

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/39221355>

Блінова Г. О.,

*докторка юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»*

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ МОЖЛИВОСТЕЙ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕЛЕКТРОННОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА ДЛЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

THE CURRENT STATE AND PROSPECTS OF USING THE CAPABILITIES OF THE UNIFIED STATE ELECTRONIC SYSTEM IN THE FIELD OF CONSTRUCTION TO COMBAT CORRUPTION

У роботі проведено дослідження окремих аспектів правового регулювання інформаційних відносин у сфері будівництва, що визначають можливості використання Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва для недопущення реалізації корупційних ризиків та зловживань з боку посадових осіб у цій сфері. Отримано та узагальнено інформацію про умови та правові підстави функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, правове регулювання інформаційних відносин у будівельній галузі між органами публічної влади, їх посадовими особами, забудовниками та їх представниками. Запропоновано шляхи вирішення деяких проблем при використанні Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва в адміністративному та судовому порядкух. Обґрунтовано необхідність трансформації процедур надання містобудівних умов та обмежень з максимальним застосуванням автоматизованих процесів. З'ясовано, що запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва слід вважати значним проривом у сфері інформаційного забезпечення будівельної галузі. Ця система підвищила рівень прозорості влади, дозволила знизити рівень бюрократії та корупції у процесі взаємодії громадян, представників бізнесу та посадовців у сфері будівництва. Доведено, що зниженню рівня реалізації корупційних ризиків при використанні Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва допоможе удосконалення інструкцій та положень для працівників органів публічної влади, що реалізують державну політику у сфері будівництва, щодо правил використання цієї системи; запровадження персональної дисциплінарної та адміністративної відповідальності за неналежне ведення цієї інформаційної системи, невнесення інформації до системи, за внесення недостовірної інформації, порушення строків та процедур ведення цієї електронної системи.

Ключові слова: *правове регулювання, електронна система, будівництво, корупційні ризики.*

The work conducted a study of certain aspects of legal regulation of information relations in the field of construction, which determine the possibilities of using a single state electronic system in the field of drilling to prevent the implementation of corruption risks and abuse by officials in this area. Information on the conditions and legal grounds for the functioning of a unified state electronic system in the field of construction, legal regulation of information relations in the construction industry between public authorities, their officials, developers and their representatives are obtained and summarized. Ways to solve some problems when using a single state electronic system in the field of construction in administrative and court procedures are proposed.

The need to transform the procedures for providing urban planning conditions and restrictions with the maximum use of automated processes is substantiated. It has been found that the introduction of a unified state electronic system in the field of construction should be considered a significant breakthrough in the field of information support of the construction industry. This system has increased the level of transparency of power, reduced the level of bureaucracy and corruption in the process of interaction of citizens, business representatives and officials in the field of construction. public authorities implementing state construction policy on the rules of use of this system; introduction of personal disciplinary and administrative responsibility for improper management of this information system, failure to enter information in the system, for entering false information, violation of the terms and procedures of conducting this electronic system.

Key words: *legal regulation, electronic system, construction, corruption risks.*

Постановка проблеми. Збитки України від війни, що веде Росія на нашій території, на сьогодні складають 127 млрд доларів. На найбільшу суму пошкоджено житловий фонд – 39.7% або 50,5 млрд дол. Загалом за останніми даними пошкоджено та зруйновано 135,8 тис. приватних та багатоквартирних будинків. Загальна площа пошкоджених або зруйнованих об'єктів становить 74,1 млн кв м., або 7,3% від житлового фонду країни [1]. Відновлення житлового та не житлового фонду стане одним з найголовніших питань після завершення війни. Водночас виникають питання інформаційного забезпечення будівельної галузі та усунення корупції і бюрократії у цій сфері.

Згідно плану відновлення України реалізувати допомогу на відновлення України від інших держав планується через Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР). Як наголошує М. Богуславець, за результатом аудиту попередніх років, 21% коштів ДФРР були використані неефективно, а 345 проєктів не реалізовані. Частина правопорушень мали ознаки кримінальних, частина стосувалися закупівель. При тому, що ДФРР формально вважається одним із найпрозоріших механізмів фінансування об'єктів відбудови, численні кримінальні справи та мільйонні викриття свідчать, що доступ до коштів ДФРР не забезпечений надійними антикорупційними запобіжниками [2]. Запобігти реалізації тих самих помилок при відбудові України допоможуть інноваційні інформаційні технології.

У Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки передбачається, що одним із способів подолання корупції у будівельній сфері на протигагу існуючим корупційним практикам є створення зручних законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб, що передбачає впровадження електронних сервісів, підвищення прозорості та підзвітності процесів, які стосуються взаємодії держави з населенням і бізнесом, а також проведення інформаційно-просвітницьких кампаній, спрямованих на підвищення обізнаності про наявність електронних сервісів, спрощення процедур [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового регулювання інформаційних відносин у будівельній галузі, можливостей

використання Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, надання адміністративних послуг в дистанційному режимі, недопущенню реалізації корупційних ризиків та зловживань з боку посадових осіб у цій сфері у науковій літературі приділено не достатньо уваги. Сучасний стан правового регулювання та практики використання Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва аналізували такі представники вітчизняної юридичної науки та практики як : М. Богуславець, М. Банік, О. Серета, М. Федоров та інші.

Метою статті є дослідження окремих аспектів правового регулювання інформаційних відносин у сфері будівництва, що визначають гарантії недопущення корупційних зловживань з боку посадових осіб у цій сфері, можливості використання Єдиної державної електронної системи для цього, а також напрями вирішення існуючих проблем.

Основні результати дослідження. З проявами корупції гравцям ринку нерухомості найчастіше доводиться стикатися при отриманні погоджень і дозволів. Так за даними дослідження бізнес-асоціації URE Club, у Києві з такими ситуаціями в роботі у 2020 році зустрічалося 86,7% опитаних, а в регіонах – 80% [4].

У Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки зазначено, що не публічність інформації у сфері містобудування та землеустрою обумовлює корупцію та можливість здійснювати будівництво всупереч вимогам законодавства. В результаті реалізації заходів цієї стратегії передбачається здійснення протидії корупції у будівельній галузі за допомогою завершення впровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (ЄДЕССБ) та створення єдиного електронного Містобудівного кадастру [3]. Вже реалізація першого етапу запуску ЄДЕССБ має позитивні результати щодо протидії корупції.

Цифровізація державних процесів у будівництві не тільки допомагає бізнесу, вона сприяє прозорості ринку і зменшенню корупції, збільшенню довіри між бізнесом і державою та появи більшої кількості відповідальних учасників ринку [3]. Диджиталізація України, вважають вітчизняні та іноземці фахівці буде одним серед головних інстру-

ментів боротьби з корупцією у найближчому майбутньому [5].

Представники будівельних компаній відзначають переваги оцифрування процесів у будівельній сфері, які дозволяють бізнесу працювати прозоро та відкрито. Тривалий час Україна потерпала від системної корупції у сфері будівництва. Результат таких «домовлянь» у масштабах країни – понад 3 млрд гривень хабарів щороку. До того ж, усі ці зловживання виливалися у низку проблем: порушення містобудівного законодавства, інвестування покупцями у ризиковану нерухомість, легалізація незаконних будівництва постфактум, недбала реконструкція історичних будівель тощо [5].

Цифровізація, наголошує М. Банік – керівник з розвитку електронних послуг в Мінцифрі, нищить корупцію на всіх рівнях, бо прибирає людський фактор та створює рівні можливості для всіх. Донедавна будівництво було однією з найкорумпованіших сфер. Мінцифри створили новий реєстр, в якому автоматично фіксується хто й коли вносив зміни, з обмеженими доступами та можливістю надавати онлайн-послуги. Але головне – було усунуто backdoors та інші корупційні інструменти, що були передбачені в реєстрі раніше [6].

Першим у сфері будівництва був Єдиний реєстр 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. Правовою підставою його створення була частина 3 статті 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у першій редакції [7]. Ведення його здійснювалось відповідно до Порядку, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.06.2011 р. № 92. Ведення, адміністрування, функціонування і супроводження програмного забезпечення реєстру, збереження та захист бази даних реєстру, забезпечення доступу до нього органів державного архітектурно-будівельного контролю здійснювала Державна архітектурно-будівельна інспекція України (ДАБІ) [8].

