації такого повідомлення.

2) відсутністю законодавчо встановленого обов'язку перевірки наявності/відсутності судових заборон щодо виконання підготовчих та будівельних робіт при отриманні права на їх виконання, а також вплив «людського чинника» на перевірку інформації з Єдиного державного реєстру судових рішень[1]. При цьому слід відмітити, що з однієї сторони частиною четвертою статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлена така підстава для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт як «наявність у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно обтяжень, пов'язаних з будівництвом (арешт, пов'язаний з користуванням відповідним об'єктом, заборона проведення будівельних робіт, обмеження користування земельною ділянкою тощо)», а з іншої сторони така підстава не включена до переліку підстав для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт, встановлених Порядком виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 (пункт 30).

Зазначене створює передумови для зловживань, ігнорування судових рішень, реалізації незаконних забудов, адже перевірки наявності/відсутності судових заборон можуть проводитись вибірково або взагалі не проводитись;

3) відсутністю електронної інформаційної взаємодії між ЄДЕССБ та Єдиним державним реєстром судових рішень, що створює ризики надання права на виконання підготовчих та будівельних робіт всупереч судовим рішенням. Про наявність проблеми синхронізації ЄДЕССБ, зокрема з Єдиним державним реєстром судових рішень зазначалось Рахунковою палатою у Звіті про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року[2]. Рахункова палата у вказаному звіті підкреслює, що хоча процес видачі дозволів на будівництво спрощений та оцифрований, через відсутність синхронізації з іншими інформаційними системами потенційно можливо надати дозвіл здійснювати на об'єктах будівельні роботи, заборонені рішенням суду. Ця проблема виникла на тлі значного збільшення видачі дозволів і зменшення кількості заходів контролю та нагляду протягом періоду аудиту.

Таким чином, на сьогодні існує реальний ризик прийняття рішень про надання права на виконання підготовчих і будівельних робіт без урахування чинних судових рішень про заборону таких дій. Наявна ситуація також створює сприятливе середовище для зловживань з боку окремих учасників будівельного процесу та легалізації потенційно незаконних забудов.

Відсутність належного врахування судових заборон при отриманні права на виконання підготовчих та будівельних робіт дозволяє реалізовувати будівельні проекти навіть на земельних ділянках або об'єктах, щодо яких тривають судові спори та винесено рішення про тимчасову заборону виконання підготовчих або будівельних робіт.

Така ситуація загрожує не лише незаконною забудовою територій, зокрема у зонах з особливим правовим статусом (історичних ареалах, прибережних захисних смугах, природоохоронних територіях тощо) та знищенням об'єктів культурної спадщини, але й призводить до зростання соціальної напруги через конфлікти між забудовниками, громадянами та/або органами місцевого самоврядування.

В умовах зростаючого попиту на відновлення нерухомості та інфраструктурного відновлення країни, що зумовлені масштабними руйнуваннями внаслідок збройної агресії, системна відсутність ефективних механізмів врахування судових заборон при отриманні права на виконання підготовчих та будівельних робіт істотно підвищує ризики корупційних зловживань та незаконної забудови територій.

---

[1] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 08.08.2025).

[2] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 08.08.2025).

Недотримання при наданні адміністративних послуг у сфері будівництва вимог законів, які закладають загальні засади надання публічних/адміністративних послуг, а також профільних законів у сфері будівництва, обумовлена переважно тими ж чинниками, що й зумовлюють причину «Низька якість нормативно-правових актів щодо надання адміністративних послуг, пов'язаних з набуттям права на виконання підготовчих та будівельних робіт, та наявність у них низки положень (корупціогенних факторів), які самостійно чи у поєднанні з іншими чинниками, можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією»[1] (див. вище), а також:

1. Недотримання вимог частини першої статті 44 Закону України «Про адміністративну процедуру», якою встановлено, що у разі якщо вирішення порушених у заяві питань не належить до компетенції адміністративного органу, що її отримав, заява невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше п'яти робочих днів, надсилається за належністю до іншого адміністративного органу для розгляду по суті, про що в той самий день письмово повідомляється заявник[2].

2. Дискреційні повноваження суб'єктів надання адміністративних послуг, які дозволяють:

1) надавати перевагу вимогам підзаконних нормативно-правових актів, а не закону у разі коли вимоги перших суперечать вимогам останніх[3];

2) ігнорувати вимоги законів, які закладають загальні засади надання публічних/адміністративних послуг, у разі якщо про необхідність дотримання тієї чи іншої норми чітко не зазначено у профільному законі або підзаконному нормативно-правовому акті у сфері будівництва.

Відсутність ефективного архітектурно-будівельного нагляду за органами архітектурно-будівельного контролю та дієвого механізму їх притягнення до відповідальності за порушення вимог законодавства під час надання адміністративних послуг з надання права на виконання будівельних робіт обумовлені:

---

[1] Див., наприклад, вимагання не передбачених законом документів:
документ з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ013241129837 (https://surl.li/lhsrix) з підставою для відмови у видачі дозволу «Заявником не подано необхідні документи для прийняття рішення, а саме: письмовий дозвіл Департаменту архітектури та розвитку містобудування Львівської обласної державної адміністрації на здійснення реставрації пам'ятки місцевого значення (пам'ятки архітектури і містобудування, охоронний № 5380-Лв) на підставі погодженої з ним науково-проектної документації відповідно до вимог абзацу 2 частини 1 статті 26 Закону України «Про охорону культурної спадщини»»;
документ з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ДП051230127306 (https://surl.li/stdfkb) з причиною для відхилення «Відсутні відомості про будівельний паспорт на порталі державної електронної системи у сфері будівництва (необхідно надати скановану копію документа);
документ з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ051230220294 (https://surl.li/jcmngc) з причиною відхилення «Недостатньо документів для прийняття рішення: відсутня сканована копія дозвільного документу в який вносяться зміни».

[2] Про недотримання вимог частини першої статті 44 Закону України «Про адміністративну процедуру» свідчать відомості Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, наприклад: повідомлення з підставою їх повернення без розгляду «Орган не має повноважень на розгляд» з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ РВ051241130149 (https://surl.li/matpzu), ВЛ051250214278 (https://surl.li/rxpilx), ІУ051241126732 (https://surl.li/gbmjkj), ЧГ051250213504 (https://surl.li/plszgt), КС051250221910 (https://surl.li/tybmrh), ІУ051250210172 (https://surl.li/gbnbwl), ІУ051250210896 (https://surl.lu/phiwct), ІУ051250211238 (https://surl.li/nspwpu), ІУ051241121384 (https://surl.li/pfnauf), ІУ051250210466 (https://surl.li/gbgkbz), ІУ051241121971 (https://surl.li/qnxcpl), ІУ051241120663 (https://surl.lu/bmblwz), ІУ051241120530 (https://surl.lu/kgiobl), ІУ051250205962 (https://surl.lu/hkhrrx).

[3] Наприклад, невідповідність підстав для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт, встановлених частиною четвертою статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та пунктом 30 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 (див. підпункт 4 пункту 2 причин проблеми), створює умови, за яких посадова особа може визначати наявність або відсутність підстав для відмови на власний розсуд.

1. Скороченням кількості заходів з архітектурно-будівельного нагляду з березня 2022 року. На це вплинуло прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану», якою припинено проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) на період воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24.02.2022 № 64 «Про введення воєнного стану в Україні». При цьому протягом періоду воєнного стану позапланові заходи державного нагляду (контролю) дозволено здійснювати на підставі рішень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах, за наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, а також для виконання міжнародних зобов'язань України.

Як зазначено у Звіті про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року вищезазначена постанова № 303, «надала Мінрегіону, а згодом і Мінінфраструктури можливість самостійно приймати рішення щодо проведення перевірок за зверненнями про порушення законодавства у містобудівній діяльності. За період, що підлягав аудиту[1], проведено 7 планових і 4 позапланові заходи нагляду, що охоплює лише 2 відс. повідомлень щодо порушень у сфері містобудівної діяльності, які надійшли до ДІАМ[2]».

Дані Рахункової палати про заплановані ДІАМ на 2021–2023 роки заходи державного архітектурно-будівельного нагляду наведено на малюнку 1.



Малюнок 1. Дані Рахункової палати про заплановані ДІАМ на 2021–2023 роки заходи державного архітектурно-будівельного нагляду

Згідно з інформацією Державної інспекції архітектури та містобудування України у період 2022 – 2024 років:

кількість проведених перевірок ДІАМ у порядку державного архітектурно-будівельного нагляду склала 14;

кількість виданих приписів про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності – 2;

кількість прийнятих рішень про зупинення дії рішення об'єкта нагляду, прийнятих об'єктами нагляду з порушенням вимог містобудівного законодавства – 6;

кількість направлених подань про звільнення посадової особи об'єкта нагляду до органу, який здійснив її призначення – 1;

---

[1] Період, що підлягав аудиту, - 2021–2023 роки.

[2] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21 листопада 2023 року: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 08.08.2025).

кількість направлених подань про позбавлення посадової особи об'єкта нагляду права виконувати певні види робіт до органу, яким таке право надавалося – 0.

2. Неефективністю адміністративної та дисциплінарної відповідальності за порушення при наданні адміністративних послуг у будівництві.

Статтею 166^{27} «Порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг» Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність посадових осіб у вигляді штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за:

1) безпідставну відмову суб'єкта надання адміністративної послуги, адміністратора центру надання адміністративних послуг у прийнятті заяви на отримання адміністративної послуги та документів, що додаються до неї;

2) відмову суб'єкта надання адміністративної послуги у наданні адміністративної послуги з підстав, не встановлених законом;

3) прийняття рішення, складання акта, видачу розпорядження або іншого документа суб'єктом надання адміністративної послуги за результатами надання адміністративної послуги, що не відповідає нормам законодавства у сфері надання відповідної адміністративної послуги;

4) вимагання суб'єктом надання адміністративної послуги для надання адміністративної послуги документа/відомостей, не передбачених законом або Кабінетом Міністрів України (у випадках, якщо відповідно до закону перелік документів для надання відповідної адміністративної послуги встановлюється Кабінетом Міністрів України).

У справах про вищезазначені адміністративні правопорушення протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів Національної поліції. Втім, на практиці положення вказаної статті залишаються малоефективними через невідповідність профілю діяльності Національної поліції характеру правопорушень, оскільки вони стосуються процесуальної поведінки посадових осіб, і не передбачають посягання на громадський порядок, безпеку чи майнові інтереси – що традиційно є сферою відповідальності Національної поліції.

Також відсутній дієвий механізм притягнення посадових осіб до дисциплінарної відповідальності за безпідставні відмови у реєстрації (відхилення) повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт та залишення їх без розгляду.

Функціональні можливості програмного забезпечення ЄДЕССБ є недостатніми для ефективного запобігання корупційним ризикам. Наприклад:

1. Створення в програмному забезпеченні ЄДЕССБ функціоналу, який не узгоджується із законом та дозволяє відхиляти запити та повертати без розгляду (у тому числі без пояснення причин) повідомлення про початок виконання підготовчих робіт та будівельних робіт. Зазначений функціонал не відповідає частині першій статті 35 та частині першій статті 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відповідно до яких замовник має право виконувати підготовчі роботи та будівельні роботи щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), після подання повідомлення про початок виконання підготовчих/будівельних робіт.

