

02.04.2020

Комітет з питань організації державної
влади, місцевого самоврядування,
регіонального розвитку та
містобудування Верховної Ради

України

*Щодо реформування ДАБІ та
створення нових ЦОВВ*

Шановні панове!

Експертами ВГО «Український клуб нерухомості» проведено аналіз Постанов КМУ № 218 та 219 від 13.03.20 щодо оптимізації органів державного архітектурно-будівельного контролю (далі – Постанови КМУ).

При розробці законодавчих актів, спрямованих на реформування сфери архітектурно-будівельного контролю, просимо враховувати наступне.

1. В ході відкритого засідання Кабінету Міністрів України від 13.03.20 Прем'єр-міністром кілька разів згадувалося про впровадження концепції реформування галузі будівництва та архітектурно-будівельного контролю (далі – Концепція), першим кроком реалізації якої є прийняття Постанов КМУ.

Маємо зауважити, що на дату цього листа, нам невідомо про існування Концепції як документу. Ані форма, ані зміст Концепції **не були належним чином доведені до експертної спільноти і жодного обговорення не проходили**. Як наслідок, розробка Постанов КМУ була здійснена без залучення учасників ринку і без врахування напрацювань та вимог профільних асоціацій ринку.

2. **Тези Концепції, а також прийняті Постанови КМУ без внесення змін до законів створюють конфлікт** із існуючим законодавчим регулюванням, тобто із нормативними актами вищої юридичної сили.

На підтвердження наведеного твердження наводимо наступні приклади.

По-перше, ч.3 ст.37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі – Закон) визначає **вичерпний** перелік документів, які подаються для отримання дозволу. Постанова КМУ № 218 незаконно розширює цей перелік, вимагаючи подавати, зокрема, не передбачений жодним нормативним документом «лист уповноваженого органу містобудування та архітектури про те, що для проектування даного об'єкта будівництва містобудівні умови та обмеження не надаються».

По-друге, ч.4 ст.37 Закону визначає **чотири** підстави для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт, натомість, Постанова КМУ № 218 згадує лише про **дві** підстави для відмови, які Законом не виокремлюються, а саме: «невідповідність цільового призначення земельної ділянки та наявність у поданих документах порушень містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки». Зауважимо, що перша з підстав, не є достатньо конкретною, адже незрозуміло, чому має відповідати цільове призначення (певне, наміру забудови) і що саме мається на увазі – категорія цільового призначення (ст.19 ЗК України), вид її використання чи вид цільового призначення (визначений КВЦПЗ).

По-третє, створення Постановами КМУ одночасно **двох** ЦОВВ, які реалізують державну політику з питань державного контролю та нагляду (ДІМУ та ДССМУ) не відповідає ч.3 ст.6 Закону, яка до органом державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду визначає **єдиний** центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Таким чином, прийняття Постанов КМУ створює істотні ризики **порушення принципу правової визначеності та належного врядування** в діяльності органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Наслідком цього є загроза оскарження в судах із наступним скасуванням як положень Постанов КМУ, так і рішень утворених/реорганізованих ЦОВВ (дозволів на виконання будівельних робіт, відмов у її видачі) тощо.

3. Магістральними ідеологічними засадами Концепції є: **(i)** розчленування існуючої системи на 3 ЦОВВ, **(ii)** перехід в короткостроковій перспективі до повідомного принципу початку

будівельних робіт на об'єктах всіх категорій складності; **(iii)** відмови від ліцензування на користь професійної атестації фізичних осіб як єдиного механізму допуску на ринок та виводу з ринку його суб'єктів. Саме сукупність цих елементів, за задумом розробників Концепції, має призвести до стійкого позитивного ефекту із зменшення корупції у галузі.

Експертна спільнота **не поділяє** ентузіазму у втіленні заявленої мети, і має обґрунтовані сумніви в успішності заходів, що вже почали втілюватися внаслідок прийняття Постанов КМУ, з огляду на наступне.

