

Пропозиції законодавчих змін

*Непрозорість ДАБІ як чинник  
для корупційних ризиків*

Євгенія Гайфер  
Олександр Мельниченко

Чернівці - 2019



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

*Ці пропозиції законодавчих ініціатив (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що реалізується Фондом Інновацій і Розвитку. А також на основі моніторингу будівельної галузі та виявлених проблем і недоліків на етапах отримання та надання дозвільних документів на будівництво і порушення будівельних умов при будівництві, що супроводжуються корупційними чинниками.*

*Ці пропозиції націлені законодавче врегулювати потребу відкритості, публічності та прозорості державних контролюючих органів у сфері будівництва. А також збільшити відповідальність за порушення відповідних норм і корупційні прояви, що супроводжуються змовами з забудовниками для особистого збагачення, внаслідок безпідставної видачі дозволів на будівництво або навпаки, безпідставної заборони для проведення будівництва.*

*Основними адресатами цього дослідження Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.*

Г



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## 1. Проблема

В Україні за останні кілька місяців обсяги будівельних робіт зросли близько на 26 %. Так наприклад за даними, Державної служби статистики України за підсумками січня-травня 2019 року у порівнянні з аналогічним періодом минулого року індекс будівельної продукції склав 126,3%.<sup>1</sup> Водночас, досі будівельний бізнес в Україні вважається однією з найкорумпованіших сфер. Зокрема, “Український клуб нерухомості” спільно з Business Ombudsman Council в Україні провели дослідження рівня корупції в будівельній галузі. Його суть полягала в анонімному опитуванні забудовників про особливості будівництва житлової та комерційної нерухомості в Україні. Результати проведеного дослідження підтвердили - державні контролюючі органи є найбільш корумповані. Найчастіше корупцію фіксували на етапах реалізації проектів, через численну кількість необхідних дозволів на проведення будівництва та здачі в експлуатацію вже збудованої будівлі. Зокрема, понад 58% забудовників у Києві та 43% в регіонах - зазначили, що корупційні прояви переважно сконцентровані на етапах отримання погоджень та дозволів від органів контролю на відповідне будівництво.

За даними будівельних компаній саме грошова винагорода, а це зазначили 91,7 % опитаних є найбільш поширеною формою корупції. Понад 70% респондентів відзначили, що найчастіше корупція фіксується на рівні керівників управлінь та підрозділів контролюючих органів.

І найголовніший підсумок дослідження: 50% опитаних вважають, що рівень корупції в будівельній сфері за останні 2 роки суттєво не змінився. А представники галузі скептично ставляться до швидких і ефективних змін: понад 58% опитаних не розраховують на те, що ситуація якось поліпшиться в найближчий рік-два.<sup>2</sup>

Проте і самі забудовники в такій ситуації є зацікавленою стороною, які можуть порушувати правила будівництва. Зокрема, як повідомляє Володимир Копоть, засновник компанії Monitor Estate, що спеціалізується на юридичному online-аудиті первинного ринку житла в Україні. "У Києві 107 об'єктів житлового будівництва, а це понад 51% від загальної кількості новобудов, зводяться на землях з неналежним цільовим призначенням. Окрім цього без отриманих дозволів на виконання будівельних робіт зводиться 101 об'єкт, що становить 48% від загальної кількості"<sup>3</sup>. За словами експерта, без необхідних ліцензій на виконання будівельних робіт зводиться 12 об'єктів (5% від загальної кількості новобудов), ще 125 будівництв відбувається за наявності податкового боргу у забудовників.

1 [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/ibd/ibpvp/ibpvp\\_u/ibpvp\\_2019\\_u\\_ok.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/ibd/ibpvp/ibpvp_u/ibpvp_2019_u_ok.htm)

2 <https://www.epravda.com.ua/news/2019/07/10/649552/>

3 <https://business.ua/news/5940-u-kievi-narakhuvai-152-rizikovikh-ob-ekta-zhitlovogo-budivnitstva>



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

Однак, в цьому випадку державні органи, що контролюють цю галузь мають керуватися виключно стандартними правилами, адже механізм погодження має бути максимально чіткий та прозорий, не лише для учасників цієї ситуації, а й для будь-кого бажаного.

Тобто такі результати дослідження є підтвердженням того, що будівельна галузь потребує суттєвих реформ, адже з однієї сторони ми маємо корумпованість чиновників контролюючих будівельну галузь з іншої неконтрольованість дій забудовника, що може бути наслідком або передумовою останнього.

