



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ПРОЦЕДУРІ ВИДАЧІ МІСТОБУДІВНИХ УМОВ ТА ОБМЕЖЕНЬ ЗАБУДОВИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

ДЕПАРТАМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ
2021

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ПРОЦЕДУРІ ВИДАЧІ МІСТОБУДІВНИХ УМОВ ТА ОБМЕЖЕНЬ ЗАБУДОВИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ

З М І С Т

Вступ	3
Корупційність процедури видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки	4
Корупційний ризик №1 Суперечність змісту МУО, яка створює умови для вимагання неправомірної вигоди	7
Корупційний ризик №2 Протиправна відмова у наданні містобудівних умов та обмежень	10
Корупційний ризик №3 Надання містобудівних умов та обмежень за відсутності відповідної містобудівної документації	12
Корупційний ризик №4 Продаж інформації та зловживання щодо змісту містобудівних умов та обмежень	14
Корупційний ризик №5 Зловживання під час оцінки виконання вимог містобудівних умов та обмежень	16
Корупційний ризик №6 Грубе порушення вимог законодавства на місцях при визначенні органу, що надає містобудівні умови та обмеження	18
Корупційний ризик №7 Суперечності вимог видачі МУО, що створюють умови для вимагання неправомірної вигоди органами архітектурно-будівельного нагляду	20
Рекомендації НАЗК	22
Очікувані результати	24

СФЕРА МІСТОБУДУВАННЯ є одним із пріоритетних напрямів Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки¹, яка прийнята у першому читанні Верховною Радою України у листопаді 2020 року. Згідно з концепцією формування Антикорупційної стратегії бізнес та експерти оцінюють містобудування як одну з найбільш корумпованих сфер. Основною причиною високого рівня корупції є недосконалість законодавчого регулювання, що поєднана з відсутністю ефективної реалізації заходів із мінімізації корупційних проявів. Прийняття рішень відповідальними органами влади зберігає високий рівень неформального впливу бізнесу, що стимулює розвиток у цій галузі корупційних практик.

З метою суттєвого зменшення рівня корупції у сфері містобудування необхідні розробка і прийняття комплексної правової основи для розвитку містобудування, а також впровадження ефективної системи державного контролю і нагляду. У зв'язку з цим сфера містобудування потребує комплексного аналізу джерел та факторів, які сприяють корупційним проявам, а також розробки заходів із мінімізації й усунення корупційних ризиків.

Стратегічний аналіз корупційних ризиків як напрям діяльності 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.

Містобудівні умови та обмеження є основною складовою вихідних даних для будівництва. Попри те, що цей документ є набором базових «параметрів», яким має відповідати будівельний проєкт, процедура його надання потребує ефективної трансформації, адже неврегульованості і прогалини у чинному законодавстві, які регламентують правила отримання містобудівних умов та обмежень, сприяють значному поширенню корупційних практик. У зв'язку з цим Національне агентство з питань запобігання корупції ідентифікувало основні корупційні ризики у такій процедурі, а також розробило рекомендації для їх мінімізації.

Корупційні ризики в процедурі видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки – друге аналітичне дослідження у напрямі містобудування². Предметом аналізу у межах третього блоку дослідження буде чинна модель державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності.

Усі корупційні ризики, ідентифіковані Національним агентством та детально описані в аналітичних дослідженнях, будуть опубліковані у Каталогі корупційних ризиків – відкритій веббібліотеці про поширені в країні корупційні практики. Цей Каталог є складовою єдиного Антикорупційного порталу³ – комплексної веброзробки Національного агентства.

¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70007

² Перший блок дослідження сфери містобудування, предметом якого є аналіз корупційних ризиків на етапі розробки та затвердження містобудівної документації – https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/08/MistoBuDok_A4-18-1.pdf

³ <https://antycorportal.nazk.gov.ua/>





КОРУПЦІЙНІСТЬ ПРОЦЕДУРИ ВИДАЧІ МІСТОБУДІВНИХ УМОВ ТА ОБМЕЖЕНЬ ЗАБУДОВИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ

Першочерговим обов'язковим етапом для реалізації проєкту будівництва є отримання містобудівних умов та обмежень. Для одержання МУО фізична або юридична особа має подати заяву про намір щодо забудови земельної ділянки, що перебуває у її власності або користуванні.

Містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки – це документ, який містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проєктування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією⁴.



Нормативні документи, що регулюють процедуру надання:

- Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»⁵
- Порядок ведення реєстру містобудівних умов та обмежень, затверджений наказом Мінрегіону від 31 травня 2017 року № 135⁶

Суб'єкти, відповідальні за надання:

- виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (у разі розміщення ділянки за межами населених пунктів – виконавчі органи містобудування районної державної адміністрації)
- центри надання адміністративних послуг

⁴ Згідно з визначенням, що міститься у статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

⁵ Регламентує строки та порядок надання МУО, встановлює перелік необхідних документів для отримання МУО, а також всі можливі підстави, через які заявнику можуть відмовити у їх наданні.

⁶ Визначає механізм ведення реєстру МУО для проєктування об'єкта будівництва, а також затверджує форму МУО.

