



DOI 10.37491/UNZ.79.9  
УДК 342.922



Юрій ТУРОВЕЦЬ<sup>1</sup>

## ЦИФРОВІЗАЦІЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

*Досліджують основні проблеми цифровізації надання адміністративних послуг у сфері будівництва. Вказується на обґрунтованості підстав діджиталізації адміністративних послуг. Визначено, що адміністративні послуги у сфері будівництва супроводжуються значною часткою корупційних ризиків. Обґрунтовується, що діджиталізація адміністративних послуг в Україні, в тому числі у сфері будівництва, є триваючим процесом, що зазнає значних змін. Акцентовано увагу на тому, що протягом 2020 року національне законодавство зазнало значних змін у досліджуваній сфері, однак вони не принесли очікуваного результату, що зумовлено низкою факторів, у тому числі політичного характеру. Доводиться, що започатковані зміни функціонування електронної системи в будівництві сприятимуть законодавчо сформованому визначенню поняття єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, забезпеченню доступності, зручності, прозорості адміністративних послуг у сфері будівництва, відкритості, доступності, достовірності об'єктивності, актуальності, повноти та захищеності інформації (даних) електронної системи тощо. Акцентовано увагу на тому, що декларування урівняння статусу та юридичної сили інформації та документів матиме реальні результати лише за умови повноцінного*

<sup>1</sup> кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, доцент кафедри кримінального права та процесу, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, [y\\_turovets@univer.km.ua](mailto:y_turovets@univer.km.ua), <https://orcid.org/0000-0002-1110-9234>.



*функціонування такого визнання для всіх видів документів на рівні всіх видів адміністративних послуг, особливо тих, що матимуть дотичний перелік документів із документами у сфері будівництва. Обґрунтовуються основні фактори, що стримують розвиток процесу цифровізації надання адміністративних послуг у сфері будівництва (відсутність політичної волі в питанні докорінного реформування системи органів у сфері будівництва та містобудування; інертність системи надання адміністративних послуг під час вирішення питань цифровізації тощо). Доведено, що перевагами використання сучасних інформаційних технологій при наданні послуг у сфері будівництва є максимальна прозорість та зменшення корупційних ризиків у будівництві. Однак для реалізації проекту цифровізації надання і отримання адміністративних послуг потрібно глибше опрацювати нормативно-правову базу в цьому напрямку та максимально зменшити вплив на прийняття рішення людиною з надання адміністративних послуг.*

**Ключові слова:** адміністративні послуги, будівництво, цифровізація, діджиталізація, електронне урядування, дозвільна документація, реформування органів публічної влади.

Глобальна інтернетизація, поява і поширення нових цифрових технологій (хмарних середовищ, мобільних, Інтернету, «big data», бізнес-аналітики, тощо), глибока цифрова трансформація в поведінці споживачів і досвіді стали основою нового тренду в зарубіжній практиці державного управління — переходу від електронного уряду до цифрового. Крім різноманітності і якості електронних адміністративних послуг, прозорості та підзвітності, цифрових комунікацій різних рівнів (держава — громадяни (G2C), держава — бізнес (G2B), держава — держава (G2G), громадяни — бізнес (C2B), бізнес — бізнес (B2B)), цифровий уряд створюється і діє з метою використання переваг цифрових даних для оптимізації, трансформації та надання якісних публічних послуг. Вказані процеси передбачають не тільки їх переведення в цифровий формат, коли адміністративні процедури спираються переважно на дані, а не на документи, але й можливість використання нових цифрових технологій з метою публічного управління: аналізу, визначення, планування, моніторингу та оцінки державних рішень і політик. Вказані чинники повною мірою стосуються надання послуг у сфері будівництва.

