



**ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
(КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)
ДЕПАРТАМЕНТ ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО
КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ**

31 січня 2023 року

№ 070-6-07/3

АУДИТОРСЬКИЙ ЗВІТ

за результатами аудиту: «Оцінка діяльності Департаменту містобудування та архітектури ВО КМР (КМДА) щодо ефективності процесу підготовки та видачі замовникам містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки»



Київ 2023

ЗМІСТ

ВСТУП ТА ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ АУДИТУ	3
РЕЗЮМЕ	4
ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ	7
Інформація про установу, в якій проводився внутрішній аудит.....	7
Об'єкт внутрішнього аудиту.....	8
АНАЛІТИЧНА ЧАСТИНА	12
Ризик 1: Незабезпечення розробки та затвердження містобудівної документації на місцевому рівні, необхідної для визначити принципових рішення щодо містобудівних умов та обмежень території для містобудівних потреб.....	13
Ризик 2: Недотримання вимог містобудівної документації при наданні Департаментом містобудування МУО та нормативно-правових актів, які регулюють порядок видачі МУО.....	14
Ризик 3: Неналежне інформування Замовника адміністративної послуги з видачі МУО про порядок її надання.....	14
Ризик 4: Необґрунтована та протиправна відмова у видачі МУО.....	15
Ризик 5: Не внесення до реєстру МУО та Містобудівного кадастру виданих Департаментом містобудування МУО.....	15
АУДИТОРСЬКІ ЗНАХІДКИ:	16
АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 1.....	16
АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 2.....	21
АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 3.....	28
АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 4.....	35
АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 5.....	39
АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 6.....	41
АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 7.....	46
АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 8.....	48
АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 9.....	51
ВИСНОВОК	54
РЕКОМЕНДАЦІЇ	57

ВСТУП ТА ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ АУДИТУ

Вид заходу: внутрішній аудит.

Найменування установи, в якій проводився внутрішній аудит: Департамент містобудування та архітектури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (далі – Департамент містобудування або ДМА).

Орган, відповідальний за проведення внутрішнього аудиту: Департамент внутрішнього фінансового контролю та аудиту виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (далі – Департамент, «Аудитори», ДВФКА).

Аудит проводився: з 22.11.2021 по 22.02.2022, 26.07.2022 по 23.09.2022.

Період, за який проводиться внутрішній аудит: з 01.01.2018 по 31.12.2021.

Напрямок внутрішнього аудиту: плановий аудит ефективності.

Цілі внутрішнього аудиту: оцінка діяльності Департаменту містобудування щодо ефективності процесу підготовки та видачі замовникам містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки.

Підстава внутрішнього аудиту: пункт 5 розділу «Пріоритетні об'єкти внутрішнього аудиту зі Стратегічного плану (включено за результатами оцінки ризиків)» Зведеного операційного плану діяльності з внутрішнього аудиту на 2021 рік внутрішнього фінансового контролю та аудиту виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та районних в місті Києві державних адміністрацій.

Об'єкт внутрішнього аудиту:

Діяльність Департаменту містобудування, пов'язана з виконанням процесу підготовки та видачі замовникам містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки.

Методи збирання даних:

- аналіз законодавчої та нормативно-методологічної бази;
- опитування (інтерв'ювання, запит інформації);
- документальна перевірка;
- аналіз баз даних;
- вибіркова перевірка;
- аналітичний огляд.

Склад аудиторської групи:

Керівник аудиторської групи:

- заступник директора Департаменту - Олександр Богун

Аудитори:

- начальник відділу з питань організації системи внутрішнього контролю Департаменту - Олександр Воротніченко.

РЕЗЮМЕ

Аудиторською групою було проведено оцінку ефективності надання Департаментом містобудування адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкта будівництва.

Основними порушеннями та недоліками процесу надання МУО, які були встановлені за результатами проведення аудиту є:

- формальний підхід до оформлення МУО: переважна частина МУО не визначає реальних обмежень;
- реалізація посадовими особами дискреційних повноважень у межах процедури надання МУО та оцінки заявлених намірів забудови «вимогам містобудівної документації», зокрема прийняття в ідентичних ситуаціях рішення як про відмову, так і про надання МУО.
- відсутність відповідної містобудівної документації надає Замовнику правові підстави оскаржувати через суд встановлені Департаментом містобудування та архітектури умови та обмеження (зокрема, оскаржувати граничну висотність забудови в 27 м. для центральної планувальної зони та застосування вимог законодавства до Історичного ареалу, тощо);
- відсутність в інформаційній картці надання адміністративної послуги з видачі МУО актуальної та повної інформації щодо надання такої послуги, а також встановлення неправомірних вимог, що штучно ускладнює процес отримання Замовником МУО;
- порушення містобудівної документації та законодавства через видачу МУО для проектування на території громадської забудови «багатофункціональних комплексів», що дає змогу Забудовнику будувати житло на території громадської забудови;
- безпідставна або необгрунтована відмова у наданні МУО, що в призвело до зайвих витрат бюджетних коштів за 2019-2022 рр. на загальну суму 489 331,14 грн внаслідок оскарження таких рішень Замовником у суді.

На думку аудиторів фундаментальною проблемою процесу надання МУО є відсутність відповідної містобудівної документації (зокрема, Плану зонування територій), яка має бути основою для містобудівних умов та обмежень. Крім того, суттєвий вплив на якість надання адміністративної послуги має неналежне інформування Замовників послуги щодо порядку її надання, неврегульованість та неоднозначність окремих норм законодавства, недосконалість внутрішньої документації ДМА.

Виявлені порушення та недоліки призводять до безконтрольної забудови м. Києва, яка суперечить гармонійному та плановому розвитку території, спотворює характер середовища, призводить до руйнування та знищення об'єктів культурної спадщини, значного погіршення життєвого середовища, надмірного ущільнення забудови, перевантаження інфраструктури та зменшення рівня туристичної привабливості Києва, а також позбавляють територіальну громаду права на участь у плануванні території населених пунктів.

За результатами аудиту рекомендується:

1. Провести оцінку відповідності та актуальності виконаних робіт з розробки Плану зонування територій, які були проведені з 2013 року. Визначити можливість їх використання при подальшій розробці та затвердженні Планів зонування територій.
2. Затвердити детальний план-графік розробки та затвердження Планів зонування територій, яким буде визначено послідовність дій та заходів, чіткі терміни (часові ресурси),

відповідальні виконавці, необхідні ресурси, основні ризики та заходи відповідного реагування.

3. Ініціювати внесення змін до Міської цільової програми «Комплексна програма реалізації містобудівної політики на 2019 - 2023 роки» відповідно до плану-графіку розробки та затвердження Планів зонування.

4. Надати пропозиції до Антикорупційної програми ВО КМР (КМДА) про включення до неї корупційного ризику пов'язаного з відсутністю Плану зонування територій м. Києва.

5. В Порядку підготовки, погодження та видачі МУО передбачити наступний порядок визначення наміру будівництва (функціонального призначення будівель):

- використовувати Державний класифікаторі будівель та споруд ДК 018-2000 та керуватися таблицею співвідношення класифікаторів цільового призначення, переліків функціонального зонування територій та класифікатора будівель і споруд, що є Додаток № 3 до Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 681;

- при неможливості класифікувати відповідно до Державного класифікатора будівель та споруд ДК 018-2000 зазначений Замовником МУО намір забудови (назву об'єкта будівництва), що в своє чергу не дає змогу встановити функціональне призначення забудови та підтвердити відповідність наміру забудови вимогам містобудівній документації, надавати відмову у видачі МУО.

6. Деталізувати внутрішніми розпорядчими документами ДМА порядок та зміст заповнення того чи іншого розділу містобудівних умов та обмежень.

7. Впровадити додатковий внутрішній контроль за змістом (повнотою та відповідністю) заповнених розділів містобудівних умов та обмежень.

8. Звернутися до Міністерства юстиції України та Міністерства розвитку громад та територій України за тлумаченням та роз'ясненнями норм Закону № 3038-VI, зокрема, щодо тлумачення «Наміру забудови», «Назви будівництва»; роз'яснення порядку визначення відповідності цільового та функціонального призначення земельної ділянки містобудівній документації на місцевому рівні, підстав відмови у видачі МУО тощо.

9. Передбачити внутрішніми розпорядчими документами ДМА надання адміністративної послуги «Внесення змін до МУО», розробити та затвердити інформаційну та технологічну картку надання даної послуги.