Містобудівні умови та обмеження містять:

- **гранично допустиму висотність** будинків, будівель та споруд у метрах (з урахуванням обмежень використання приаеродромних територій, встановлених відповідно до *Повітряного кодексу України*);
- **максимально допустимий відсоток** забудови земельної ділянки;
- **максимально допустиму щільність** населення в межах житлової забудови відповідної житлової одиниці (кварталу, мікрорайону);
- **мінімально допустимі відстані** від об'єкта, що проектується, до червоних ліній, ліній регулювання забудови, існуючих будинків та споруд;
- **планувальні обмеження** (охоронні зони пам'яток культурної спадщини, межі історичних ареалів, зони регулювання забудови, зони охоронюваного ландшафту, зони охорони археологічного культурного шару, в межах яких діє спеціальний режим їх використання, охоронні зони об'єктів природно-заповідного фонду, прибережні захисні смуги, зони санітарної охорони, планувальні обмеження використання приаеродромних територій, встановлені відповідно до *Повітряного кодексу України*);
- **охоронні зони об'єктів транспорту**, зв'язку, інженерних комунікацій, відстані від об'єкта, що проектується, до існуючих інженерних мереж

Незважаючи на це, процедура отримання замовником МУО у всіх регіонах країни характеризується значними корупційними проявами, а замовники стикаються зі штучними бар'єрами, які створюють чиновники задля отримання неправомірної вигоди. Тож МУО, які формально мають повторювати вимоги містобудівної документації на місцевому рівні на конкретну земельну ділянку, на практиці надаються місцевими посадовцями «в ручному режимі».

Основний закон, який регулює надання або відмову в наданні МУО, містить низку прогалин, суперечностей та колізій, існування яких призводить до того, що посадові особи уповноважених органів містобудування мають змогу відмовляти у наданні МУО з необґрунтованих причин, затягувати видачу МУО або маніпулювати з набором обмежень, які повинні діяти для забудови конкретної земельної ділянки.

Окрім недосконалостей нормативного регулювання процедури, додатковим джерелом корупційних ризиків є невизначеність відповідальності посадових осіб за порушення порядку ведення реєстру МУО – невнесення інформації в цілому або внесення недостовірних відомостей. Це порушує публічність, відкритість та доступність інформації про видані МУО та відповідні проектні рішення про будівництво, які будуть реалізовані на території населеного пункту.

Реєстр містобудівних умов та обмежень

Ведеться уповноваженими органами містобудування та архітектури. Внесенню в Реєстр підлягають всі, без винятку, надані містобудівні умови та обмеження, а також інформація щодо внесення змін до них, скасування або зупинення.

Реєстри публікуються на вебсайтах уповноважених органів містобудування та архітектури або на офіційних вебсайтах органів влади, при якому вони утворені.

Попри те, що послуга з надання МУО є безкоштовною, корупція та зарегульованість процедури призвела до формування окремого ринку приватних компаній, які надають «допомогу з отримання містобудівних умов та обмежень». Це так звані «посередники»⁷ між заявниками та уповноваженими органами, які мають зв'язки з посадовими особами у відповідних органах і за окрему плату гарантують безперешкодне отримання МУО. «Посередники» сплачують неправомірну вигоду відповідальній посадовій особі, яка у непоодиноких випадках співпрацює з такими компаніями на постійній основі.

Крім того, ті ж «посередники» сприяють і тому, що за окрему плату посадова особа органу місцевого самоврядування в інтересах заявника може надати МУО всупереч державним будівельним нормам, містобудівній документації або спеціальному режиму використання земель. У результаті порушуються права власників сусідніх земельних ділянок, спотворюється гармонійний розвиток місцевості, спеціальний режим використання охоронюваних земель. Натомість з'являються хаотичні забудови, які роблять місцевість непридатною для комфортного проживання, але збільшують прибутки забудовника.

⁷ <https://revestr.court.gov.ua/Review/96915999>

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК №1



СУПЕРЕЧНІСТЬ ЗМІСТУ МУО, ЯКА СТВОРЮЄ УМОВИ ДЛЯ ВИМАГАННЯ НЕПРАВОМІРНОЇ ВИГОДИ

У ч. 5 ст. 26 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлено обов'язковий алгоритм дій, якого мають дотримуватися землевласники або землекористувачі, для проектування та будівництва об'єкта на ділянці. Першим необхідним етапом для реалізації будівельного проекту є отримання вихідних даних на проектування.

МУО є основною складовою вихідних даних на проектування. За своїм змістом МУО є набором базових «параметрів», яким має відповідати проект, – гранично допустимої висоти будівлі, щільності населення та відсотка забудови ділянки, мінімальної відстані до сусідніх споруд, наявності окремих планувальних обмежень (охоронюваного ландшафту, історичного ареалу, прибережної захисної смуги тощо).

Згідно з вимогами Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» МУО надаються відповідними уповноваженими органами містобудування та архітектури на підставі містобудівної документації на місцевому рівні на безоплатній основі за заявою замовника.

Проходження процедури надання МУО є обов'язковим як під час зведення індивідуального житлового будинку, так і для реалізації будівельного проекту для цілей господарської діяльності. При цьому законодавство не відносить МУО до документів дозвільного характеру, визначаючи, що процедура їх надання є адміністративною послугою, зокрема такою, що може надаватися через ЦНАП⁸.