Незважаючи на те, що на сьогодні в Україні зроблено перші кроки до оптимізації системи надання послуг у сфері будівництва, система надання таких послуг у сфері будівництва була і залишається однією з найбільш корумпованих, а тому влада та інститути громадянського суспільства постійно працюють над тим, щоб запровадити дієві механізми забезпечення від корупційних ризиків шляхом законодавчого унормування розмежування функцій дозвільних органів та діджиталізації процесу надання адміністративних послуг. У цьому контексті варто звернути увагу на те, що цифровізація покликана не лише мінімізувати корупційні ризики, але й



поліпшити якість та швидкість надання адміністративних послуг у сфері будівництва.

Питання адміністративно-правового регулювання сфери будівництва, містобудування неодноразово були предметом наукових розвідок таких науковців: О. М. Вінник, О. П. Віхров, І. І. Банасевич, Г. М. Гриценко, І. О. Ізарова, О. О. Квасніцька, О. В. Кудрявцев, Г. О. Лиско, В. М. Марчук, А. В. Матвійчук, К. С. Мауленов, Р. С. Мельник, І. М. Миронець, М. Є. Околович, К. В. Пивоваров, Л. І. Радченко, В. О. Резніченко, К. О. Рибак, В. О. Ромасько, С. В. Сенік, Г. В. Смолин, О. В. Стукаленко, А. П. Ткач, А. Ф. Ткачук, Н. В. Трофуненко, А. П. Хряпінський, В. А. Ціленко та інші. Однак, зважаючи на розвиток правового регулювання у цій сфері, на сьогодні постає потреба переосмислення системи органів публічної влади у сфері будівництва в контексті якості та змісту надаваних послуг, в тому числі в контексті цифровізації публічних послуг.

Метою цієї статті є виокремлення проблем на сучасному етапі цифровізації надання адміністративних послуг у сфері будівництва.

З викликами і ризиками, пов'язаними з розвитком технологій, стикаються всі держави на сьогодні: одні не здатні виробити адекватну реакцію, що призводить до послаблення конкурентоспроможності, втрат ефективності та зниження керованості та вирішення управлінських завдань; інші, розуміючи можливості технологічного контексту, досягають широкого спектру переваг у межах реалізації державної політики, виступаючи не тільки двигуном технологічного розвитку держави, а й встановлюючи межі нових підходів до управління всіма сферами життєдіяльності суспільства. Прикладом останніх є впровадження цифрових технологій (комп'ютеризація, автоматизація) у сферу надання адміністративних послуг, що дозволяє не тільки оптимізувати адміністративні функції, структури, процедури, але і перейти до створення та запровадження моделі електронного урядування.

Цифровізація (діджиталізація) адміністративних послуг в Україні, в тому числі у сфері будівництва, є триваючим процесом, що на сьогодні лише набирає обертів. Зважаючи на створення спеціальних органів влади, що здійснюють політику у сфері діджиталізації, корегуючи процеси переведення адміністративних послуг у площину електронних комунікацій, сфера будівництва також зазнає значних змін.

Знаковою подією у створенні фундаменту для функціонування оновленої системи надання адміністративних послуг у будівництві є підписання Указу Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» № 647/2019 від 4 вересня 2019 р., який спрямований на утвердження функціонування сервісної держави, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг, створення сучасної інфраструктури, зручних та доступних електронних сервісів для надання таких послуг.

Також серед важливих нормативних новацій у досліджуваній сфері варто говорити про законодавчі новації, започатковані Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення



порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» від 17 жовтня 2019 р. [1], яким передбачено створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, одними з компонентів якої є створення Реєстру будівельної діяльності та Електронного кабінету користувача послуг.

На нашу думку, цифровізація системи надання адміністративних послуг у сфері будівництва зменшить також ризик допущення помилок під час їхнього заповнення, а тому пришвидшить процес розгляду документів від суб'єктів звернення.

