



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

NATIONAL AGENCY ON
CORRUPTION PREVENTION

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ

В СИСТЕМІ КОНТРОЛЮ
ЗА РОЗРОБКОЮ І ЗАТВЕРДЖЕННЯМ
МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

ДЕПАРТАМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

2021



КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СИСТЕМІ КОНТРОЛЮ ЗА РОЗРОБКОЮ І ЗАТВЕРДЖЕННЯМ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| Вступ | 2 |
| Містобудівна документація – фундамент у процесі забудови населених пунктів | 4 |
| Процедура розробки містобудівної документації: регулювання, відповідальні суб'єкти, проблемні аспекти | 6 |
| I. Фактори, які сприяють поширенню корупційних практик на стадії розробки та затвердження Містобудівної документації | 8 |
| II. Негативні наслідки реалізації корупційних ризиків під час затвердження Містобудівної документації | 10 |
| III. Корупційні ризики у системі контролю за дотриманням вимог законодавства, державних норм та правил під час розробки та затвердження Містобудівної документації | 11 |
| Корупційний ризик №1. Маніпуляція державними будівельними нормами під час розробки Містобудівної документації в інтересах забудовника | 12 |
| Корупційний ризик №2. Формальне погодження проєкту Містобудівної документації уповноваженими органами влади | 14 |
| Корупційний ризик №3. Зловживання та конфлікт інтересів під час розгляду проєкту Містобудівної документації на засіданні Архітектурно-містобудівної ради | 16 |
| Корупційний ризик №4. Фальсифікація експертизи проєктів Містобудівної документації | 18 |
| Корупційний ризик №5. Спотворення процедури проведення громадських обговорень задля уникнення врахування громадських інтересів | 20 |
| Історії | 25 |

Сьогодні в Україні сфера містобудування перебуває на стадії активного реформування.

Реформування містобудівного законодавства в останні роки відбувалося із заявленою необхідністю дотримання принципів дерегуляції та децентралізації. Проте ці зміни до законодавства не мали ані комплексного, ані послідовного характеру, а були направлені на вирішення окремих проблем будівельної галузі.

Зокрема, норми, що регулюють правила містобудівної діяльності, наразі встановлені понад десятком законів, положення яких є часто суперечливими, що створює колізії правозастосування, або ж навпаки – відповідні правила поведінки є недостатньо визначеними. Це призводить до виникнення надмірної дискреції у повноваженнях державних органів, що сприяє поширенню корупційних практик. Подолання корупції у сфері потребує розробки і прийняття комплексної правової основи для розвитку містобудування, а також впровадження ефективної системи державного контролю і нагляду.

Важливим кроком для мінімізації корупційних ризиків у цій сфері є прийняття Містобудівного кодексу – кодифікованого закону, який має систематизувати чинне правове регулювання та усунути колізії із нормами, що регулюють дотичні сфери, зокрема земельні правовідносини. Водночас Містобудівний кодекс так і не був остаточно розроблений та прийнятий Верховною Радою України.

Враховуючи викладене, наразі сфера характеризується великою кількістю корупційних ризиків, існування яких зумовлене недосконалістю законодавчого регулювання, що поєднане з відсутністю ефективної реалізації заходів з мінімізації корупційних проявів.

Прийняття рішень відповідальними органами влади має високий рівень неформального впливу бізнесу, що стимулює розвиток у галузі корупційних практик та ускладнює впровадження ефективних запобіжників таких проявів.

Напрямок стратегічного аналізу корупційних ризиків Національного агентства з питань запобігання корупції покликаний виявляти системні корупційні ризики (схеми) у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, а також надавати пропозиції щодо їх мінімізації. У зв'язку із значною кількістю корупційних практик сфера містобудування потребує комплексного аналізу джерел та факторів, які сприяють корупційним проявам, а також розробки заходів мінімізації та усунення корупційних ризиків.

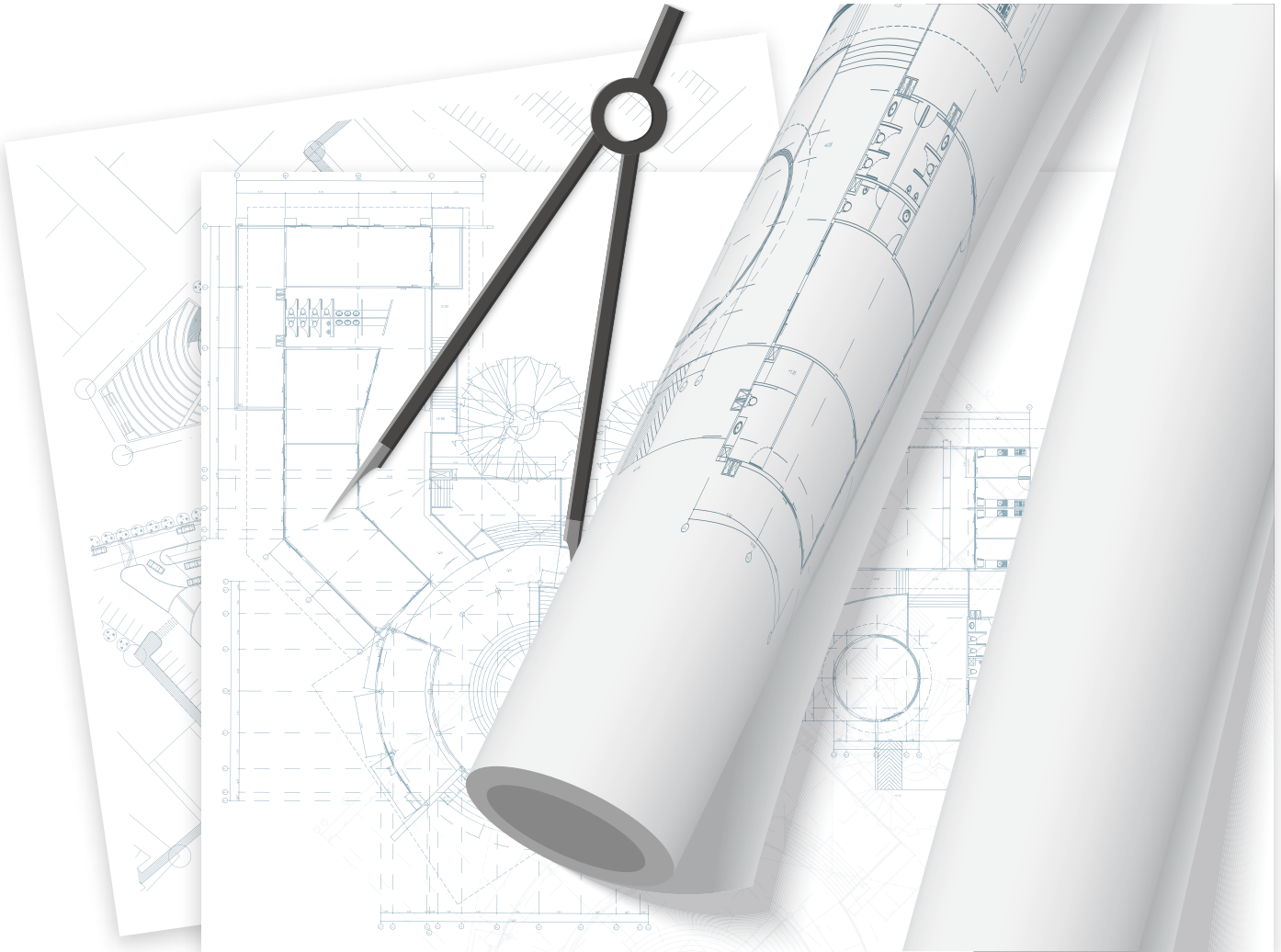
Першою складовою дослідження сфери містобудування є аналіз корупційних ризиків на етапі розробки та затвердження містобудівної документації. Цей етап є «фундаментом» усієї сфери, яка функціонує згідно з одним ключовим принципом: забудова населених пунктів здійснюється у чіткій відповідності до містобудівної документації.