Такий підхід в цілому відповідає декларованій державою концепції спрощення процедур у сфері містобудування⁹ та забезпечення функціонування **Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва**, яка, зокрема, має забезпечити можливість в режимі реального часу подання заяви та отримання МУО, з метою реалізації Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва»¹⁰.

⁸ Перелік затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>

⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1413-р «Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та покращення бізнес-клімату, плану дій щодо підвищення позиції України в рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» («Doing Business») та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України».

¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20#Text>

Однак під час практичного застосування передбаченого законодавством механізму видачі МУО виникає низка умов для реалізації корупційних ризиків, які можуть бути мінімізовані лише шляхом повної автоматизації процедури та перетворення її у надання МУО у вигляді сформованого витягу з Містобудівного кадастру із зазначенням відповідних обмежень.

Також законодавство містить невизначеність і низку суперечностей щодо змісту МУО. За визначенням Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки – це документ, що містить низку планувальних та архітектурних вимог до об'єктів будівництва, які встановлені **законодавством та містобудівною документацією**. Однак вимоги, з яких мають складатися МУО, а саме ті, що визначені будівельними та санітарними нормами, земельною та пам'яткоохоронною документацією, – формально **не належать до «законодавства»**. Зазначені вимоги мають враховуватися при розробці містобудівної документації, проте у непоодиноких випадках документація на місцевому рівні може бути відсутня або неактуалізована.

НАСЛІДКИ

Невизначеність процедури надання МУО дає змогу посадовим особам на власний розсуд тлумачити свої обов'язки та права отримувача послуги. Це обумовлено дискрецією при визначенні змісту обов'язкових умов та обмежень та можливістю «обходу» вимог, що встановлені на рівні державних будівельних норм, санітарних норм, науково-проектної документації з охорони пам'яток тощо. За неправомірну вигоду посадові особи можуть на власний розсуд надавати набір МУО, умисно не зазначаючи окремих будівельних та санітарних обмежень забудови, які формально не належать до «законодавства».

РЕАЛІЗАЦІЯ РИЗИКУ¹¹

Депутат Івано-Франківської міської ради звернувся до директора Департаменту містобудування та архітектури виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради, запропонувавши йому за матеріальну винагороду в розмірі 30 тис. доларів США видати директору приватного підприємства довідку з Містобудівного кадастру стосовно земельної ділянки, а надалі видати містобудівні умови та обмеження забудови вказаної земельної ділянки. Згодом забудовник та директор Департаменту містобудування та архітектури зустрілись у кав'ярні, де посадова особа запевнила підприємця, що після розробки нового генерального плану забудови міста Івано-Франківськ чи його коректури, за умови передачі обумовлених коштів, у нього не виникне жодних проблем з отриманням нових МУО забудови земельної ділянки для будівництва житлових будинків. На виконання попередніх домовленостей підприємець оформив замовлення на отримання МУО забудови земельної ділянки у Департаменті містобудування та архітектури виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради, подавши при цьому усі необхідні документи. Через тиждень підприємець отримав містобудівні умови та обмеження, а вечором того ж дня зустрівся в автівці з посередником посадової особи та передав йому 30 тис. доларів США. Посадова особа визнана винною у вчиненні злочину, передбаченого ч. 3 ст. 368 Кримінального кодексу України, та засуджена до 5 років 6 місяців позбавлення волі.

¹¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/34420248>



ПРОТИПРАВНА ВІДМОВА У НАДАННІ МІСТОБУДІВНИХ УМОВ ТА ОБМЕЖЕНЬ

Перелік підстав для відмови у наданні МУО, які встановлює законодавство, містить суперечливі норми, що дає змогу посадовим особам на власний розсуд відмовляти у наданні МУО та вимагати за видачу документа неправомірну вигоду.

Зокрема, відповідно до ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» МУО надаються відповідними уповноваженими органами містобудування та архітектури на підставі містобудівної документації на місцевому рівні.

Однією з підстав для відмови у наданні МУО є невідповідність намірів за будови, заявленої замовником, вимогам містобудівної документації на місцевому рівні. Невідповідність намірів за будови означає, що будівництво запланованого об'єкта на ділянці суперечитиме планам за будови чи іншого використання відповідної території населеного пункту, які визначені органом місцевого самоврядування шляхом затвердження містобудівної документації. Наприклад, багатоквартирний житловий будинок розміщується на території, що перебуває у рекреаційній зоні.

Водночас при розгляді питання про надання МУО неможливо оцінити відповідність намірів за будови **«вимогам містобудівної документації на місцевому рівні»**, якщо така документація органом місцевого самоврядування не затверджена.

Стратегічні проблеми у діяльності з містобудівного планування, які створюють умови для реалізації корупційних ризиків – застарілість містобудівної документації, її відсутність у окремих населених пунктах, неузгодженість та суперечність між положеннями детальних планів територій, планів зонування та генеральних планів, були предметом аналізу у дослідженні Національного агентства про процедуру розробки та затвердження містобудівної документації¹².

Так, у подальшому ці суперечності створюють умови для реалізації посадовими особами дискреційних повноважень у межах процедури надання МУО та оцінки заявлених намірів за будови **«вимогам містобудівної документації на місцевому рівні»**, зокрема прийняття в ідентичних ситуаціях рішення як про відмову, так і про надання МУО у разі «мотивування» неправомірною вигодою.