Так, вказаним нормативно-правовим актом посилюється відповідальність суб'єктів надання адміністративних послуг, передбачається включення до вказаної електронної системи контрольних примірників будівельних норм, які є обов'язковими для виконання національних стандартів та інших нормативних документів технічного характеру. Важливою нормою також є запровадження відкритого доступу до інформації, яка міститься в електронній системі (з обмеженням доступу до персональних даних). Також запроваджується можливість подання документів на отримання послуг у сфері будівництва в електронній формі, що дозволить отримувати їх без обмежень робочим часом. Вказаний Закон передбачає скорочення переліку документів, які подаються для отримання відповідної послуги, в тому числі за рахунок запровадження електронних систем взаємодії між відповідними державними електронними інформаційними ресурсами, суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері будівництва, що дозволить отримувати послугу за принципом «єдиного вікна». У цьому контексті, з одного боку, важливою є можливість отримання документів як в електронному, так і в паперовому вигляді за бажанням замовника. Однак у цьому випадку потрібно чітко розуміти, що така система працюватиме лише за умови, коли отримані документи в електронній формі будуть визнаватись іншими суб'єктами надання адміністративних послуг, незалежно від того, чи звертатиметься до них замовник в онлайн-режимі, або ж офлайн, крім того, потребуватиме напрацювання механізм визнання таких документів, коли мова йде про відсутність оригіналів підписів та печаток на вказаних документах.

Вищезазначеним Законом також впроваджено зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2], який доповнено низкою статей і закладено базові положення функціонування електронної системи в будівництві:

— по-перше, законодавчо сформовано визначення поняття єдиної державної електронної системи у сфері будівництва;

— по-друге, закріплено три компоненти електронної системи:

1) реєстр будівельної діяльності;

2) електронний кабінет користувача електронної системи (електронний кабінет);

3) портал електронної системи.

— по-третє, оновленим законодавчим актом окреслено принципи, за якими створюватиметься та функціонуватиме електронна система:



доступності, зручності, прозорості адміністративних послуг у сфері будівництва; відкритості, доступності, достовірності об'єктивності, актуальності, повноти та захищеності інформації (даних) електронної системи тощо.

— по-четверте, вперше на законодавчому рівні здійснено урівняння статусу та юридичної сили інформації та документів, які отримані за допомогою програмного забезпечення електронної системи в паперовій та електронній формах. Але наголосимо, що таке декларування матиме реальні результати лише за умови повноцінного функціонування такого визнання для всіх видів документів на рівні всіх видів адміністративних послуг, особливо тих, що матимуть дотичний перелік документів із документами у сфері будівництва.

З метою створення підґрунтя належного функціонування електронної системи у сфері будівництва, було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 565-р «Про затвердження плану заходів щодо створення та запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва».

13 березня 2020 р. було прийнято дві постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» [3] та «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції України та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [4], що також містять низку вимог щодо формування електронної системи у сфері будівництва.

Фахівцями сектору будівництва Офісу ефективного регулювання BRDO було проаналізовано проекти вказаних постанов та підготовлено аналітику щодо ризиків їх ухвалення, де серед іншого вказується на ймовірність блокування запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва та недоцільність реформування ДАБІ на рівні постанови Кабінету Міністрів України, а не на рівні закону [5].

Підпунктом 10 п. 4 Порядку проведення експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 липня 2020 р. № 559 з 6 липня 2020 р. [6] вказується, що електронна система виконує функції електронного кабінету у сфері містобудівної діяльності, у зв'язку із чим електронний кабінет недоступний, а електронні послуги з'явилися на порталі «Дія».

Згідно з планом заходів щодо створення та запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 565–р «Про затвердження плану заходів щодо створення та запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» [6] завершення робіт щодо створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва заплановано на 2022 рік. Проте, ми вже протягом поточного року зможемо проаналізувати ефективність використання електронного порталу «Дія» в процесі надання адміністративних послуг у будівництві та побачимо прогалини, які потрібно буде доопрацювати.

Також планом заходів щодо створення та запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженим



Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 565-р Мінцифри визначено головним виконавцем напрямків щодо розробки проєктів постанов Кабінету Міністрів України щодо розміру плати за доступ до відомостей із Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, переліку наборів даних, що підлягатимуть оприлюдненню у формі відкритих даних та переліку пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів для запровадження електронної взаємодії. Наразі Мінцифри розробило відповідні проєкти постанов та направило їх на погодження із заінтересованими органами державної влади.