Саме тому на цьому етапі закладається основа для реалізації корупційних ризиків, наслідки реалізації яких надалі можуть спостерігати жителі населених пунктів – хаотичну забудову, низький рівень благоустрою, некомфортні умови для проживання.





МІСТОБУДІВНА ДОКУМЕНТАЦІЯ – ФУНДАМЕНТ У ПРОЦЕСІ ЗАБУДОВИ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ



Містобудівна документація на місцевому рівні відіграє ключову роль у побудові системи управління у сфері містобудування і є основоположним рівнем, на якому базуються всі інші пов'язані процеси – від землевідведення до будівництва.

За своїм визначенням містобудівна документація – затверджені матеріали з питань регулювання планування, забудови та іншого використання територій¹. За законодавством саме містобудівна документація на місцевому рівні встановлює режим забудови територій. При цьому вимоги містобудівної документації є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами містобудування.

У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» виокремлено три рівні планування територій – державний, регіональний та місцевий.

Планування на державному рівні відбувається шляхом затвердження Генеральної схеми планування України, на регіональному – шляхом розроблення схем планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів, а на місцевому – через процедуру розроблення і затвердження Містобудівної документації.

¹ Згідно з визначенням наведеним у статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».



ЗАКОНОДАВСТВО ВСТАНОВЛЮЄ ТАКІ ІЄРАРХІЧНІ РІВНІ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

1

- **КОМПЛЕКСНИЙ ПЛАН** просторового розвитку територій громад – новий вид містобудівної документації та одночасно документації із землеустрою (запроваджується з 24 липня 2021 року Законом № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель»). Розробляється на всю територію територіальної громади, включає генеральні плани населених пунктів, що входять до складу територіальної громади. Зміни до комплексного плану можуть вноситися за результатами містобудівного моніторингу, але не частіше одного разу на рік

2

- **ГЕНЕРАЛЬНИЙ ПЛАН** населеного пункту – визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту. Його мета – обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Затверджується безстроково, а зміни можуть вноситися не частіше ніж один раз на п'ять років

3

- **ПЛАН ЗОНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ** (Зонінг) – документація, що є складовою комплексного плану просторового розвитку території громади або генерального плану населеного пункту і визначає умови та обмеження використання території у межах окремих функціональних зон (запроваджується з 24 липня 2021-го року Законом № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» та перетворюється з окремої Містобудівної документації у складову частину Генерального плану)

4

- **ДЕТАЛЬНИЙ ПЛАН ТЕРИТОРІЇ** (ДПТ) – розробляється на основі Генерального плану та з урахуванням Зонінгу (у разі його наявності)

Матеріали Містобудівної документації мають бути основою для прийняття рішень щодо управління земельними ресурсами та планування забудови територій, забезпечуючи сприятливі умови для проживання населення та створення оптимальної транспортної та інженерної інфраструктури.

Але на практиці процедура розробки і затвердження Містобудівної документації містить низку корупційних ризиків, які використовуються задля збільшення прибутку приватних забудовників у змові з представниками органів місцевого самоврядування. Порушення при затвердженні містобудівної документації є настільки численними, що абсолютна більшість житлової забудови в межах обласних міст нині будується на основі Містобудівної документації, затвердженої без урахування громадських, регіональних, та загальнодержавних інтересів. Натомість це в разі збільшує прибутки від будівництва та реалізації нерухомості зацікавлених осіб.

Наразі розробка і затвердження документації в інтересах окремих осіб, які мають достатні зв'язки та вплив на органи місцевого самоврядування, є настільки поширеним явищем, що ця процедура є найбільш корупційно вразливою у сфері містобудування та спричиняє масштабні негативні наслідки.



ПРОЦЕДУРА РОЗРОБКИ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ: РЕГУЛЮВАННЯ, ВІДПОВІДАЛЬНІ СУБ'ЄКТИ, ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Наразі процедура розробки та затвердження містобудівної документації є предметом правового регулювання широкого кола законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Крім того, вимоги до складу та змісту окремих видів містобудівної документації деталізовані у державних будівельних нормах².

При цьому основним законом, який визначає правові та організаційні основи містобудівної діяльності, є Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Прийняття рішень з питань планування та забудови територій належить до сфер компетенції органів місцевого самоврядування. Містобудівна документація **розглядається і затверджується** відповідними сільськими, селищними, міськими радами на пленарних засіданнях.

Замовниками є виконавчі органи рад, а також Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Вони організують розроблення, внесення змін та подання документації на розгляд відповідної ради.

Розробниками містобудівної документації можуть бути як державні та комунальні підприємства, так і приватні компанії.

СТРАТЕГІЧНІ ПРОБЛЕМИ У МІСТОБУДІВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ:

1

ЗАСТАРІЛІСТЬ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Наявна містобудівна документація у непоодиноких випадках є застарілою, розробленою ще в другій половині ХХ ст., тобто такою, що потребує повного оновлення для забезпечення актуальності планування розвитку територій.

Так, згідно з вимогами Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» генеральні плани населених пунктів, затверджені до набрання чинності цим Законом, є безстроковими. Водночас це не виключає необхідності їх перегляду для забезпечення відповідності Генеральних планів актуальним потребам та потенціалу населених пунктів, а також створення комфортного життєвого середовища.

Згідно з даними про стан забезпечення містобудівною документацією територій та населених пунктів України за 2019 рік, опублікованими на вебсайті³ Міністерства розвитку громад та територій України (далі – Мінрегіон), застарілість проектних рішень наявних генеральних планів, розроблених ще за радянських часів, є ключовою проблемою у сфері забезпечення населених пунктів містобудівною документацією. Згідно з даними наразі потребують оновлення, внесення змін або нового розроблення генеральні плани:

- міст обласного значення – **23 (17,6% від загальної кількості)**
- міст районного значення – **91 (37,1% від загальної кількості)**
- селищ міського типу – **373 (54,9% від загальної кількості)**
- сільських населених пунктів – **22801 (85,0% від загальної кількості)**

До прикладу, у столиці станом на сьогодні діє Генеральний план міста Києва та проект планування його приміської зони, затверджений ще у 2002 році. Розробка проекту нового Генерального плану триває.

² Наприклад, ДБН Б.1.1-13:2012 «Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях», ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад і зміст генерального плану населеного пункту», ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова території».