Законною підставою для будь-якого будівельного або архітектурного проекту є дозвільні документи на будівництво. Будівельна документація надається замовнику відповідними інстанціями, а саме Державною архітектурно-будівельною інспекцією. Основна мета контроль виконання нормативів правил, вимог і умов містобудівного законодавства.

Відповідно до Законодавства України існує 2 поняття дозволу на будівництво: дозвіл на будівництво - сукупність процесів і етапів зведення архітектурного об'єкта в Україні; дозвіл на будівництво (дозвіл або декларація) - офіційний документ, який видає Державна архітектурно-будівельна інспекція (ДАБІ). ДАБІ України надає громадянам дозвільні та реєстраційні послуги, а також консультації щодо будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів.

Держархбудінспекція, зокрема:

- реєструє повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт. У разі неналежного оформлення цих документів повертає їх суб'єктам подання;
- видає дозволи на виконання будівельних робіт (щодо об'єктів з середнім (СС2) та значним (СС3) класом наслідків), відмовляє у видачі цих дозволів та у визначених законодавством випадках їх анулює;
- приймає в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (видає відповідні сертифікати, реєструє декларації про готовність об'єкта до експлуатації та повертає такі декларації);
- веде реєстр отриманих повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних робіт;
- зареєстрованих декларацій про початок виконання підготовчих і будівельних робіт;
- виданих дозволів на виконання будівельних робіт;
- зареєстрованих декларацій про готовність об'єкта до експлуатації та виданих сертифікатів;
- повернутих декларацій та відмов у видачі таких дозволів і сертифікатів;



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізується  
Фондом Інновацій та Розвитку

- а також виданих ліцензій провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури.<sup>4</sup>

Процедура отримання документів для будівництва залежно від категорії складності будівництва.

- Будівельний паспорт

Для отримання будівельного паспорта замовник звертається до відповідного уповноваженого органу містобудування та архітектури із відповідною заявою також потрібно копії документів, що засвідчують право власності, ескізні наміри забудови (виконується у довільній графічній та текстовій формі і містить інформацію щодо місця розташування будівель та споруд на земельній ділянці, відстаней до меж сусідніх земельних ділянок та розташованих на них об'єктів, інженерних мереж і споруд, фасадів та планів поверхів об'єктів із зазначенням габаритних розмірів, переліку систем інженерного забезпечення, у тому числі автономного, що плануються до застосування, тощо).

Проектування на підставі будівельного паспорта здійснюється без отримання містобудівних умов та обмежень. На підставі отриманого пакета документів структурний підрозділ уповноваженого органу містобудування та архітектури визначає відповідність намірів забудови земельної ділянки вимогам чинної містобудівної документації на місцевому рівні, планувальним рішенням проектів садівницьких та дачних товариств, державним будівельним нормам, стандартам і правилам та за його результатами протягом десяти робочих днів.<sup>5</sup> Надається на безоплатній основі.

- Містобудівні умови і обмеження.

Це документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією. Для отримання містобудівних умов та обмежень замовник звертається до відповідного уповноваженого органу містобудування та архітектури Містобудівний розрахунок не є стадією проектування і розробляється та надається у довільній формі з доступною та стислою інформацією про основні параметри об'єкту будівництва та його техніко-економічні показники (назва об'єкту, поверховість, площа забудови, загальна площа об'єкту, відповідність щільності забудови (при житловому будівництві) та інша інформація, яка на думку інвестора дає

<sup>4</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3038-17#n497>

<sup>5</sup> [https://dabi.gov.ua/images/dzpr/1\\_otrymannya\\_bud\\_pasporta.pdf](https://dabi.gov.ua/images/dzpr/1_otrymannya_bud_pasporta.pdf)



повне уявлення про його наміри). Надання містобудівних умов надаються на безоплатній основі. <sup>6</sup> Проте в 2017 році відповідно до частини третьої статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та з метою приведення нормативно-правових актів Мінрегіону у відповідність до Закону України від 17 січня 2017 року № 1817-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, щодо удосконалення містобудівної діяльності» затверджено перелік будівництва, для проектування яких містобудівні умов та обмеження не додаються.