Повідомлення, яке отримано в паперовій формі, вноситься до Реєстру будівельної діяльності органами державного архітектурно-будівельного контролю не пізніше наступного робочого дня з дня отримання відповідного повідомлення. Повідомлення, яке отримано в електронній формі, включається до Реєстру будівельної діяльності автоматично (частина одинадцята статті 35, частина дев'ята статті 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). При цьому законом не передбачено випадків, за яких повідомлення, яке отримано в електронній формі, не включається до Реєстру будівельної діяльності автоматично. Також законами України не передбачено:

1) можливості та підстав для відмови у реєстрації (відхилення) повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт. Разом з цим інформація ДІАМ (див. таблицю 1), а також відомості ЄДЕССБ[1] свідчать про наявність на практиці випадків відмови у такій реєстрації (відхилення запиту). Слід зауважити, що в низці випадків підстави для відхилення запиту виглядають логічно обґрунтованими, однак це не надає їм правомірного характеру, оскільки відповідні підстави не передбачені законом;

2) можливості та підстав для повернення повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), без розгляду. Проте, у ЄДЕССБ наявна інформація про повернення таких повідомлень, без розгляду (у тому числі без пояснення причин)[2].

---

[1] Див., наприклад, повідомлення про початок виконання будівельних робіт з причинами для відхилення запиту:
«В Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно відсутні відомості про об'єкт будівництва зазначений в повідомленні про зміну даних, що унеможливлює внесення відомостей до Реєстру будівельної діяльності» з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ ІУ051250411180 (https://surl.li/gumznm), ІУ051250328790 (https://surl.li/nziayf), ІУ051250328400 (https://surl.li/xtkusi);
«Виявлено невідповідність відомостей зазначених в повідомленні про зміну даних, а саме: інформація зазначена щодо вихідних даних не відповідає дійсності, що унеможливлює внесення відомостей до Реєстру будівельної діяльності» з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ051250312965 (https://surl.lu/udamrt);
«Відповідно до інформації, зазначеної у заяві на внесення змін до повідомлення про початок виконання будівельних робіт, не вірно вказаний номер документа, до якого необхідно внести зміни. Запит на зміни слід подати до повідомлення за номером ЗК062161890088» з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ051240807340 (https://surl.lu/eetwhk);
«У Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва відсутні відомості про організацію (Уповноважений орган містобудування та архітектури) яка видала будівельний паспорт забудови земельної ділянки, зазначену в повідомленні зміну даних, що унеможливлює внесення відомостей до Реєстру будівельної діяльності» з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ051240919547 (https://surl.li/jbtvyu);
«1.Виявлено невідповідність відомостей щодо кадастрових номерів та площі земельних ділянок зазначених в повідомленні про зміну даних та будівельному паспорті забудови земельної ділянки , що унеможливлює внесення відомостей до Реєстру будівельної діяльності. Створення будівельних паспортів забудови земельної ділянки та внесення до них змін (корегування) після 01.09.2020 року можливе лише з використанням Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва уповноваженими органами архітектури та містобудування. 2. Згідно відомостей Державного земельного кадастру цільове призначення земельної ділянки з кадастровим номером 5620889300:01:001:0448 - для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, проте згідно відомостей зазначених в будівельному паспорті забудови земельної ділянки зазначено «Будівництво дачного будинку» відтак наміри забудови зазначені в будівельному паспорті забудови земельної ділянки не відповідають цільовому призначенню земельної ділянки, що унеможливлює внесення відомостей до Реєстру будівельної діяльності» з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ051241227410 (https://surl.li/sjnmdo);
«В повідомленні про початок виконання будівельних робіт уточнити інформацію щодо номера договору та дати договору на розроблення проектної документації; уточнити інформацію щодо основних показників об'єкта будівництва; уточнити інформацію щодо кошторисної вартості будівництва; не в повному обсязі зазначена інформація щодо підрядника будівництва та відповідальної особи підрядника; відсутня інформація щодо відомостей про технічний нагляд, а також повідомляємо, що згідно відомостей з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно термін дії договорів оренди земельних ділянок за кадастровими номерами 1810136300:01:007:0021, 1810136600:01:007:0022 закінчився 05.09.2023 року, що унеможливлює внесення відомостей до Реєстру будівельної діяльності Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ЖТ051250107434 (https://surl.li/asmxce);
«1.Неправильне обрання типу документа адміністратором ЦНАП унеможливлює внесення відомостей до Реєстру будівельної діяльності. 2 .Відповідно до вимог ЗАКОНУ УКРАЇНИ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17 січня 2017 року № 1817-VIII, визначену проектною документацією категорію складності об'єктів будівництва необхідно перевіряти з урахуванням класу наслідків (відповідальності). При цьому, пропоновано таку схему урахування класу наслідків (відповідальності) СС-1; СС-2; СС-3: класу наслідків СС-1 відповідають І та ІІ категорія складності; класу наслідків СС-2 відповідають ІІІ та ІV категорія складності; класу наслідків СС-3 відповідає V категорія складності. Отже, указаний об'єкт, який належить до ІІІ категорії складності, не узгоджується з класом наслідків СС1, що унеможливлює внесення відомостей до Реєстру будівельної діяльності» з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ051250218113 (https://surl.lu/eaprye).

[2] Див., наприклад:
1) повідомлення про початок виконання будівельних робіт з підставою повернення без розгляду «Орган не має повноважень на розгляд», що подані:

Особливо ці випадки стосуються повідомлень, які надійшли до органів державного архітектурно-будівельного контролю через ЦНАП.

Таблиця 1

Інформація Державної інспекції архітектури та містобудування України щодо кількості відмов у реєстрації повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт

Назва повідомлення	**Кількість відмов у реєстрації**		
	2022 рік	**2023 рік**	**2024 рік**
Повідомлення про початок виконання підготовчих робіт	126	120	93
Повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта забудови земельної ділянки	1704	1956	1156
Повідомлення про початок виконання будівельних робіт на об'єктах з незначними наслідками (СС1)	1307	1795	1564

2. Відсутність у програмному забезпеченні ЄДЕССБ функціоналу, який забезпечує автоматичну (в режимі реального часу) безумовну (обов'язкову) реєстрацію повідомлень про початок виконання підготовчих робіт та будівельних робіт у разі подання таких повідомлень в електронній формі, як це передбачено частиною одинадцятою статті 35 та частиною дев'ятою статті 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

На сьогодні в ЄДЕССБ наявний функціонал для автоматичної реєстрації без участі посадових осіб органу державного архітектурно-будівельного контролю лише для повідомлень про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта. Така реєстрація здійснюється за умови, що такий документ віднесено до низького рівня ризику за результатами аналізу даних, які містяться в такому документі в електронній формі, щодо їх повноти, відповідності формату, логічності та достовірності.

Таким чином, процедура повідомлення про початок виконання підготовчих робіт та будівельних робіт щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), втратила своє законодавче призначення та фактично набула дозвільного характеру. За відсутності чітко визначених на законодавчому рівні підстав для відмови у реєстрації повідомлень, така ситуація, серед іншого створює умови для

в електронній формі – з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ ІУ051241125492 (https://surl.li/upzolh), ВЛ051250102648 (https://surl.lu/tcutnr), ІУ051250210902 (https://surl.li/wymbgg), ІУ051250205533 (https://surl.lt/dbupxh), ІУ051241204201 (https://surl.lu/ugmazz), ІУ051241204719 (https://surl.lu/rhtqxv), ІУ051241202918 (https://surl.li/glejhl), ІУ051250124581 (https://surl.li/aesuzp), ІУ051241209286 (https://surl.lu/uurfko), ТП051250507315 (https://surl.li/fwreyj);

в паперовій формі – з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ ІУ051241204670 (https://surl.li/upjykx), ІУ051241202510 (https://surl.li/baluzo). ІУ051241122912 (https://surl.li/qpkpye), ІУ051241122442 (https://surl.li/amvksh), СМ051250107164 (https://surl.li/dqnusc), ТП051241227156 (https://surl.lt/qsiiry), КВ051241203103 (https://surl.lu/cplyyh), ІУ051241205202 (https://surl.li/wpgofg), ІУ051241122108 (https://surl.li/hksecb), ІУ051241128979 (https://surl.li/frmoqk);

2) повідомлення про початок виконання будівельних робіт, які повернуті без пояснення причин з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ ХМ051241121762 (https://surl.lu/ezhfze), ІТ051241206813 (https://surl.li/yasqcs), ІУ051250205376 (https://surl.li/kurhje), ТП051250127499 (https://surl.li/hudthr), ІУ051241209617 (https://surl.li/ntfnui), ТП051241211333 (https://surl.li/eyixvm), ІУ051241211233 (https://surl.li/gidydh), ЗП051250129610 (https://surl.li/gwnijt), ІУ051250207640 (https://surl.li/odobml), ІТ051241217233 (https://surl.li/hzvecj).

зловживання повноваженнями особами, які надають адміністративні послуги, а також призводить до формування неофіційного ринку посередницьких послуг.

Неналежний рівень кваліфікації та підготовки персоналу органів державного архітектурно-будівельного контролю та центрів надання адміністративних послуг, який серед іншого проявляється, зокрема, у недотриманні вимог чинного законодавства при розгляді документів, на підставі яких набувається право на виконання будівельних робіт, а також у неналежному заповненні повідомлень про початок виконання будівельних робіт.

Рахункова палата у своєму Звіті про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21.11.2023 зазначає, що рівень кваліфікації та підготовки персоналу ДІАМ, у тому числі державних інспекторів будівельного контролю та нагляду, не відповідав сучасним стандартам безпеки та практикам у будівництві. На посади у профільних структурних підрозділах часто призначалися фахівці без необхідної вищої спеціальної освіти та відповідного досвіду роботи. Наприклад, протягом періоду, що підлягав аудиту, особи без спеціальної освіти (з філологічною, військовою, правовою освітою) обіймали важливі керівні посади в ДІАМ[1].

Аналіз даних ЄДЕССБ свідчить про те, що частина випадків повернення без розгляду повідомлень про початок виконання будівельних робіт та відхилень запитів, пов'язані з неналежним заповненням посадовими особами центрів надання адміністративних послуг форм таких повідомлень[2] [3].

---

[1] Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві від 21.11.2023: Рахункова палата України. URL: https://surl.li/ytgrlg (дата звернення: 08.08.2025).

[2] Під час прийняття документів у замовників (крім документів, поданих поштовим відправленням) адміністратори центрів надання адміністративних послуг формують (складають) заяву в електронній формі через Портал Дія або електронний кабінет користувача на підставі інформації, що міститься в документах, поданих замовниками, роздруковують і надають замовникам для перевірки та підпису (абзац третій пункту 4[1] Порядку виконання підготовчих і будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466).