³ <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/city-build/mistobuduvannya-ta-planuvannya-teritoriy/>

2

НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ТЕРМІНІВ РОЗРОБКИ ТА НЕВРЕГУЛЬОВАНІСТЬ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕЗАТВЕРДЖЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Попри те, що значна частина населених пунктів України не має актуального генерального плану, механізм притягнення до відповідальності за його відсутність нормативно не регламентований. Така правова прогалина несе небезпеку безсистемної забудови та відсутності сталого розвитку населених пунктів.

3

ПОРУШЕННЯ ПОСЛІДОВНОСТІ ПЛАНУВАННЯ

Так, відповідно до логіки Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» спершу має бути розроблений та ухвалений стратегічний документ – генеральний план населеного пункту⁴. Саме генеральний план визначає, як буде використовуватися територія в населеному пункті – його промислові зони, території житлової або громадської забудови тощо. Після затвердження генерального плану мають бути розроблені вже Детальні плани територій, які уточнюють його положення, але при цьому не можуть йому суперечити.

Проте законодавство не містить прямої заборони для відповідальних органів порушувати зазначену логічну послідовність. Так, в умовах, коли чинна редакція генерального плану є застарілою, а оновлений проєкт перебуває на стадії розробки, не має жодних перешкод для уповноваженого органу затверджувати нові ДПТ. З урахуванням цього ДПТ фактично перетворюється на інструмент «обходу» Генерального плану.

Судова практика підтверджує, що доведення невідповідності ДПТ Генеральному плану у такому випадку є вкрай малоюмовірною.

Так, мотивувальні частини рішень судів, ухвалених за результатами розгляду спорів про оскарження ДПТ у зв'язку з невідповідністю Генеральному плану, навіть використовують поняття «поліфункціональне використання без збереження пріоритету існуючих функцій»⁵ – тобто визнання судом того, що Генеральний план визначає лише «напрями» використання територій, не встановлюючи «пріоритетів», а тому ДПТ не суперечить Генеральному плану, натомість є його уточненням.

Негативний приклад столиці також відмічає Кабінет Міністрів України у Доповіді про стан реалізації генеральної схеми планування територій України⁶ – зокрема, у столиці розроблений проєкт генерального плану, який до цього часу не затверджено, при цьому розроблення ДПТ ведеться активно всупереч чинному генеральному плану.

⁴ Для окремих населених пунктів, внесених до Списку історичних населених місць, обов'язковою складовою генерального плану є історико-архітектурний опорний план історичних ареалів – документа, спрямованого на охорону об'єктів культурної спадщини.

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84984490>

⁶ https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/na_22_12_2020_dopovid-kmu-monitoryng-gsptu-2019.pdf



I. ФАКТОРИ, ЯКІ СПРИЯЮТЬ ПОШИРЕННЮ КОРУПЦІЙНИХ ПРАКТИК НА СТАДІЇ РОЗРОБКИ ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

1

• ЛЕГІТИМІЗАЦІЯ ПОДАЛЬШИХ ПРОЦЕДУР ДЛЯ ЗВЕДЕННЯ НЕЗАКОННОЇ ЗАБУДОВИ

Якщо затвердити Містобудівну документацію, яка орієнтована виключно на інтереси забудовника і порушує вимоги закону, всі подальші процедури, які потрібно пройти для побудови об'єкта (землевідведення, отримання вихідних даних на проектування, дозволу на будівництво тощо), вже не можуть бути кваліфіковані як протиправні. Адже затверджена Містобудівна документація є фактично «дозволом», який легалізує будь-які дії під час реалізації будівництва.

2

• ОБХІД НОРМАТИВНИХ ОБМЕЖЕНЬ ЗАБУДОВИ

Саме на етапі затвердження Містобудівної документації можливо встановити режим забудови окремої земельної ділянки (висотність, щільність населення) із порушенням вимог законодавства та будівельних норм, стандартів та правил. Це значно збільшує потенційний прибуток від забудови ділянки та надалі унеможлиблює вимоги до забудовника дотримуватись нормативних обмежень.

3

• ВІДСУТНІСТЬ ДІЄВОГО МЕХАНІЗМУ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Містобудівна документація затверджується колегіальним рішенням органу місцевого самоврядування, що ускладнює процедуру доведення наявності складу злочину в діях організаторів розробки Містобудівної документації.

Крім того, основні положення Містобудівної документації визначаються на основі державних будівельних норм (ДБН), за недотримання яких законом передбачена лише адміністративна відповідальність.

4

• БЕЗПЕЧНІСТЬ ДЛЯ ВИГОДОНАБУВАЧА

Положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлюють презумпцію правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо законодавство допускає неоднозначне або множинне трактування його прав та обов'язків. Це захищає від негативних наслідків проект, який реалізований з порушенням державних будівельних норм та правил, проте який відповідає Містобудівній документації.

Якщо після початку реалізації проекту забудови ділянки Містобудівна документація буде визнана незаконною та скасована, суб'єкт господарювання розглядається не як правопорушник, а як жертва неналежного урядування.

5

• ВИСОКА ЙМОВІРНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ

Рішення органів місцевого самоврядування через їх невідповідність законам скасовуються у судовому порядку, що займає значний проміжок часу. Навіть у разі очевидних порушень вимог законодавства під час розроблення та затвердження Містобудівної документації суди у непоодиноких випадках залишають її чинною. Це пов'язано, зокрема, з неможливістю сплати з бюджету величезних компенсацій «постраждалим» приватним забудовникам від цих порушень. Здебільшого скасування в судовому порядку незаконно затвердженої Містобудівної документації відбувається через кілька років після затвердження, коли заплановане будівництво вже реалізоване і скасування документації вже не має правових наслідків.

6

• ВИСОКА ПРИБУТКОВІСТЬ

Потенційні прибутки від порушень законодавства при затвердженні лише одного Детального плану території можуть сягати сотень мільйонів доларів у великих містах. Великий прибуток підприємців від порушень законодавства у свою чергу гарантує великий розмір неправомірної вигоди для посадових осіб органів влади. Додаткові можливості збільшити прибутки від порушення Містобудівної документації створюють і недоліки земельного законодавства (пріоритетне право оренди землі для власників будівель, що на ній розміщена, за відсутності обмежень розміру ділянок, які можуть бути передані в оренду; відсутність компенсації до бюджету різниці зміни вартості землі внаслідок зміни її цільового призначення тощо), через які вартість активів приватних осіб може зростати на сотні відсотків. До прикладу, у разі зміни цільового призначення із сільськогосподарських земель на забудову вартість земельної ділянки може зрости у понад 100 разів.

У результаті численних порушень вимог законодавства при розробці та затвердженні Містобудівної документації виникає низка негативних наслідків, які важко усунути. Для повного виправлення ситуації, до якої призвели порушення, необхідні значні витрати місцевих бюджетів, що призводить до ще більших втрат економіки в цілому. Саме тому боротьба з наслідками таких порушень відбувається здебільшого не шляхом приведення до стану, що існував до скоєння порушення, а лише мінімізації негативних наслідків незаконних дій посадових осіб.



II. НЕГАТИВНІ НАСЛІДКИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ПІД ЧАС ЗАТВЕРДЖЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ



• ХАОТИЧНА ЗАБУДОВА

Найбільші негативні наслідки затвердження Містобудівної документації, яке здійснюється всупереч містобудівному законодавству та в інтересах забудовника, є виникнення хаотичної житлової забудови населеного пункту. Така забудова суперечить гармонійному та плановому розвитку території, спотворює характер середовища, руйнує та знищує об'єкти культурної спадщини населеного пункту, а також не забезпечує населення необхідною кількістю соціальних об'єктів, що робить місцевість неприйнятною для комфортного проживання.