1) **По-перше, формальний поділ існуючої системи архітектурно-будівельного контролю та нагляду шляхом простого виокремлення кількох її елементів сам по собі неспроможний досягти поставленої мети.** Вкотре звертаємо увагу, що для прогресу реформи першим кроком **має бути аналіз і перегляд обсягу повноважень органів архітектурно-будівельного контролю із прийняттям відповідних законів.** Лише після цього наступним кроком має слугувати приведення організаційної структури у відповідність до оновленого адекватного обсягу повноважень із посиленням інституційної спроможності нової структури, що прийде на зміну старої. В іншому випадку, ми матимемо і вже **маємо хаос від знищення однієї системи без створення нової.**

2) **По-друге, повне усунення від елементів контролю на першому етапі (отримання дозволу і старту будівництва) без перегляду контрольно-наглядових повноважень неминуче призведе до двох негативних наслідків.**

–Перший наслідок - **розбалансування приватно-публічних інтересів із сплеском кількості самочинних будівництв;**

–Другий - концентрація органів контролю (ДІМУ) не на загальній превенції порушень, а на карально-інспекційній складовій, що призведе до **сплеску корупційних ризиків** на етапі від початку будівництва до реєстрації права власності збудованого об'єкту. Створення ДІМУ із отриманням у спадок від ДАБІ всього втручально-карального функціоналу змістить корупціогенні фактори з видачі дозвільних документів/прийняття в експлуатацію на проведення перевірок будов.

Отже, досягнення стійкого позитивного ефекту із зменшення корупції у галузі буде нездійсненним. Полегшення входу на ринок лише дозволить

збільшити корупційну складову за рахунок росту числа потенційних «клієнтів» ДАБІ/ДІМУ.

Із прикрістю вчергове констатуємо, що **завдання перегляду контрольно-наглядової функції із акцентом на захисті публічних інтересів при здійсненні будівельної діяльності** (припиненні самочинного будівництва; попередженні порушень нормативно-правових та нормативно-технічних актів, що створюють загрозу безпеці людей) як першого логічного кроку на шляху реформи **виконано не було**.

3) По-третє, **симуляція реформи** шляхом прийняття поспішних і невиважених кроків відволікає увагу від неминучої необхідності докорінного перегляду моделі архітектурно-будівельного контролю **насамперед на рівні прийняття законів**. Подекуди, внаслідок суперечності Постанов КМ нормам вищої юридичної сили, запропоновані Урядом рішення несуть ризики істотного погіршення ситуації через створення правової невизначеності, отже є шкідливими.

До цього листа додаємо пропозиції експертів Українського клубу нерухомості щодо реформи архітектурно-будівельного контролю, які зберігають свою актуальність.

Підтверджуємо свою готовність до конструктивного діалогу та всілякої підтримки законодавчого забезпечення реформ.

З повагою,

СЕО та засновник
ВГО «Український клуб нерухомості»

О.Соловей

Співголова Комітету з питань права
ВГО «Український клуб нерухомості»

В.Кисіль

Пропозиції експертів ВГО «Український клуб нерухомості» щодо

реформування системи архітектурно-будівельного контролю та нагляду

Система архітектурно-будівельного контролю та нагляду, що наразі функціонує в країні, не задовольняє потреби ринку та штучно гальмує розвиток будівельної галузі. Така ситуація негативно відбивається на залученні інвестицій до ринку нерухомості України, стримує ріст валового внутрішнього продукту, створює корупціогенні фактори у роботі будівельної галузі.

Головними вадами існуючої системи архітектурно-будівельного контролю та нагляду є:

1. Відсутність чіткого формулювання **мети** діяльності системи архітектурно-будівельного контролю та нагляду, якими мають насамперед бути:
 - (а) СЕРВІСНІ ФУНКЦІЇ - надання адміністративних послуг у галузі будівництва;
 - (б) КОНТРОЛЬНІ ФУНКЦІЇ - захист публічних інтересів при здійсненні будівельної діяльності (припинення самочинного будівництва; попередження порушень нормативно-правових та нормативно-технічних актів, що створюють загрозу безпеці людей);
2. Надмірність функціоналу, що не дозволяє ДАБІ концентруватися на здійсненні основних повноважень щодо реалізації мети діяльності системи архітектурно-будівельного контролю та нагляду;
3. Перевага втручально-каральних функцій у діяльності ДАБІ над сервісно-консультативними, що не дозволяє досягти балансу між потребами ринку та публічними інтересами;
4. Неефективна побудова процесів здійснення контрольних-наглядових повноважень та надання адміністративних послуг;
5. Неефективна організаційна структура ДАБІ, що зумовлює інституційну слабкість й неспроможність як задовольнити потреби ринку, так і забезпечити досягнення публічних інтересів;

6. Абстрактність і відсутність диференційованості складів адміністративних правопорушень за якими здійснюється притягнення до відповідальності органами ДАБІ;
7. Відсутність практики надання якісних та змістовних роз'яснень з питань, що належать до компетенції ДАБІ;
8. Численні прояви корупції, що на думку учасників ринку набула системного характеру, а також відсутність дієвих механізмів у попередженні і запобіганні їй;
9. Можливість ДАБІ України втручатися у реєстраційні дії територіальних органів ДАБІ та відсутність автоматичної реєстрації.