10. Ініціювати внесення змін до Рішення КМР № 861/861, доповнивши Перелік адміністративною послугою «Внесення змін до МУО».

11. Розробити і затвердити оновлену Інформаційну картку адміністративної послуги «Видача МУО» зазначивши всю інформацію для Замовника, необхідну для отримання МУО та враховувавши усі діючі норми чинного законодавства України, що регулюють питання видачі МУО.

12. Оновити Порядок підготовки та надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкту будівництва, затверджений наказом Департаменту від 22.06.2021 № 671, з врахуванням останніх змін до законодавства, які регламентують надання адміністративної послуги з видачі МУО та деталізувавши окремі його процеси, з метою зменшення дискреційних повноважень працівників ДМА, відповідальних за формування змісту МУО.

13. Визначити розпорядчими документами посадових осіб відповідальних за актуалізацію документів, що регламентують порядок надання адміністративних послуг ДМА з видачі МУО та оприлюднення відповідної інформації.

14. Після відновлення роботи сайту ДМА, розмістити у відповідному розділі актуальну та повну інформацію щодо надання адміністративної послуги з видачі МУО/внесення змін до них).

15. Деталізувати в Інформаційній картці зміст та перелік інформації, що необхідно вказувати Замовнику в заяві (наприклад: рекомендація вказувати назву об'єкта будівництва відповідно класифікатора ДК 018-2000).

16. Внутрішнім порядком передбачити порядок надання відмови у видачі МУО (вимоги до обґрунтування, перелік причин для надання відмови тощо).

17. Звернутися до Міністерства юстиції України та Міністерства розвитку громад та територій України за роз'ясненням щодо переліку критеріїв за якими ДМА має надавати відмову у видачі МУО згідно п.3 частини четвертої статті 29 Закону № 3038-VI через невідповідність намірів забудови земельної ділянки її функціональному призначенню, визначеному містобудівною документацією, а саме:

- невідповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки
- невідповідність намірів забудови Містобудівній документації
- сукупність двох факторів: невідповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки та Містобудівній документації.

За результатом отримання роз'яснень внести відповідні критерії відмови в Порядок підготовки, погодження та видачі МУО.

У разі неотримання чітких роз'яснень самостійно визначити та задокументувати такі критерії в Порядку підготовки, погодження та видачі МУО. На думку аудиторів, найбільш відповідним критерієм для відмови є сукупність двох факторів: невідповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки та Містобудівній документації.

18. Внести до Реєстру МУО та Містобудівного кадастру м. Києва усі видані ДМА містобудівні умови та обмеження, відповідно до вимог п. 2 розділу II Порядку ведення реєстру містобудівних умов та обмежень, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.05.2017 № 135 та Порядку № 671.

19. Впровадити ефективний контроль за повнотою та своєчасністю оприлюднення містобудівних умов та обмежень в Містобудівному кадастрі м. Києва.

ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ

Інформація про установу, в якій проводився внутрішній аудит

Аудит було проведено в Департаменті містобудування та архітектури ВО КМР (КМДА).

Департамент містобудування є структурним підрозділом виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), підпорядковується Київському міському голові, підзвітний та підконтрольний Київській міській раді.

Департамент містобудування здійснює свою діяльність на підставі Положення про Департамент містобудування, затвердженого розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 27 січня 2011 року N 90 (в редакції розпорядження ВО КМР (КМДА) від 29 грудня 2014 року N 1550) (далі – Положення про Департамент містобудування);

Так, відповідно до пункту 6 Положення Департамент містобудування виконує такі завдання (наведено окремі):

6.3. Надає адміністративні послуги.

6.7. Вносить пропозиції щодо проекту бюджету міста Києва, в тому числі щодо потреби у розробленні містобудівної документації;

6.8. Забезпечує ефективне і цільове використання відповідних бюджетних коштів;

6.19. Забезпечує доступ до публічної інформації, розпорядником якої він є.

6.26. організовує розроблення, внесення змін до генерального плану м. Києва, іншої містобудівної документації та подання на розгляд Київської міської ради, в тому числі:

6.26.1. здійснює підготовку та організаційні заходи з реалізації затвердженої Програми створення (оновлення) містобудівної документації в м. Києві;

6.26.2. організовує розроблення планів зонування окремих територій (зонінгів);

6.26.3. організовує розроблення детальних планів територій;

6.27. Виконує функції замовника розроблення містобудівної документації в установленому порядку.

6.31. Виконує функції адміністратора МІАС ЗМД МКК, здійснює реєстрацію в містобудівному кадастрі містобудівних умов та обмежень, затверджених детальних планів територій, проектів забудови земельних ділянок, а також інші завдання та функції відповідно до рішення Київської міської ради від 24 травня 2012 року N 588/7925 "Про Службу містобудівного кадастру".

6.32. При підготовці містобудівних умов та обмежень визначає необхідність моделювання транспортних потоків для визначення наслідків впливу проєктованих об'єктів на існуючу та прогнозовану ситуації, їх об'ємно-просторовий вплив на збереження історичного середовища.

6.40. Здійснює моніторинг забудови та іншого використання територій.

6.41.5. Сприяє розробленню, проведенню експертизи містобудівної документації для м. Києва.

6.43. Надає містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки.

6.46. Забезпечує ведення містобудівного кадастру території м. Києва.

6.54. Здійснює моніторинг реалізації схеми планування території, стану розроблення, оновлення містобудівної документації на місцевому рівні, забудови та іншого використання територій.

6.65. Узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Департаменту, розробляє і подає на розгляд Київському міському голові пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань, що відносяться до його компетенції.

Фактична та юридична адреса: 01001, Україна, м. Київ, вул. Хрещатик, 32.

Код ЄДРПОУ 26345558.

Директором Департаменту містобудування, протягом усього періоду охопленого аудитом, був Свистунов Олександр Вікторович.

Аудит проводився відповідно до плану роботи Департаменту внутрішнього фінансового контролю та аудиту Київської міської ради (КМДА) на 2021 рік зі змінами та на підставі доручення, підписаного директором ДВФКА Колтик О.Т. від 18.11.2021 №070-5-17/1904.

Аудит проведено з відома директора Департаменту містобудування Свистунова О.В. та в присутності заступника директора Департаменту містобудування –начальника Служби містобудівного кадастру Святині Валентини Антонівни.

Відповідальними посадовими осами, які забезпечували розгляд заяв щодо надання МУО, приймали рішення щодо надання МУО та підписували їх були:

- з 01.01.2018 по 26.11.2019 - заступник директора ДМА – начальник Служби містобудівного кадастру Антоненко В.А.;

- з 27.11.2019 по 15.10.2020 - заступник директора ДМА – начальник управління адміністративних послуг Тацій Ю.О.;

- 16.10.2020 по 16.12.2021 - заступник директора ДМА – начальник Служби містобудівного кадастру Тацій Ю.О.;

- 17.12.2021 по теперішній час - заступник директора ДМА – начальник Служби містобудівного кадастру Святина В.А.

Відповідальною посадовою особою, яка підписувала наказ про затвердження містобудівні умови та обмеження або наказ про відмову, у періоді, що підлягав аудиту, був директор Департаменту містобудування Свистунов О.В.

Об'єкт внутрішнього аудиту

Відповідно до статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та Положення про ДМА, Департамент містобудування в межах повноважень надає МУО, які є основною складовою вихідних даних для проектування будівництва.

Надання МУО є адміністративною послугою, яка надається Департаментом містобудування через Департамент (Центр) надання адміністративних послуг, результатом якої є надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкта будівництва (внесення змін до них) або відмова у видачі МУО.

Починаючи з кінця 2021 року Замовник послуги може також самостійно подати документи на отримання МУО заповнивши відповідну форму в електронному кабінеті користувача Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва.

Відповідальність за підготовку МУО на теперішній час покладено на відділ підготовки вихідних даних на проектування Служби містобудівного кадастру ДМА (Положення про відділ. затверджене наказом ДМА від 28.12.2021 № 2790С)

Крім того, до процесу видачі МУО залучені і інші структурні підрозділи Департаменту містобудування, а саме: Юридичне управління, Служба містобудівного кадастру, Управління розвитку та планування територій, Управління інженерної-транспортної інфраструктури.

