

ВИСНОВОК

антикорупційної експертизи проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні»

Картка проєкту

Розробник проєкту постанови: Міністерство розвитку громад та територій України	Мета проєкту постанови – приведення чинного порядку у відповідність до вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» з урахуванням змін, внесених Законом України від 17.06.2020 № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», та удосконалення процесу проведення громадських слухань проєктів містобудівної документації	Проєкт постанови надіслано відповідно до §37 ² Регламенту Кабінету Міністрів України
--	---	---

Резюме антикорупційної експертизи

За результатами проведення антикорупційної експертизи проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні» (далі – проєкт Порядку) Національне агентство ідентифікувало у його положеннях корупціогенні фактори, зокрема:

- 1) поняття «громадськість» обмежує коло осіб, які можуть брати участь у громадських слуханнях, до тих, які зареєстровані на відповідній території, що в цілому створює колізію з іншими нормами проєкту;
- 2) відсутність чітких та зрозумілих механізмів проведення голосування і врахування думки громадськості;
- 3) відсутність положень щодо обов'язку замовника завчасно інформувати громадськість про проведення слухань, процедури перенесення громадських слухань, а також переліку інформації, яку замовник зобов'язаний надати у повідомленні про проведення слухань;
- 4) невизначеність випадків для обов'язкового утворення замовником містобудівної документації погоджувальної комісії, а також процедури обрання уповноважених представників громадськості до погоджувальної ради.

Опис виявлених корупціогенних факторів

1. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення

У п.п. 2 п. 3 проєкту Порядку пропонується визначити поняття «громадськість», під яким розуміються одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, зареєстровані на території, на яку поширюється дія документа містобудівної документації.

При цьому вказаним особам необхідно підтвердити реєстрацію місця проживання фізичної особи, місцезнаходження юридичної особи, реєстрацію нерухомого майна фізичною чи юридичною особою (п. 5 проєкту Порядку).

Тобто пропонованим регулюванням фактично обмежується коло громадськості до осіб, які zareestrovani на певній території.

Для прикладу, за умови такого правового регулювання у разі розробки містобудівної документації на малонаселеній або незаселеній території громадські слухання взагалі не проводитимуться і суспільство буде позбавлене можливості висловити свою думку.

Також у випадку, якщо містобудівна документація розроблятиметься для промислової зони, то участь у громадських слуханнях братимуть виключно власники підприємств, що зацікавлені, наприклад, у зміні планувальної структури і функціонального призначення територій для збільшення власного прибутку.

Одночасно п. 4 проєкту Порядку передбачає інше суміжне поняття – «особи, які мають право приймати участь у громадських слуханнях», і відповідний перелік суттєво ширший, ніж коло осіб, що підпадають під поняття «громадськість». Так, п. 4 передбачає участь у громадських слуханнях і власників нерухомого майна, розташованого на території громади, населеного пункту або на суміжних територіях, представників самоорганізації населення, народних депутатів України, депутатів місцевих рад тощо.

Неузгодженість змісту поняття «громадськість» у п. 3 та переліку «осіб, що мають право приймати участь у громадських слуханнях» відповідно до п. 4 проєкту Порядку створює колізію юридичних норм, що ускладнюватиме правозастосування та унеможливлуватиме проведення прозорості, послідовної та інклюзивної процедури врахування громадських інтересів щодо ефективного використання земель населеного пункту.

Так, п. 10 проєкту Порядку регламентує, що право подати пропозиції, висловити зауваження, поставити запитання усно чи письмово має кожен учасник засідання громадських слухань, на вимогу якого подана ним пропозиція (зауваження) має бути поставлена на голосування.

При цьому в п. 9 проєкту Порядку встановлено, що головуючий на засіданні громадських слухань має забезпечити ведення обговорення та подання пропозицій (зауважень) громадськості з дотриманням регламенту. Відсутність пропозицій та зауважень саме від громадськості фіксується у протоколі громадських слухань.