¹² Перший блок дослідження сфери містобудування, предметом якого є аналіз корупційних ризиків на етапі розробки та затвердження містобудівної документації – https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/08/MistoBuDok_A4-18-1.pdf

НАСЛІДКИ

У результаті порушення вимог законодавства при розробці та затвердженні планів зонування та детальних планів органами місцевого самоврядування різні рівні містобудівної документації на місцевому рівні можуть суперечити один одному. Тож для територій, де такі суперечності наявні, уповноважена особа на власний розсуд може видавати/відмовляти у видачі МУО, адже наміри забудови суперечитимуть одному із чинних видів затвердженої документації на місцевому рівні. Це сприяє поширенню корупційних практик, коли посадова особа вимагає неправомірну вигоду за погодження надати МУО суб'єкту будівництва.

РЕАЛІЗАЦІЯ РИЗИКУ¹³

Виконувач обов'язків начальника відділу архітектури та містобудування Бориспільської районної державної адміністрації Київської області познайомився з представником забудовника багатоквартирних житлових будинків, який мав намір побудувати два комплекси багатоквартирної житлової забудови у селі Чубинське Бориспільського району. Для початку проектування забудовник подав заяву про видачу МУО забудови земельних ділянок разом із повним пакетом документів. Проте під час перемовин із забудовником посадова особа відділу архітектури та містобудування встановила, що наміри забудовника щодо будівництва одного з комплексів не відповідають вимогам містобудівної документації, а на територію, де було заплановано побудувати інший комплекс, взагалі не розроблено детальн. Встановивши вищезазначені невідповідності чинному містобудівному законодавству, виконувач обов'язків начальника відділу архітектури та містобудування Бориспільської райдержадміністрації повідомив забудовника, що він може вирішити це питання позитивно всупереч чинному законодавству за хабар. Під час наступної зустрічі посадовець погодився на запропоновану неправомірну вигоду у розмірі 1 430 000 гривень та згодом виготовив МУО забудови земельних ділянок стосовно будівництва двох комплексів. Посадову особу визнано винною у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 369-2, ч. 1 ст. 366 Кримінального кодексу України, та призначено покарання у вигляді позбавлення волі строком на 3 роки.

¹³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/54362341#>



НАДАННЯ МІСТОБУДІВНИХ УМОВ ТА ОБМЕЖЕНЬ ЗА ВІДСУТНОСТІ ВІДПОВІДНОЇ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

У непоодиноких випадках МУО надаються уповноваженими виконавчими органами з містобудування місцевого самоврядування в умовах відсутності затвердженої відповідної містобудівної документації на місцевому рівні, що створює можливість для корупційних зловживань.

Так, єдиним видом містобудівної документації, що дає змогу однозначно встановити можливий для будівництва тип об'єкта та відповідні умови й обмеження конкретної земельної ділянки, є Детальний план території (*далі – ДПТ*). Саме цей вид містобудівної документації є найбільш деталізованим і, відповідно, дає змогу чітко визначити планувальні обмеження для забудови земельної ділянки. Натомість встановлена законодавством можливість надання МУО за відсутності затверджених ДПТ призводить до надмірного рівня дискреції посадових осіб уповноважених органів, які на власний розсуд визначають можливість або неможливість розміщення об'єкта на окремій ділянці й відповідні умови та обмеження забудови цієї ділянки.

Таким чином, шляхом надання МУО в умовах відсутності ДПТ посадова особа уповноваженого органу фактично одноосібно визначає планувальну організацію та подальший шлях розвитку конкретної місцевості – житлового масиву, кварталу або окремої її частини.

Всупереч зазначеному містобудівна документація на місцевому рівні відіграє ключову роль у врегулюванні планування, забудови та іншого використання територій, а її затвердження є результатом волевиявлення громади та уповноважених органів місцевого самоврядування – відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» затвердження містобудівної документації на місцевому рівні (у селах, селищах та містах) належить до виключних повноважень місцевих рад. При цьому затвердження містобудівної документації можливе тільки після проведення громадських слухань відповідних проєктів.

НАСЛІДКИ

Надання МУО за відсутності затвердженого ДПТ містить не лише корупційні ризики, а й фактично наділяє посадових осіб уповноважених органів частиною виключних повноважень місцевої ради, одночасно позбавляючи територіальну громаду її права на участь у плануванні території населених пунктів. Це призводить до того, що посадові особи уповноважених виконавчих органів одноосібно, за отримання неправомірної вигоди, можуть приймати рішення на користь забудовника, збільшуючи його прибутки від будівництва, ігноруючи при цьому інтереси громади.

РЕАЛІЗАЦІЯ РИЗИКУ¹⁴

Часовоярська міська рада Бахмутського району Донецької області звернулася до суду з позовом до Управління муніципального розвитку Бахмутської міської ради Донецької області визнати нечинними видані МУО забудови земельної ділянки у місті Часів Яр.

Згідно з матеріалами справи ПАТ «Часівоярський вогнетривкий комбінат» звернулося до Часовоярської міської ради з проханням надати МУО для виконання робочого проекту та будівництва кар'єру.