Мінімізація наслідків такої хаотичної забудови потребує значних витрат з бюджетів, і не суттєво зменшує масштаб проблеми.



• ПОРУШЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДИ

Одним із принципів, на яких мають бути засновані планування та забудова території, згідно зі статтею 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» є необхідність узгодження державних, громадських та приватних інтересів. Проте поширеним порушенням при затвердженні Містобудівної документації є ігнорування цього принципу. У результаті Містобудівна документація, яка затверджена без врахування законних інтересів мешканців відповідної території, не забезпечує комфортних умов для їх проживання.



• ПОРУШЕННЯ ПРАВ ПРИВАТНИХ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАЧІВ

У непоодиноких випадках при розробленні та затвердженні Містобудівної документації за неправомірну вигоду порушуються не тільки інтереси громади і держави, а й права окремих землекористувачів для задоволення інтересів інших приватних осіб. До прикладу, поширеною є ситуація завищення максимально допустимої щільності населення при забудові, при цьому розміщення об'єктів соціальної інфраструктури передбачають на ділянці іншого приватного землекористувача.

Також поширеними є випадки зменшення санітарних зон від промислових та інженерно-транспортних об'єктів, які розташовані поряд із новою забудовою, що потім створює підстави вимагати від власників таких об'єктів припинення діяльності, яка порушує санітарні норми у новозбудованому житлі.



III. КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СИСТЕМІ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА, ДЕРЖАВНИХ НОРМ ТА ПРАВИЛ ПІД ЧАС РОЗРОБКИ ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Розробка та затвердження Містобудівної документації є видом діяльності державних органів, що вимагає правової визначеності та забезпечення належного урядування. Основною причиною корупційної вразливості процедури розробки і затвердження Містобудівної документації є відсутність належного контролю за дотриманням вимог законодавства, державних норм та правил.

У системі контролю за дотриманням вимог законодавства та державних будівельних норм під час здійснення розробки та затвердження Містобудівної документації (МД) є п'ять складових:

- 1 контроль за виконанням вимог державних будівельних норм при розробленні МД;
- 2 погодження проєкту МД відповідними органами владних повноважень;
- 3 розгляд проєкту МД на архітектурно-містобудівній раді;
- 4 експертиза проєкту МД;
- 5 громадський контроль (громадські обговорення).

Проте кожна із зазначених складових системи контролю містить низку недоліків і корупційних ризиків, які фактично повністю нівелюють цю функцію, що призводить до затвердження Містобудівної документації виключно в інтересах забудовника. Механізми залучення громади до розроблення Містобудівної документації також є недосконалими і позбавляють громадськість ефективних інструментів впливу на затвердження Містобудівної документації, створюючи можливості для безперешкодної реалізації корупційної схеми.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК №1



МАНІПУЛЯЦІЯ ДЕРЖАВНИМИ БУДІВЕЛЬНИМИ НОРМАМИ ПІД ЧАС РОЗРОБКИ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ В ІНТЕРЕСАХ ЗАБУДОВНИКА

Відповідно до вимог Закону України «Про будівельні норми» розробка Містобудівної документації відбувається відповідно до низки державних будівельних норм (ДБН) – нормативних актів технічного характеру, що встановлюють обов'язкові вимоги до «об'єкта нормування» у будівництві.

Згідно з положеннями статті 5 цього Закону і планування території, і об'єкти містобудування, і склад та зміст відповідної документації є «об'єктами нормування», а тому вимоги щодо них регламентовані у ДБН. Саме тому маніпуляції з державними будівельними нормами є найбільш поширеним типом зловживання при розробці документації для будівництва на користь приватних осіб.

Як приклад можна привести такі типові схеми при розробці Детальних планів територій, що використовуються в інтересах приватних забудовників:

- фальсифікація показників наявної забезпеченості зеленими насадженнями загального користування, що дає змогу удвічі збільшити площу можливої забудови житловими будинками;
- маніпуляції в оцінці перспективного населення житлових будинків, що створює умови для збільшення максимальної загальної площі нового житла на ділянці у 1,5-2 рази за рахунок заниження щільності населення й економії території для будівництва об'єктів соціального обслуговування;
- неправильне врахування розмірів санітарно-захисних зон існуючих об'єктів, що дає змогу змінити функціональне використання ділянки і передбачити високорентабельне будівництво житла.

Вимоги статті 11 Закону України «Про будівельні норми» визначають, що застосування будівельних норм та їхніх окремих положень є обов'язковим для всіх суб'єктів містобудування. Водночас ефективний механізм контролю за застосуванням будівельних норм законодавством не передбачений.

Так, згідно з частиною четвертою статті 11 цього Закону державний контроль за дотриманням суб'єктами містобудування будівельних норм здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного архітектурно-будівельного контролю (*раніше ДАБІ, наразі ДІАМ, яка ще не почала виконувати своїх повноважень*).

Водночас положення про ДАБІ та ДІАМ прямо не передбачають повноважень про здійснення державного контролю за дотриманням ДБН під час розробки Містобудівної документації. Зокрема, у постанові Кабінету Міністрів України № 1340 «**Про затвердження Положення про Державну інспекцію архітектури та містобудування України**» зазначені повноваження передбачені лише загальною конструкцією *«інші повноваження, визначені законом»*.

Така правова невизначеність унеможлиблює проведення ДІАМ перевірок дотримання вимог ДБН під час розробки Містобудівної документації, навіть за умови надходження обґрунтованих скарг та звернень про порушення вимог ДБН під час розробки документації.

РЕКОМЕНДАЦІЇ НАЗК

Кабінету Міністрів України / Верховній Раді України:

- розробити та прийняти проєкт Закону, який:
- встановить обов'язок ДІАМ здійснювати моніторинг проєктів Містобудівної документації на предмет дотримання вимог державних будівельних норм;
- уповноважить ДІАМ зупиняти подальше проходження проєктів Містобудівної документації у разі виявлення порушень вимог законодавства та відправляти проєкт для виправлення порушень законодавства, з повторним погодженням.

Державній інспекції архітектури та містобудування / Кабінету Міністрів України:

- розробити та постановою Кабінету Міністрів України затвердити деталізований порядок надання висновків ДІАМ щодо невідповідності Містобудівної документації державним будівельним нормам з їх публічним оприлюдненням у Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва.



КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК №2



ФОРМАЛЬНЕ ПОГОДЖЕННЯ ПРОЄКТУ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ УПОВНОВАЖЕНИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає, що державні органи, які відповідно до закону мають повноваження щодо розгляду Містобудівної документації, мають бути ознайомлені з її розділами (за відповідним напрямом). За результатами розгляду зазначені органи мають подати свої висновки, а у разі їх ненадання проєкт вважається погодженим.

Водночас ані Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», ані іншим актом законодавства не визначено вичерпного переліку органів, які мають погоджувати проєкти Містобудівної документації.