Для подолання зазначених вище вад пропонуються наступні механізми реформування системи архітектурно-будівельного контролю та нагляду:

	<i>Вада</i>	<i>Механізм усунення</i>	<i>Результат</i>
1.	Мети діяльності системи архітектурно-будівельного контролю та нагляду не відповідає очікуванням ринку	Перегляд і зміни законодавства щодо завдань діяльності ДАБІ	Законодавство закріплює дві основні мети діяльності системи: 1. СЕРВІСНУ з надання адміністративних послуг; та 2.КОНТРОЛЬНУ із захисту публічних інтересів у будівельній діяльності.
2.	Надмірність функціоналу ДАБІ	А. Аудит повноважень ДАБІ на предмет їх відповідності меті діяльності системи; Б. Виключення повноважень, що є надмірними і такими, що не відповідають меті діяльності. В. Запровадження ефективних механізмів реагування на істотні випадки порушення містобудівного законодавства, визначення критеріїв "істотності" таких випадків.	ДАБІ виконує лише ті повноваження, які є необхідними і достатніми для виконання сервісних та контрольних функцій. Контрольну функцію обмежено захистом публічних інтересів при здійсненні будівельної діяльності, а саме: <ul style="list-style-type: none"> - припиненням самочинного будівництва; - попередженням порушень нормативно-правових та нормативно-технічних актів, що створюють загрозу

			<p>безпеці людей.</p> <p>ДАБІ виключено з процесу приймання в експлуатацію усіх об'єктів, крім об'єктів, що можуть створювати підвищену небезпеку (наприклад, житло вище 4 поверхів і т.п.).</p> <p>ДАБІ отримує можливість оперативно реагувати на істотні правопорушення.</p>
3.	<p>Перевага втручально-каральних функцій над адміністративно-сервісними</p>	<p>Законодавче закріплення пріоритету функцій ДАБІ з надання адміністративних послуг та консультативно-дорадчих функцій над контрольно-наглядовими:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Затверджено детальні технологічні картки із надання усієї номенклатури адміністративних послуг усіма територіальними підрозділами ДАБІ та центральним апаратом; - створено єдину систему електронного документообігу з 	<p>Пріоритетами діяльності ДАБІ є в порядку спадання:</p> <ul style="list-style-type: none"> - надання адміністративних послуг; - виконання консультативно-дорадчих функцій; - превенція порушень у будівельній діяльності; - здійснення контрольно-наглядових повноважень; - притягнення до відповідальності.

		<p>включенням до неї учасників будівельної діяльності;</p> <ul style="list-style-type: none"> - впровадження механізму контролю за неналежним наданням адміністративних послуг та відповідальності за порушення у наданні послуг. 	
4.	Неефективна побудова процесів здійснення повноважень	<p>Аудит процесів надання адміністративних послуг та здійснення контрольних-наглядових повноважень.</p> <p>Документування та зміни існуючих процесів задля ефективного виконання мети діяльності системи.</p>	<p>Повноваження ДАБІ реалізуються у ефективний та прозорий для учасників будівельної діяльності спосіб:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Всі процеси надання послуг задокументовано і затверджено; - Всі територіальні органи ДАБІ однаково слідують затвердженим процесам (територіальний партикуляризм і розбіжності у наданні послуг відсутні); - Послуги надаються територіальним органом, що максимально наближений до об'єкту будівництва; - Реалізовано можливість делегування сервісних