Містобудівні умови та обмеження формуються на підставі містобудівної документації на місцевому рівні, якою фактично на даний час є:

– Генеральний план міста Києва та проект планування його приміської зони на період до 2020 року, затверджений рішенням Київської міської ради від 28.03.2002 N 370/1804 (далі – Генеральний план м. Києва);

– Детальні плани територій (на сьогодні понад 40), затверджені рішеннями Київської міської ради.

Основні нормативно-розпорядчі документи, що регламентують діяльність Департаменту містобудування, зокрема процесу видачі МУО:

- Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі – Закон № 3038-VI);
- Закон України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон № 5203-VI);
- Закон 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» від 17.10.2019 року № 199-IX;

– Постанова Кабінету Міністрів від 01.07.2020 № 559 «Про реалізацію експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва»;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681 «Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва»;

– Порядок ведення реєстру містобудівних умов та обмежень», затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 31.05.2017 № 135 (втратив чинність з 18.01.2022);

– Порядок розроблення містобудівної документації, затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.11.2011 № 290;

– Перелік об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються, затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 06.11.2017 № 289;

– Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523;

– Перелік адміністративних послуг, які надаються через центри надання адміністративних послуг в місті Києві, затверджений рішенням Київської міської ради від 28.07.2016 № 861/861;

– Порядок визначення у містобудівних умовах та обмеженнях граничної висоти і планувальних обмежень забудови земельних ділянок на приаеродромній території та інформаційної взаємодії з цією метою, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2021 № 1427;

– ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)»;

– ДБН Б.1.1-22:2017 «Склад та зміст Плану зонування території»;

– ДБН В.2.2-9:2009 «Громадські будівлі та споруди»;

– ДБН В.2.2-9:2018 «Громадські будівлі та споруди. Основні положення»;

– ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій»;

– ДБН В.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій»;

– Державний класифікатор будівель та споруд ДК 018-2000, затверджений наказом Держстандарту України від 17.08.2000 N 507;

– Положення про Департамент містобудування;

– Порядок підготовки та надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкту будівництва, затверджений наказом Департаменту від 22.06.2021 № 671 (далі – Порядок № 671).

Відповідно до частини 3 статті 29 Закону № 3038-VI МУО надаються відповідними уповноваженими органами містобудування та архітектури на підставі містобудівної документації на місцевому рівні.

Основним містобудівним документом відповідно до Закону № 3038-VI є План зонування території (далі - Зонінг), який визначає умови та обмеження використання території у межах визначених функціональних зон.

План зонування території розробляється з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людини, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини.

Відповідно до частини 2 статті 29 Закону № 3038-VI фізична або юридична особа, яка має намір щодо забудови земельної ділянки, що перебуває у власності або користуванні такої

особи. повинна одержати містобудівні умови та обмеження для проектування об'єкта будівництва.

Статтею 1 Закону № 3038-VI визначено, що містобудівні умови та обмежень забудови земельної ділянки - документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування 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 документацією.

Для отримання МУО Замовник подає до Департаменту містобудування заяву (із зазначенням кадастрового номера земельної ділянки) та документи (далі - Пакет документів) визначені частиною 3 статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а саме:

1. копію документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або копія договору суперфіцію - у разі, якщо речове право на земельну ділянку не зареєстровано в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно;

2. копію документа, що посвідчує право власності на об'єкт нерухомого майна, розташований на земельній ділянці - у разі, якщо право власності на об'єкт нерухомого майна не зареєстровано в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, або згода його власника, засвідчена в установленому законодавством порядку (у разі здійснення реконструкції або реставрації);

3. вкопійовання з топографо-геодезичного плану М 1:2000.

Інформацію про речове право на земельну ділянку, право власності на об'єкт нерухомого майна, розташований на земельній ділянці, відомості з Державного земельного кадастру Департамент містобудування отримує відповідно до частини восьмої статті 9 Закону України "Про адміністративні послуги".

Цей перелік документів для надання містобудівних умов та обмежень є вичерпним.

До січня 2019 року до Переліку документів входило надання Замовником містобудівного розрахунку, що визначає інвестиційні наміри замовника, який складався у довільній формі з доступною та стислою інформацією про основні параметри об'єкта будівництва.

Відміна даної норми фактично дозволила замовнику не надавати інформацію про наміри забудови земельної ділянки, на яку від отримує містобудівні умови та обмеження, що в свою чергу ще більше розширило дискреційні повноваження Департаменту містобудування

Пакет документів щодо надання МУО подається Замовником до Департаменту містобудування через Центри надання адміністративних послуг (далі - ЦНАП), а починаючи з грудня 2021 року відповідно до статті Стаття 22-2 Закону документи для отримання МУО щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками подаються виключно в електронній формі через електронний кабінет або іншу державну інформаційну систему, інтегровану з електронним кабінетом, користувачами якої є суб'єкт звернення та суб'єкт надання відповідної послуги.

Витяг з містобудівного кадастру для формування містобудівних умов та обмежень до документів замовника додає служба містобудівного кадастру Департаменту містобудування.

Згідно з положеннями частини шостої статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» надання МУО або прийняття рішення про відмову в їх наданні здійснюється Департаментом містобудування протягом 10 робочих днів з дня реєстрації заяви, і затверджується наказом.

Відповідно до підпункту 3 пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020 № 530-IX з дня

оголошення карантину було зупинено перебіг строків звернення за отриманням адміністративних та інших послуг та строків надання цих послуг, визначених законом.

З 10.11.2021 зупинення перебігу строків надання МУО було скасовано.

Відповідно до частини 4 статті 29 Закону підставами для відмови у наданні містобудівних умов та обмежень є:

1) неподання визначених частиною третьою статті 29 Закону документів, необхідних для прийняття рішення про надання містобудівних умов та обмежень;

2) виявлення недостовірних відомостей у документах, що посвідчують право власності чи користування земельною ділянкою, або у документах, що посвідчують право власності на об'єкт нерухомого майна, розташований на земельній ділянці;

3) невідповідність намірів забудови вимогам містобудівної документації на місцевому рівні.

Відмова у наданні містобудівних умов та обмежень з обґрунтуванням підстав такої відмови надається у строк, що не перевищує встановлений строк їх надання.

Частиною 5 Закону визначено, що МУО містять:

1. назву об'єкта будівництва, що повинна відображати вид будівництва та місце розташування об'єкта;

2. інформацію про замовника;

3. відповідність на дату надання МУО цільового та функціонального призначення земельної ділянки містобудівній документації на місцевому рівні;

4. гранично допустиму висотність будинків, будівель та споруд у метрах;

5. максимально допустимий відсоток забудови земельної ділянки;

6. максимально допустиму щільність населення в межах житлової забудови відповідної житлової одиниці (кварталу, мікрорайону);

7. мінімально допустимі відстані від об'єкта, що проектується, до червоних ліній, ліній регулювання забудови, існуючих будинків та споруд;

8. 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);

9. охоронні зони об'єктів транспорту, зв'язку, інженерних комунікацій, відстані від об'єкта, що проектується, до існуючих інженерних мереж.

Перелік зазначених умов є вичерпним.

Розгляд заяв фізичних та юридичних осіб щодо надання МУО, створення та внесення відомостей про МУО, скасування МУО здійснюється з використанням Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва та Реєстру будівельної діяльності (до 18.01.2022).

Реєстр МУО, які видає Департамент розміщено на його сайті <https://kga.gov.ua/> в розділі «Офіційні документи».

Крім того, Порядком № 671 визначено, що протягом двох робочих днів Служба містобудівного кадастру Департаменту містобудування забезпечує оприлюднення МУО на порталі МІАС ЗМД МКК (Містобудівний кадастр).

Протягом періоду проведення аудиту законодавство, яке регулює надання МУО зазнавало суттєвих змін, що впливало на хід та зміст аудиторської перевірки.

Крім того, після поновлення аудиторської перевірки, доступ до Містобудівного кадастру, реєстру МУО та іншої інформації, яка розміщувалася на сайті Департаменту містобудування було закрито через повномасштабну агресивну війну, яку розв'язала і веде Російська Федерація проти України, що в свою чергу обмежило можливості для проведення окремих досліджень та аналізу МУО.

На момент складання аудиторського звіту було прийнято проект закону України від 10.06.2021 р. № 5655 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності. У разі його затвердження це може вплинути на актуальність реалізації деяких рекомендацій.