- Норма не встановлює переліку органів, які мають відповідні повноваження, а просто відсилає до інших законодавчих актів формулюванням *«державні органи, які відповідно до закону мають повноваження щодо розгляду Містобудівної документації»*. Здебільшого такі органи обирає на власний розсуд замовник розробки Містобудівної документації. Наприклад, до повноважень Міністерства культури України належить погодження програм та проєктів містобудівних перетворень на територіях пам'яток національного значення, в історико-культурних заповідниках, в історичних ареалах населених місць тощо. Проте інформація, що затверджені Детальні плани територій у Києві, що є історичним населеним містом з історичними ареалами та великою кількістю пам'яток, надавались на погодження до Мінкультури, відсутня.
- Відповідні органи лише надають висновки, що розглядаються на засіданні архітектурно-містобудівної ради та враховуються при проведенні експертизи. При цьому законодавство не встановлює обов'язковості врахування зазначених висновків та заборони на затвердження Містобудівної документації, щодо якої отримані висновки із зауваженнями. Також не встановлено жодних вимог щодо змісту та обґрунтованості висновків, що створює можливість для корупційних зловживань, зокрема надання висновків із вимогою врахування зауважень, що направлені на задоволення інтересів приватних осіб.

РЕКОМЕНДАЦІЇ НАЗК

Міністерству розвитку громад та територій України / Кабінету Міністрів України:

- розробити та затвердити зміни до Порядку розроблення містобудівної документації;
- встановивши вичерпний перелік державних органів, які мають повноваження погоджувати проекти Містобудівної документації;
- деталізувавши процедуру погодження проєктів Містобудівної документації. Така процедура має передбачати обов'язковий розгляд та погодження проєкту документації в цілому, аргументацію зауважень, деталізований звіт з порівняльними таблицями про результати врахування зауважень, що включаються до складу Містобудівної документації, повторне погодження після врахування наданих зауважень;
- встановивши заборону на затвердження Містобудівної документації за відсутності погодження проєкту документації державними органами, які відповідно до закону мають повноваження щодо його розгляду.



КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК №3



ЗЛОВЖИВАННЯ ТА КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ ПРОЄКТУ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ НА ЗАСІДАННІ АРХІТЕКТУРНО-МІСТОБУДІВНОЇ РАДИ

Процедура погодження, встановлена Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», передбачає обов'язковий розгляд проєкту Містобудівної документації на засіданні Архітектурно-містобудівної ради (АМР). АМР як дорадчі органи, що діють на громадських засадах, утворюються центральним органом виконавчої влади з питань будівництва та архітектури (Міністерством розвитку громад та територій України), а також уповноваженими органами містобудування та архітектури в органах місцевого самоврядування.

- Законодавство не встановлює рівень АМР, на якому має розглядатись проєкт Містобудівної документації, тож найчастіше розгляд відбувається на засіданні ради, що утворена уповноваженим органом містобудування та архітектури, який одночасно виступає замовником розробки цього проєкту. Відповідно до *Типового положення про архітектурно-містобудівні ради* головою ради є керівник органу, при якому вона створена, – головний архітектор відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Він і формує склад та призначає заступників, які є представниками уповноваженого органу. Згідно з положеннями Закону України «Про архітектурну діяльність» всі посадові особи спеціально уповноважених органів містобудування та архітектури як автори чи співавтори беруть участь у розробленні Містобудівної документації відповідної території. При цьому *Типове положення* встановлює заборону голові ради та всім іншим членам брати участь лише в обговоренні на засіданнях питань щодо проєктування об'єктів містобудування, у розробленні яких вони брали участь. Натомість вони мають право брати участь у голосуванні, що у непоодиноких випадках спричиняє конфлікт інтересів та унеможливорює належне виконання покладених на АМР функцій контролю.
- Законодавством не встановлено, на якій стадії розроблення Містобудівної документації має відбуватися її розгляд на АМР. В одному і тому самому населеному пункті (*наприклад, Києві*) розгляд на АМР проводиться на власний розсуд для різних проєктів – до початку процедури громадських обговорень, під час обговорень або після їх закінчення. У непоодиноких випадках під час проведення засідання АМР після громадських слухань у Детальні плани територій вносяться зміни в інтересах окремих приватних осіб під виглядом врахування пропозицій АМР. Подібна схема роботи нівелює роль громадського контролю, адже через підконтрольний замовнику дорадчий колегіальний орган у проєкти Містобудівної документації легко вносяться окремі проєктні рішення, які бажають приховати від громадськості.
- Детальні вимоги до обґрунтованості пропозицій за результатами розгляду на АМР, а також процедура їх погодження із замовником та подальшого врахування у Містобудівній документації законодавством не регламентовані. Типове положення про АМР встановлює лише порядок складення протоколу за результатами розгляду питання. Крім того, у статті 20 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено, що результати розгляду АМР зазначених проєктів мають виключно рекомендаційний характер і не можуть вимагатися під час погодження та затвердження проєкту будівництва. Це створює ризики для додаткових зловживань та призводить до того, що будь-який висновок АМР може бути проігнорований при доопрацюванні проєкту Містобудівної документації.

РЕКОМЕНДАЦІЇ НАЗК

Кабінету Міністрів України / Верховній Раді України:

- розробити та прийняти проєкт Закону, який встановить, що винесення проєкту Містобудівної документації на громадські обговорення має відбуватися після розгляду і внесення змін у проєкт за результатами розгляду на АМР та отримання погодження без зауважень від державних органів, які відповідно до закону мають повноваження щодо розгляду проєктів документації.

Міністерству розвитку громад та територій України / Кабінету Міністрів України:

- розробити та затвердити зміни до *Типового положення про архітектурно-містобудівні ради*, які визначають:
 - детальну процедуру та вимоги до розгляду проєкту Містобудівної документації АМР, подання пропозицій, їх узгодження та врахування у проєкті із відповідним оформленням результатів здійснення процедури із включенням відповідних документів до складу проєкту Містобудівної документації;
 - обов'язковість оприлюднення висновків АМР, а також публічність їхніх засідань із забезпеченням відеотрансляції та збереженням архіву матеріалів засідань;
 - протоколи за результатами розгляду проєктів Архітектурно-містобудівними радами, а також зміни, що враховані або обґрунтовано відхилені, мають бути опубліковані у Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва;
 - склад ради, який має включати не менше ніж 50% фахівців у сфері містобудування та архітектури, які не можуть бути працівниками органу влади, а інша частина має складатись з експертів, науковців, фахівців-практиків у сферах екології, захисту довкілля та охорони культурної спадщини. Склад ради обирається шляхом рейтингового інтернет-голосування на офіційних вебсайтах органів місцевого самоврядування. Крім того, встановити, що голова ради має бути обраний більшістю членів, а не призначений рішенням посадової особи.



КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК №4



ФАЛЬСИФІКАЦІЯ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЄКТІВ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Значна кількість корупційних ризиків при розробці Містобудівної документації зумовлена маніпуляціями із застосуванням державних будівельних норм, санітарних норм та правил. Щоб офіційно встановити подібні порушення вимог нормативних актів технічного характеру, необхідно провести відповідну експертизу. Для забезпечення фаховості її мають здійснювати експерти, які володіють спеціальними знаннями. Проте чинна процедура проведення експертизи проєктів Містобудівної документації не здатна забезпечити належний рівень захисту від можливих зловживань з боку замовника та розробника документації.