Протягом 2020 року процес реформування органів надання адміністративних послуг у сфері будівництва зайшов у глухий кут, що, на нашу думку, пов'язано із відсутністю політичної волі для врегулювання питань будівництва й наразі лише створює перешкоди в процесі реформування.

Аналіз наявної системи нормативних актів у досліджуваній сфері дає підстави зробити такі висновки. Законодавчими змінами, які кардинально повинні були скоригувати підходи в наданні адміністративних послуг у сфері будівництва, стала реформа органів, що надають такі послуги, розпочата з прийняттям постанов Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 218 [4] та № 219 [3], згідно з якими проведено оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю, ліквідовано Державну архітектурно-будівельну інспекцію та утворено Державну сервісну службу містобудування України. Також було формально створено Державне агентство з технічного регулювання в містобудуванні України, яке повинно було здійснювати оновлення державних будівельних норм та запровадити параметричну систему в будівельній галузі, та Державну інспекцію містобудування України, що була створена з метою реалізації державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Вказані державні органи були створені та зареєстровані як окремі юридичні особи, призначені керівники і затверджені їхні структури й штатні розписи, також було ініційовано проведення конкурсів на зайняття посад керівників територіальних структурних підрозділів, однак конкурси не відбулись, відповідно логічної будови системи нових органів у сфері будівництва на сьогодні ми не маємо.

У зв'язку із цим, 16 грудня 2020 р. Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову № 1339 [7], якою відновлено чинність Постанови Кабінету Міністрів України № 553 «Про порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» [8] та відповідно повернуті повноваження органам місцевого самоврядування здійснювати архітектурно-будівельний контроль.

У свою чергу, Постановою № 1340 від 23 грудня 2020 р. «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду» [9] передбачено ліквідацію Державної інспекції містобудування й Державної сервісної служби містобудування, у зв'язку із чим вказаним актом створено Державну інспекцію архітектури та містобудування України як центрального органу виконавчої влади без дозвільно-реєстраційних функцій зі здійснення архітектурно-будівельного контролю й нагляду у сфері містобудування.



Проте щодо надання адміністративних послуг ситуація залишилася незмінною і їх надаватиме ДАБІ України та її структурні підрозділи на місцях. У зв'язку із чим, потрібно констатувати, що після останніх рішень Уряду пройшло вже більше чотирьох місяців, а Державна інспекція архітектури та містобудування України так і не набула статусу юридичної особи, при тому, що ще потрібно розробити та впровадити систему взаємодії та координації, в тому числі щодо надання адміністративних послуг у сфері будівництва.

Варто також відзначити, що неузгодженість окремих положень вказаних законів, перерозподіл і розпорошення повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, відсутність єдиної злагодженої та ефективної системи адміністративних послуг і контролю за їхнім наданням призводять не просто до ускладнень та неоднозначного правозастосування, а до унеможливлення запуску роботи електронної системи.

У 2020 році Кабінетом Міністрів України було прийнято низку постанов, якими ліквідовано Державну архітектурно-будівельну інспекцію та створено Державну сервісну службу містобудування України, Державну інспекцію містобудування України та Державне агентство технічного регулювання, потім їх усіх теж ліквідовано та створено Державну інспекцію архітектури та містобудування України, але основного результату — перемоги над корупцією і налагодження надання адміністративних послуг у будівництві — так і не досягнуто.

Процес ліквідації Державної архітектурно-будівельної інспекції хоча й мав дійти до фінальної стадії ще у червні 2020 року, так і не дістав логічного завершення та досі триває.

Також у зв'язку із прийняттям вказаних вище актів втратив чинність наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 2 грудня 2019 р. № 285 «Про затвердження Порядку функціонування електронного кабінету у сфері містобудівної діяльності», натомість іншого нормативно-правового документа для врегулювання вказаних відносин не прийнято.