АНАЛІТИЧНА ЧАСТИНА

МУО є основною складовою вихідних даних на проектування. За своїм змістом МУО є набором «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).

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

Попри те, що цей документ є набором базових «параметрів», визначених містобудівною документацією, процес надання МУО має ряд ризиків, за результатами визначення яких нами було проведено ряд досліджень з метою їх підтвердження чи спростування, а також проаналізовано ефективність виконання даного процесу Департаментом містобудування.

Так, за результатами планування аудиторського завдання, нами було визначено наступні ризики:

1. Незабезпечення розробки та затвердження містобудівної документації на місцевому рівні, необхідної для визначити принципових рішення щодо містобудівних умов та обмежень території для містобудівних потреб.
2. Недотримання вимог містобудівної документації при наданні Департаментом містобудування містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкту будівництва (далі - МУО) та нормативно-правових актів, які регулюють порядок видачі МУО.
3. Неналежне інформування Замовника адміністративної послуги з видачі МУО про порядок її надання.
4. Необґрунтована та протиправна відмова у видачі МУО.
5. Не внесення до реєстру МУО та Містобудівного кадастру виданих Департаментом містобудування МУО.

Для підтвердження/спростування ризиків було проведено: дослідження нормативно-правових актів, що регламентують діяльність пов'язану з наданням Департаментом містобудування містобудівних умов та обмежень; проаналізовано виконання Стратегічного плану діяльності Департаменту містобудування на 2020-2022 роки та Міської цільової програми "Комплексна програма реалізації містобудівної політики на 2019 - 2021 роки" та попередніх програм; аналіз даних реєстру МУО, Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва та Містобудівного кадастру; вибіркову перевірку листів про відмову у видачі МУО, МУО, виданих Департаментом містобудування за результатами опрацювання заяв на видачу МУО; досліджено окремі судові рішення, прийнятими за результатами оскарження рішень ДМА пов'язаних з наданням МУО, проведено моніторинг загальнодоступних джерел інформації; інтерв'ю з виконавцями процесу з видачі МУО тощо.

У ході дослідження вищезазначених ризиків нами були сформовані аудиторські знахідки з висновками та рекомендаціями, які неведені далі.

Ризик 1: Незабезпечення розробки та затвердження містобудівної документації на місцевому рівні, необхідної для визначити принципових рішення щодо містобудівних умов та обмежень території для містобудівних потреб.

Дослідження:

Для дослідження визначеного ризику аудиторами використовувалися наступні методичні прийоми дослідження:

- надання запитів та інтерв'ювання відповідальних працівників ДМА;
- аналіз нормативно-розпорядчих документів, у т.ч. рішень КМР;
- аналіз виконання Стратегічного плану діяльності Департаменту містобудування на 2020-2022 роки та Міської цільової програми "Комплексна програма реалізації містобудівної політики на 2019 - 2021 роки" тощо;
- вибірковий аналіз МУО.

Відповідно до Закону № 3038-, саме План зонування територій є містобудівною документацією, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених функціональних зон (статті 1 та 18 Закону №3038-VI). У той же час, План зонування територій м. Києва на сьогодні не розроблено.

А отже, при відсутності Плану зонування та ДПТ не можливо встановити гранично допустиму висотність будівлі, максимально допустимий відсоток забудови земельної ділянки, щільність населення в межах в межах житлової забудови відповідної житлової одиниці, та інші параметри, які мають зазначатися в МУО відповідно до містобудівної документації, так як такі параметри не визначені діючим Генеральним планом м. Києва. Як наслідок зміст МУО в більшості випадків є формальним і містить посилання на ДПТ, а не сформований з визначених містобудівною документацією вимог та обмежень. Таким чином, посадові особи ДМА фактично одноосібно визначають планувальну організацію та подальший шлях розвитку конкретної місцевості – житлового масиву, кварталу або окремої її частини, одночасно позбавляючи територіальну громаду її права на участь у плануванні території населених пунктів.

Надання МУО за відсутності Плану зонування територій створює можливості для корупційних зловживань та призводить до надмірного рівня дискреційних повноважень посадових осіб ДМА у межах процедури надання МУО та оцінки заявлених намірів забудови «вимогам містобудівної документації на місцевому рівні», зокрема прийняття в ідентичних ситуаціях рішення як про відмову, так і про надання МУО.

Враховуючи що МУО, які надає ДМА мають формуватися на підставі Плану зонування територій, відповідальним за розробку якого теж є ДМА, аудитори дійшли висновку про наявність конфлікту інтересів та зацікавленість ДМА.

Крім того, відсутність Плану зонування Центральної планувальної зони м. Києва, дає всі правові підстави для Замовника МУО оскаржувати встановлені в них Департаментом містобудування окремі умови та обмеження через суд, а також надає можливість отримувати МУО для будівництва житла під видом багатофункціональних комплексів та територіях громадської забудови.

Знахідки:

Аудиторська знахідка № 1: Формальний підхід до оформлення МУО.

Аудиторська знахідка № 3. Видача МУО для проектування на території громадської забудови «багатофункціональних комплексів» з метою уникнення обмежень містобудівної документації та узаконення житлового будівництва на територіях передбачених для громадських будівель

Аудиторська знахідка № 4. Реалізація посадовими особами ДМА дискреційних повноважень у межах процедури надання МУО, зокрема через прийняття в ідентичних

ситуаціях непослідовних чи протилежних рішень, а також через застосування різних підходів до змісту МУО

Аудиторська знахідка № 5. Через відсутність Плану зонування Центральної планувальної зони м. Києва планувальні обмеження, що стосуються забудови земельних ділянок, які знаходяться в межах історичного ареалу та Центральної планувальної зони, визнаються в суді безпідставними.

Висновки та рекомендації за результатами дослідження даного ризику наведені в вищезазначених аудиторських знахідках

Ризик 2: Недотримання вимог містобудівної документації при наданні Департаментом містобудування МУО та нормативно-правових актів, які регулюють порядок видачі МУО.

Дослідження:

Для дослідження визначеного ризику аудиторами використовувалися наступні методичні прийоми дослідження:

- надання запитів та інтерв'ювання відповідальних працівників;
- аналіз інформації наданої ЦНАП щодо адміністративної послуги з надання МУО;
- аналіз нормативно-розпорядчих та нормативно-технічних документів;
- моніторинг загальнодоступних джерел інформації;
- вибіркового аналізу МУО.

За результатами дослідження даного ризику, аудиторами було встановлено ряд порушень та відхилень при виконанні процесу надання МУО. Деталі наведено в аудиторських знахідках.

Знахідки:

Аудиторська знахідка № 1: Формальний підхід до оформлення МУО.

Аудиторська знахідка № 3: Надання МУО для проектування на території громадської забудови «багатофункціональних комплексів» з метою уникнення обмежень містобудівної документації та узаконення житлового будівництва на територіях передбачених для громадських будівель.

Аудиторська знахідка № 7: Порушення вимог чинного законодавства, в частині своєчасності надання адміністративної послуги з надання МУО.

Висновки та рекомендації за результатами дослідження даного ризику наведені в вищезазначених аудиторських знахідках.

Ризик 3: Неналежне інформування Замовника адміністративної послуги з видачі МУО про порядок її надання.

Дослідження:

Для дослідження визначеного ризику аудиторами використовувалися наступні методичні прийоми дослідження:

- надання запитів та інтерв'ювання відповідальних працівників;
- аналіз інформаційної картки адміністративної послуги та Порядку № 671;
- аналіз нормативно-розпорядчих документів;
- моніторинг загальнодоступних джерел інформації.

Аудитом було проаналізувавши зміст Інформаційної картки на предмет дотримання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» та Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» за результатом якого було встановлено ряд недоліків та порушень описаних в Аудиторській знахідці № 6. Крім того, було встановлено, що ДМА не передбачено надання адміністративної послуги з «Внесення змін до МУО» (Аудиторська знахідка № 9).

Знахідки:

Знахідка № 6. Департаментом містобудування не забезпечено дотримання принципів відкритості та прозорості, доступності інформації про надання адміністративних послуг, тощо, визначених статтею 4 Закону України «Про адміністративні послуги»

Знахідка № 9. Департаментом містобудування не передбачено надання адміністративної послуги «Внесення змін до містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки», надання якої визначено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523

Висновки та рекомендації за результатами дослідження даного ризику наведені в вищезазначених аудиторських знахідках.