Відповідно до п. 16 проєкту Порядку правом судового оскарження в суді будь-яких дій чи бездіяльності посадових осіб замовника чи розробника, чи інших осіб, які порушують порядок проведення громадських слухань, наділені не всі учасники громадських слуханнях, а лише «громадськість або окремі її члени».

За таких обставин запропоноване регулювання може стати джерелом корупційних ризиків, адже створює умови для маніпулювання нормами порядку проведення громадських слухань – обходу механізму врахування інтересів громади, особливо в малозаселених регіонах, а також лобіювання інтересів окремих забудовників.

Рекомендації НАЗК:

1) врегулювати у проекті Порядку права громадськості та інших учасників громадських слухань;

2) внести зміни до п. 9 проекту Порядку, передбачивши обов'язок замовника забезпечити подання пропозицій (зауважень) учасників громадських слухань із дотриманням регламенту та фіксування у протоколі громадських слухань відсутності пропозицій та зауважень учасників громадських слухань.

2. Нечітка, з порушенням принципу юридичної визначеності, регламентація прав, обов'язків чи відповідальності юридичних та фізичних осіб у будь-якій сфері правового регулювання

У п. 10 проекту Порядку передбачається поділ учасників громадських слухань на дві категорії: учасників із правом голосу і учасників, які такого права не мають. Однак у проекті Порядку не врегульовано, яким чином різниця учасників співвідноситься із встановленим п. 4 переліком осіб, що можуть брати участь у громадських слуханнях.

Так, наприклад, у п. 10 проекту Порядку встановлено, що кожен учасник засідання громадських слухань має право подати пропозиції, висловити зауваження, поставити запитання усно чи письмово, але ухвалення рішень здійснюється простою більшістю голосів учасників із правом голосу. Також згідно з проектом протокол громадських слухань має містити кількість учасників загалом і кількість тих, які мали право голосу. Проте в проекті немає визначення поняття «учасник із правом голосу», чи критеріїв, за якими учасники громадських слухань поділяються на тих, хто має право голосу, та тих, хто таким правом не наділений.

Така правова невизначеність може стати джерелом корупційних зловживань, адже дає змогу посадовим особам на власний розсуд визначати коло осіб, які мають право голосу, а тому й можуть впливати на результати громадських слухань.

Рекомендації НАЗК:

виключити з проекту Порядку категорію «учасників з правом голосу» та визначити чітку процедуру голосування, забезпечивши ухвалення рішень простою більшістю голосів учасників громадських слухань.

3. Відсутність переліку видів, форм рішень, що приймаються суб'єктом владних повноважень, а також строків і порядку прийняття рішень у будь-якій сфері правового регулювання

2.1. У проекті Порядку відсутні чіткі та зрозумілі положення щодо обов'язку замовника завчасно інформувати громадськість про проведення слухань, а також не передбачена процедура перенесення громадських слухань на іншу дату, якщо з певних причин проведення запланованого заходу стало неможливим.

Так, у п. 8 проекту Порядку встановлено, що громадські слухання щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні проводяться у строк, визначений для проведення процедури громадського обговорення, але не раніше 10 днів з дати оприлюднення проекту містобудівної документації.

Таким чином, ця норма проєкту Порядку лише закріплює обов'язок замовника оприлюднити проєкт містобудівної документації за 10 днів до проведення обговорення, проте безпосередньо не встановлює розумного строку для завчасного повідомлення громадськості про слухання із зазначенням часу, дати і місця їх проведення.

Крім того, у проєкті пропонується безпідставно виключити з чинного Порядку перелік необхідної інформації, яка має міститись у повідомленні про початок процедури розгляду врахування пропозицій громадськості. Таким чином, замовник зможе на власний розсуд визначати перелік інформації, що міститиметься у повідомленні.

