

**ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЦЕДУР  
ОТРИМАННЯ ДОКУМЕНТІВ ДОЗВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ НА  
БУДІВНИЦТВО ТА ОПЕРАЦІЇ З ЗЕМЛЕЮ**

*Є. Матвійшин, к. е. н.*

*Львівський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президентові України*

*Ю. Фабрика, к. т. н.*

*Львівський державний аграрний університет,*

**Ключові слова:** процедура, дозвіл, удосконалення, спрощувати, будівництво, земля.

**Key words:** procedure, permit, improvement, simplify, building, land.

In this article we can see the analysis a native practice of getting documents to permissible character for building and operations with land and a determination the direction of improvement activities permissible organs. The authors propose to use more the sistem of the united permissible centers.

**Постановка проблеми.** Практики будівельної галузі зазначають, що через недосконалість і недостатню взаємну узгодженість нормативно-правових актів різного рівня виникають необґрунтовані ускладнення процедур підготовки і видачі дозвільної документації для будівництва. Зазначені процедури регламентовані законами України та розпорядчими документами Кабінету Міністрів України, якими визначені повноваження органів місцевого самоврядування і виконавчої влади, служб державного нагляду давати дозвіл, погоджувати питання вибору ділянок для розміщення майбутніх будівельних об'єктів, оформлення права на землю, надання вихідних даних для проектування, узгодження проектної документації, надання дозволів на будівельні роботи, прийняття об'єктів в експлуатацію. Процедури надмірно ускладнені, мають бюрократичний характер і не забезпечують високої якості рішень. Такий стан провокує поширення корупції в дозвільних органах, робить несприятливим інвестиційний клімат у будівельній галузі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У публікаціях, присвячених темі надання дозволів у будівництві, в основному підкреслюється проблема корупції і наголошується на важливості спрощення дозвільних процедур. Про складність отримання відповідних дозволів говорить сам перелік необхідних погоджень. Наприклад, Методичні рекомендації щодо встановлення порядку розміщення малих архітектурних форм для здійснення підприємницької діяльності, затверджені Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 04.09.2006 №296 [1], передбачають отримання до двох десятків дозволів і погоджень. Можновладці шукають способів зробити «лазівки» у законодавстві, які б дали підстави торгувати земельними ділянками. Наприклад, у 2008 році у Висновку на проект Закону

України «Про внесення змін до деяких Законів України» (реєстр. № 1366 від 17.01.2008) [2] застережено, що у ст.24 запропонованої нової редакції Закону України «Про планування і забудову території» передбачені випадки, в яких може бути скасований раніше наданий дозвіл на розміщення об'єктів малої архітектурної форми. Там пропонувалося таке формулювання: «дозвіл на розміщення об'єкту малої архітектурної форми може бути анульовано у випадках систематичного порушення вимог санітарного та/або екологічного законодавства». За таких умов, якщо земля під зазначені об'єкти була передана у приватну власність, виникає можливість зловживань у використанні отриманої за цільовим призначенням у власність земельної ділянки, оскільки ліквідація стаціонарних чи пересувних малих архітектурних форм є швидкою у часі, і приватна ділянка на законних підставах могла б стати об'єктом купівлі-продажу.

Дослідники зазначають, що суспільство почало звикати до корупції. Звучать тези про те, що для деяких іноземних інвесторів корупція не є серйозною перешкодою, оскільки бізнес вже звик до неї [3]. Існують думки про те, що корупція, хоча сама по собі погана і шкідлива, але вона не перешкоджає розвитку капіталу. Наприклад, О.Пасхавер вважає, що шкідливою є тільки ситуація, коли бюрократія хоче не просто брати гроші, а вирішувати – кому бути багатим, кому ні. Він наголошує, що саме ця непередбачуваність, нестандартність поведінки бюрократії визначає винятково негативний інвестиційний і бізнесовий клімат у нашій країні [4]. Корупція стає не просто додатковим податком бюрократії на підприємництво, а формою нелегального нарощення приватного капіталу нечесними чиновниками. Науковці навіть ввели поняття «тригерного ефекту» для корупції як явища стрімкого й обвального наростання корупції після досягнення нею деякого критичного рівня [5, с.48].