- Відповідно до частини дванадцятої статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» експертизі Містобудівної документації на місцевому рівні підлягають виключно Генеральні плани міст (з 24.07.2021 Законом № 711-IX встановлена експертиза також нових Комплексних планів). Натомість Зонінги та Детальні плани територій, при розробці та затвердженні яких здебільшого реалізуються корупційні ризики, не потребують проходження експертизи.
- Відповідно до Порядку проведення експертизи містобудівної документації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 548 (далі – Порядок проведення експертизи), експертну організацію обирає замовник містобудівної документації. Такий підхід до вибору експертної організації створює передумови для попереднього відбору замовником організації, що погодиться протиправно надати позитивний висновок щодо Містобудівної документації, яка розроблена з порушеннями.
- Порядок проведення експертизи містить лише загальні положення і не деталізує навіть вимог до форми та змісту письмового звіту, що надається за результатами її проведення. Відсутність чітких критеріїв до проведення експертизи і оформлення її результатів унеможлиблює доведення порушень експерта та підвищує ймовірність ризику вчинення ним порушення за неправомірну винагороду.

РЕКОМЕНДАЦІЇ НАЗК

Кабінету Міністрів України / Верховній Раді України:

- внести зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної документації», передбачивши обов'язковість проведення експертизи для всіх видів Містобудівної документації на місцевому рівні, запровадивши принцип комплексної містобудівної експертизи;

Міністерству розвитку громад та територій України / Кабінету Міністрів України:

- розробити і затвердити оновлений Порядок проведення експертизи, який має передбачити:
- випадковий вибір експертної організації для проведення експертизи з використанням Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва;
- деталізацію процедури проведення та оформлення результатів експертизи Містобудівної документації. Результати експертизи мають бути оформлені у вигляді переліку конкретних вимог до документації та оцінки експерта про відповідність/невідповідність цим вимогам;
- нормативне регулювання вартості експертизи та процедуру оплати замовником Містобудівної документації, яка не передбачає прямого контакту з експертною організацією, а також обов'язкове публічне оприлюднення висновків експертизи;
- анонімність організації та експерта, який проводить експертизу, і унеможливлення контактів між експертом, замовником та розробником Містобудівної документації.



КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК №5



СПОТВОРЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБГОВОРЕНЬ ЗАДЛЯ УНИКНЕННЯ ВРАХУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ІНТЕРЕСІВ

Громадський контроль за розробленням Містобудівної документації на місцевому рівні здійснюється шляхом проведення громадського обговорення для врахування громадських інтересів. Згідно з вимогами статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» громадському обговоренню підлягають всі розроблені проекти Містобудівної документації на місцевому рівні. Затвердження Містобудівної документації без проведення громадського обговорення проектів такої документації забороняється.

Громадське обговорення здійснюється з урахуванням вимог Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» та згідно з процедурою, регламентованою Порядком проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 555 (далі – Порядок проведення громадських слухань при розробці Містобудівної документації). Проте обидва акти містять значну кількість невизначеностей та колізій, що дає змогу органам місцевого самоврядування ігнорувати подані під час проведення громадського обговорення пропозиції, вносити зміни в інтересах окремих суб'єктів господарювання та змінювати проекти Містобудівної документації вже після проведення громадських обговорень.

- Існує правова невизначеність поняття «громадськість», що унеможлиблює однозначне визначення кола осіб, пропозиції яких мають прийматися до розгляду. У Порядку проведення громадських слухань при розробці Містобудівної документації термін «громадськість» використовується у розумінні Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку». Проте цей Закон обмежує коло громадськості до тих осіб, що зареєстровані на території, якої стосується Містобудівна документація («на яку поширюється дія документа стратегічного планування»).

Звуження переліку громадськості виключно до тих суб'єктів, які зареєстровані на території, на яку поширюється дія документа планування, дає змогу замовнику Містобудівної документації проводити громадські обговорення без громадськості завдяки вибору території, на яку розробляється Детальний план території. До прикладу, у разі розробки ДПТ на незабудовані частини території населеного пункту фактично не існує громадськості, яка має право подавати пропозиції. Якщо розробляється ДПТ промислової зони, то «громадськість» – це виключно власники підприємств, що зацікавлені змінити функціональне призначення території для збільшення власного прибутку з її використання.

- Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» одночасно передбачає, що замовники Містобудівної документації зобов'язані забезпечити, серед іншого:
 - реєстрацію, розгляд та врахування пропозицій громадськості до проектів Містобудівної документації на місцевому рівні;
 - узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками Містобудівної документації через узгоджувальну комісію.

При цьому для розгляду спірних питань, що виникають у процесі громадського обговорення, може утворюватися погоджувальна комісія, але її створення не є обов'язковим. Також немає будь-яких вимог до обов'язкового обґрунтування пропозицій громадськості, процедури і критеріїв прийняття рішення про врахування чи відмову у врахуванні пропозицій, прийняття рішення у разі подання суперечливих пропозицій громадськості, обов'язкового обґрунтування рішення про відмову у їх врахуванні тощо.

Крім того, законодавство не передбачає оперативного оприлюднення поданих громадськістю пропозицій, що створює додаткові механізми для зловживань. До прикладу, задля спотворення результатів громадських обговорень на розгляд громадськості можуть виносити якісну Містобудівну документацію із дотриманням всіх вимог нормативів, що не викликає зауважень. Але під час слухань зацікавлені особи можуть подати відповідні пропозиції, що без заперечень враховують розробники Містобудівної документації і змінюють ситуацію на користь забудовника, порушуючи вимоги законодавства. Про існування та врахування таких пропозицій громадськості стає відомо вже після завершення процедури обговорень і оприлюднення їх результатів.

Ця правова невизначеність створює широкі можливості для зловживань з боку замовника в інтересах окремих осіб, зокрема шляхом врахування пропозицій, що суперечать вимогам законодавства та будівельним нормам, або відмови у врахуванні обґрунтованих зауважень щодо наявних у проєкті ДПТ порушень.

- Встановлений законом порядок створення погоджувальної комісії робить в більшості випадків її створення неможливим. Відповідно до статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» до складу погоджувальної комісії входять уповноважені представники громадськості, які обираються під час громадських слухань. Кількість представників громадськості має становити не менше як 50 і не більше як 70% загальної чисельності комісії. Таким чином, створення комісії можливе виключно у разі, якщо спірні питання з'явилися на початкових стадіях громадських обговорень і саме рішення про утворення комісії було прийняте ще до проведення громадських слухань або ж на громадських слуханнях заздалегідь мають обиратися потенційні уповноважені представники громадськості для включення до складу погоджувальної комісії у разі її створення.
- Відповідно до положень статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у разі неможливості погоджувальною комісією врегулювати спірні питання між сторонами остаточне рішення приймає замовник Містобудівної документації. Враховуючи те, що для правомочності засідань комісії необхідна присутність 2/3 її складу (*із яких не менше від половини становить громадськість*), не врегульовано час і порядок призначення засідань (*представники громадськості часто позбавлені можливості у свій робочий час відвідувати засідання комісії*), то замовник Містобудівної документації має необмежені можливості легко створити умови, коли комісія виявляється неспроможною протягом максимально встановлених для її роботи двох тижнів врегулювати спірні питання, що дає змогу замовнику одноосібно прийняти бажане рішення.