[3] Див. наприклад:
повідомлення, які надійшли через ЦНАП, з підставою повернення без розгляду «Орган не має повноважень на розгляд» з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ ІУ051240125609 (https://surl.lu/wjxxlq), СМ051240207564 (https://surl.li/qofyts), СМ051240208680 (https://surl.lu/epxcks), МК051240314466 (https://surl.lu/gjgnly), КС051240123479 (https://surl.li/pcpoev), ІУ051240123719 (https://surl.li/xcaiir), КС051240108898 (https://surl.li/cmvdjc), ІУ051240125609 (https://surl.lu/bqjoed), КС051231228141 (https://surl.li/mcvkkw), ІУ051241122811 (https://surl.li/yxysyk), ІУ051241122524 (https://surl.li/kxihst), ІУ051241122710 (https://surl.li/dmxelt), ІУ051241122493 (https://surl.li/ibxarv), ІУ051241122891 (https://surl.li/pnrohb), ІУ051241122224 (https://surl.lu/ttblnk), ІУ051241122139 (https://surl.li/szylyf), КС051241125750 (https://surl.lu/erfloo), ІУ051241122128 (https://surl.li/vomunn), ІУ051241122351 (https://surl.lu/yvdyjh), ІУ051241122121 (https://surl.li/zqzcuk);
повідомлення, які надійшли через ЦНАП, з підставою повернення без розгляду «Документи не повинні містити підчищення або дописки, закреслені слова та інші виправлення, не обумовлені в них, орфографічні та арифметичні помилки, заповнюватися олівцем, а також містити пошкодження, які не дають змоги однозначно тлумачити їх зміст» з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ ХМ051250206804 (https://surl.lu/ixgdwq), ІФ051241122718 (https://surl.lt/gdyzrn);
повідомлення, які надійшли через ЦНАП, з відхиленням запиту з причиною «Неправильне обрання типу документа адміністратором ЦНАП унеможливлює внесення відомостей до Реєстру будівельної діяльності» з реєстраційними номерами в ЄДЕССБ ІУ051241220978 (https://surl.lu/qlyzxw), ІУ051241121796 (https://surl.li/kvtdkd), ІУ051250207237 (https://surl.li/knezcs), ІУ051241218571 (https://surl.lu/qnxtez), ІУ051250508883 (https://surl.li/mupzln), ІУ051250513795 (https://surl.li/qksexz), ІУ051250321368 (https://surl.li/mljzwi), ІУ051240802776 (https://surl.li/vzaqgv), ІУ051241008882 (https://surl.li/eyicvr), ІУ051240418436 (https://surl.lu/vlmrtb), ІУ051241002291 (https://surl.li/odmjwh), ІУ051241021200 (https://surl.li/pkyqto);

Неналежний рівень кваліфікації та підготовки персоналу органів державного архітектурно-будівельного контролю та центрів надання адміністративних послуг обумовлений такими чинниками:

1. Системні недоліки державної кадрової політики, які полягають у відсутності цілісної державної стратегії з підготовки, набору та професійного розвитку кадрів органів архітектурно-будівельного контролю. Зазначене призводить до залучення до роботи осіб без відповідної освіти або досвіду.

2. Нерозвинена система підвищення кваліфікації. Діючі механізми підвищення кваліфікації мають фрагментарний та переважно декларативний характер. Відсутність обов'язкових і якісних програм безперервного професійного розвитку не дозволяє працівникам своєчасно опановувати новації у нормативно-правовій базі та технологіях.

3. Недостатнє фінансування. Обмежене бюджетне фінансування органів архітектурно-будівельного контролю та центрів надання адміністративних послуг не забезпечує гідної оплати праці, що знижує привабливість цих посад для висококваліфікованих фахівців.

4. Відсутність ефективного контролю за якістю виконання службових обов'язків. Низький рівень внутрішнього та зовнішнього контролю за якістю надання адміністративних послуг сприяє збереженню некомпетентного персоналу в системі. Відсутність ефективних механізмів притягнення до відповідальності за порушення створює умови для зниження професійних стандартів.

Наслідки проблеми

1. Погіршення інвестиційного клімату: бізнес стикається з непрозорими, затратними або непередбачуваними умовами набуття права на виконання підготовчих та будівельних робіт, зростанням вартості реалізації проектів, неможливістю прогнозувати строки та обсяги витрат для їх реалізації. Така ситуація, серед іншого, відлякує потенційних міжнародних інвесторів і стримує вихід на ринок потужних глобальних компаній. У результаті знижується темп реалізації інвестиційних проектів, що гальмує створення робочих місць, зростання валового внутрішнього продукту, а відповідно уповільнює загальний економічний прогрес.

2. Ускладнення розвитку інфраструктури та зниження якості життя: отримання права на виконання будівельних робіт з порушенням вимог законодавства призводить до хаотичної забудови населених пунктів, порушує логіку розвитку територій. Штучні законодавчі бар`єри та перешкоди з боку посадових осіб у отриманні адміністративних послуг з набуття права на виконання підготовчих та будівельних робіт призводять до затримки в реалізації інфраструктурних та житлових проектів. Зазначене в свою чергу може призвести до погіршення умов проживання, перевантаження інфраструктури, зниження доступності громадських просторів, зниження естетичної цінності міського середовища тощо.

4. Завдання шкоди культурній спадщині та зниження естетичної цінності міського середовища: зокрема, отримання права на виконання будівельних робіт з порушенням обмежень і режимів використання територій, пов'язаних з необхідністю охорони об'єктів культурної спадщини, легалізація демонтажу об'єктів культурної спадщини через набуття права на виконання підготовчих/будівельних робіт.

5. Виникнення штучного дефіциту ліцензій з провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, та розвиток «сірого» ринку: неможливість отримання нових ліцензій за відсутності чинних ліцензійних умов призводить до утворення вторинного ринку торгівлі компаніями з діючими ліцензіями. Це спотворює конкурентне

повідомлення з відхиленням запиту з причиною «Зміни даних в дозвіл на виконання будівельних робіт вносяться виключно з використанням електронного кабінету Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ051240910358 (https://surl.lu/xnkjhr);

повідомлення з відхиленням запиту з причиною «В повідомленні про зміну даних відсутні відомості про реєстраційний номер будівельного паспорту, що унеможливлює внесення відомостей до Реєстру будівельної діяльності» з реєстраційним номером в ЄДЕССБ ІУ051241002199 (https://surl.li/rfpmih).

середовище, сприяє фіктивним правочинам та порушує чесні засади ліцензування..

2.6. Проблема № 6. Недосконале регулювання процесів, пов'язаних із розробленням проєктної документації на будівництво стимулює появу корупційних практик та має наслідком завдання шкоди безпеці, комфорту людей та довкіллю[1]

2.6.1. Аналіз проблеми

Упродовж останніх років державні органи та громадські організації провели низку досліджень і підготували ряд документів, які свідчать про наявність проблем у сфері розробленням проєктної документації на будівництво. Про існування проблеми зазначають учасники ринку будівництва, науковці, а також відомості, що оприлюднені на офіційних вебсайтах державних органів та у медіа.

Відповідно до відомостей ЄДЕССБ за 5 років існування системи було зареєстровано понад 127 тисяч проектних документацій[2]. При цьому, проєктна документація все частіше стає предметом корупційних правопорушень, зокрема у сфері службових правопорушень таких як розтрата майна, зловживання службовою особою своїм службовим становищем тощо[3].

Відповідно до статистичних даних, про вимогу надання неправомірної вигоду заявили така кількість опитаних учасників будівництва:

- при погодженні проєктної документації та/або погодження будівництва органами охорони культурної спадщини – 11,8%;

- при розробці, експертизі та погодженні проєктної документації на будівництво – 29,4%[4].

На сьогодні Мінрозвитку може делегувати свої повноваження щодо проведення професійної атестації архітекторів, проектувальників та інших виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, *лише одній* саморегулівній організації у сфері архітектурної діяльності (далі - СРО) за напрямом. Практично реалізовано підхід «один напрям – одна СРО»: по одному ексклюзивному суб'єкту на кожну категорію (архітектори, проектувальники, інженери технагляду, експерти). Інші бажаючі організації цього ж напрямку не допущені до процесу атестації. Така ситуація містить ризики обмеження конкуренції та безпідставної монополізації ринку[5].

Мінрозвитку у Реєстрі корупційних ризиків Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України[6] вказує на можливість вимагання, отримання посадовими особами Міністерства неправомірної вигоди, задоволення приватних інтересів в інший спосіб під час прийняття рішення про делегування СРО визначених законом повноважень, а також здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень. Можливість прийняття

---

[1] Дана проблема охоплює процедуру розроблення проектної документації на будівництво, погодження обґрунтованих відхилень від будівельних норм, погодження проектної документації на будівництво, експертизи проектної документації на будівництво, професійної атестації та акредитації виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, доступу на ринок експертних організацій та саморегулювання в будівництві;

[2] Див., наприклад:
5 років ЄДЕССБ: результати роботи та подальші плани. URL: https://surli.cc/pwgqls (дата звернення: 26.07.2025).

[3] Див., наприклад:
Довбаш Р.С., Чиж О. В. Злочини, пов'язані з розтратою майна (державної власності) шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем під час розроблення проектнокошторисної документації. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі.Матеріали V Міжнар. наук.- практ. конф. (Київ, 9–10 груд. 2020 р.). Київ. Нац. акад. внутр. справ, 2020. Ч. 2. 395 с., С. 79-81. URL: https://surli.cc/cjahuv (дата звернення: 26.07.2025).

[4] Див., наприклад:
Які складові будівельного проєкту найбільш корупційні: дослідження. URL: https://surl.li/dlhdau (дата звернення: 26.07.2025).

[5] Див., наприклад:
Архітектура монополії і тирса від мільярду. Youtube-канал «Наші гроші». URL: https://surl.li/jmxbau (дата звернення: 09.06.2025).

[6] Реєстр корупційних ризиків Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. Офіційний вебсайт Міністерством розвитку громад та територій України. URL: https://surl.li/cyvhew (дата звернення: 27.03.2025).

членами експертної комісії рішень в умовах реального та/або потенційного конфлікту інтересів. Рівень ймовірності реалізації корупційного ризику оцінюється як середній, рівень наслідків від реалізації корупційного ризику та рівень корупційного ризику – високий.

Фахівці, у свою чергу, позбавлені вибору: вони вимушені проходити професійну атестацію саме у визначеній СРО, навіть якщо їх не влаштовують умови або вартість її послуг.Разом з тим, СРО направляють осіб для проходження атестації до контрольованих ними юридичних осіб, натомість не приймають документи від профільних ВНЗ, таким чином зловживаючи монопольним становищем у сфері професійної освіти[1].

Офіс ефективного регулювання у Зеленій книзі «Системний перегляд якості державного регулювання ринку: «Будівельні матеріали штучного походження: будівельні металеві конструкції»[2] вказує, на можливість зловживання СРО делегованими їм повноваженнями з проведення професійної атестації виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури:

- можливі відмови саморегулівної організації у складанні іспиту (професійної атестації) з метою отримання кваліфікаційного сертифікату громадянам, які не є членами такої організації;

- необґрунтована вимога до громадян щодо страхування своєї професійної відповідальності з метою отримання кваліфікаційного сертифікату;

- неможливість отримати кваліфікаційний сертифікат відповідального виконавця (інженер-проектувальник) без позачергового підвищення кваліфікації та наявності кваліфікаційного сертифіката відповідального виконавця більш нижчої категорії.

Також нав'язування СРО додаткових вимог, які не передбачені законодавством, підтверджується інформацією, розміщеною на офіційному вебсайті Гільдії проектувальників у будівництві[3]. Серед пакету документів, які подаються для проведення професійної атестації Гільдією вказаний такий додатковий документ як заява про вступ до Гільдії проектувальників у будівництві.