			повноважень ДАБІ саморегульованим організаціям або кваліфікованим і допущеним учасникам ринку.
5.	Неефективна організаційна структура	Зміна існуючої структури ДАБІ зі створенням Архітектурно-Будівельної Служби та Архітектурно-Будівельної Інспекції. Внесено зміни до законодавства щодо можливості делегування сервісних функцій саморегульованим організаціям або кваліфікованим і допущеним учасникам ринку.	Архітектурно-Будівельна Служба – виконує усі сервісні функції в усіх областях України та м.Києві; Архітектурно-Будівельна Інспекція – виконує контрольно-наглядові функції. Сервісні функції делеговано саморегульованим організаціям або кваліфікованим і допущеним учасникам ринку, замовник може обирати між отриманням послуг в Архітектурно-Будівельній Службі або у суб'єкта, якому повноваження делеговано.
6.	Абстрактність складу правопорушень	Зміни до КпАПУ та Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»	Відповідальність має бути диференційовано наступним чином: - Значні штрафи мають накладатися у випадку порушень, що кваліфікуються як самочинне будівництво або створюють загрозу безпеці чи

			<p>порушують права груп населення, що потребують особливого захисту (правила доступу мало мобільних груп населення тощо);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Усі інші порушення мають призводити до попереджень і лише при повторному вчиненні до фінансових санкцій та усунення з ринку (позбавлення ліцензій/сертифікатів).
7.	Відсутність практики надання якісних роз'яснень	<p>Передбачити в Положенні про ДАБІ обов'язок надання роз'яснень з питань, що належать до його компетенції.</p> <p>Окремо врегулювати строки підготовки, обов'язкові структури та формат надаваних відповідей (за необхідності їх погодження з Мінрегіоном) для уникнення простого цитування нормативно-правових актів.</p>	Формування єдиної та прогнозованої практики діяльності органів ДАБІ щодо недостатньо врегульованих законодавством / суперечливих питань.
8.	Системна корупція	Зменшення функціоналу ДАБІ (дерегулювання) відповідно до	Системну корупція в будівельній діяльності подолано. Інвестування

	<p>визначеної мети діяльності; Зміни організаційної структури ДАБІ відповідно до переглянутого функціоналу. Документування усіх процесів здійснення повноважень; Впровадження прозорого документообігу та процедури надання послуг; Персональна відповідальність керівництва ДАБІ та територіальних підрозділів за неякісне надання послуг та порушення закону при здійсненні контрольних функцій на підставі визначених кількісних показників (KPI). Впровадження моніторингу результатів надання послуг та контрольних функцій із механізмом притягнення до відповідальності при порушенні KPI. Перегляд законодавства щодо відповідальності за порушення в будівельній діяльності. Делегування сервісних функцій ДАБІ саморегульованим організаціям</p>	<p>у будівництво зростає. Галузь стало розвивається, щорічно збільшуючи валовий внутрішній продукт.</p>
--	---	---

		та/або кваліфікованим і допущеним учасникам ринку	
9.	<p>Наявність т.н. "кнопки в Києві".</p> <p>Можливість ДАБІ України втручатися в здійсненні на місцях реєстраційні дії в єдиному реєстрі документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів (далі - реєстр).</p> <p>Зокрема це можливо через відсутність автоматичної реєстрації - проходження всіх реєстраційних записів, які здійснені на місцях через штучний «фільтр» ДАБІ України перед їх фінальною</p>	<p>Запровадження автоматичної реєстрації та усунення технічної можливості втручання ДАБІ України в існуючі записи, здійснені на місцях та впровадження системи blockchain.</p> <p>Залишення за ДАБІ України лише обмежених функцій адміністрування реєстру.</p>	<p>Дійсна децентралізація ДАБІ, усунення можливості впливу зацікавлених осіб на діяльність територіальних органів ДАБІ.</p>

<p>реєстрацією. Це дозволяє ДАБІ України здійснювати вирішальний вплив на всю дозвільну процедуру. Наприклад, (1) здійснювати втручання щодо реєстраційних номерів, (2) взагалі не пропускати певну реєстрацію (тримаючи її у "підвішеному стані" упродовж тривалого часу, хоча відповідно до ч.3 ст.34 ЗУ "Про регулювання містобудівної діяльності" реєстрація повинна здійснюватися протягом одного робочого дня з дня її отримання), (3) змінювати в «ручному режимі» позитивне рішення на негативне і навпаки.</p>		
---	--	--

Будемо раді надати усі необхідні коментарі та додаткову інформацію.

З повагою, ВГО «Український клуб нерухомості»

Виконавці:

Владислав Кисіль 044 234 36 19 @v.kysil@kpdconsulting.com.ua Олег Бойчук 044 230 60 00 @oleg.boichuk@asterslaw.com