Як зазначає міністр цифрової трансформації М. Федоров приклад використання будівельного реєстру ДАБІ здійснювалось через мережу приватних посередників та був прикладом однієї із найбільш зухвалих корупційних схем в Україні. Він існував з 2010 року, але найцікавіше, що він свого часу так і не був переданий на баланс ДАБІ. Система всі ці роки знаходилася за межами України. Тому усі кримінальні справи, які ініціювалися через цей реєстр, завжди заходили в глухий кут. ДАБІ 10 років реєстрували офіційні дозволи і сертифікати в системі. Цей реєстр був повністю підконтрольний приватним структурам, які могли робити все, що завгодно. Дані могли вноситися за будь-яке число, документи можна було змінити або отримати дозвіл старою датою. Зокрема, ідентифікатор об'єкта будівництва був відсутній, що унеможливило відстеження будь-яких процесів. Мінцифра повернула цей реєстр до України та спільно з проектом USAID/UK «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS» опублікували у форматі відкритих даних. А також створили новий будівельний реєстр, який є частиною ЄДЕССБ. Це допомогло боротьбі із корупційними схемами [9; 10].

На законодавчому рівні це було здійснено відповідно до підпункту 5 пункту 11 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва», на виконання підпункту 12 пункту 2 Плану заходів щодо створення та запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року № 565-р, та пункту 8 Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 року № 850) [10] цей реєстр припинив своє функціонування і був замінений ЄДЕССБ.

У липні 2020 року Міністерство цифрової трансформації та Міністерство розвитку

громад та територій за підтримки USAID/UK від проєкту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS» запустили перший етап ЄДЕССБ з метою покращення якості надання адміністративних, інших послуг у сфері будівництва, зниження корупційних ризиків під час їх надання, забезпечення публічності надання таких послуг [11]. З 1 грудня 2022 року ЄДЕССБ функціонує в режимі «промислової» експлуатації, що передбачено розпорядженням Кабінету Міністрів України № 565 від 20.05.2020 «Про затвердження плану заходів щодо створення та запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва». Продовжується розвиток інструментів та електронних сервісів в ЄДЕССБ, а саме автоматизованих робочих місць користувачів, розширення автоматичних перевірок та покращення внутрішньої навігації. На період дії в Україні правового режиму воєнного стану частина функціоналу ЄДЕССБ обмежена [12].

ЄДЕССБ передбачає максимальну автоматизацію усіх процесів державного регулювання в будівництві з метою подолання корупції у цій сфері. Увесь процес документального супроводу зведення будівель усіх класів наслідків (СС1, СС2 та СС3) перевели в онлайн. Документи не можна підробити, а кожен рух, акт і підпис можна відстежити [5].

ЄДЕССБ забезпечує сумісність та електронну інформаційну взаємодію у режимі реального часу в форматі «запит-відповідь» з іншими електронними інформаційними ресурсами та мережами з метою і під час надання/отримання адміністративних послуг та інших послуг у сфері будівництва, здійснення заходів щодо державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Така автоматизована інформаційна взаємодія між цими реєстрами дозволяє мінімізувати людський фактор у створенні умов для реалізації корупційних ризиків.

Згідно положень законодавства ЄДЕССБ – це єдина інформаційно-комунікаційна система у складі містобудівного кадастру, що забезпечує створення, перегляд, відправлення, прийняття, збирання, внесення, накопичення, обробку, використання, розгляд, зберігання, захист, облік та надання інформації у сфері будівництва, а також електронну взаємодію

між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг з метою отримання визначених цим Законом послуг у сфері будівництва. Ця електронна система складається з: 1) Реєстру будівельної діяльності; 2) електронного кабінету користувача електронної системи; 3) порталу електронної системи [7].

Реєстр будівельної діяльності забезпечує збирання, накопичення, обробку та захист, інформації про об'єкти та учасників будівництва і зв'язки між ними. Електронною системою здійснюється автоматична реєстрація і внесення відповідних відомостей до Реєстру будівельної діяльності. Перевірка документів та відомостей, які вносяться до Реєстру будівельної діяльності, проводиться шляхом здійснення формато-логічного контролю та контролю із застосуванням підсистеми управління ризиками [13]. Електронний кабінет є компонентом електронної системи, який забезпечує електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг [7]. Портал електронної системи має надавати відкритий доступ до відомостей нового Реєстру будівельної діяльності, а також статистику щодо наданих послуг та онлайн-консультації через чат-бот та калькулятор для визначення класу наслідків будівель [13].