Процес професійної атестації виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, на сьогодні залишається критично вразливим з точки зору забезпечення прозорості, підзвітності та дотримання принципів доброчесності. На нормативному рівні процедура професійної атестації містить низку прогалин, що відкриває можливості для несанкціонованого втручання в процес оцінювання знань. Серед потенційно проблемних практик – підміна відповідей у паперовій формі, втручання сторонніх осіб у хід іспиту, відсутність обов'язкового технічного контролю за процесом (наприклад, відеофіксації), що унеможливлює перевірку доброчесності проведення оцінювання у спірних випадках. Крім того, формальна непрозорість механізмів допуску до атестації та критеріїв прийняття рішень про видачу чи відмову у видачі сертифіката створює умови для зловживань з боку осіб, відповідальних за організацію та проведення атестації. Відсутність публічної звітності, відкритих баз результатів іспитів та доступу до інструментів апеляції або перегляду результатів, окремі рішення можуть бути прийняті з відхиленням від законодавчих вимог, у тому числі з мотивів приватного або корпоративного інтересу. З огляду на викладене, існує нагальна потреба у реформуванні процедур атестації – зокрема, через запровадження незалежного електронного тестування з автоматизованою перевіркою результатів, публічного доступу до статистики результатів, відеофіксації процесу складання іспиту, а також гарантій апеляційного перегляду. Лише у разі впровадження таких змін професійна атестація зможе

---

[1] Див., наприклад:
Архітекторів змушують платити приватній монополії, схваленій Мінрегіонбудом. Онлайн-медіа «Bihus.Info». URL: https://surl.li/mwvivz (дата звернення: 11.08.2025).

[2] Офіс ефективного регулювання. Зелена книга «Системний перегляд якості державного регулювання ринку: «Будівельні матеріали штучного походження:будівельні металеві конструкції». 2017 р. URL: https://surli.cc/ihtnvh (дата звернення: 28.08.2025). Проблеми щодо зловживання СРО делегованими повноваженнями, зазначені у цій Зеленій книзі, є актуальними.

[3] Офіційний вебсайт Гільдії проектувальників у будівництві. URL: https://surl.li/gsycdm (дата звернення: 27.08.2025).

відповідати вимогам правової визначеності, забезпечення доброчесності та запобігання корупції у сфері архітектурної діяльності[1].

Спостерігається значне зниження якості проєктної документації, експертизи такої документації, нехтування встановленими процедурами і нормами[2]. Під час інтерв'ювання експерти звертали увагу на факти нового будівництва об'єктів під виглядом реконструкції (зведення додаткових поверхів чи повне переформатування об'єкта без зміни його контуру в плані)[3].

Розробники проєктної документації на будівництво під час розроблення проєктної документації на будівництво можуть ігнорувати вимоги будівельних норм та законодавства, діючи в інтересах забудовника. При цьому, пунктом 49 Постанови № 668 встановлено заборону передачі проєктної документації, склад та зміст якої не відповідає будівельним нормам, а зміст - завданню на проектування. Експертні організації в свою чергу можуть надавати позитивні звіти про результати експертизи такої проєктної документації[4]. При цьому, розроблення проєктної документації з порушенням вихідних даних для проектування об'єктів містобудування і передачі такої документації замовнику становить порушення у сфері містобудівної діяльності[5].

Будівлі та споруди, зведені на підставі проектної документації на будівництво, яка розроблена з порушенням будівельних норм, можуть бути:

- нестійкими до природних катастроф, наприклад, таких як землетруси, повені, зсуви ґрунту тощо. Це підвищує ризик руйнувань та загибелі людей;
- дискомфортними для їх власників (наприклад, надмірний холод в квартирі взимку або навпаки - надмірна спека влітку);
- енергозатратними (наприклад, потребуватимуть додаткових витрат на енергоспоживання порівняно з аналогічними об'єктами, збудованими без порушень будівельних норм);
- непристосованими для користування маломобільними групами населення.

Також порушення будівельних норм в частині планування доступу до будівель може мати наслідком ускладнення або неможливість під'їзду до них пожежних машин, швидкої допомоги, аварійних служб, що значно ускладнює гасіння пожежі та рятування людей. На

---

[1] Див., наприклад:
Реєстр корупційних ризиків Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. Офіційний вебсайт Міністерством розвитку громад та територій України. URL: https://surl.li/cyvhew (дата звернення: 07.06.2025).

[2] Див., наприклад:
Журналісти назвали найкорумпованішу експертну організацію у будівельній сфері. Онлайн-медіа «Ділова столиця». URL: https://surl.li/enbjcj (дата звернення: 23.06.2025);
Експертиза проєктів будівництва. Проблематика ринку та кроки вирішення: матеріали слухань Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на тему: «Цифровізація процесів проектування та експертизи для прозорого відновлення України» URL: https://surl.li/kzslef (дата звернення: 21.08.2025).

[3] Див., наприклад:
Під виглядом реконструкції кафе звели на його місці двоповерхову будівлю – прокуратура через суд вимагає передати її у комунальну власність. Офіційний вебсайт Київської міської прокуратури. URL: https://surl.li/sqnafn (дата звернення: 13.08.2025);
Харківська міськрада майже рік не може зупинити 18-поверхівку, яку будують з порушеннями. Онлайн-медіа Bihus.Info. URL: https://surl.li/juxsim (дата звернення: 13.08.2025).

[4] Вікно у світ корупції на ринку будівельної експертизи. Онлайн-медіа «Наші гроші». URL: https://surli.cc/dhlgai (дата звернення: 07.06.2025).

[5] Див., наприклад:
Постанова Верховного Суду 18.01.2023 у справі №160/13021/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surli.cc/iwdxev (дата звернення: 26.07.2025).

жаль, порушення будівельних норм та чинного законодавства часто можна виявити лише на етапі, коли об'єкт уже фактично збудований[1].

У сфері проєктування відсутній єдиний підхід до встановлення відповідальності за допущені порушення. Чинні штрафи за передачу замовнику проєктної документації, розробленої з порушенням законодавства, будівельних норм, вихідних даних, а також за заниження класу наслідків об'єкта, є фіксованими та не враховують ані тяжкість порушення, ані можливі наслідки його відмови. Встановлені санкції для фізичних, посадових та юридичних осіб застосовуються однаково, незалежно від масштабу об'єкта чи рівня потенційної шкоди, що суперечить принципу справедливості юридичної відповідальності. На відміну від інших правопорушень у сфері містобудівної діяльності, де санкції прив'язані до класу наслідків, діюча модель не відображає реальних ризиків і не створює ефективних стримуючих механізмів.[2].

Також, **актуальним залишається питання використання технологій інформаційного моделювання** (BIM-технологій), оскільки будівельна галузь України має ряд взаємопов'язаних проблем, однією з яких є відсутність системного процесу створення та обміну цифровою інформацією. Роздробленість, хаотичність, непрозорість даних звужують аналітичні можливості для пошуку і прийняття стратегічних рішень та оцінки їх кінцевого ефекту, а також створюють бар'єри для системного впровадження нових методів та сучасних технологій у галузі в цілому. Серед проблем, які на сьогодні потребують розв'язання у будівельній галузі, є проблема неефективності управління процесами проектування, зокрема внаслідок низького рівня комунікації між учасниками зазначених процесів[3].

Як зазначають науковці, BIM-технології, поза всякого сумніву, мають застосовуватися на сто відсотків, і в такому випадку можуть створити майже революцію в будівельній і містобудівній галузях. Але, по-перше, має бути перехідний період: для завершення раніше початих проектів, а також для навчання інженерно-технічного персоналу проектних організацій (та для навчання викладачів). По-друге, вартість ліцензійного програмного забезпечення BIM-технологій (яке рано чи пізно у всіх суб'єктів підприємницької діяльності буде ліцензійним) настільки висока, що за попередніми оцінками збанкрутують близько 90% насамперед регіональних проектних організацій зі штатом проектувальників 10…20 осіб. Знову виникає ризик до монополізації та обмеження конкуренції на ринку проєктних послуг[4].

Окремо, слід звернути увагу на те, що, у нормативно-правових актах відсутнє визначення терміну «проєктно-кошторисна документація», яке вживається у статтях 877 та 878 Цивільного кодексу України. У більшості нормативно-правових актів, у їхніх назвах і тексті, використовується поняття «проєктна документація/проектна документація на будівництво». Таке паралельне **застосування двох термінів без чіткого співвідношення створює правову невизначеність**, провокує різні тлумачення норм і ускладнює правозастосування. Для усунення цієї проблеми необхідно узгодити законодавство та закріпити єдине офіційне визначення, що забезпечить послідовність і однозначність у використанні термінології.

---

[1] Комітет провів слухання щодо подальшої розробки цифрових рішень для відновлення. Офіційний вебсайт Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. URL: https://surl.li/sajsjq (дата звернення: 04.09.2025).

[2] Зелена книга Системний перегляд якості державного регулювання ринків «Проектування об'єктів будівництва» (усі цитовані положення чинні). URL: https://surl.lt/abfbyn (дата звернення: 26.07.2025).

[3] Про схвалення Концепції впровадження технологій будівельного інформаційного моделювання (BIM-технологій) в Україні та затвердження плану заходів з її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 р. № 152-р: станом на 3 грудня 2024 р. URL: https://surl.lu/qhnlqj (дата звернення: 29.08.2025).

[4] Банах А.В. Тенденції розвитку правового поля України у сфері будівництва та містобудування. Будівельне право: теорія та практика містопланування та містобудування. Зб. наук. пр. Вип. IV. За матеріалами Четвертої Міжнародної наук.-практ. конф. «Будівельне право»., (Київ, 20 листопада 2020 р.)/ Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ–Тернопіль : «Економічна думка», 2020. 192 с. С. 81. URL: https://surl.li/qsbhyc (дата звернення: 26.07.2025).

На підставі системного аналізу чинного законодавства України у сфері архітектурної та містобудівної діяльності, зокрема: Закону України «Про архітектурну діяльність», Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», державних будівельних норм ДБН А.2.2-3:2014, а також підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі наказу Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 05.10.2023 № 903, слід констатувати усталену нормативну позицію, відповідно до якої коригування проєктної документації є правомірним виключно за умови дотримання вимог визначених чинними нормативно-правовими актами, будівельними нормами, іншими нормативними документами, обов'язковість застосування яких встановлена законодавством.

Коригування допускається у разі зміни вихідних даних, неможливості реалізації проєктних рішень або запровадження нових вимог безпеки, тоді як недотримання цих умов, зокрема заниження класу наслідків, створює загрози для життя людей і довкілля..

У межах здійснення авторського нагляду, зафіксоване відхилення фактичного виконання будівельних робіт від проєктних рішень тягне за собою обов'язок замовника ініціювати процедуру коригування проєкту. Таке коригування здійснюється з урахуванням технічних умов, містобудівних обмежень та потребує відповідного погодження з розробником проєкту або правонаступником майнових прав на проєктну документацію.

Щодо повторної експертизи, слід зазначити, що відповідно до ДСТУ 8907:2019, експертиза коригованої проєктної документації охоплює виключно ті розділи або частини, в яких були внесені зміни. При цьому за ініціативою замовника можливе проведення експертизи в ширшому обсязі – як всієї документації в цілому, так і окремих її розділів. Законодавством передбачено також альтернативу вибору експертної організації: вона може бути як тією, що проводила первинну експертизу, так і новою, за умови забезпечення відповідності встановленим стандартам.