Зокрема:

- Об'єкти виробничої потужності гірничих підприємств та буріння свердловин з видобутку природних ресурсів за межами населених пунктів.
- Влаштування систем опалення, вентиляції, водопостачання, водовідведення, газопостачання, силових та слабкострумів систем, які забезпечують потребу основного функціонального призначення будівель і споруд, а також дахових сонячних електростанцій.
- Реконструкція водозахисних дамб, каналів, берегоукріплення з облаштуванням елементами благоустрою та гідротехнічних споруд на дамбах і каналах.
- Реконструкція, технічне переоснащення існуючих колій, земляного полотна, будівель та споруд колійного господарства, що виконуються в межах встановленої смуги відведення, без зміни зовнішніх геометричних параметрів.
- Реконструкція залізничних пасажирських платформ, постів на залізничних переїздах без зміни зовнішніх геометричних параметрів.
- Облаштування автомобільних доріг елементами благоустрою, влаштування систем сигналізації та регулювання дорожнього руху, освітлення аварійно небезпечних ділянок і штучних споруд.
- Заміна повітряних ліній електрозв'язку на кабельні.
- Встановлення малих архітектурних форм, зовнішньої реклами, огороження територій та ділянок, реконструкція елементів благоустрою без знесення інших споруд чи комунікацій.
- Дитячі та спортивні майданчики, передбачені містобудівною документацією, всі типи озеленення, благоустрій прибудинкових територій.
- Нове будівництво та реконструкція об'єктів загальновійськового і спеціального призначення безпосередньо на території діючих військових частин (підрозділів), установ, організацій Збройних Сил України.<sup>7</sup>

- Початок будівництва

підготовчі роботи здійснюються індивідуально в залежності від об'єктів різної категорії складності з підготовки земельної ділянки, влаштування огороження

<sup>6</sup> [https://dabi.gov.ua/images/dzpr/2\\_otrymannya\\_mistobudivnyh\\_umov.pdf](https://dabi.gov.ua/images/dzpr/2_otrymannya_mistobudivnyh_umov.pdf)

<sup>7</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1437-17>



будівельного майданчика та знесення будівель і споруд, порушення елементів благоустрою в межах відведеної земельної ділянки, вишукувальні роботи, роботи із спорудження тимчасових виробничих та побутових споруд, необхідних для організації і обслуговування будівництва, улаштування під'їзних шляхів, складування будівельних матеріалів, підведення тимчасових інженерних мереж, а також з винесення інженерних мереж та видалення зелених насаджень. Підготовчі роботи можна виконувати на об'єктах незалежно від категорії складності на підставі поданого до органу державного архітектурно-будівельного контролю повідомлення.<sup>8</sup>

А це означає, що до ДАБІ необхідно надати повний пакет документів – на земельну ділянку, містобудівні умови і обмеження, експертний висновок і проект. Тільки за наявності цих документів та після їх перевірки забудовник може отримати дозвіл. І це будівництво буде законним. А після будівництва відповідні органи здійснюють перевірки та прийняття в експлуатацію. Що супроводжується також чисельною кількістю відповідних документів.

Практично кожний з описаних етапів отримання дозвільних документів на будівництво в Україні може супроводжуватися корупційними чинниками. Вони можуть бути за наявності невідповідностей документів для будівництва, а також при правильності їх оформлення. Ці чинники можуть свідчити і як про непрозорий механізм видачі дозвільних документів. Безвідповідальність забудовників і як наслідок корупційна діяльність органів ДАБІ, а відтак і порушення умов та правил будівництва або повна відсутність дозволів на таке будівництво.

<sup>8</sup> [https://dabi.gov.ua/images/dzpr/31-1\\_vykonannya\\_pidgotovchyh\\_robit.pdf](https://dabi.gov.ua/images/dzpr/31-1_vykonannya_pidgotovchyh_robit.pdf)



## 2. Світовий досвід

Словенія – перша з пострадянських країн, що увійшла до складу Європейського союзу та НАТО. Її досвід перебудови у різних сферах діяльності вартий уваги, особливо у світлі реалізації Україною положень Угоди про асоціацію з ЄС. Протягом останніх 10 років у Словенії успішно відбувся процес спрощення отримання дозволу на будівництво.

Першочергово, інвестор, який вирішив будувати, повинен пройти процедуру визначення відповідної земельної ділянки, яка полягає в отриманні документу про просторове планування від органів місцевого самоврядування. Цей документ має вирішальне значення для визначення можливостей будівельних планів інвестора.

Другий процедурний етап отримання дозволу на будівництво полягає у розробці проекту, у якому інвестор підписує контракт із забудовником/ архітектором.