Під час розгляду заяви Часовоярською міською радою була встановлено, що Генеральний план міста Часів Яр, затверджений у 1987 році, не передбачає розробки кар'єру на відповідній ділянці, а тому для її забудови необхідно замовити розробку детального плану території в організації, яка має ліцензію на виконання цього виду робіт; узгодити детальний план території з організаціями, балансоутримувачами інженерних мереж, розміщених на місці можливого кар'єру, та провести громадські слухання щодо врахування інтересів громади.

Попри це, ПАТ «Часівоярський вогнетривкий комбінат» звернулося до Управління муніципального розвитку Бахмутської міської ради, де отримало МУО на забудову земельної ділянки, незважаючи на відсутність затвердженої містобудівної документації на місцевому рівні. На думку позивача, початок ведення господарської діяльності на ділянці призведе до зсувів ґрунтів, тріщин на будинках та дорожньому покритті, а надалі може спричинити значні пошкодження навколишніх будинків, споруд та комунікацій. Згідно з Генеральним планом міста Часів Яр будівництво кар'єрів може здійснюватися після вирішення всіх питань щодо забудови житла, чим захищаються права територіальної громади - мешканців міста.

За результатами розгляду справи суд визнав, що генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту, та постановив скасувати незаконно отримані МУО.

¹⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76729126>



ПРОДАЖ ІНФОРМАЦІЇ ТА ЗЛОВЖИВАННЯ ЩОДО ЗМІСТУ МІСТОБУДІВНИХ УМОВ ТА ОБМЕЖЕНЬ

Містобудівні умови та обмеження, що видаються, здебільшого не можуть виконувати функцію встановлення конкретних «параметрів» під час будівництва об'єкта, яких мають дотримуватись забудовники, адже видаються у текстовому форматі, а не у вигляді графічних схем.

Це призводить до появи не передбачених законодавством додаткових платних послуг із отримання замовниками будівництва графічних матеріалів про розташування червоних ліній, ліній регулювання забудови, охоронних зон тощо, а також до зловживань при дотриманні обмежень під час забудови. Така можливість виникла, оскільки законодавством встановлено, що МУО, серед іншого, мають містити таку інформацію:

- **мінімально допустимі відстані** від об'єкта, що проектується, до червоних ліній, ліній регулювання забудови;
- **планувальні обмеження** (охоронні зони пам'яток культурної спадщини, межі історичних ареалів, зони регулювання забудови, зони охоронюваного ландшафту, зони охорони археологічного культурного шару, в межах яких діє спеціальний режим їх використання, охоронні зони об'єктів природно-заповідного фонду, прибережні захисні смуги, зони санітарної охорони, планувальні обмеження використання приаеродромних територій, встановлені відповідно до Повітряного кодексу України);
- **охоронні зони об'єктів** транспорту, зв'язку, інженерних комунікацій, відстані від об'єкта, що проектується, до існуючих інженерних мереж.

Зазначена інформація має подаватися у графічному вигляді, проте Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» не встановлює форми МУО та обов'язковості їх графічної складової.

Водночас Міністерство розвитку громад та територій України встановило форму надання МУО у **Порядку ведення реєстру містобудівних умов та обмежень**¹⁵, передбачивши виключно текстову складову.

¹⁵ Наказ Мінрегіону від 31 травня 2017 року № 135.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0714-17#Text>

НАСЛІДКИ

За відсутності графічної складової МУО забудовник змушений нести додаткові витрати, сплачуючи гроші комунальним та приватним компаніям, які є розпорядниками такої інформації і, у непоодиноких випадках, пов'язані з відповідними посадовими особами органів влади. Крім того, відсутність графічної частини не дає змоги перевірити МУО на їх відповідність містобудівній документації, що обмежує контроль за дотриманням положень містобудівного законодавства як громадськості, так і контролюючих органів.

РЕАЛІЗАЦІЯ РИЗИКУ¹⁶

Особа звернулася з позовом до суду про визнання протиправним та скасування наказу щодо затвердження МУО забудови земельної ділянки на будівництво багатоквартирного будинку з приміщеннями громадського призначення та підземним паркінгом у місті Львів. Позивач обґрунтовував свої вимоги тим, що видані МУО порушують права дітей, які відвідують дитячий садок, розташований на сусідній земельній ділянці. Позивач посилався на те, що будівництво скоротило життєвий простір, порушило права дітей на безпечні прогулянки ігровими майданчиками та створило небезпеку для життя і здоров'я учасників навчально-виховного процесу.

У судовому провадженні було встановлено, що МУО, видані на забудову цієї земельної ділянки, містять переважно посилання на нормативно-правові акти (державні будівельні норми, санітарно-гігієнічні правила), але не визначають реальних обмежень – наявності поруч дитячого садка, відстаней від червоних ліній до планової забудови, режиму використання санітарно-охоронних зон поблизу котельні та бойлерної мікрорайону. Було встановлено, що наказ про затвердження МУО не відповідає критеріям чіткості та передбачуваності, проте саме на його підставі розпочато роботи з виготовлення робочого проєкту та у подальшому проведено будівельні роботи. За результатами розгляду справи суд постановив скасувати наказ Департаменту містобудування Львівської міської ради про затвердження МУО, але житловий будинок на 14 поверхів вже був добудований.