Ризик 4: Необґрунтована та протиправна відмова у видачі МУО.

Дослідження:

Для дослідження визначеного ризику аудиторами використовувалися наступні методичні прийоми дослідження:

- надання запитів та інтерв'ювання відповідальних працівників;
- аналіз інформаційної картки адміністративної послуги та Порядку № 671;
- аналіз нормативно-розпорядчих документів;
- вибірковий аналіз листів відмов та судових рішень;
- моніторинг загальнодоступних джерел інформації.

Як було встановлено у ході аудиту, результатом надання адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень в більшості випадків є відмова у їх наданні, а отже було досліджено можливі причини, які впливають на це, у тому числі проаналізувавши надані до перевірки окремі листи-відмови та дослідивши окремі судові рішення, прийняті за результатом розгляду позовів Замовників МУО про визнання протиправним та скасування рішень ДМА про відмову у видачі МУО.

За результатами проведених досліджень, аудиторами було встановлено ряд недоліків та порушень при прийнятті рішень ДМА про відмову у видачі МУО про що детально описано в Знахідці № 2.

Знахідки:

Знахідка № 2. Безпідставна або необґрунтована відмова у наданні МУО.

Ризик 5: Не внесення до реєстру МУО та Містобудівного кадастру виданих Департаментом містобудування МУО.

Дослідження:

Для дослідження визначеного ризику аудиторами використовувалися наступні методичні прийоми дослідження:

- надання запитів та інтерв'ювання відповідальних працівників;
- вибірковий аналіз Реєстру МУО та Містобудівного кадастру м. Києва;
- аналіз нормативно-розпорядчих документів.

За результатами проведених досліджень було виявлено окремі випадки не внесення до Реєстру МУО виданих ДМА містобудівних умов та обмежень. Також встановлено, що в Містобудівному кадастрі м. Києва відсутня інформація про частину виданих ДМА містобудівних умов та обмежень.

Знахідки:

Знахідка № 8. В Містобудівному кадастрі м. Києва та Реєстрі МУО відсутня інформація про частину виданих містобудівних умов та обмежень.

АУДИТОРСЬКІ ЗНАХІДКИ:

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 1			
ОБ'ЄКТ АУДИТУ:	Надання адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки	БЮДЖЕТ:	ні
ПРОЦЕС:	Надання МУО	ПЕРІОД СКОЄННЯ (рік):	2018-2021

КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ

Формальний підхід до оформлення МУО:

- Більшість МУО містить посилання на ДБН, що по факту нівелює функцію МУО, оскільки, функція МУО є надання умов та обмежень, що враховують інтереси громади, для проєктування, яке має здійснюватися відповідно до тих самих ДБН.
- До вересня 2021 року ДМА не зазначав в МУО інформацію про відповідність на дату надання містобудівних умов та обмежень цільового та функціонального призначення земельної ділянки містобудівній документації на місцевому рівні.

ПРИЧИНИ

Відсутність містобудівної документації (Планів зонування або відповідних ДПТ), яка б містила необхідний набір даних для формування містобудівних умов та обмежень.

Департаментом містобудування та архітектури не забезпечено розробку та затвердження планів зонування території міста Києва.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)

Безконтрольна забудова м. Києва призводить до знищення історичного ареалу, значного погіршення життєвого середовища, надмірного ущільнення забудови, перевантаження інфраструктури та зменшення рівня туристичної привабливості Києва. Ігнорування інтересів громади.

Не забезпечено виконання рішення КМР від 20.09.2012 № 69/8353 «Про розробку Плану зонування території міста Києва» та рішення КМР від 13.11.2013 №518/10006 «Про затвердження Міської програми створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві».

Репутаційні втрати КМДА.

Можливість Замовників оскаржувати через суд окремі пункти МУО (Знахідка № 5). Набуття дискреційних повноважень при визначенні дозволених видів використання територій змісту МУО, оцінці заявлених намірів забудови вимогам містобудівної документації. (Знахідки № 3, 4)

Ігнорування при формуванні змісту МУО державних, громадських та приватні інтересів, які б були враховані при затвердженні Плану зонування територій чи Детальних планів територій.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Відповідно до частини 3 статті 29 Закону №3038-VI Містобудівні умови та обмеження надаються відповідними уповноваженими органами містобудування та архітектури на підставі містобудівної документації на місцевому рівні. До містобудівної документації відноситься Генеральний план, План зонування територій та Детальні плани територій.

Генеральний план міста Києва та проєкт планування його приміської зони на період до 2020 року, затверджений рішенням Київської міської ради від 28.03.2002 № 370/1804, не містить більшості вимог та обмежень, які має зазначати ДМА при заповненні відповідних розділів МУО, визначених частиною 5 статті 29 Закону №3038-VI.

Відповідно до Закону № 3038-VI, саме План зонування територій є містобудівною документацією, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених функціональних зон (статті 1 та 18 Закону №3038-VI). На сьогодні План зонування територій м. Києва не розроблено.

Згідно пункту 4 частини четвертої статті 19 Детальний план територій визначає містобудівні умови та обмеження у разі відсутності плану зонування території або уточнення містобудівних умов та обмежень згідно із планом зонування території. Проте, ДПТ розроблено лише на частину територій м. Києва.

Отже, на сьогодні фактично відсутня містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання переважної більшості територій м. Києва.

Прикінцевими положеннями Закону № 3038-VI (п. 6 розділу V) передбачено, що на територіях, де не затверджені плани зонування або детальні плани територій, визначення та надання МУО до 1 січня 2015 року дозволялось приймати з урахуванням попередніх планувальних рішень у межах встановленого законодавством строку. У той же час, відповідно до роз'яснення Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 12.04.2016 року «...враховуючи, що до містобудівної документації на місцевому рівні, крім плану зонування та детального плану території, віднесено генеральний план населеного пункту, вважаємо можливим визначення та надання МУО на підставі генплану, якщо він містить актуальні проектні рішення на територію перспективного будівництва».

Відповідно до правової позиції Верховного суду України, викладеної в його постановках від 29.04.2020 у справі 816/1752/17, від 24.02.2020 у справі №569/4122/16-а враховуючи, що підготовка і подання на затвердження містобудівної документації (в тому числі плану зонування території, детального плану території) відноситься до компетенції Департаменту містобудування та архітектури, Замовник МУО не повинен зазнавати негативних наслідків у вигляді неналежного виконання Департаментом містобудування та архітектури своїх обов'язків щодо розроблення та затвердження плану зонування території та детального плану території неможливості реалізувати свої права на земельну ділянку, включаючи її забудову.

Отже, відсутність Плану зонування територій та ДПТ не є підставою для відмови у видачі Містобудівних умов та обмежень, що дає змогу працівникам ДМА видавати МУО за відсутності визначених Планом зонування територій функціональних зон та необхідного набору умов та обмежень.

За результатами вибіркової перевірки МУО аудиторями було встановлено, що, в більшості випадків, коли для земельної ділянки не розроблені План зонування територій та ДПТ, умови та обмеження (висотність, щільність населення, відсоток забудови, допустимі відстані тощо) замість чітких параметрів (метри, відсотки тощо), містять формальні відсилання до положення ДБН, що порушує вимоги частини 5 статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Крім того, відповідно до пункту 3 частини 5 ст. 29 Закону № 3038-VI МУО повинні містити інформацію про відповідність на дату надання містобудівних умов та обмежень цільового та функціонального призначення земельної ділянки містобудівній документації на місцевому рівні. В МУО виданих Департаментом містобудування та архітектури до вересня 2021 року лише зазначалася інформація про цільове та функціональне призначення земельної ділянки, а висновок щодо її відповідності містобудівній документації на місцевому рівні Департаментом не робився, чим порушено вимоги пункту 3 частини 5 ст. 29 Закону № 3038-VI.

Висновки аудиторів щодо формального змісту МУО підтверджується думкою Мінрегіону, за результатами вибіркового аналізу МУО (<https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/city-build/mistobuduvannya-ta-planuvannya-teritoriy/shhodo-viznachennya-okremih-parametriv-mistobudivnih-umov-ta-obmezhn/>), зокрема:

- уповноваженими органами містобудування та архітектури не конкретизуються архітектурні та містобудівні вимоги, які є визначальними для проектування, а наводяться лише посилання на відповідні нормативні акти;

- формальний підхід до оформлення документу ускладнює подальше проектування, а також унеможлиблює, у разі необхідності, оперативне визначення відповідності проектних рішень вихідним даним;

- відомості розділу «Містобудівні умови та обмеження» мають базуватись на конкретних положеннях нормативних актів, розрахунках та містити цифрові показники.