**Постановка завдання.** Проблема отримання дозволів у будівництві потребує вирішення насамперед на законодавчому рівні. Про це свідчать приклади трактувань деякими працівниками дозвільних органів тих послуг, які вони надають: нібито ними надаються «висновки», а не «дозволи», а тому їхня робота не підпадає під дозвільну діяльність. Тому найнеобхіднішим для спрощення дозвільних процедур і запобігання корупції у цій сфері є: по-перше, нормативне визначення переліку погоджень, які необхідні для початку і продовження будівельних робіт залежно від характеру будівництва; по-друге нормативно-правове регулювання діяльності дозвільних органів та посередницьких структур.

**Метою нашого дослідження** є аналіз вітчизняної практики отримання документів дозвільного характеру на будівництво та операції з землею і визначення напрямів удосконалення діяльності дозвільних органів.

**Виклад основного матеріалу.** У вітчизняній практиці отримання дозволів на будівництво і операції з землею регулюють багатьма нормативно-правовими актами. Послідовність отримання висновків, погоджень, дозволів на різних етапах неодноразово дублюється у різних варіаціях з посиланням на положення законодавства. Для усунення вище перешкод ефективному розвитку підприємництва у 2005 році прийнято Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [6]. Законом визначено дозвільні органи – органи виконавчої влади, органи

місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також підприємства, установи, організації, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру. Дотримання положень цього закону покликане сприяти підприємницькій діяльності, зокрема в галузі будівництва.

Одним із важливих заходів, скерованих на спрощення дозвільних процедур у будівництві, стало запровадження з 2006 року системи єдиних дозвільних центрів (ЄДЦ). Тривалість і кількість кроків, необхідних для отримання дозволів, тут значно менші за традиційну практику. Результати таких заходів проаналізовані в рамках опитування, проведеного дослідницькою компанією InMind (м. Київ) під керівництвом компанії Management Systems International (MSI) за Пороговою програмою Корпорації «Виклики тисячоліття» Millenium Challenge Corporation. Дослідження показало, що середня тривалість отримання дозволів на будівництво за традиційною системою становить 300 днів (6-13 візитів), а через ЄДЦ – 80 днів (3-4 візити). Використання системи ЄДЦ дає змогу підприємцям уникати послуг посередників, а відповідно й додаткових витрат на неофіційні платежі чиновникам. Згадане дослідження показало, що з різними формами корупційних дій під час отримання дозволів на будівництво в умовах традиційної дозвільної системи мало справу 36% підприємців, а за умов ЄДЦ – 24% [7, с.16]. Серед основних причин корупції у дозвільних органах респонденти назвали:

- непрозорість, неоднозначність і суперечливість законодавчої бази;
- необізнаність підприємців, які прагнуть отримати дозвіл;
- специфіку менталітету населення, вихованого на зразках подвійної моралі, кумівства, неформальних домовленостей.

На думку більшості респондентів, запровадження системи ЄДЦ зможе стати ефективним у подоланні корупції: 75% підприємців з досвідом отримання дозволів на будівництво зазначили, що ця система сприяє зниженню корупції. Поки що послугами ЄДЦ користується мала частка підприємницьких структур будівельної галузі. Зокрема, з опитаних у згаданому дослідженні лише 14% скористалися послугами ЄДЦ, щоб отримати дозвіл на будівництво, і 10% – для отримання дозволів на проведення операцій із землею.

Поки що існує певна «пристосованість» підприємців до традиційної дозвільної системи, зокрема до послуг посередників або до використання неформальних контактів. Це пояснюється як невисокою поінформованістю підприємців про існування ЄДЦ (50% з них вперше чули про цю систему), так і відносно невеликою кількістю представництв ЄДЦ в Україні (починаючи з 2006 р. створено приблизно 680). Крім того, дотепер ще не налагоджено тісної співпраці ЄДЦ із зовнішніми інстанціями (міськими і районними радами, податковою, пожежною, санітарною інспекціями тощо).

Перепороною широкому запровадженню системи ЄДЦ є відсутність вичерпного переліку дозволів і доступної інформації про послуги, які можуть надавати ЄДЦ. Тому одним із напрямів підвищення ефективності роботи може бути розміщення через засоби масової інформації та мережу Інтернет переліку послуг, адрес і контактних телефонів місцевих ЄДЦ.