¹⁶ https://reyestr.court.gov.ua/Review/83783557?fbclid=IwAR2mcNRr8w2WhkkhnR9uNDWCiETk_v0UwufbdDms8NtVNdfZ1B4RsUw9KB4



ЗЛОВЖИВАННЯ ПІД ЧАС ОЦІНКИ ВИКОНАННЯ ВИМОГ МІСТОБУДІВНИХ УМОВ ТА ОБМЕЖЕНЬ

Законодавство встановлює вичерпний перелік інформації, що має міститись у МУО. Проте є окремі вимоги, які встановлені державними будівельними нормами, можуть відрізнятися, зокрема залежно від того, до якої з планувальних зон належить земельна ділянка. Наприклад, є норми, які встановлюють необхідну кількість місць для паркування автотранспорту мешканців будинку, але ці показники відрізняються для центральної, середньої та периферійної частин міста. Однак інформація про те, до якої саме планувальної частини міста належить земельна ділянка, на яку видаються обмеження, не передбачена в МУО.

Крім того, МУО передбачають **«максимально допустиму щільність населення в межах житлової забудови відповідної житлової одиниці (кварталу, мікрорайону)»**. Тобто допустима щільність населення має розраховуватись не на конкретну земельну ділянку, на яку видаються МУО, а на квартал/мікрорайон, до якого вона належить. Водночас межі та критерії, які дають змогу однозначно визначити житлові квартали та мікрорайони, насправді відсутні, а отже, немає можливості визначити кількість їх населення. Крім того, у публічному доступі наразі немає інформації про всіх мешканців у цих кварталах/мікрорайонах, а також вже видані дозволи на інше житлове будівництво в їх межах. Це унеможливорює достовірний розрахунок показника того, яку саме максимальну кількість людей може забезпечити житлом забудовник.

НАСЛІДКИ

Зазначені недоліки змісту МУО можуть призвести до зловживань з боку як забудовників, так і посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю при оцінці виконання вимог МУО та законодавства забудовниками. Такі невизначеності дають змогу посадовій особі, уповноваженій на перевірку дотримання вимог МУО, на власний розсуд визначати, чи належно виконані вимоги законодавства щодо дотримання нормування щільності населення або забезпечення паркомісцями. Дискреційні повноваження сприяють вимаганню неправомірної вигоди від приватних забудовників за невстановлення порушень МУО під час будівництва.

РЕАЛІЗАЦІЯ РИЗИКУ¹⁷

Головний інспектор будівельного нагляду провів позапланову перевірку на об'єкті «Реконструкція будівлі центрального теплового пункту під багатоквартирний житловий будинок» щодо дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил.

За результатом перевірки було внесено припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності із зобов'язанням позивача усунути виявлені порушення. Одночасно була зупинена дія МУО. Перевіркою виявлено, що у МУО для проєктування об'єкта будівництва не відображено плану зонування; відсутній конкретний числовий показник максимально допустимої щільності населення в межах житлової забудови відповідної житлової одиниці (кварталу, мікрорайону); наявне спірне відображення планувальних обмежень та охоронних зон. Після повторної перевірки інспектор констатував факт порушення містобудівного законодавства через недостатньо відображену інформацію у містобудівних умовах та обмеженнях, зокрема відсутність показників максимально допустимої щільності населення, у результаті чого і прийняв рішення про скасування дії МУО. Управління містобудування та архітектури Ужгородської міської ради звернулося з позовом до суду про визнання такого рішення протиправним. Відповідач, який видав МУО, зауважив «у жодному правовому акті не зазначено посилання на конкретний обов'язок відповідного органу містобудування та архітектури вносити конкретний числовий показник максимально допустимої щільності населення в межах житлової забудови відповідної житлової одиниці (кварталу, мікрорайону)».

За результатами розгляду справи суд вирішив відмовити у задоволенні позову у зв'язку з правомірністю та обґрунтованістю рішення про скасування МУО.

¹⁷ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76727728>



ГРУБЕ ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА НА МІСЦЯХ ПРИ ВИЗНАЧЕННІ ОРГАНУ, ЩО НАДАЄ МІСТОБУДІВНІ УМОВИ ТА ОБМЕЖЕННЯ

МУО надаються уповноваженими органами містобудування та архітектури і затверджуються наказом такого органу. У ст. 13 Закону України «Про архітектурну діяльність» визначено органи, які належать до уповноважених з питань містобудування та архітектури, зокрема це:

- **орган виконавчої влади** Автономної Республіки Крим з питань архітектури
- **структурні підрозділи** обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань архітектури
- **виконавчі органи** сільських, селищних, міських рад з питань архітектури

Відповідно до ст. 14 цього Закону керівники органів містобудування та архітектури за посадою є головними архітекторами відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, законодавством чітко встановлено, який орган має надавати МУО – це спеціальний орган містобудування та архітектури в структурі виконавчого органу сільських, селищних, міських рад, керівником якого є головний архітектор відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Проте низка місцевих рад за відсутності повноважень своїми рішеннями встановлюють власний порядок, згідно з яким надання МУО покладено на виконавчий комітет. Це не тільки порушує законодавчі вимоги щодо визначення відповідальних суб'єктів, а й штучно запроваджує колегіальну форму прийняття рішень, що унеможливорює визначення відповідальних за видачу МУО з імовірними порушеннями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил.