Це надасть змогу замовнику штучно обмежувати можливості громадськості бути присутніми на слуханнях, внаслідок чого позиція присутніх представників громадськості буде нерепрезентативною і може не відображати позиції громадськості.

Крім того, пропонується встановити, що при проведенні громадських слухань проєкту комплексного плану обов'язковою є участь представників (фізичних осіб) не менше ніж трьох чвертей населених пунктів (або старостинських округів, у які входять населені пункти) від загальної кількості населених пунктів, що входять до територіальної громади, для якої розробляється комплексний план.

Обов'язковою є участь не менше ніж двох представників від кожного населеного пункту (або старостинського округу, до якого входить населений пункт), щодо якого у складі комплексного плану розробляються планувальні рішення генерального плану населеного пункту.

Однак будь-які наслідки недотримання цих вимог або об'єктивні умови, за яких допускається відхилення, проєктом Порядку не врегульовані.

У цілому відсутність процедури перенесення громадських слухань на іншу дату, час або в інше місце проведення з належним повідомленням потенційних учасників громадських слухань може призвести до штучного обмеження можливості громадськості бути присутніми на слуханнях.

Рекомендації НАЗК:

1) встановити чіткі строки завчасного інформування громадськості про проведення слухань (наприклад, за 5 робочих днів) шляхом розміщення інформації на офіційному вебсайті розробника, сторінці Facebook, а також інших інформаційних ресурсах;

2) встановити чіткий перелік інформації, зокрема дату, час та місце, яку замовник зобов'язаний надати у повідомленні про проведення громадських слухань;

3) визначити механізм перенесення громадських слухань на іншу дату, якщо з певних причин проведення запланованого заходу стало неможливим.

2.2. Положення ч. 7 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачають, що для розгляду спірних питань, що виникають у процесі громадського обговорення, може утворюватися погоджувальна комісія.

Розробником у цілому запропоновано із чинної редакції Порядку виключити ті положення, що стосуються діяльності погоджувальної комісії. Вочевидь це

обґрунтовано тим, що відповідні норми передбачені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Водночас норми Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» є рамковими та вичерпно не регламентують порогових критеріїв для визнання спірних питань такими, що потребують створення погоджувальної комісії.

Така правова невизначеність наділяє замовника правом одноосібно приймати управлінські рішення щодо подальшого проходження проєкту містобудівної документації без створення погоджувальної комісії, зокрема в інтересах третіх осіб.

Крім того, у ч. 7 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної документації» встановлено, що до складу погоджувальної комісії входять, зокрема, уповноважені представники громадськості, які обираються під час громадських слухань. Кількість представників громадськості має становити не менш як 50 відсотків і не більш як 70 відсотків загальної чисельності комісії.

Однак у проєкті Порядку процедура обрання уповноважених представників громадськості не визначена.

У разі якщо під час громадських слухань уповноважені представники громадськості до складу погоджувальної комісії не будуть обрані, створення зазначеної комісії в порядку, встановленому цим Законом, стане неможливим, що може призвести до зловживань з боку замовника і вирішення ним спірних питань на власний розсуд.

Враховуючи викладене, з метою ефективної реалізації положень ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також для ефективного усунення корупціогенних факторів при розгляді питання про створення погоджувальної комісії, існує необхідність врегулювання порушених питань на рівні підзаконного нормативно-правового акту.

Рекомендації НАЗК:

1) з метою реалізації положень норм Закону України «Про регулювання містобудівної документації» на підзаконному рівні доцільно встановити перелік обов'язкових випадків для утворення погоджувальної комісії;

2) передбачити процедуру обрання уповноважених представників громадськості до погоджувальної ради у разі виникнення спірних питань (зокрема, шляхом відкритого голосування простою більшістю учасників громадських слухань).

Висновок:

проєкт постанови містить корупціогенні фактори та потребує доопрацювання з урахуванням наведених рекомендацій.

**Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції**

Олександр НОВІКОВ