У випадках, коли зменшення обсягів робіт не тягне за собою змін конструктивних, планувальних або технічних рішень – коригування не є обов'язковим. Проте, у разі виникнення нових обставин, які впливають на загальну реалізацію об'єкта, зокрема, зміни складу робіт або появу додаткових рішень, не передбачених у початковій редакції проєктно-кошторисної документації, внесення змін є обґрунтованим та доцільним.

Таким чином, остаточне рішення про необхідність коригування проєктної документації належить до дискреційних повноважень замовника, який, за погодженням з автором проєкту, формує відповідне завдання на проєктування. Разом з тим, недосконалість правового регулювання може створювати ризики неналежного використання замовником належних йому повноважень, зокрема з метою заниження класу наслідків (відповідальності) об'єкта або інших зловживань. Відсутність у чинному нормативно-правовому регулюванні чітко встановлених підстав для коригування, однозначно визначеної процедури погодження змін з генеральним проєктувальником, а також критеріїв, за якими відкоригована документація має підлягати повторній експертизі, створює широке поле для дискреційного трактування з боку замовників, розробників, експертних організацій та органів контролю. Така ситуація, зокрема, уможливлює формальну відсутність підстав для коригування чи повторної експертизи, з метою уникнення витрат або приховування відхилень від затверджених рішень, застосування суб'єктивних підходів до формулювання завдань на проєктування, вибір «лояльних» експертних установ для забезпечення прийнятного висновку, створення штучних підстав для внесення змін з метою освоєння додаткових бюджетних коштів. Зазначене у сукупності свідчить про відсутність достатніх інституційних запобіжників корупційного впливу в процедурі коригування проєктної документації та прийнятті рішень про її повторну експертизу.

Імплементація європейського законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля породила нові виклики для учасників будівництва, проте деякі забудовники намагалися уникнути нових

вимог, посилаючись на раніше отримані погодження. Знаковим у сфері захисту довкілля стало рішення Верховного Суду від 06.05.2024 у справі №300/2415/23[1].

Механізм виводу з ринку експертних організацій та виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створення об'єктів архітектури, які систематично порушують законодавство, є недостатньо дієвим. Зокрема, станом на липень 2025 року відсутній дієвий механізм позбавлення сертифіката за вчинення грубих порушень, а також дефініції поняття «грубе порушення».

Механізм виводу з ринку експертних організацій закріплений у Порядку формування та ведення переліку експертних організацій, що здійснюють експертизу проектів будівництва, затвердженого наказом Мінрозвитку від 15.08.2017 № 204. Так, відповідно до пункту 12 Наказу № 204 рішення про виключення експертної організації з Переліку приймається Міністерством або саморегулівною організацією за наявності хоча б однієї з таких підстав:

1) звернення експертної організації про припинення діяльності з проведення експертизи проектів будівництва;

2) встановлення невідповідності експертної організації Критеріям на підставі аналізу щоквартальної інформації, поданої відповідно до пункту 9 цього Порядку;

3) за рішенням суду.

При цьому, навіть за умови виключення експертної організації з Переліку, це не перешкоджає недобросовісним експертам працювати в інших експертних організаціях. За таких умов не забезпечується реалізація принципу персональної відповідальності осіб, що порушують законодавство у сфері містобудівної діяльності. За умови збереження кваліфікаційного сертифіката, який підтверджує спроможність виконання робіт щодо об'єктів відповідного класу наслідків (відповідальності), такі особи можуть продовжувати здійснювати професійну діяльність в іншій юридичній особі, що включена до Переліку.

Неузгодженість різних законодавчих актів щодо необхідності погодження проєктної документації на будівництво з державними органами (органами охорони культурної спадщини[2], Національною поліцією та іншими) та іншими юридичними особами всупереч вимогам частини шостої статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» надає можливість посадовим особам діяти на власний вибір, обираючи той чи інший законодавчий акт. Статтею 7 Закону України «Про архітектурну діяльність» передбачено, що проєктна документація на будівництво об'єктів, розроблена відповідно до містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки не підлягає погодженню, за виключенням випадку якщо зазначена документація розроблена з відхиленням від наданих технічних умов. Порядком розроблення проєктної документації на будівництво об'єктів встановлено, що проєктна документація на будівництво об'єктів та зміни до неї не потребуютьпогоджень, узгоджень, висновків (у тому числі рішень архітектурно-містобудівної ради) тощо, не передбачених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності». При цьому, в окремих нормативно-правових актах прямо передбачено обов'язковість погодження проєктної документації з відповідними державними або уповноваженими органами:

1) відповідно до Закону України «Про дорожній рух», проєкти будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів підлягають

---

[1] Постанова Верховного Суду від 06.05.2024 у справі №300/2415/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surli.cc/mybikz (дата звернення: 26.07.2025). У цій справі Суд підкреслив, що експертні звіти щодо містобудівної документації не заміняють ані державної екологічної експертизи, ані висновку з ОВД. При цьому, у відповідній справі державна екологічна експертиза робочого проєкту не проводилася, попри те що до початку діяльності замовник мав обов'язок її пройти.

[2] Постанова Верховного Суду від 21.06.2023 у справі № 826/5226/18. Єдиний державний реєстр судових рішень URL: https://surli.cc/jzfsby (дата звернення: 07.06.2025).

експертизі та погодженню з органами державного нагляду щодо дотримання вимог законодавства у сфері безпеки дорожнього руху;

2) відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини», до повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини належать: погодження програм та проектів містобудівних, архітектурних та ландшафтних перетворень, меліоративних, шляхових, земляних робіт на пам'ятках національного значення, їх територіях, в історико-культурних заповідниках, на історико-культурних заповідних територіях, у зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програм і проектів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини.

До повноважень органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій належать: погодження відповідних програм та проектів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, меліоративних, шляхових, земляних робіт, реалізація яких може позначитися на стані пам'яток місцевого значення, їх територій і зон охорони;

3) відповідно до Закону України «Про ринок природного газу» якщо розроблення проекту зовнішнього газопостачання забезпечується замовником, оператор газотранспортної системи або оператор газорозподільної системи здійснюють погодження такого проекту.

При цьому, відповідно до пунктів 3 та 6 частини другої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність» закони України стоять в ієрархії нормативно-правових актів вище наказів будь-яких міністерств. Таким чином можна зробити висновок, що Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» стоїть в ієрархії нормативно-правових актів вище наказів будь-яких міністерств, а отже має вищу юридичну силу у разі суперечностей (правових колізій) між нормативно-правовими актами. Відповідно до частини 3 статті 66 Закону України «Про правотворчу діяльність» «у разі виявлення колізії між нормативно-правовими актами різної юридичної сили пріоритет у застосуванні мають норми, що містяться у нормативно-правовому акті вищої юридичної сили». Окрім того, Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» та Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» містять принцип, за яким дозволи (погодження) можуть встановлюватися лише законами і мають бути включені до переліку, інакше вимагати їх незаконно[1]. Наявна суперечність між положеннями спеціальних законодавчих актів, що передбачають обов'язковість погодження проєктної документації з державними органами, та нормами базового законодавства у сфері містобудівної діяльності, прямо забороняє вимагати будь-які погодження, не передбачені законом, виявляє системну прогалину у нормативному регулюванні.

Також, на сьогодні відсутній диференційований підхід до складу та змісту проєктної документації для об'єктів будівництва з урахуванням специфіки відповідної галузі[2]. Фактично діють єдині вимоги до структури проекту (за ДБН А.2.2-3:2014) для всіх типів будівель, що може бути надмірним для простих об'єктів та водночас не враховувати специфіку складних (наприклад, промислових чи інфраструктурних об'єктів).

Практика реалізації містобудівних проєктів в Україні засвідчує наявність системної проблеми, пов'язаної з умисним заниженням класу наслідків об'єктів будівництва, що здійснюється з метою спрощення дозвільних процедур та уникнення вимог, характерних для об'єктів з підвищеним рівнем небезпеки.[3].

---

[1] Див., наприклад:
Висновок антикорупційної експертизи проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 681 і від 24 червня 2022 р. № 722». Офіційний вебсайт НАЗК. URL: https://surli.cc/rqtkhl (дата звернення: 26.07.2025).

[2] Див., наприклад:
Реформа управління інфраструктурними проєктами. URL: https://surli.cc/nsjfiz (дата звернення: 26.07.2025).

[3] Див., наприклад,

У контексті культурної спадщини, експерти основними проблемами називають неналежний рівень розроблення історико-архітектурних опорних планів (ІАОП) та науково-проєктної документації у сфері охорони культурної спадщини. Зокрема, чинне законодавство передбачає необхідність розроблення та затвердження науково-проєктної документації з визначення меж і режимів використання території пам'ятки, а також режимів використання самої пам'ятки, меж і режимів використання охоронюваної археологічної території, меж і режимів використання зон охорони, меж і режимів використання історичного ареалу населеного місця та іншої науково-проектної документації, однак нормативна база щодо порядку її розроблення, погодження та затвердження залишається неповною або неурегульованою. Так, досі залишаються не затвердженими ціла низка нормативно-правових актів у сфері охорони культурної спадщини, спрямовані на реалізацію вимог Закону України № 1423-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносині». У результаті це призводить до відсутності необхідної документації у сфері охорони культурної спадщини та спричиняє ситуації, коли забудова здійснюється у просторових межах, що не мають чітко визначеного режиму використання, або ж навпаки – на забудовника поширюються обмеження, встановлені без достатньої нормативної підстави. Такий стан речей призводить до низки негативних наслідків: виникнення правової невизначеності щодо допустимості реалізації містобудівних намірів, складнощів у формуванні і реалізації інвестиційних проєктів у центральних частинах історичних міст; надмірного тиску на забудовників з боку контролюючих органів, формування прецедентів судових спорів з приводу наявності чи відсутності охоронного статусу. У поєднанні з обмеженим ресурсним потенціалом органів охорони культурної спадщини така ситуація створює інституційні передумови для регуляторної фрагментації, зниження рівня правової визначеності та суперечливого правозастосування в сфері охорони культурної спадщини[1].

У значній частині історичних населених місць відсутні чинні історико-архітектурні опорні плани і не затверджені межі та режими використання історичних ареалів, що блокує повноцінне погодження проєктів та унеможливлює однакове правозастосування. Проєктна документація в межах історичних ареалів має формуватися з урахуванням ІАОП за обов'язковими вимогами будівельних норм, а режими охорони обмежують нове будівництво і реконструкцію до чітко визначених випадків, коли рішення узгоджено відповідними органами. Відсутність затверджених меж і актуальних ІАОП у поєднанні з вимогою отримання належних дозволів фактично зупиняє реалізацію проєктів: без дозволу виконання будівельних робіт заборонене, а погодження в історичних ареалах ускладнене. Відсутність інформації про встановлені обмеження створює ризики для проєктувальника. З одного боку, він зобов'язаний враховувати режими охорони, а з іншого – може не мати доступу до них у належній формі. Це призводить до ситуацій, коли проєктні рішення можуть виявитися такими, що не відповідають охоронним вимогам, що, у свою чергу, тягне за собою ризик покладення відповідальності на проєктувальника. З іншого боку, дії недобросовісних забудовників можуть призвести до незаконної забудови історичних ареалів та знищення об'єктів культурної спадщини [2].