Третій етап включає запит дозволу на будівництво. Запит має бути поданим до спеціальної адміністративної одиниці (децентралізовані організаційні одиниці національного уряду, що надають адміністративні послуги від імені різних міністерств – своєрідні Центри надання адміністративних послуг). Запит складається з проектною документацією, отриманою від забудовника (архітектора), свідоцтва про право на будівництво ( підтвердження оренди/власності певної земельної ділянки)(в разі, якщо право не підтверджено в земельній книзі). Після чого компетентний адміністративний орган проводить процедуру слухання.

Компетентний адміністративний орган також повинен перевірити:

- чи будівельний проект відповідає документації про просторове планування;
- проектна документація підготовлена фізичною / юридичною особою, яка відповідає законодавчим вимогам;
- проектна документація містить усі необхідні компоненти та отримані необхідні дозволи;
- сплачено всі збори та внески;
- інвестор має законне право на будівництво;
- проектна документація свідчить про те, що пропонуванний об'єкт підключений до комунальної служби.<sup>9</sup>

Хорватія - остання країна, що наразі приєдналася до ЄС. Держава досі перебуває на стадії оптимізації певних видів діяльності, зокрема й процедури отримання дозволу на будівництво.

Підготовчий етап в першу чергу передбачає перевірку можливості побудови окремого об'єкта. Початковий документ - це план забудови, який включає текстову частину (положення щодо виконання плану забудови) та графічну (картографічну) частину. План забудови складається відповідно до підзаконного акту (у якому передбачається

<sup>9</sup> Jovanović T., Aristovnik A. and Rogić Lugarić T. A COMPARATIVE ANALYSIS OF BUILDING PERMITS PROCEDURES IN SLOVENIA AND CROATIA: DEVELOPMENT OF A SIMPLIFICATION MODEL [Електронний документ].- Режим доступу: <https://bib.irb.hr/datoteka/798201.1.pdf>





дотримання певних принципів та номінальних технічних стандартів при його формуванні та виконанні). Також необхідно перевірити відповідність ймовірної забудови планам розбудови міста і спеціальними правилами, наприклад, вимогам (вимоги, які залежать від типу будівлі, розташування підприємства, від вимог до підключення). Після чого потрібно отримати акт про місцезнаходження, який не є адміністративним актом, виданим адміністративними органи, на території яких знаходиться земля (максимальний період очікування 8 днів).

Процедура, що передує поданню заяви на отримання дозволу на будівництво, включає:

- перевірку необхідних актів і складових дозволу на будівництво (наприклад, дозвіл на розміщення);
- складання остаточного будівельного проекту (узгодженого з законами і підзаконними актами);
- отримання схвалення після остаточної перевірки проекту (на основі гармонізації проекту зі спеціальними правилами і / або вимогами).

Після чого інвестор подає заявку на отримання дозволу на будівництво до спеціалізованого органу будівельної промисловості.

Якщо при перевірці у спеціалізованому органі всієї необхідної документації не буде виявлено жодних порушень та всі вищезгадані вимоги будуть дотримані, то розпочинається процес укладання (планування) дорожнього покриття до об'єкту будівництва, під'єднання до водопровідної та каналізаційної системи населеного пункту, а також до електромережі низької напруги.

Окрім того, після отримання дозволу на будівництво інвестор повинен письмово повідомити про початок будівельних робіт не пізніше, ніж за вісім днів до початку власне будівельних робіт. Звіт повинен містити елементи, визначені законом, наприклад, дата видачі дозволу на будівництво, особу підрядника та інженера з моніторингу. Компетентний орган повинен протягом п'яти днів після отримання звіту повідомити про це відповідні органи, наприклад: будівельну інспекцію, інспекцію з питань праці та органи, уповноважені встановлювати комунальні послуги.

Цікавим є факт, що з огляду на важливість туризму для Хорватії, представницький орган місцевого самоврядування може встановити для конкретних типів будівель в конкретній галузі період в майбутньому календарному році і час доби протягом яких земельні та будівельні роботи заборонені.<sup>10</sup>

10 Jovanović T., Aristovnik A. and Rogić Lugarić T. A COMPARATIVE ANALYSIS OF BUILDING PERMITS PROCEDURES IN SLOVENIA AND CROATIA: DEVELOPMENT OF A SIMPLIFICATION MODEL [Електронний документ].- Режим доступу: <https://bib.irb.hr/datoteka/798201.1.pdf>



### 3. Вирішення проблеми

Якщо проаналізувати попередній опис проблеми то загалом в системі архбудконтролю є багато проблем - це не прозорість та не ефективність контролю, низька якість послуг, корупційні ризики. Очевидно що Україна потребує ефективного та прозорого контролю будівельної галузі.