Зокрема, перелік їх послуг з дозвільної діяльності в будівництві може мати такий вигляд:

1. Порядок вибору місця розташування земельної ділянки та отримання дозволів на проектування і будівництво об'єктів містобудування без конкурсу (Акт вибору земельної ділянки);

2. Порядок вибору місця розташування земельної ділянки та отримання дозволів на проектування і будівництво об'єктів містобудування за конкурсом (Погодження місця розташування та отримання дозволів на проектування та будівництво);

3. Порядок отримання вихідних даних на проектування (Архітектурно-планувальне завдання та технічні умови)%

4. Порядок погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та отримання рішення про затвердження проекту відведення та надання земельної ділянки (Затвердження проекту відведення та рішення про надання земельної ділянки);

5. Порядок переведення житлових приміщень у нежитлові та проведення їх реконструкції для розміщення об'єктів невиробничої сфери (Дозвіл на переведення житлових приміщень в нежитлові та проведення їх реконструкції).

6. Порядок введення в експлуатацію завершеного будівництвом об'єкта і отримання відповідного затвердженого акта (Введення в експлуатацію завершеного будівництвом об'єкта);

7. Порядок надання дозволу на розміщення пересувних і стаціонарних малих архітектурних форм (Дозвіл на розміщення малих архітектурних форм).

Паралельно з розвитком мережі ЄДЦ на території країни для спрощення дозвільних процедур і підвищення їх прозорості доцільно скоротити і законодавчо зафіксувати повний перелік дозволів і єдині принципи для цих процедур.

Важливим кроком у спрощенні дозвільних процедур стало б запровадження кращого зарубіжного досвіду у цій сфері. Зокрема, в Італії у 2000 році дозвільна система в будівництві була замінена на декларативну. У результаті кількість узгоджень, які потребують підписів, скоротилася у 8 разів [8, с.44].

Суть декларативної системи полягає в тому, що підприємницька діяльність розпочинається простим інформуванням відповідних органів про виконання вимог законодавства, а ці органи залишають за собою право проконтролювати стан виконання під час перевірок. Для запровадження декларативного принципу у вітчизняну практику необхідно законодавчо встановити об'єкти його застосування і визначити єдину процедуру отримання дозволів, в тому числі на основі принципу «мовчазна згода».

**Висновки.** Для ширшого запровадження спрощених дозвільних процедур у підприємницьку практику необхідно розповсюджувати інформацію про існування і можливості ЄДЦ в отриманні дозволів на будівництво і нормативно регламентувати взаємодію ЄДЦ із зовнішніми інстанціями. Перспективним є використання зарубіжного досвіду для заміни дозвільної системи на декларативну.

### Бібліографічний список

1. Методичні рекомендації щодо встановлення порядку розміщення малих архітектурних форм для здійснення підприємницької діяльності, затверджені Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 04.09.2006 №296 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.uapravo.net/data/base05/ukr05702.htm](http://www.uapravo.net/data/base05/ukr05702.htm)
2. Висновок на проект Закону України “Про внесення змін до деяких Законів України“ (реєстр. № 1366 від 17.01.2008) [Електронний ресурс] . – Режим доступу : [gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/)
3. Корупція – не проблема [Електронний ресурс] . – Режим доступу : <http://www.ukraine-poland.com/u/publicystyka/publicystyka.php?id=2757>
4. Влада і власність: підсумки і майбутнє української приватизації // День. – 2003. – 15 лютого.
5. Махмудов О., Манець Д. Корупція в Україні: її особливості та вплив на розвиток суспільства // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: матеріали науково-практичної конференції за міжнар участю, 31 травня 2005 р., м.Київ / Національна академія державного управління при Президентові України. — К.: НАДУ, 2005. – Т.1. – С.47-49.
6. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року №2806-IV [Електронний ресурс] . – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2806-15>
7. Національне дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики: отримання документів дозвільного характеру на будівництво та операцій з землею: звіт за результатами соціологічного дослідження. – К., 2008. – 39 с.
8. Бізнес-середовище в Україні. – К.: Міжнародна фінансова корпорація, 2007. – 108 с.