Постанова Верховного Суду від 02 лютого 2021 у справі № 420/5740/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surli.cc/jjuckg (дата звернення: 26.07.2025). Так, розглядаючи справу щодо будівництва багатосекційного житлового комплексу на 16 поверхів з підземним паркінгом було встановлено, що проєктна документація розроблена з ознаками заниження класу наслідків – СС2 замість СС3 – попри фактичне перевищення граничної кількості осіб, що постійно перебуватимуть в експлуатованому об''єкті. Верховний суд дійшов висновку про те, що заниження класу наслідків об''єкта будівництва становить небезпеку для життя та здоров''я людей, оскільки вимоги до проєктування об''єктів, які належать до класу наслідків СС3 і СС2, відрізняються

[1] Див., наприклад,

Експертна думка. Фактор «культурної спадщини»: проблема відсутності ІОАП та науково-проєктної документації. Вебсайт Асоціації правників України. URL: https://surli.cc/oxtlpe (дата звернення: 26.07.2025).

[2] Див., наприклад:

Зазначена проблема включена до чинної Державної антикорупційної програми. Для її вирішення пропонується стимулювання розроблення історико-архітектурних опорних планів (за їх відсутності запровадження заборони нового будівництва та реконструкції у межах історичних ареалів, а за відсутності затверджених меж історичних ареалів - на всій території історичних населених місць), проте зазначений захід залишається невиконаним.

Чинний порядок надання послуг у сфері охорони культурної спадщини не забезпечує належного механізму оскарження бездіяльності уповноважених органів. При цьому, не створено єдиного публічного електронного реєстру, який би забезпечував повний цифровий цикл послуг. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 24.06.2022 № 722 до створення Державного реєстру нерухомих пам'яток України як інформаційно-комунікаційної системи та налагодження його електронної взаємодії з ЄДЕССБ погодження науково-проєктної/проєктної документації та дозволи на виконання робіт на пам'ятках подаються і опрацьовуються через електронний кабінет в ЄДЕССБ.

Відсутність публічно доступного, достовірного (визнаного державою) та повного джерела інформації про об'єкти культурної спадщини призводить до неможливості визначення належності певного об'єкта до об'єкта культурної спадщини. Під час інтерв'ювання експерти звертали увагу на надмірну дискрецію органів охорони культурної спадщини при вирішенні питань щодо занесення об'єктів нерухомого майна до Державного реєстру нерухомих пам'яток України та Переліку щойно виявлених об'єктів культурної спадщини.

Існує можливість порушень будівельних норм за неправомірну вигоду через процедуру погодження відхилень від них[1]. Досягнутий у 2018-2019 роках прогрес у частині прозорості розгляду заявок та затвердження переліку недопустимих відхилень від будівельних норм не усуває повною мірою проблему погодження порушень у сфері будівництва за надання неправомірної вигоди[2].

Під час інтерв'ювання експерти звертали увагу на те, що сучасні будівельні норми часто не враховують специфіку реконструкції або нового будівництва у щільній міській забудові, особливо в центральних частинах міст чи в межах населених пунктів. У таких умовах під час розроблення проєктної документації на будівництво технічно неможливо дотриматися всіх чинних будівельних норм, що обумовлює необхідність погодження обґрунтованих відхилень від них. Зазвичай ці рішення мають індивідуальний характер, є результатом інженерної творчості та інновацій, часто перевищують вимоги безпеки порівняно з об'єктами, побудованими за діючими будівельними нормами, і потребують значно більших фінансових вкладень. Одержання погодження обґрунтованих відхилень від будівельних норм на практиці

Постанова Верховного Суду від 21.07.2025 у справі №320/21836/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://surli.cc/mrdmag (дата звернення: 26.07.2025). Розглядаючи справу стосовно протиправності в частині оскаржуваних позивачем Містобудівних умов та обмежень номер ЄДЕССБ MU01:8182-8394-1455-5826, реєстраційний номер 181 від 19.02.2020 (в редакції наказу №234 від 25.04.2023) Верховний Суд дійшов такого висновку: незатвердження науково-проєктної документації із визначенням меж історичного ареалу відповідно до статті 32 Закону України «Про охорону культурної спадщини» не можуть скасовувати закріпленого на нормативному рівні правового статусу відповідної території як об''єкта культурної спадщини, виводити її з під державної охорони (охорони законом) й порушувати баланс інтересів, досягнутий при затвердженні Генерального плану міста Києва, який розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, є чинним і обов''язковим до виконання, надавати необґрунтовану перевагу приватним інтересам над громадським інтересам територіальної громади міста Києва до культурної спадщини відповідно до її значення для суспільства, який визнається Україною згідно з домовленостями Сторін, досягнутими у Рамковій конвенції Ради Європи про значення культурної спадщини для суспільства

[1] Див., наприклад:

Реєстр корупційних ризиків Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. Офіційний вебсайт Міністерства розвитку громад та територій України. URL: https://surl.li/cyvhew (дата звернення: 05.06.2025).

[2] Див., наприклад:

Реєстр корупційних схем. Офіційний вебсайт громадської організації «Разом проти корупції». URL: https://surl.gd/hjukcg (дата звернення: 18.03.2025).

потребує отримання обов'язкових висновків, погоджень інших державних органів, зокрема Державної служби надзвичайних ситуацій України всупереч вимогам закону. Таким чином, фактично має місце запровадження нових не передбачених законом адміністративних послуг. Проходження погоджень у відповідних органах, зокрема в Мінрозвитку, є надзвичайно складним процесом через відсутність прозорих критеріїв оцінки. Погодження таких відхилень часто здійснюється на суб'єктній основі, що відкриває широкі можливості для ризиків корупційних зловживань. Також експерти вказують на непоодинокі випадки безпідставних відмов у погодженні обґрунтованих відхилень від будівельних норм.

Окрему загрозу становить практика перегляду вже виданих погоджень у межах кримінальних проваджень, що відкриваються, зокрема, органами, які не мають відповідної підслідності. Унаслідок цього забудовники мають справу із блокуванням проєктів на будь-якій стадії реалізації - в тому числі через відмови у видачі дозволів на будівництво або у прийнятті в експлуатацію закінчених будівництвом обєктів тощо. Як реакція на такі ризики, на практиці, зафіксовано значну кількість відмов та повернення без розгляду звернень щодо погодження обгрунтованих відхилень від будівельних норм, що призводить до правового колапсу[1]. Це не лише перешкоджає впровадженню інноваційних архітектурно-будівельних рішень, але й знижує інвестиційну привабливість, стримує розвиток міської інфраструктури та підриває довіру до інститутів влади. Окрім цього, боячись кримінальних переслідувань через формальні вимоги дотримання «норм» - посадові особи безпідставно відмовляють у погодженні обгрунтованих відхилень.

Часткове вирішення проблемних питань, пов'язаних з розробленням проєктної документації на будівництво, передбачалось пунктом 3.5.2 Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, затвердженої Законом України від 20.06.2022 № 2322-IX «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки». Проте, проблемні питання залишаються невирішеними.

Для підвищення транспарентності доступу до проєктної документації прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 15.07.2025 № 869, що спрямована на спрощення доступу до проєктної документації у сфері будівництва та посилення прозорості її експертизи.

Серед ключових змін, передбачених документом:

− у Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2011 р. № 560 виключено вимогу про інформування Мінрозвитку про затвердження проєктів вартістю понад 120 млн грн, які затверджують центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, інші державні органи чи державні наукові установи – задля зменшення бюрократичного навантаження;

− для об'єктів, що проходять оцінку впливу на довкілля, більше не потрібно буде дублювати цю інформацію в проєктній документації;

− впровадження автоматичної перевірки звіту про експертизу електронною системою. За чіткими критеріями система сформує протокол перевірки, який стане обов'язковою частиною звіту. Це зменшить людський фактор і підвищить об'єктивність;.

− у типових проєктах, які використовуються повторно, обов'язково передбачатиметься розділ щодо заходів цивільного захисту;

− термінологія у нормативних документах буде приведена у відповідність до чинного законодавства у сфері містобудування та ціноутворення. Це дозволить уникнути плутанини і забезпечить єдність підходів[2].

---

[1] За інформацією Мінрозвитку:
у 2024 році: повернуто без розгляду 55 звернень щодо погодження обгрунтованих відхилень від будівельних норм; відмовлено у погодженні щодо 10 звернень;
у 2023 році: повернуто без розгляду 29 звернень; відмовлено у погодженні щодо 21 звернень;
у 2022 році: відмовлено у погодженні щодо 1 звернення.

[2] Див., наприклад:

Причини проблеми

До основних причин, які спричиняють проблему «Недосконале регулювання питань, пов'язаних з розробленням проєктної документації на будівництво, стимулює появу корупційних практик та має наслідком завдання шкоди безпеці, комфорту людей та довкіллю» слід віднести:

1. Недосконалість законодавства у сфері професійної атестації проектувальників у будівництві.

2. Недосконалість законодавства щодо притягнення до відповідальності осіб за правопорушення у сфері розробки, погодження, коригування та експертизи проєктної документації.

3. Системні проблеми охорони культурної спадщини, історичного середовища та визначення класу наслідків об'єктів.

Недосконалість законодавства у сфері професійної атестації та атестації проектувальників у будівництві зумовлена такими основними чинниками:

1. ***Штучна монополізація професійної атестації:*** інституційна монополізація процедури професійної атестації внаслідок законодавчої невизначеності умов і порядку делегування повноважень саморегулівним організаціям. Чинна модель, за якої Мінрозвитку делегує повноваження лише одній СРО на напрям створює штучну монополію. Така ситуація спотворює засади саморегулювання, перетворюючи його з інструмента професійної автономії на механізм ексклюзивного контролю над допуском до ринку проєктних послуг. Унаслідок цього створюються системні бар'єри для добросовісної конкуренції, поглиблюється адміністративна залежність фахівців від одного суб'єкта, що несумісно з принципом вільного здійснення професійної діяльності в умовах правової визначеності.

Законом від 17.02.2011 № 3038-VI частину першу статті 1 Закону України «Про архітектурну діяльність» доповнено абзацом п'ятнадцятим, яким визначено, що «саморегулівні організації у сфері архітектурної діяльності – неприбуткові добровільні об'єднання фізичних та юридичних осіб за відповідним напрямом підприємницької чи професійної діяльності, які в установленому порядку набули відповідного статусу».

Одночасно Закон України «Про архітектурну діяльність» доповнено статтею 16-1 «Саморегулівні організації у сфері архітектурної діяльності», якою:

- надано повноваження центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері архітектури, визначати порядок реєстрації СРО;
- закріплено право СРО встановлювати правила і стандарти підприємницької та професійної діяльності, обов'язкові для виконання членами, а також механізм відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості;
- передбачено можливість проведення СРО на підставі делегованих повноважень професійної атестації виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, та їх залучення до ліцензування господарської діяльності членів.

Разом з тим, в Україні відсутній окремий Закон про саморегулівні організації, який визначав би порядок їх створення та рамкові умови діяльності.

Відповідно до статті 21 Закону України «Про адміністративну процедуру» делегування повноважень щодо вирішення справ можливе лише у випадках, визначених Конституцією України, і здійснюється відповідно до закону. Конституція України не передбачає можливості делегування повноважень центральних органів виконавчої влади саморегулівним організаціям.

Підвищення прозорості та доступності проєктної документації у сфері будівництва – Уряд схвалив постанову. URL: https://surli.cc/tjvffj (дата звернення: 26.07.2025).