НАСЛІДКИ

У зв'язку з цим відповідальність за незаконні рішення при наданні МУО перекладається на колегіальний орган. Запровадження колегіальної форми прийняття рішення про надання МУО, на відміну від одноосібної, якій властива чіткість повноважень та відповідальності посадової особи, створює умови для реалізації корупційних ризиків, джерелом яких є «розмивання» відповідальності посадових осіб за прийняття управлінських рішень щодо надання МУО.

РЕАЛІЗАЦІЯ РИЗИКУ

Відповідний виконавчий комітет з передачею функцій МУО було створено при міській раді Львова. Ухвалою від 09.02.2017 №1478 Львівської міської ради затверджено Положення про виконавчий комітет Львівської міської ради, яким визначено структуру та організацію роботи, а також повноваження та права виконавчого комітету. Міська рада міста Львів надала виконавчому комітету повноваження на «затвердження містобудівних умов та обмежень на нове будівництво, реконструкцію, реставрацію об'єктів архітектури і містобудування, у тому числі у межах історичного ареалу м. Львова»¹⁸.

Виконавчий комітет Львівської міської ради неодноразово видавав МУО, які суперечили містобудівному законодавству і в результаті були анульовані. Зокрема, у жовтні 2017 року виконавчий комітет затвердив містобудівні умови та обмеження¹⁹ на будівництво багатоквартирного житлового будинку у м. Львові, проти якого активно виступала громада міста. Згідно з висновками органу архітектурно-будівельного нагляду при видачі МУО були порушені державні будівельні норми, зокрема ті, що стосувались нормування висотності та щільності житлового будинку. Як наслідок суд постановив²⁰, що інтерес забудовника не може переважати над суспільним, і скасував містобудівні умови та обмеження, видані виконавчим комітетом, проте будинок вже було збудовано.

¹⁸ [https://www8.cityadm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/07CC1C5F20A8C0B5C22580CE003188EA?OpenDocument](https://www8.cityadm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/07CC1C5F20A8C0B5C22580CE003188EA?OpenDocument)

¹⁹ <https://lviv.nashigroshi.org/2020/12/25/sud-skasuvav-mistobudivni-umovy-na-vzhe-zbudovanyj-zhytlovij-kompleks-na-zamarstynivskij/>

²⁰ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93594736>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96592202>



СУПЕРЕЧНОСТІ ВИМОГ ВИДАЧІ МУО, ЩО СТВОРЮЮТЬ УМОВИ ДЛЯ ВИМАГАННЯ НЕПРАВОМІРНОЇ ВИГОДИ ОРГАНАМИ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО НАГЛЯДУ

Чи може бути надано одні МУО на забудову декількох земельних ділянок чи МУО надаються на кожну конкретну земельну ділянку?

Норми Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині регулювання порядку надання МУО використовують поняття **«земельна ділянка»** виключно в однині. Проте встановлені законодавством підстави для відмови у видачі МУО не дають можливості відмовити чи видати декілька МУО за однією заявою на декілька земельних ділянок. Тож уповноважений орган, не маючи підстав для відмови, зобов'язаний видати одні МУО на декілька ділянок, порушуючи інші вимоги цього Закону.

Також законодавство встановлює, що МУО є чинними до завершення будівництва об'єкта незалежно від зміни замовника, проте доля МУО, у разі змін земельної ділянки як об'єкта прав, невизначена. Будівництво – довготривалий процес, і поділи та об'єднання земельних ділянок під час будівництва є поширеним явищем. Наприклад, у разі будівництва комплексу багатоквартирних будинків землевласник або землекористувач ділить ділянку, щоб передати її разом із вже побудованим окремим будинком на баланс об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ) чи обслуговуючій компанії.

Ці суперечності та невизначеності у законодавстві щодо кількості земельних ділянок, на які видається МУО, створюють умови для реалізації корупційної практики в подальшому – під час проведення перевірки на етапі здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду²¹. Так, за неправомірну вигоду посадові особи органу архітектурно-будівельного нагляду мають можливість ігнорувати порушення та не зупиняти дію МУО на користь забудовника.

²¹ Згідно з чинною нормою ч. 2 ст. 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» державний архітектурно-будівельний нагляд здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ДІАМ).

НАСЛІДКИ

Враховуючи те, що МУО на кілька ділянок існувати одночасно не можуть, виникає корупційний ризик зловживання з боку посадових осіб архітектурно-будівельного нагляду, які на власний розсуд зупиняють дію таких МУО зі зверненням до суду із відповідними наслідками для суб'єктів господарювання або мають можливість ігнорувати таке порушення у разі отримання неправомірної вигоди від забудовника.

Невизначеність із чинністю МУО в умовах поділу чи об'єднання земельної ділянки також призводить для різноманітних зловживань як забудовників, так і органів державного архітектурно-будівельного контролю (*далі – ДАБК*). За таких умов органи ДАБК можуть на власний розсуд відмовляти чи видавати дозвіл на нове будівництво, реєструвати чи відмовляти у реєстрації змін, пов'язаних із корегуванням проекту, якщо розробка або корегування проекту відбувалися з використанням МУО, отриманих до такого поділу чи об'єднання. Ці дискреційні повноваження створюють можливості для посадових осіб архітектурно-будівельного контролю вимагати хабар за такі дії та унеможливають притягнення до відповідальності.