Відповідно до норм чинного законодавства застосування ДБН здійснюється на етапі проектування будівництва, з врахування МУО, зміст яких повинен містити саме ті умови та обмеження, які встановлені містобудівною документацією м. Києва. Посилання ДМА при наданні МУО на ДБН фактично нівелює роль МУО як інструмента врахування інтересів громади, та робить МУО виключно формальним документом. Крім того, такий підхід потенційно дає змогу Замовнику в подальшому ухилятися від наданих умов та обмежень (як приклад, через отримання погодження обґрунтованих відхилень від ДБН у Мінрегіона).

Крім того, аудиторами встановлено що при визначенні граничнодопустимої висотності будівлі ДМА крім цифрового показника, в більшості випадків, додатково зазначає наступне: «остаточну граничну висоту визначити проектною документацією з урахуванням вимог ДБН...». На думку аудиторів це має неоднозначне трактування та потенційно надає можливість відхилення від встановленої в МУО граничної висоти.

Основною причиною наведених недоліків є відсутність містобудівної документації (Планів зонування або відповідних ДПТ), яка б містила необхідний набір даних для формування містобудівних умов та обмежень.

Розробка та затвердження планів зонування є одним із заходів визначених Стратегією розвитку міста Києва до 2025 року (із змінами і доповненнями, внесеними рішенням КМР від 14.05.2015 року N 463/1327).

Відповідно до рішення КМР від 20.09.2012 № 69/8353 «Про розробку Плану зонування території міста Києва» з метою визначення містобудівних умов та обмежень використання території для містобудівних потреб було вирішено розробити План зонування території центральної планувальної зони та інших частин міста, забезпечивши узгодженість планувальної містобудівної документації з Генеральним планом м. Києва. Замовником розробки Плану зонування території центральної планувальної зони міста Києва та інших частин міста було визначено Департамент містобудування та архітектури.

Рішенням КМР від 13.11.2013 №518/10006 було затверджено Міську програму створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві. Розробку Плану зонування території було включено в Міську цільову програму «Комплексна програма реалізації містобудівної політики на 2019 - 2021 роки», затвердженою рішенням КМР від 20.12.2018 N 548/6599. На підставі рішення КМР від 14.05.2022 року N 4592/4633 «Про внесення змін до рішення КМР від 20 грудня 2018 року N 548/6599 «Про затвердження міської цільової програми «Комплексна програма реалізації містобудівної політики на 2019 - 2021 роки» було затверджено Міську цільову програму «Комплексна програма реалізації містобудівної політики на 2019 - 2023 роки» відповідно до якої Департамент містобудування та архітектури визначено виконавцем заходу з розробки Плану зонування міста Києва в кількості 7-ми зон до кінця 2022 року.

Розробка ДМА плану зонування центральної планувальної зони:

Відповідно до даних наданих бухгалтерською службою ДМА видатки бюджету м. Києва на розробку Плану зонування території центральної планувальної зони міста Києва склали 4 721,0 тис. грн. (у т.ч.: 2013 р. – 50 тис. грн, 2014 – 650 тис. грн, 2015 – 2 529 тис. грн, 2016 – 1 492 тис. грн). ДМА більшу частину цих витрат було списано на видатки, що призвело до заниження вартості необоротних активів на 3 229 тис. грн. Відповідно до даних бухгалтерського обліку, на баланс було взято витрати лише за 2016 рік у розмірі 1 492 тис.

грн. Таким чином, не було враховано рекомендацію попереднього аудиту ДМА (аудиторський звіт від 29.12.2016 № 070-5-07/72).

На офіційному веб-сайті Департаменту містобудування та архітектури за посиланням: <https://kga.gov.ua/index.php> в кінці 2015 року було розміщено проект Плану зонування території центральної планувальної зони міста Києва, розроблений КО «КІЇВГЕНПЛАН» на підставі рішення КМР № 69/8353 від 20.09.2012 року, на основі Генерального плану м. Києва. ДМА було розпочато громадські слухання проекту «Плану зонування території центральної планувальної зони м. Києва», які тривали з 25 грудня 2015 року до 15 березня 2016 року. У той же час, План зонування території центральної планувальної зони міста Києва так і не було подано на затвердження КМР. Інформацію про подальші дії ДМА спрямовані на затвердження Плану зонування території центральної планувальної зони міста Києва аудиторам не надано. Підтвердженень, що після 2017 року ДМА здійснювалися витрати та велися роботи з розробки Плану зонувань територій, до перевірки не надано.

Розробка ДМА планів зонування інших частин м. Києва:

Роботи по розробці планів зонувань інших частин м. Києва виконувалися в 2016-2017 роках. Відповідно до даних наданих бухгалтерською службою ДМА видатки бюджету м. Києва на розробку планів зонувань інших частин м. Києва – 6 312,68 тис. грн (у т.ч.: 2016 р. – 4 112,68 тис. грн, 2017 – 2 200,0 тис. грн). Зазначені витрати в повному обсязі було взято на баланс ДМА як необоротні активи. Інформацію про результати розробки планів зонувань інших частин м. Києва та подальші дії ДМА спрямовані на їх затвердження аудиторам не надано. Підтвердженень, що після 2017 року ДМА здійснювалися витрати та велися роботи з розробки Плану зонувань територій, до перевірки не надано.

Від моменту прийняття КМР рішення про розробку плану зонування території центральної планувальної зони міста Києва та інших частин міста, відповідальним за розробку якого є ДМА, пройшло понад 10 років, а до сьогоднішнього часу даний документ так і не розроблено. Існує значний ризик того, що на сьогодні проведені роботи могли втратити свою актуальність. Звертаємо увагу, що відповідно до інформації про стан забезпечення містобудівною -документацією територій та населених пунктів України за 2019 рік, розміщеної на офіційному веб-сайті Міністерства розвитку громад та територій України, плани зонування мають всі міста-обласні центри, окрім міст Івано-Франківська, Ужгорода, а також столиці України – м. Києва. (<https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/city-build/mistobuduvannya-ta-planuvannya-teritoriy/stan-zabezpechennya-mistobudivnoyu-dokumentatsiyeyu-teritoriy-ta-naselenih-punktiv-ukrayini-za-2019-rik/>).

Висновок:

На думку аудиторів, посилання на ДБН фактично вказує, що жодні обмеження відсутні та інтереси громади не враховано. Відповідно, видача таких МУО є пустою формальністю.

Через відсутність інформації про відповідність на дату надання містобудівних умов та обмежень цільового та функціонального призначення земельної ділянки містобудівній документації на місцевому рівні ДМА уникає відповідальності за прийняття рішень про видачу МУО для забудови у випадку невідповідності цільового та функціонального призначення, таким чином, ДМА ухиляється від своїх функціональних повноважень.

Містобудівні умови та обмеження, які видаються за відсутності необхідної для цього містобудівної документації на місцевому рівні (насамперед, Плану зонування території), не можуть вважатися такими, що враховують державні та громадські інтереси при плануванні та забудові територій та інтереси власників будівель, що оточують місце будівництва, а тому порушують основи містобудування, визначені ст. 5 Закону України «Про основи містобудування» та ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Відсутність Плану зонування територій м. Києва позбавляє можливостей встановити обґрунтовані параметри об'єктів будівництва при видачі містобудівних умов та обмежень, що призводить до хаотичної житлової забудови міста, яка 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 непринятною для комфортного проживання.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», ДБН Б.1.1-22:2017 «Склад та зміст плану зонування території», Рішення КМР від 20.09.2012 № 69/8353 «Про розробку Плану зонування території міста Києва; Міська програма створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві, затверджена рішенням КМР від 13.11.2013 №518/10006; Стратегічний план діяльності ДМА на 2020-2022 роки, затверджений наказом ДМА від 28.10.2020 № 1227; Міська цільова програма «Комплексна програма реалізації містобудівної політики на 2019 - 2021 роки», затверджена рішенням КМР від 20.12.2018 N 548/6599.