Згідно з пунктом 81 Положення про Міністерство розвитку громад та територій України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460, Міністерство проводить професійну атестацію виконавців робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, у межах передбачених законом повноважень. Положення не передбачає можливості делегування цієї функції СРО.

Професійна атестація здійснюється на підставі професійного стандарту Інженер-проектувальник, затвердженого рішенням Правління всеукраїнської громадської організації «Гільдія проектувальників у будівництві» 29.03.2023 № 2.

Відповідно до статей 1, 2 та 29 Кодексу законів про працю України професійні стандарти застосовуються у сфері трудових відносин і визначають вимоги до працівників, тобто осіб, з якими укладено трудовий договір. Тобто, не стосується інженерів-проектувальників, які є фізичною особою - підприємцем або провадять незалежну професійну діяльність. Наявність подвійного режиму правового регулювання, за якого професійні стандарти обов'язкові лише для працівників за трудовим договором і не поширюються на фізичних осіб-підприємців та самозайнятих виконавців, унеможливлює встановлення єдиного підходу до визначення кваліфікаційних вимог. Це призводить до правової невизначеності у сфері професійної атестації, оскільки однакові за змістом функції виконуються за різними правилами залежно від форми організації праці.

В установчих документах СРО зазначено, що вони діють відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання».

Водночас, відповідно до підпункту 5 частини другої статті 2 Закону України «Про громадські об'єднання», дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення саморегулівних організацій, а також організацій, які здійснюють професійне самоврядування.

Таким чином, будь-які рішення про делегування повноважень Мінрозвитку СРО суперечать чинному законодавству.

2. ***Недосконаліть Порядку делегування повноважень саморегулівним організаціям у сфері архітектурної діяльності, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13.10.2014 № 282*** (зі змінами), що полягає у такому:

- відсутність процедури погодження із Мінрозвитку порядку реалізації делегованого повноваження (зміни до нього), дія якого поширюватиметься на всіх суб'єктів архітектурної діяльності, щодо яких буде реалізовуватися делеговане повноваження;
- наявність оціночних понять в умовах делегування повноважень (наявність фінансових ресурсів, достатніх для покриття витрат, пов'язаних зі здійсненням делегованого повноваження, наявність власного або орендованого за договором на строк не менше одного року приміщення, а також матеріально-технічних, інформаційних та кадрових ресурсів, достатніх для якісної реалізації делегованого повноваження);
- невизначеність кваліфікаційних вимог до членів комісії, що розглядає та перевіряє документи, подані саморегулівною організацією, а також порядку відбору кандидатів у члени такої комісії, порядку залучення до її роботи представників професійної спільноти та громадськості, відсутність процедури врегулювання конфлікту інтересів;
- не визначеність правових підстав для відкликання Мінрозвитку делегованих саморегулівній організації повноважень;
- відсутність процедури моніторингу Мінрозвитку реалізації саморегулівною організацією делегованого повноваження;
- відсутність процедури проведення перевірок фактів порушення або недотримання саморегулівною організацією вимог законодавства, внутрішніх документів, які регламентують її діяльність у частині делегованого їй повноваження;

– відсутність у ЄДЕССБ інформації щодо делегованих повноважень саморегулівним організаціям[1].

3. ***Ризик формування корупційних практик під час професійної атестації:*** чинне правове регулювання не встановлює єдиних та верифікованих процедурних стандартів проведення іспиту з професійної атестації. Відсутність нормативно визначених вимог до форми, методики та засобів контролю за процесом складання іспиту (зокрема – обов'язкової відеофіксації, автоматизованої перевірки, ідентифікації учасників) створює передумови для втручання сторонніх осіб, підміни відповідей та фальсифікацій, що суттєво підриває довіру до об'єктивності результатів оцінювання. Не враховано вимог законодавства щодо створення безбар'єрного простору, вимог до забезпечення безпеки проведення, наявності необхідної матеріально-технічної бази для проведення іспитів виключно в електронній формі. Водночас, система допуску до атестації характеризується обмеженою відкритістю: не врегульовано процедури апеляційного оскарження, повторної оцінки чи публічного доступу до статистики результатів, що суперечить принципам правової визначеності та підзвітності органів, уповноважених на проведення атестації.

Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що причина проблеми полягає у поєднанні правової невизначеності процедур атестації, нормативної фрагментарності, фактичної монополізації інституту професійної атестації та відсутності дієвих механізмів контролю, що у комплексі формує середовище, вразливе до зловживань, і ставить під сумнів ефективність професійного контролю у сфері архітектурної діяльності.

4. Недосконалість законодавства щодо страхування відповідальності виконавців послуг у сфері архітектурної діяльності: У 2014 році СРО було прийнято Стандарти професійної діяльності № 3, метою яких визначено встановлення механізму відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок виконання (надання) членами робіт (послуг) неналежної якості. У зв'язку з набранням чинності у 2021 році нової редакції Закону України «Про страхування» зазначені стандарти було оновлено, проте їх зміст залишився незмінним.

Механізм «відшкодування збитків» передбачає застосування договорів страхування цивільно-правової (майнової) відповідальності фахівців перед споживачем при здійсненні професійної діяльності. Вимоги Стандартів є обов'язковими для виконання всіма членами СРО.

Відповідно до Закону України «Про страхування» страхування відповідальності перед третіми особами належить до класу 13. Обов'язковість договору страхування випливає з положень Цивільного кодексу України, згідно з якими вимоги щодо укладення договорів страхування за окремими класами страхування чи категоріями страхових ризиків можуть бути встановлені законом. Чинне законодавство у сфері архітектурної діяльності не встановлює обов'язковість страхування відповідальності фахівців будівельної галузі перед третіми особами під час здійснення професійної діяльності.

Згідно з «Положенням про характеристики та класифікаційні ознаки класів страхування, особливості здійснення діяльності зі страхування та укладання договорів за класами страхування», затвердженим постановою Правління Національного банку України від 25.12.2023 № 182, договори страхування відповідальності (крім тих, обов'язковість яких визначена законом) укладаються з особами, які можуть бути страхувальниками відповідно до законодавства України, за умови наявності у потенційного страхувальника (або іншої визначеної у договорі особи, включаючи особу, відповідальність якої застрахована)

---

[1] Реєстр корупційних ризиків Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. Офіційний вебсайт Міністерством розвитку громад та територій України. URL: https://surl.li/cyvhew (дата звернення: 03.09.2025).

страхового інтересу, пов'язаного з об'єктом страхування. Враховуючи зазначене, вимоги Стандартів № 3 СРО щодо обов'язковості страхування потребують вдосконалення.

Незважаючи на це, Професійними стандартами інженерів з технічного нагляду, інженерів-проєктувальників та експертів будівельної галузі встановлено обов'язкову наявність у сертифікованих фахівців страхового свідоцтва (полісу, сертифіката) про страхування цивільно-правової відповідальності. Сформована практика СРО щодо видачі фахівцям кваліфікаційних сертифікатів за умови укладення договорів страхування цивільно-правової відповідальності перед третіми особами при здійсненні професійної діяльності є незаконною.

Стандартами № 3 СРО встановлено, що страхування здійснюється відповідно до умов договору страхування цивільно-правової відповідальності перед третіми особами при здійсненні професійної діяльності. Договір укладається між визначеною СРО страховою компанією (страховиком) з однієї сторони, членом СРО (страхувальником) – з другої та СРО – з третьої сторони. За рішенням керівництва СРО страховиком за договорами страхування цивільно-правової (майнової) відповідальності сертифікованих фахівців визначено лише одну компанію – «Страхова компанія «ВУСО». Договір страхування укладається щодо кожної спеціалізації (виду робіт) і найменування робіт, визначених у кваліфікаційному сертифікаті фахівця, як правило, на один рік із можливістю подальшого продовження.

Відповідно до Закону України «Про страхування» сторонами договору страхування є страховик та страхувальник. Участь третіх осіб у договорах страхування законодавством не передбачена. Таким чином, встановлена Стандартами норма про участь СРО у договорах страхування цивільно-правової відповідальності як третьої сторони суперечить вимогам законодавства. Добровільне страхування цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану особі або її майну, є поширеною практикою на ринку страхових послуг. Водночас рішення керівництва СРО про визначення єдиного страховика порушує принципи відкритості та конкурентності ринку страхових послуг і незаконно позбавляє страхувальників права вільного вибору надавача страхових послуг. Вимога укладення окремого договору страхування щодо кожної спеціалізації або виду робіт, визначених у кваліфікаційному сертифікаті, не має правового обґрунтування та призводить до значного збільшення страхових витрат.

Діяльність компенсаційних фондів, створених СРО, містить ознаки надання фінансових послуг – страхування, залучення коштів, що підлягають поверненню, та надання гарантій. Надання таких послуг СРО не має правового підґрунтя, оскільки відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» їх можуть надавати лише фінансові установи та інші особи, які отримали відповідну ліцензію. Оскільки СРО таких ліцензій не мають, створення ними компенсаційних фондів суперечить законодавству.

Не має правового обґрунтування і вимога Стандартів, за якою член СРО, що завдав збитків споживачу, зобов'язаний протягом 45 днів з дати проведення компенсаційної виплати сплатити до СРО цільовий членський внесок у розмірі такої компенсаційної виплати, якщо ризик його професійної діяльності був застрахований і збиток відшкодований страховою компанією.

Недосконаліть законодавства щодо притягнення до відповідальності осіб за правопорушення у сфері розробки, погодження, коригування та експертизи проєктної документації зумовлена такими основними чинниками:

1. Фрагментарність і відсутність системності нормативного регулювання. Чинне законодавство у сфері відповідальності за правопорушення, пов'язані з розробкою, погодженням та експертизою проєктної документації, має яскраво виражений фрагментарний характер, що проявляється у множинності розрізнених актів, відсутності єдиного підходу до визначення складів правопорушень і порядку притягнення до відповідальності. Зокрема, відсутня чітка ієрархія норм, що б забезпечувала логічний взаємозв'язок між адміністративною, цивільно-правовою та дисциплінарною відповідальністю. Нормативні акти

здебільшого встановлюють загальні або надто формалізовані підходи, не враховуючи специфіку конкретних порушень, рівень суспільної небезпеки, розмір потенційної шкоди та склад учасників правопорушення. Це сприяє виникненню правової невизначеності та створює підґрунтя для неоднозначного трактування відповідальності в межах професійної діяльності.

2. Невідповідність принципам диференціації та індивідуалізації юридичної відповідальності. Система санкцій, передбачених у чинному законодавстві, не забезпечує необхідного рівня справедливості, співмірності та ефективності відповідальності. Застосування уніфікованих штрафних санкцій незалежно від тяжкості порушення, характеру об'єкта, наслідків для суспільства та потенційної шкоди суперечить міжнародним та національним стандартам індивідуалізації юридичної відповідальності. Унаслідок цього навіть серйозні правопорушення можуть залишатися малопомітними для контролюючих органів або не супроводжуватися належними санкціями. Недостатня деталізація складів правопорушень, Відсутність чітких критеріїв оцінки ступеня вини і шкоди, а також недосконаліть механізмів розмежування відповідальності між різними суб'єктами проектної діяльності обумовлюють недостатню превентивну та виховну функцію системи притягнення до відповідальності.