РЕАЛІЗАЦІЯ РИЗИКУ²²

Забудовнику видали МУО на будівництво багатоповерхового житлового комплексу на двох суміжних земельних ділянках. Під час проведення позапланової перевірки на об'єкті будівництва інспектор будівельного нагляду склав акт, на підставі якого було прийнято рішення про скасування МУО. Таке рішення інспектор обґрунтував тим, що МУО були видані з порушенням містобудівного законодавства, а саме - надані одночасно на забудову двох земельних ділянок.

Компанія-збудувник звернулася до суду з проханням визнати протиправним та скасувати рішення органу нагляду. Збудувник обґрунтовував свій позов тим, що при отриманні МУО ним надано усі необхідні документи, наміри забудови земельної ділянки відповідають положенням відповідної містобудівної документації на місцевому рівні, а доводи відповідача щодо порушення позивачем вимог містобудівного законодавства є безпідставними. За результатами розгляду справи суд першої інстанції дійшов висновку, що жодна правова норма містобудівного законодавства не містить категоричної вимоги щодо надання МУО для забудови виключно однієї земельної ділянки, тож зобов'язав Управління державної архітектурно-будівельної інспекції у Житомирській області скасувати анулювання МУО. Натомість суд апеляційної інстанції ухвалив, що відповідач правомірно скасував містобудівні умови та обмеження. Верховний Суд підтримав позицію забудовника і встановив, що йому було правомірно видано одні МУО на проектування одного об'єкта будівництва.

²² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98054587>

РЕКОМЕНДАЦІЇ НАЗК

Одними з головних та першочергових заходів, реалізація яких є необхідною для мінімізації корупційних ризиків при наданні містобудівних умов та обмежень, є забезпечення автоматизації прийняття управлінських рішень та трансформація аналогової процедури надання МУО в цифрову.

У липні 2021 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», який, серед іншого, змінив підходи до розроблення містобудівної документації. Відтепер містобудівну документацію на місцевому рівні (комплексні плани просторового розвитку, генеральні плани населених пунктів, детальні плани території) та документацію із землеустрою об'єднують.

Саме на підставі даних Державного земельного кадастру низка відомостей будуть визначатися у містобудівних умовах та обмеженнях – відповідність цільового та функціонального призначення земельної ділянки містобудівній документації на місцевому рівні, гранично допустима висотність, планувальні обмеження тощо.

З урахуванням викладеного після трансформації процедури надання МУО у формування автоматичного витягу за рахунок налагодження інформаційної взаємодії між Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва та Державним земельним кадастром, ймовірність реалізації корупційних ризиків у процедурі видачі МУО в перспективі буде суттєво мінімізовано.

З урахуванням викладеного, серед необхідних заходів для мінімізації/усунення ідентифікованих корупційних ризиків Національне відзначає:

Цифровізацію процедур:

- **автоматичне надання** МУО у вигляді сформованого витягу з Містобудівного кадастру із зазначенням відповідних обмежень
- **оприлюднення** в електронній системі відмов у наданні МУО у Єдиному реєстрі містобудівної діяльності



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

Внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», які передбачатимуть такі положення:

- **МУО у повному обсязі** повинні міститись у загальнодоступній містобудівній документації на місцевому рівні, в тому числі з наявністю графічної частини;
- **МУО та технічні** умови визнаються чинними та підлягають застосуванню лише у разі та після їх оприлюднення у Містобудівному кадастрі;
- **надання МУО** за відсутності затвердженого актуального Детального плану територій заборонено;
- **оскарження прийняття** містобудівної документації у судовому порядку є підставою для зупинення дії МУО. У разі визнання судом рішення про затвердження МУО протиправним автоматичному скасуванню підлягають видані дозвільні документи на будівництво;
- **надання МУО** на кілька земельних ділянок, а також чіткий і вичерпний перелік умов, за яких це дозволяється;
- **детальна процедура** внесення змін до МУО в разі поділу та об'єднання земельних ділянок. Встановити обов'язок замовника будівництва звернутись до уповноваженого органу щодо внесення відповідних змін у разі поділу (об'єднання) ділянки;

Внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими запровадити:

- **персональну відповідальність** за неналежне ведення реєстру МУО, запровадиши норму про притягнення до адміністративної відповідальності за неведення реєстру МУО, невнесення інформації до такого реєстру та за внесення недостовірної інформації;
- **посилення санкцій** ст. 96-1 КУпАП за порушення строків надання замовникам МУО, будівельного паспорта забудови земельної ділянки, вимагання у замовника документів, не передбачених законодавством, надання таких документів з порушенням встановленого порядку, містобудівної документації на місцевому рівні, будівельних норм, стандартів і правил.



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ



• **УСУНЕННЯ** КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ



• **СПРОЩЕННЯ** ТА АВТОМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР



• **ЛІКВІДАЦІЯ** «РИНКУ ПОСЕРЕДНИКІВ» МІЖ ЗАЯВНИКАМИ ТА УПОВНОВАЖЕНИМИ ОРГАНАМИ



• **ЗМЕНШЕННЯ** ВИТРАТ ЗАБУДОВНИКІВ НА РОЗРОБКУ ПРОЄКТНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ



• **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ** ВІДПОВІДНОСТІ НАДАНИХ МУО МІСТОБУДІВНІЙ ДОКУМЕНТАЦІЇ



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