Відтак необхідно:

- На законодавчому рівні зробити ДАБІ максимально прозорим органом з єдиною електронною системою у будівництві. Що передбачатиме висвітлення всіх етапів отримання дозвільних документів для будівництва, не лише для учасників процесу, а для всіх бажаючих, зокрема розробити механізми на отримання дозволів через ЦНАПи. Що зменшить корупційні ризики у зв'язку зі зменшенням безпосереднього контакту із державними службовцями.

Такі зміни мають мінімізувати чинники корупційної складової, необґрунтовані відмови ДАБІ, а також не дозволить спекулювати на питаннях дозволів і відведених місць для будівництва недобросовісним забудовникам. Також це вирішить проблему взаємодії замовників та виконавців будівництва з органами місцевого самоврядування. Та тих хто дотичний до цього. Дасть змогу збирати та накопичувати і обліковувати і систематизувати інформацію у будівництві.

- Продовжити створення електронного кабінету забудовника, який в тестовому режимі повинен був працювати з 2 вересня 2019 року. Проект створений ДАБІ та фондом “Євразія” що дасть можливість усунути вплив людського фактору. Таким чином це зведе до мінімуму можливість корупційних ризиків між замовниками будівництва та органами держархбудконтролю.
- Створити консолідовану інформацію про об’єкти, їх ліцензування, вихідні дані, енергосертифікати тощо.
- Створити максимальний контроль за роботою будівництва громадськістю: громадські ради при Державній архітектурно-будівельній інспекції, як один з контролюючих механізмів прозорої співпраці державних органів та будівельні організації та об’єднання з громадських організацій бажаючих долучитися до контролю за будівництвом на всіх його етапах.
- Проводити активну інформаційну кампанію для громадян про надання послуг ДАБІ.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

#### 4. **Комунікаційна стратегія**

- Просування ідей законодавчих змін щодо прозорості ДАБІ через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів з громадськими організаціями, які дотичні до державних контролюючих органів у сфері будівництва;
- Проведення інформаційних заходів з представниками керуючих та інвестиційних компаній, представниками державних органів щодо перспектив розвитку прозорого будівельного ринку України.
- Проведення інноваційних форумів для популяризації галузі будівництва.
- Залучення міжнародних організацій, вітчизняних громадських організацій для популяризації теми прозорого ДАБІ в Україні.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## Список використаної літератури

1. Державна служба статистики України  
[http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/ibd/ibpvp/ibpvp\\_u/ibpvp\\_2019\\_u\\_ok.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/ibd/ibpvp/ibpvp_u/ibpvp_2019_u_ok.htm)
2. Роз'яснення щодо порядку отримання будівельного паспорта забудови земельної ділянки [https://dabi.gov.ua/images/dzpr/1\\_otrymannya\\_bud\\_pasporta.pdf](https://dabi.gov.ua/images/dzpr/1_otrymannya_bud_pasporta.pdf)
3. Роз'яснення щодо порядку отримання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки  
[https://dabi.gov.ua/images/dzpr/2\\_otrymannya\\_mistobudivnyh\\_umov.pdf](https://dabi.gov.ua/images/dzpr/2_otrymannya_mistobudivnyh_umov.pdf)
4. РОЗ'ЯСНЕННЯ щодо порядку отримання права на виконання підготовчих робіт  
[https://dabi.gov.ua/images/dzpr/31-1\\_vykonannya\\_pidgotovchyh\\_robir.pdf](https://dabi.gov.ua/images/dzpr/31-1_vykonannya_pidgotovchyh_robir.pdf)
5. Наказ міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 06.11.2017 Про затвердження Переліку об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1437-17>
6. Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності”  
<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3038-17#n497>
7. Економічна правда. Електронний ресурс  
<https://www.epravda.com.ua/news/2019/07/10/649552/>
8. Jovanović T., Aristovnik A. and Rogić Lugarić T. A COMPARATIVE ANALYSIS OF BUILDING PERMITS PROCEDURES IN SLOVENIA AND CROATIA: DEVELOPMENT OF A SIMPLIFICATION MODEL [Електронний документ].- Режим доступу:  
<https://bib.irb.hr/datoteka/798201.1.pdf>



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізується  
Фондом Інновацій та Розвитку