ЄДЕССБ забезпечує сумісність та електронну інформаційну взаємодію у режимі реального часу в форматі «запит-відповідь» з іншими електронними інформаційними ресурсами та мережами з метою і під час надання/отримання адміністративних послуг та інших послуг у сфері будівництва, здійснення заходів щодо державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Така автоматизована інформаційна взаємодія між цими реєстрами дозволяє мінімізувати людський фактор у створенні умов для реалізації корупційних ризиків.

Держателем ЄДЕССБ є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, який вживає організаційних заходів, пов'язаних із забезпеченням функціонування електронної

системи. Технічним адміністратором електронної системи є визначене Кабінетом Міністрів України в Порядку ведення електронної системи державне унітарне підприємство, яке належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства. Технічний адміністратор здійснює заходи із створення та супроводження програмного забезпечення електронної системи, відповідає за технічне і технологічне забезпечення електронної системи, збереження та захист інформації, що містяться в електронній системі, забезпечує надання та анулювання доступу до електронної системи, проводить навчання роботі з електронною системою [7].

Водночас, у діяльності посадових осіб органів публічної влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, ідентифіковані наступні корупційні ризики пов'язані із використанням ЄДЕССБ. Так, наприклад, можливе отримання неправомірної вигоди посадовими особами Департаменту сервісних послуг Державної інспекції архітектури та містобудування України (ДІАМ) за надання третім особам захищеного носія кваліфікованого електронного підпису для отримання такими особами доступу до електронної системи з метою доступу до інформації чи внесення змін до ЄДЕССБ. Реалізації цього корупційного ризику сприяє відсутність внутрішнього документу, яким би врегульовувався порядок урегульованість внутрішньої процедури посадових осіб щодо правил користування і зберігання захищеного носія кваліфікованого електронного підпису; недобросовісність посадових осіб [14]. Іншим ідентифікованим корупційним ризиком є можливе вимагання або отримання неправомірної вигоди посадовими особами Департаменту сервісних послуг ДІАМ за передачу конференційної чи службової інформації чи розголошення такої інформації після звільнення третім особам, без законних на те підстав шляхом створення наборів даних що містять інформацію з обмеженим доступом з ЄДЕССБ

та їх продажу у інтернеті, або надання зацікавленим особам доступу до цієї інформації по окремим об'єктам будівництва.

Станом на серпень 2022 року для бізнесу і населення доступно 15 будівельних онлайн-послуг. Усі документи за об'єктами класу наслідків СС1, СС2 і СС3 подають винятково онлайн. Простору для зловживань, зокрема можливостей для корупційних схем, меншає. Через портал Дія зареєстровали понад 72 тисячі заявок на отримання послуг, що становить 22% від загальної кількості. Як демонструє динаміка на будівельному ринку, кількість користувачів системи зростає. Це обумовлено дистанційною формою взаємодії із дозвільними організаціями, мінімізацією корупційних ризиків, доступністю оформлення послуг онлайн при умові, що поточного військового стану можливість громадян переміщатись значно обмежені [5].

Висновки. Фахівці радять здійснити трансформації процедур надання містобудівних умов та обмежень з максимальним застосуванням автоматизованих процесів, формування автоматичних витягів з ЄДЕССБ, реєстрів, кадастрів, оприлюднення в електронній системі відмов у наданні дозволів на будівництво, налагодження інформаційної взаємодії між ЄДЕССБ та іншими кадастрами і реєстрами [15]. За таких умов ймовірність реалізації корупційних ризиків в діяльності посадових осіб органів публічної влади, що реалізують державну політику в сфері будівництва буде суттєво мінімізовано.

Зниженню рівня реалізації корупційних ризиків при використанні ЄДЕССБ допоможе удосконалення інструкцій та положень для працівників органів публічної влади, що реалізують державну політику у сфері будівництва, щодо правил використання ЄДЕССБ. Необхідно також запровадити персональну дисциплінарну та адміністративну відповідальність за неналежне ведення цієї інформаційної системи, невнесення інформації до ЄДЕССБ, за внесення недостовірної інформації, порушення строків та процедур ведення цієї інформаційно-комунікаційної системи.