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Містобудівні умови та обмеження, які видавалися ДМА.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Директор Департаменту містобудування Свистунов О.В.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зміст	Провести оцінку відповідності та актуальності виконаних робіт з розробки Плану зонування територій, які були проведені з 2013 року на суму понад 11 млн. грн. Визначити можливість їх використання при подальшій розробці та затвердженні Планів зонування.
Очікуваний результат	Розробка та затвердження Планів зонування.
Зміст	Затвердити детальний план-графік розробки та затвердження Планів зонування, яким буде визначено послідовність дій та заходів, чіткі терміни (часові ресурси), відповідальні виконавці, необхідні ресурси, основні ризики та заходи відповідного реагування.
Очікуваний результат	Розробка та затвердження Планів зонування.
Зміст	Ініціювати внесення змін до Міської цільової програми «Комплексна програма реалізації містобудівної політики на 2019 - 2023 роки» відповідно до плану-графіку розробки та затвердження Планів зонування.
Очікуваний результат	Розробка та затвердження Планів зонування.
Зміст	Надати пропозиції до Антикорупційної програми ВО КМР (КМДА) про включення до неї корупційного ризику пов'язаного з відсутністю Плану зонування територій м. Києва
Очікуваний результат	Усунення корупційних ризиків.

СТАТИСТИКА МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ

(в тисячах гривень)

Категорія порушень	К-ть	Сума
Виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах	1	

Виконання контрольно-наглядових функцій, завдань, визначених актами законодавства							1		
СТАТИСТИКА ДВФКА							(в тисячах гривень)		
Порушення / недоліки	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К- ть	Сума операцій	К- ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К- ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями									
Неефективно	1								

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 2			
ОБ'ЄКТ АУДИТУ:	Надання адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки	БЮДЖЕТ:	ні
ПРОЦЕС:	Надання МУО	ПЕРІОД СКОЄННЯ (рік):	2019-2021

КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ

Безпідставна або необґрунтована відмова у наданні МУО.

ПРИЧИНИ

Відсутність в інформаційній картці актуальної та повної інформації щодо вимог до переліку та змісту документів, які подає Замовник для отримання МУО.

Перелік підстав для відмови у наданні МУО, які встановлює законодавство, мають загальний і абстрактний характер, що дає змогу посадовим особам на власний розсуд відмовляти у наданні МУО.

Порядком підготовки, погодження та видачі МУО, затвердженого наказом ДМА від 22.06.2021 № 671 та іншими внутрішніми документами ДМА не деталізовано можливі причини для відмови у видачі МУО.

Неправомірні дії посадових осіб ДМА.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризика, втрати)

Обмеження законних прав Замовників будівництва щодо використання земельних ділянок.

Створення умов для отримання неправомірної вигоди за видачу МУО. (Ризик корупційних зловживань.)

Існування окремого ринку приватних компаній, які за додаткову плату надають «допомогу з отримання необхідних містобудівних умов та обмежень». Репутаційні втрати КМДА, через невдоволеність Замовників МУО діями ДМА.

В результаті оскарження Замовниками в суді протиправних відмов ДМА у видачі МУО та залучення виконавчої служби для примусового виконання рішень суду збитки бюджету м. Києва за 2019-2022 рр. склали 489 331,14 грн.

Частина рішень суду та виконавчих проваджень не виконана ДМА, що в подальшому призведе до зайвих витрат бюджетних коштів м. Києва.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Відповідно до даних наданих Департаментом (Центром) надання адміністративних послуг протягом 2019 року було подано 1409 заяв на отримання МУО, за результатами розгляду яких Департаментом містобудування та архітектури було видано 360 МУО, а 1049 отримали відмову; протягом 2020 року подано 1343 заяви на отримання МУО, по 312 видано МУО, а 1031 отримали відмову; протягом 2021 року (до 16.12.2021 включно) було подано 1872 заяви на отримання МУО, з них, по 380 видано МУО, а 1492 отримали відмову.

Рік	Кількість заяв поданих до ЦНАП на отримання МУО	Кількість відмов у видачі МУО	Кількість МУО виданих ДМА	Відсоток відмов
2019	1409	1049	360	75 %
2020	1343	1031	312	77 %
2021 (по 16.12.21)	1872	1492	380	80 %

Враховуючи, що результатом надання адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень в більшості випадків є відмова у їх наданні, аудитом досліджено можливі причини, які впливають на це.

Так, як доступ до ЄДЕССБ наразі обмежено, дослідити в повній мірі основні причини відмов не вдалося за можливе.

До перевірки, було надано 23 листа з відмовами, складені ДМА в період з грудня 2021 по лютий 2022, які стали предметом досліджень.

Також у ході аудиту вибіркоким методом були досліджені судові рішення, прийняті за результатом розгляду позовів Замовників МУО про визнання протиправним та скасування рішень ДМА про відмову у видачі МУО, які були проаналізовані на предмет причин, на підставі яких ДМА відмовляв у видачі МУО та наслідки їх оскарження.

За результатами проведених досліджень, аудиторами було зроблені наступні висновки щодо законності та обґрунтованості рішень ДМА про відмову у видачі МУО:

1. Інформаційна картка містить застарілий перелік документів, внаслідок чого Замовник подає неповний пакет документів, що стає причиною відмови у наданні МУО.

Як було встановлено, в аудиторській знахідці № 2 визначені в Інформаційній картці адміністративної послуги «Містобудівні умови та обмеження для проектування об'єкта будівництва перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги та вимоги до них є застарілими та не відповідають вимогам статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності та пункту 5 Порядку визначення у містобудівних умовах та обмеженнях граничної висоти і планувальних обмежень забудови земельних ділянок на приаеродромній території та інформаційної взаємодії з цією метою, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2021 № 1427. Тобто, ДМА свідомо порушуючи принципи надання адміністративних послуг, визначені статтею 4 Закону України «Про адміністративні послуги» створює умови для подання Замовником послуги неповного пакету документів, необхідного для отримання МУО.

Як приклад, Замовник послуги може не вказувати в заяві кадастровий номер земельної ділянки (про, що не зазначено в Інформаційній картці), що в подальшому є підставою для відмови Департаментом містобудування та архітектури у видачі МУО (лист про відмові від 31.12.21 № 1873., від 31.12.21 № 1869, від 10.01.2022 № 7, від 14.02.22 № 208, від 18.01.22 № 73, від 12.01.22 № 27, від 10.01.22 № 8) відповідно до пункту 1 частини 4 статті 29 Закону (неподання визначених частиною третьою статті 29 документів, необхідних для прийняття рішення про надання містобудівних умов та обмежень).

2. Надання відмов у видачі МУО з причин не передбачених частиною третьою статті 29 Закону № 3038-VI та не зазначених в Інформаційній картці адміністративної послуги.

ДМА в окремих рішеннях про надання відмови у видачі МУО вказано наступні причини:

- назва об'єкта проектування, зазначена у намірах, не відповідає назві об'єкта, зазначений в Державному реєстрі прав на нерухоме майно (листи відмова від 31.12.21 № 1869, від 10.01.2022 № 7, від 14.02.22 № 208, від 09.02.22 № 179, від 21.01.22 № 86, від 12.01.22 № 27);
- в намірах не вказано функціональне призначення об'єкта після проведення реконструкції (листи про відмові від 31.12.21 № 1869, від 14.02.22 № 207, від 21.01.22 № 85);
- відсутність зазначених намірів забудови земельної ділянки (листи про відмову від 18.01.22 № 72, від 14.01.22 № 61, від 26.01.22 № 112, від 18.02.22 № 180, від 18.01.22 № 72, листи про відмову, затверджені наказом ДМА від 08.10.21 № 1373, від 01.12.2021 № 1679, від 14.12.2021 № 1774, від 26.05.2021 № 544, від 02.02.2021 № 220).

У той же час, такі вимоги до документів Замовника не зазначені в Інформаційній картці адміністративної послуги (стаття 8 Закону «Про адміністративні послуги»), а також не передбачені частиною третьою статті 29 Закону № 3038-VI, на яку посилається ДМА при відмові у видачі МУО через вищезазначені причини. А отже, такі відмови є неправомірними, і можуть бути оскаржені в суді.