- Законодавство не передбачає скасування результатів громадських обговорень та не зобов'язує замовника проводити нові обговорення у тому випадку, якщо під час їх проведення будуть виявлені порушення. Тож у непоодиноких випадках після проведення громадських обговорень проєкт Містобудівної документації значно відрізняється від поданого первинного проєкту та доповнюється розділами, що не виносились на громадські обговорення й містять порушення будівельних норм, стандартів та правил, проте потрібні забудовнику для максимізації своїх прибутків від будівництва. Тож для реалізації корупційної схеми на громадські обговорення виносяться проєкти Детальних планів територій без розділів, якими визначаються містобудівні умови та обмеження забудови земельних ділянок, а потім зазначений розділ без жодного контролю та перевірок розробник додає до складу ДПТ як врахування пропозицій громадськості.
- Законодавство не містить жодних заборон на внесення змін у проєкт Містобудівної документації після завершення процедури громадських обговорень і не встановлює обов'язку проведення нових громадських обговорень, якщо в силу певних обставин проєкт документації було змінено. Так, проєкт Детального плану територій може бути суттєво змінений після проведення громадських слухань за зверненнями інвестора розробки чи інших зацікавлених суб'єктів господарювання, після чого новий проєкт, який не проходив процедури громадських обговорень, може бути затверджений з використанням матеріалів обговорення попереднього проєкту Детального плану територій.

РЕКОМЕНДАЦІЇ НАЗК

Міністерству розвитку громад та територій України / Кабінету Міністрів України:

- внести зміни до Порядку проведення громадських слухань при розробці Містобудівної документації, якими:
 - усунути штучне обмеження поняття «громадськість». Натомість встановити чіткий та однозначний перелік осіб, які мають право подавати пропозиції до проєктів Містобудівної документації під час проведення громадських обговорень. Перелік має включати всіх осіб, на яких впливає або може вплинути затвердження Містобудівної документації;
 - встановити вимоги до змісту та обґрунтованості пропозицій громадськості, процедури відхилення пропозицій, що не відповідають вимогам законодавства, порядок узгодження пропозицій громадськості, що суперечать одна одній, вимоги до аргументованості відмови про відхилення поданих громадськістю пропозицій. Передбачити обов'язковість оприлюднення наданих пропозицій громадськості протягом дня після їх надходження та реєстрації;
 - встановити, що якщо під час проведення громадських обговорень або слухань будуть встановлені факти (подані аргументовані зауваження) невідповідності проєкту Містобудівної документації вимогам законодавства, будівельних норм та правил, виправлення яких призведе до зміни проєктних рішень, або проєкт Містобудівної документації є неповним, то проведення громадських обговорень скасовується, проєкт Містобудівної документації повертається на доопрацювання, після якого призначаються нові громадські обговорення допрацьованого проєкту;
 - заборонити внесення змін у проєкт Містобудівної документації після корегування за результатами проведення громадських обговорень, крім випадків врахування зауважень експертизи проєкту, виявлення порушень законодавства, державних норм та правил, врахування вимог міських, селищних чи сільських рад, що можуть бути висунуті під час розгляду проєкту Містобудівної документації перед його затвердженням;
 - встановити вимогу, яка передбачатиме, що якщо в результаті внесення таких змін відбувається зміна проєктних рішень та/або складу проєкту Містобудівної документації, то відкоригований проєкт підлягає повторному проходженню процедури громадських обговорень і його затвердження без повторного проведення громадських слухань забороняється;





РЕКОМЕНДАЦІЇ НАЗК

- запровадити заборону затверджувати Містобудівну документацію у разі порушення процедури громадських обговорень, у тому числі порушення строків оприлюднення інформації щодо пропозицій громадськості, та протоколи Погоджувальної комісії щодо вирішення спірних питань, врахування чи відхилення таких пропозицій при затвердженні Містобудівної документації;
- запровадити електронні громадські слухання як додаткову форму участі громадськості у процесі розробки Містобудівної документації;
- встановити обов'язковість створення погоджувальної комісії у разі наявності спірних питань за результатами проведення громадських слухань, врегулювати порядок її роботи для виправлення встановлених недоліків;
- затвердити новий принцип формування погоджувальної комісії, за яким голова комісії має обиратися за результатами голосування членів комісії, а не призначатися з посадових осіб замовником Містобудівної документації;
- виокремити проведення громадських слухань як окремий етап розгляду проекту, який має проводитися після завершення громадських обговорень (а не як їх частина), для забезпечення повноти та всебічності розгляду пропозицій та уникнення суперечностей.



ІСТОРІЯ 1:

ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕТАЛЬНОГО ПЛАНУ ТЕРИТОРІЇ В ОБОЛОНСЬКОМУ РАЙОНІ КИЄВА



Згідно з ДПТ на ділянці площею 25 га недалеко від вулиці Юрія Кондратюка, всупереч чинному Генеральному плану Києва, з'явиться кілька десятків житлових будинків заввишки 21 –26 поверхів – це фактично новий мікрорайон столиці, «місто в місті».

Забудовник здійснюватиме будівництво комплексу на землях, переданих у постійне користування Державному підприємству «Науково-дослідний, виробничий агрокомбінат «Пуща-Водиця» згідно з умовами інвестиційного договору. Наразі Національна поліція України здійснює досудове розслідування у кримінальному провадженні за ознаками кримінальних правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 364, ч. 5 ст. 191 КК України, під час укладення цих договорів. Відповідно до матеріалів розслідування посадові особи цього державного підприємства підписали спочатку інвестиційні договори, після чого відмовилися від постійного користування землею та в подальшому уклали додаткові угоди до договорів, відмовившись від отримання житла та нежитлових приміщень в об'єктах будівництва, на отримання відповідних сум грошових коштів на адресу підприємства в розмірі 4-5% від вартості земельних ділянок на момент передачі їх під забудову. Такий обмін визнано неспіврозмірним, враховуючи співвідношення вартості вказаних земельних ділянок та оцінки об'єктів станом на момент укладення інвестиційних договорів⁷.

⁷ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90433940>



Питання ухвалення ДПТ Мінського масиву було предметом уваги громадськості та ЗМІ; декілька разів виносилось на сесію Київради, але не було прийнято.

У квітні на вебсайті Київської міської ради було зареєстровано електронну петицію⁸ проти затвердження цього ДПТ.

Мешканці Оболонського району подавали свої зауваження до проєкту, обґрунтовані створенням недостатньої кількості об'єктів соціальної інфраструктури, що призведе до низки проблем, які погіршать якість життя громади не тільки в межах Мінського масиву, а й Оболонського району в цілому, оскільки за відсутності належної транспортної інфраструктури значно збільшиться навантаження на дороги загального користування і громадський транспорт.

Прийняття цього ДПТ з порушенням чинного законодавства, який суперечить вимогам містобудівної діяльності, будівельним нормам, державним стандартам і правилам, а також волевиявленню громади Оболоні м. Києва, викликає обурення у мешканців Оболонського району.

Відповідно до статті 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» ДПТ лише уточнює положення Генплану, але не змінює його та не може суперечити йому. Разом з тим зміна функціонального призначення певної території має відбуватися шляхом внесення змін до Генплану на засіданні Київради.