3. Обмеженість інституційних та процедурних гарантій неминучості й ефективності відповідальності. Відсутність прозорих, належним чином врегульованих механізмів контролю, а також недосконаліть процедур оскарження, апеляції та публічної звітності за притягнення до відповідальності призводить до зниження ефективності правозастосування. На практиці це проявляється у формалізації контрольних функцій, низькому рівні виконання приписів контролюючих органів, можливості уникнення реальної відповідальності завдяки прогалинам у процедурному законодавстві, а також поширенні неформальних практик вирішення питань у сфері проектної діяльності. Впровадження новітніх технологій (наприклад, BIM-систем) без належного нормативного супроводу ще більше загострює проблему, оскільки формує ризики монополізації ринку, погіршує умови для дрібних і середніх проектних організацій та знижує загальний рівень конкурентності й технологічної відкритості галузі.

4. Неузгодженість загального та спеціального законодавства щодо необхідності погодження проєктної документації: Аналіз чинного законодавства засвідчує, що обов'язковість погодження проєктної документації з відповідними органами державної влади прямо передбачена низкою спеціальних законодавчих актів, зокрема у сферах енергетики, безпеки дорожнього руху та охорони культурної спадщини. Зміст таких норм свідчить про імперативний характер погоджувальних процедур у випадках, коли реалізація будівельного проєкту може впливати на функціонування критичної інфраструктури, безпеку дорожнього руху або охоронювані об'єкти культурної спадщини.

Відтак, погодження проєктної документації в окремих галузях постає не лише як адміністративна формальність, а як юридичний обов'язок, порушення якого тягне за собою визначені законом правові наслідки, включаючи припинення дії договорів приєднання, заборону проведення робіт, тощо.

Це свідчить про відсутність цілісного, уніфікованого підходу до правового регулювання погодження проєктної документації, що спричиняє численні юридичні невизначеності у практиці реалізації будівельних проєктів. Проблема має комплексний характер і зумовлена низкою структурних причин.

Водночас, у ряді спеціальних законів (у сферах енергетики, дорожнього руху, охорони культурної спадщини тощо) встановлено вимогу погодження проєктної документації як обов'язкового етапу реалізації проєкту. У таких випадках, суб'єкт господарювання або замовник змушений здійснювати дії, які прямо не передбачені базовим законодавством у сфері будівництва. Це створює юридичну колізію: з одного боку, містобудівне законодавство не

вимагає погодження, з іншого – спеціальний закон вимагає погодження як обов'язкову умову початку робіт або підключення до мереж.

Подібна нормативна неузгодженість породжує ситуації, коли:

- уповноважені органи відмовляють у погодженні або зволікають з його наданням, не маючи нормативно визначеної процедури;
- замовники не здійснюють погодження, керуючись положеннями містобудівного законодавства, що згодом розцінюється як порушення норм спеціального законодавства;
- погодження набуває невизначеного статусу – від факультативної дії до обов'язкової правової умови, при відсутності чіткого регулювання щодо його юридичної сили, строків та наслідків. Таким чином, причиною проблеми є колізія між загальним законом – Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» – та положеннями спеціального законодавства, що вводять погодження проєктної документації без належної інтеграції в єдину процедуру реалізації будівельного проєкту. Це створює правову невизначеність для замовників, проєктувальників, органів контролю, а також суттєво ускладнює процес реалізації об'єктів із міжгалузевим впливом.

Недосконаліть законодавчого регулювання щодо коригування проєктної документації породжує потенційні корупційні практики: відсутність цілісного нормативного підходу до регламентації процедур коригування проєктної документації зумовлює правову нестабільність та відкриває широкі можливості для зловживань на всіх етапах реалізації будівельного проєкту. Законодавство не формує єдиного механізму рішень, що визначають допустимість змін до проєкту, не встановлює чітких меж між змінами, що потребують повторної експертизи, та незначними коригуваннями, а також не гарантує об'єктивності при оцінці підстав для коригування. Такий підхід створює ризики зловживань, зокрема заниження класу наслідків (відповідальності) об'єкта з метою уникнення більш жорстких вимог законодавства, а також обрання недобросовісних експертних організацій, які можуть проводити експертизу з порушенням установлених норм та процедур. Таким чином, джерелом є недотримання правил нормотворчої техніки при проектуванні норм законодавства, що створює правову невизначеність.

Системні проблеми охорони культурної спадщини, історичного середовища та визначення класу наслідків об'єктів зумовлена такими основними чинниками:

1. Недостатній рівень нормативного врегулювання порядку розроблення та затвердження науково-проєктної документації у сфері охорони культурної спадщини, а також історико-архітектурних опорних планів, зумовлює нечіткість режимів використання і просторового планування: відсутність уніфікованих та деталізованих нормативних актів, що регулюють розробку, погодження та затвердження науково-проєктної документації у сфері охорони культурної спадщини призводить до правової невизначеності та суперечливого застосування вимог пам'яткоохоронного законодавства. Наслідком є ситуації, коли забудова здійснюється у межах просторових зон, для яких не встановлено або не затверджено чітких режимів використання, що створює ризики для культурної спадщини, унеможливлює передбачуваність рішень та породжує правову невизначеність щодо допустимості реалізації містобудівних проєктів.

2. Відсутність єдиного електронного публічного реєстру об'єктів культурної спадщини як інформаційно-комунікаційної системи та відкритого доступу до матеріалів історико-архітектурних опорних планів (ІАОП), а також незатвердження науково-проєктної документації у сфері охорони культурної спадщини створює ризики для проєктувальника, оскільки він формально зобов'язаний виконувати вимоги законодавства, проте без такої інформації не має можливості їх дотриматися, що потенційно створює ризик притягнення до відповідальності: Реєстр об'єктів культурної спадщини як інформаційно-комунікаційна система, який мав би слугувати комплексним джерелом даних та містити відомості про повний перелік усіх об'єктів культурної спадщини

(як національного, так і місцевого значення) а також про щойно виявлені об'єкти, не створено та не зроблено публічно доступним. У результаті залишається невирішеною проблема достовірного визначення статусу конкретного об'єкта, що безпосередньо впливає на можливість належної підготовки проектної документації. При цьому інформація про зони охорони та інші обмеження у використанні земель повинна відображатися в Державному земельному кадастрі, однак фактично такі дані внесені вкрай обмежено. Це унеможливлює для проектувальника своєчасне врахування встановлених обмежень при розробленні проектних рішень, що створює ризики невідповідності проектної документації вимогам законодавства. Перелік історичних населених місць України не оновлено, як наслідок, населені пункти, які були безпідставно включені або залишаються в цьому Переліку, продовжують стикатися з бар'єрами для міського розвитку, будівництва та землекористування, такими як: отримання погодження від уповноважених органів охорони культурної спадщини для будівництва на земельних ділянках (включаючи земляні роботи), зобов'язання розробляти та затверджувати дорогий ІАОП, фінансовий тягар якого лягає на місцеву громаду, при цьому процес затвердження часто затягується на роки, що також перешкоджає розвитку територій, містобудівним процесам та створює перешкоди для вільного використання землі. Значною проблемою також є вкрай низький рівень наповнення Державного земельного кадастру відомостями про встановлені обмеження в історичних ареалах, що ускладнює розроблення проектної документації на будівництво, створює бар'єри для будівельної діяльності, підвищує інвестиційні ризики та ускладнює реалізацію проєктів, провокує конфлікти та завдає шкоди культурній спадщині.

3. Надмірна дискреція органів охорони культурної спадщини у визначенні статусу об'єкта, прийнятті рішень про занесення до реєстрів або встановлення обмежень створює передумови для зловживань, корупції та судових спорів: відсутність чітких процедур щодо надання адміністративних послуг у сфері охорони культурної, а також надмірної дискреції при вирішення питання щодо надання статусу об'єкту культурної спадщини або встановлення режимів використання та визначення зон охорони сприяє прийняттю суб'єктивних або політично вмотивованих рішень, нерівності у застосуванні закону, уможливлює тиск на забудовників, формує сприятливий ґрунт для виникнення конфліктів інтересів, судових процесів та зловживань адміністративними ресурсами. Без чіткої правової бази та визначених повноважень органів охорони культурної спадщини інвестори не мають доступу до повної інформації щодо обмежень у використанні будівель та землекористуванні. Закон України від 28.04.2021 № 1423-IX встановив, що використання земель у межах територій пам'яток культурної спадщини, історико-культурних заповідників, охоронюваних археологічних територій, буферних зон та історичних ареалів підлягає спеціальним обмеженням. Межі та режими використання таких територій повинні визначатися науково-проєктною документацією і затверджуватися уповноваженими органами. До затвердження науково-проектної документації з визначення меж і режимів використання зон охорони пам'яток культурної спадщини діють нормативно визначені межі зон охорони пам'яток: 100 метрів у межах населених пунктів та 300 метрів поза ними - від межі території пам'ятки, історико-культурного заповідника, історико-культурної заповідної території. Згідно з нормативно визначеним режимом використання зони охорони, у межах таких зон заборонено нове будівництво та істотна зміна низки параметрів існуючих об'єктів. Відомості про ці обмеження підлягають внесенню до Державного земельного кадастру, а також містобудівного кадастру, Проте відсутність затверджених підзаконних актів, які регулювали б порядок розроблення та затвердження науково-проектної документації щодо визначення меж та режимів використання територій щодо яких встановлюються обмеження у використані земель, пов'язані з необхідністю охорони об'єктів культурної спадщини, унеможливлює повноцінне застосування закону. Окрім цього, об'єкти культурної спадщини можуть бути незаконно вилучені з офіційних реєстрів або втрачати статус охоронних,

зростають ризики втрати пам’яток або встановлення обмежень на використання будівель чи земельних ділянок уже після їх передачі без належного нормативного врегулювання.

Наслідки проблеми

1. Необґрунтоване збільшення видатків (у тому числі бюджетних) на реалізацію проектів та неефективне використання ресурсів: порушення при проектуванні (у тому числі при складанні кошторисних розрахунків) може призвести до штучного збільшення витрат, перевитрат будівельних матеріалів, людських, фінансових та часових ресурсів.
2. Погіршення інвестиційного клімату: інвестори, зіштовхуючись із непрозорими, затратними або непередбачуваними умовами для реалізації проектів, відмовляються від вкладень, що гальмує реалізацію економічно вигідних проектів, які потенційно могли б наповнювати бюджет та створювати робочі місця.
3. Завдання шкоди життю, здоров’ю, безпеці та комфорту фізичних осіб: порушення при проектуванні та експертизі проєктної документації на будівництво може призвести до зведення неякісних об’єктів нерухомості, які загрожуватимуть життю та здоров’ю осіб, завдаватимуть шкоди комфорту людей та довкіллю.
4. Спотворення конкуренції на ринку: делегування повноважень лише одній саморегулівній організації за напрямком, а також можливість зловживань при отриманні кваліфікаційних сертифікатів створює монополію, яка витісняє добросовісних учасників ринку та сприяє встановленню непрозорої практики доступу до ринку.
5. Завдання шкоди довкіллю: неякісна проєктна документація на будівництво може призвести до погіршення екологічного стану (забруднення повітря, водойм, знищення зелених зон, водних ресурсів тощо).
6. Спотворення історичного вигляду населених місць та зниження естетичної цінності міського середовища: неврахування історико-культурного контексту та ландшафтних особливостей формує візуально та функціонально неякісне міське середовище, що негативно впливає на ідентичність міста та комфорт мешканців.