На нашу думку, основними факторами, що стримують розвиток процесу цифровізації надання адміністративних послуг у сфері будівництва та, як наслідок, мають негативний вплив на систему надання адміністративних послуг у цілому, можна визначити такі:

— відсутність політичної волі в питанні докорінного реформування системи органів у сфері будівництва та містобудування;

— інертність системи надання адміністративних послуг під час вирішення питань цифровізації;

— відсутність мотивації для зміни процесу надання адміністративних послуг за допомогою впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, зважаючи на зниження корупційних ризиків за умови функціонування електронної системи;

— низький рівень інвестицій та інтересу до можливостей інформаційно-комунікаційних технологій з боку органів публічної влади;

— недостатнє використання можливостей взаємодії державного та приватного секторів, у тому числі у сфері навчання і досліджень.



Таким чином, перевагами використання сучасних інформаційних технологій під час надання послуг у сфері будівництва є максимальна прозорість та зменшення корупційних ризиків у будівництві. Однак для реалізації проекту цифровізації надання й отримання адміністративних послуг потрібно глибше пропрацювати нормативно-правову базу в цьому напрямку та максимально зменшити вплив на прийняття рішення людиною щодо надання адміністративних послуг, що, у свою чергу, стимулюватиме стрімкий розвиток будівельного бізнесу та призведе надання адміністративних послуг у нашій державі до кращих світових стандартів.

#### Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Закон України від 17.10.2019 р. № 199–ІХ. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/39jvefG>.
2. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17.02.2011 р. № 3038–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3nLvSLt>.
3. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 р. № 219. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2VQ6CYG>.
4. Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції України та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 р. № 219. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/2VXRuZy>.
5. Аналіз ризиків проектів постанов КМУ щодо реформування ДАБІ (11.03.2020). *Офіс ефективного регулювання (Better Regulation Delivery Office)*. URL : <https://bit.ly/3nMqvM6>.
6. Про реалізацію експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 р. № 559. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3CnoFoQ>.
7. Про відновлення дії постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 р. № 1339. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3hNTxa2>.
8. Про затвердження порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3tPDsWm>.
9. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1340. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3CoZMZR>.

Надійшла до редакції 12.02.2021





**Yurii TUROVETS**

*Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law*

### **Digitalization of Provision of Administrative Services in the Field of Construction**

*In the article the author explores the main problems of digitalization of administrative services in the field of construction. It is indicated on the validity of the grounds for digitalization of administrative services. The author determines that administrative services in the field of construction are accompanied by a significant share of corruption risks. In the article, the author substantiates that the digitalization of administrative services in Ukraine, including in the field of construction, is an ongoing process that is undergoing significant changes. It is emphasized that during 2020 the national legislation underwent significant changes in the study area, but they did not bring the expected result due to several factors, including political. The author argues that the initiated changes in the functioning of the electronic system in construction will contribute to the legislative definition of the concept of a single state electronic system in construction, ensuring accessibility, convenience, transparency of administrative services in construction, openness, accessibility, reliability, relevance, completeness and security, information (data) of the electronic system, etc. The author argues that declaring equal status and legal force of information and documents will have real results only if such recognition is fully operational for all types of documents at the level of all types of administrative services, especially those with a relevant list of documents in the field of construction. The main factors hindering the development of digitalization of administrative services in the field of construction are substantiated (lack of political will in the issue of radical reform of the system of bodies in construction and urban planning; inertia of the system of administrative services in digitalization, etc.). The author argues that the advantages of using modern information technology in the provision of services in the field of construction are maximum transparency and reduction of corruption risks in construction. However, to implement the project of digitalization of the provision and receipt of administrative services, it is necessary to work more deeply on the regulatory framework in this direction and minimize the impact on human decision-making on the provision of administrative services.*

**Keywords:** *administrative services, construction, digitalization, e-government, permit documentation, reform of public authorities.*