Якщо мова йдеться про ДПТ, який орієнтований на перспективні проєктні рішення Генплану Києва, який наразі розробляється, і не узгоджується з положеннями чинного Генплану, затвердження такого ДПТ можливе лише з набуттям чинності нового Генплану.

Врешті-решт, Київська міська рада ухвалила ДПТ на засіданні сесії 10.06.2021.

⁸ <https://petition.kyivcity.gov.ua/petition/?pid=10570>

ІСТОРІЯ 2:

ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕТАЛЬНОГО ПЛАНУ ТЕРИТОРІЇ ПРАВОГО БЕРЕГА БАСІВКУТСЬКОГО ВОДОСХОВИЩА У МІСТІ РІВНЕ



Рішенням Рівненської міської ради від 27.02.2020 № 7262 затверджено містобудівну документацію – «Детальний план території правого берега Басівкутського водосховища (озера) орієнтовною площею 80 га у комплексі із внесенням змін до діючого детального плану території на вулиці В'ячеслава Чорновола в м. Рівне»⁹.

За інформацією зі ЗМІ, ця ініціатива була обґрунтована необхідністю захисту берега від хаотичної незаконної забудови, адже кілька років тому у рекреаційній зоні поруч із водосховищем Басів Кут почали будувати багатоповерхівки. Водночас вже на момент прийняття рішення частина депутатів стверджували, що ДПТ може стати узаконенням того, що вже забудовано, і дозволити нову забудову¹⁰.

Так, у 2017 році співробітники Служби безпеки України спільно з Генпрокуратурою викрили на хабарі депутата Рівненської міської ради. Правоохоронці встановили, що депутат вимагав п'ять тисяч доларів США від одного з місцевих приватних підприємців. За цю суму він обіцяв не створювати штучних перешкод будівельній діяльності підприємця шляхом підготовки депутатських запитів та ініціювання перевірок контролюючих органів¹¹.

Згідно з рішенням Рівненської міської ради від 18.10.2018, яким надавався дозвіл на розроблення ДПТ поруч з Басовим Кутом¹², ДПТ мав розроблятися «з метою уточнень положень генерального плану міста». Водночас за запропонованим ДПТ частина рекреаційної зони мала перетворитися на житлову.

⁹ <https://rivnerada.gov.ua/public-services/decisions/senate>

¹⁰ <https://4vlada.com/dorogi-bagatopoverhivky-na-berezi-vodoshovyshcha-10-faktiv-pro-plan-zabudovy-basiv-kuta>

¹¹ https://sbu.gov.ua/ua/news/365/category/21/view/3843#_ajxNj9dX.dpbs

¹² <https://issuu.com/4vlada.com/docs/> 5129
18-10-2018

Для оскарження цього ДПТ прокуратура і депутати ради звернулися до суду. Позиція позивачів була обґрунтована, серед іншого, такими аргументами¹³:

- ДПТ затвердили з порушенням законодавства про корупцію (один з депутатів мав конфлікт інтересів і не повідомив про це – фінансував розробку плану і водночас голосував за його затвердження);
- генплан і зонінг в цій території міста не передбачають зон житлової багатоквартирної забудови, що порушує вимоги Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», оскільки ДПТ може лише уточнювати положення генплану та зонінгу, але не змінювати чи встановлювати інші або ж нові положення, яких немає в генплані чи зонінгу;
- ДПТ не описує системи водовідведення з території, яку планували забудувати;
- ДПТ передбачає розміщення споруд у прибережно-захисній смузі, дуже близько від озера, що є порушенням вимог Водного кодексу України.

Під час розгляду справи у суді позивачі також наголошували на порушенні прав окремих власників будівель та ділянок на цій території, порушенні порядку приймання цього ДПТ і порядку проведення громадських слухань¹⁴.

Рішенням від 18.06.2021 Рівненський окружний адміністративний суд визнав рішення ради про затвердження ДПТ протиправним. Поки тривало судове провадження, 10.06.2021 на сесії ради¹⁵ депутати ухвалили оновлений план зонування міста¹⁶, який обмежує висотність майбутньої забудови, а також відсоток забудови ділянок у різних зонах.

¹³ <https://www.facebook.com/m.bliashyn/posts/10158310514417218>

¹⁴ <https://4vlada.com/chomu-skasuvannia-rishennia-rivnerady-yake-dozvolilo-bagatopoverhivky-na-basiv-kutichogo-ne-zminyť>

¹⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=I6NZxILtG6o&t=3127s>

¹⁶ <https://arhrv.gov.ua/news/onovlenna-utocnenna-planu-zonuvanna-teritorii>

ІСТОРІЯ 3:

ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕТАЛЬНОГО ПЛАНУ ТЕРИТОРІЇ ВСУПЕРЕЧ ГЕНЕРАЛЬНОМУ ПЛАНУ У ДЕСНЯНСЬКОМУ РАЙОНІ М. КИЄВА



У 2006 році Київська міська рада своїм рішенням¹⁷ надала Головному управлінню Міністерства внутрішніх справ України в місті Києві в оренду на 5 років земельну ділянку площею 0,68 га для будівництва адмінбудинку із торговельно-офісними приміщеннями на вулиці Крайній, 1.

Рішення суперечило положенням Генерального плану Києва, адже ділянку перевели до земель житлової та громадської забудови, хоча це заборонено на комунально-складських територіях.

За 3 тижні до завершення оренди, наприкінці 2011-го року, Управління містобудування та архітектури КМДА, всупереч положенням Генплану Києва, видало ГУ МВС містобудівні умови і обмеження (МУО) для будівництва житлового комплексу з об'єктами соціальної інфраструктури. Через 2 роки цю земельну ділянку було зареєстровано із цільовим призначенням «для розміщення та постійної діяльності внутрішніх військ МВС», що перевело її у землі оборони, які можуть знаходитись виключно у державній власності.

Але незважаючи на це, у листопаді 2016-го року Київська міська рада поновила договір оренди ГУ МВС, що було обґрунтовано необхідністю виконання інвестиційного проекту десятирічної давнини, укладеного з приватною компанією. Після поновлення цього договору Міністерство внутрішніх справ уклало договір про спільне будівництво з іншим підприємством, яке входить до складу корпорації Укрбуд. Згодом Державна архітектурно-будівельна інспекція видала дозвіл на будівництво, і на ділянці було розпочато будівництво житлового комплексу. У жовтні 2018-го року Київська міська рада ухвалила рішення «Про затвердження детального плану території промрайону «Троєщина» на вул. Пухівській у Деснянському районі м. Києва»¹⁸. Детальний план території передбачав будівництво комплексу і був затверджений Київською міською радою, попри зауваження про неприпустимість будівництва житлових будинків у промисловій зоні за Генеральним планом та у наявних санітарно-захисних зонах. У результаті всі порушення при видачі дозвільної документації були легалізовані шляхом затвердження містобудівної документації. Нині об'єкт знаходиться на завершальній стадії будівництва.

¹⁷ http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I_docki2.nsf/alldocWWW/BC1996B7BF0F2E86C22573C000531A7D?OpenDocument

¹⁸ http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I_docki2.nsf/alldocWWW/27D197F6DE13A897C225834A006DF66D?OpenDocument