Для того, щоб велика відбудова України стала історією успіху для країни, вона має бути, зокрема, прозорою. Цифровізація буді-

вельної сфери і ЄДЕССБ є фундаментом для цієї історії [5].

Запровадження ЄДЕССБ слід вважати значним проривом у сфері інформаційного забезпечення будівельної галузі. ЄДЕССБ підвищила рівень транспарентності влади, дозволила знизити рівень бюрократії та корупції у процесі взаємодії громадян, представників бізнесу та посадовців у сфері будівництва.

Інформаційні технології дозволяють акумулювати та аналізувати відомості про жит-

ловий та нежитловий фонд, завдану йому шкоду, сприяють дистанційному, оперативному наданню адміністративні послуги у сфері будівництва, а також створюють інші можливості для органів публічної влади, юридичних та фізичних осіб, дозволяють якісно боротися з корупцією та бюрократією у цій сфері. Використання інформаційних технологій у сфері будівництва стає гарантією прозорості використання коштів, що підвищує привабливість України для інвесторів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Серета О. Втрати житлового фонду, інфраструктури та бізнесу: аналітика щодо збитків України від війни. URL: <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/vtriti-zhitlovoho-fondu-infrastrukturi-ta-biznesu-analitika-shchodo-zbitkiv-ukrajini-vid-vijni.html> (дата звернення 7.12.2022)
2. Богуславець М. За яким принципом між різними територіями розподілятимуться кошти на відбудову і розвиток після війни? URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/07/27/689679/> (дата звернення 8.12.2022)
3. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки. Закон України від 20 червня 2022 року № 2322-ІХ. Голос України від 09.07.2022. № 141.
4. Корупція в будівництві: результати опитування учасників ринку. URL: <https://pbe.ua/corruption-54> (дата звернення 10.12.2022)
5. Цифровізація будівельної сфери: спрощення життя для бізнесу та фундамент для прозорої повоєнної відбудови країни. URL: <https://tapas.org.ua/all-uk/blogs-uk/tsyfrovizatsiia-budivelnoi-sfery-sproshchennia-zhyttia-dlia-biznesu-ta-fundament-dlia-prozoroj-povoiennoi-vidbudovy-krajiny/> (дата звернення 7.12.2022)
6. Банік М. Цифрова Україна: які сервіси будуть доступні в Дії до 2023 року. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/diya-yaki-servisi-zapustyat-do-2023-roku-novini-ukrajina-50144572.html> (дата звернення 13.12.2022)
7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 34. ст.343
8. Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру 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. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 24.06.2011 № 92. Офіційний вісник України від 05.08.2011. 2011 р. № 57. стор. 175. стаття 2312, код акта 57716/2011
9. Федоров М. Корупція в держреєстрах: як її подолати. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/08/5/676592/> (дата звернення 12.12.2022)
10. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24 червня 2011 року № 92. Наказ Міністерства розвитку громад та територій від 16.12.2020. № 312. Офіційний вісник України від 05.02.2021. 2021 р. № 9. стор. 93, стаття 419, код акта 102811/2021
11. Про реалізацію експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 1.07.2020 № 559. Урядовий кур'єр від 04.07.2020. № 126.
12. В Україні введено в експлуатацію Єдину державну електронну систему у сфері будівництва. URL: <https://sud.ua/uk/news/ukraine/255888-v-ukraine-vvedena-v-ekspluatatsiyu-edinaya-gosudarstvennaya-elektronnaya-sistema-v-sfere-stroitelstva> (дата звернення 7.12.2022)
13. Кабінет забудовника – як працює? URL: https://www.asterslaw.com/ua/press_center/publications/electronic_cabinet_of_a_developer_in_ukraine/ (дата звернення 8.12.2022)
14. Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної інспекції архітектури та містобудування України у 2021 р. URL: <https://diam.gov.ua/storage/app/sites/31/dodatok1dozvituopisidentifikovanikhkoruptsiinikhrizikivudiyalnosti.pdf> (дата звернення 9.12.22)
15. Корупційні ризики в процедурі видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. Стратегічний аналіз корупційних ризиків. Департамент запобігання та виявлення корупції. 2021. 24 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/MistoBuDok_umovy_A4_.pdf (дата звернення 15.12.22)