Позиція аудиторів підтверджена судовим рішеннями, зокрема:

- Рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 28 вересня 2020 року № 640/23019/19 визнано протиправною відмову ДМА у наданні МУО, оформлену листом ДМА від 25.06.2019. Судом було встановлено, що ДМА було безпідставно зазначено таку обставину відмови у наданні МУО, як відсутність зазначених намірів забудови земельної ділянки, оскільки такі вимоги не передбачені частиною 3 статті 29 Закону № 3038-VI (<https://opendatabot.ua/court/91953407-02d7e8f47018091c302d4e3dc35bda9c>). Крім того, ДМА було сплачено за рахунок коштів загального фонду бюджету понесені Замовником судові витрати у сумі 7521,0 грн.

- Рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 16 травня 2022 року м. Київ № 640/33958/21 визнано протиправною відмову ДМА у наданні МУО, оформлену у формі листа, затвердженим наказом Департаменту від 08.10.2021 № 1373. Судом було встановлено, що ДМА було безпідставно зазначено таку обставину відмови у наданні МУО, як відсутність зазначених намірів необхідних для прийняття рішення про надання МУО, оскільки такі вимоги не передбачені частиною 3 статті 29 Закону № 3038-VI. Як результат, судом було визнано протиправною та скасовано рішення від 01.10.2021 № 17697/0/7-1-21 про відмову ДМА у наданні МУО, затверджене наказом від 08.10.2021 № 1373 та зобов'язано ДМА надати Замовнику протягом десяти днів містобудівні умови та обмеження. Крім того, судом прийнято рішення стягнути з ДМА на користь Замовника судовий збір у розмірі 6 810 грн. (<https://opendatabot.ua/court/105823045-73f850066d7106892bac47f645a3e2f2>).

3. Надання відмови у видачі МУО без обґрунтування підстав такої відмови.

Відповідно до абзацу 5 частини 4 статті 29 Закону № 3038-VI відмова у наданні містобудівних умов та обмежень надається з обґрунтуванням підстав такої відмови.

У той же час, аналізуючи судові рішення, прийняті за результатами розгляду позовів поданих Замовниками МУО про визнання протиправними відмов у видачі МУО було встановлено випадки надання ДМА відмов у видачі МУО без обґрунтуванням підстав такої відмови.

Так, рішенням Шостого апеляційним адміністративним судом від 20.05.2021 № 640/22247/20 було встановлено, що рішення ДМА про відмову у видачі МУО, затверджене наказом від 02.01.2020 № 9 не містить жодного обґрунтування та конкретизації, яких саме документів не було додано до заяви або надано не в повному обсязі. Саме по собі посилання на пункт 1 частини 4 статті 29 Закону № 3038-VI без деталізації, якого саме документу з визначеного ч.3 ст. 29 Закону № 3038-VI вичерпного переліку не було надано Замовником, вказує на те, що таке рішення не відповідає критерію обґрунтованості (п. 3 ч. 2 ст. 2 КАС України) та суперечить положенням абз. 2 ч. 4. ст. 29 Закону № 3038-VI, які імперативно встановлюють необхідність обґрунтування рішення про відмову у видачі МУО. (<https://opendatabot.ua/court/97042793-0ae3e91ed856cf70fe6d6ebc655419b4>). Як результат, наказ ДМА від 02.01.2020 № 9 було визнано протиправним та скасовано, а Департаментом

відповідно до відкритого виконавчого провадження було сплачено за рахунок коштів загального фонду бюджету 39 485,7 грн. (24000 грн – виконавчий збір, 15300 грн – штрафи за невиконання рішення, 185,7 грн – витрати виконавчого провадження).

Рішеннями Шостого апеляційного адміністративного суду від 03 грудня 2020 року та Окружного адміністративного суду міста Києва від 04.09.2020 по справі № 640/14469/20 було встановлено, що єдиним обґрунтуванням відмови в наданні МУО наведено п.3 ч.4 ст.29 Закону України Про регулювання містобудівної діяльності, тобто невідповідність намірів забудови вимогам містобудівної документації на місцевому рівні. Натомість, така відмова, що оформлена листом від 14.05.2020 №8327/0/7-1-20 та затверджена наказом від 27.05.2020 №492, не містить жодних обґрунтувань, в чому саме полягає невідповідність намірів забудови вимогам містобудівної документації на місцевому рівні (<https://opendatabot.ua/court/93267423-1026743895e630fd31724aa310d5c884>). Як результат, наказ ДМА від 27.05.2020 № 492 було визнано протиправним та скасовано, а Департаментом відповідно до відкритого виконавчого провадження було сплачено за рахунок коштів загального фонду бюджету 241 11,18 грн. (24000 грн – виконавчий збір, 111,18 грн – витрати виконавчого провадження).

Крім того, відмова у видачі МУО без обґрунтувань була надана на заяву до ЦНАП від 04.01.2020 № 50341-004649821-013-16, затверджена наказом ДМА від 20.01.2020 № 73, на заяву до ЦНАП 60049-004607232-013-16, затверджена наказом ДМА від 02.01.2020 № 9.

4. Відмова через невідповідність намірів забудови земельної ділянки її функціональному призначенню, визначеному містобудівною документацією (при тому що наміри Замовника відповідають цільовому призначенню земельної ділянки).

Замовник який звертається до ДМА для отримання МУО для проектування будівництва відповідно до цільового призначення земельної ділянки, отримує від ДМА відмову у надання МУО на підставі п. 3 частини 4 статті 29 Закону № 3038-VI (невідповідність намірів забудови земельної ділянки містобудівній документації), обґрутовуючи це тим, що намір забудови земельної ділянки не відповідає визначеному в Генеральному плані функціональному призначенню території, на якій знаходиться земельної ділянки.

Згідно з положеннями частини 5 ст. 415 Цивільного кодексу України, землекористувач зобов'язаний використовувати земельну ділянку відповідно до її цільового призначення. Відповідно до абз. 2 частини 2 ст. 24 Закону № 3038-VI забудова земельної ділянки здійснюється в межах її цільового призначення. Відповідно до частини 4 статті 24 Закону № 3038-VI зміна цільового використання земельної ділянки дозволяється у випадку, коли нове цільове призначення відповідає містобудівній документації. Відповідно до абз. 1 частини 2 ст. 24 Закону № 3038-VI зміна функціонального призначення територій у Містобудівній документації не тягне за собою припинення обмежень у використанні земель та не тягне за собою обов'язковості зміни виду цільового призначення земельної ділянки.

На думку аудиторів, цільове призначення земельної ділянки є основою для визначення намірів забудови. Зміни в Містобудівній документації дозволяють, а не зобов'язують змінювати цільове призначення. Отже, замовник має право на будівництво та отримання МУО відповідно до цільового призначення земельної ділянки, не залежно від чинного функціонального призначення згідно Містобудівної документації.

На нашу думку, посилання на п. 3 частини 4 статті 29 Закону № 3038-VI в даному випадку не є підставою для відмови у видачі МУО, оскільки, законодавство не містить визначення терміну «намір забудови», а частина 5 статті 29 не містить вимог до Замовника МУО, яким саме чином він має зазначити наміри забудови в заяві на отримання МУО. Також, в Законі № 3038-VI не зазначено яким саме вимогам містобудівної документації має відповідати намір забудови. В той же час, як наведено вище, законом чітко визначені права Замовника здійснювати будівництво виключно відповідно цільового призначення земельної ділянки та пріоритетність такого цільового призначення над нормами чинної Містобудівної документації.

Висновки аудиторів підтверджуються рішеннями судів за зверненнями Замовників з метою оскарження відмов у видачі МУО:

Приклад рішення суду:

Рішенням Окружного адміністративного суду від 12.03.2020 по справі № 640/23044/19 було визнано протиправним та скасовано рішення ДМА про відмову у видачі МУО, затверджене наказом від 28.04.2019 № 625 та оформлене листом від 28.05.2019 № 325. (<https://opendatabot.ua/court/88174359-ada0229c52af3f5bbfc9f354094c8edd>).

Так, Замовник оскаржував відмову ДМА у наданні МУО для проектування об'єкта реконструкції нежитлових приміщень під магазин продовольчих та непродовольчих товарів з влаштуванням вхідної групи, надану через невідповідність намірів забудови вимогам містобудівної діяльності на місцевому рівні, оскільки відповідно до Генерального плану міста Києва та проекту планування його приміської зони на період до 2020 року, затвердженого рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 року №370/1804, земельна ділянка за функціональним призначенням відноситься частково до сільськогосподарської території та території вулиць та доріг (лист від 28.05.2029 № 325). Суд розглянувши справу дійшов висновку, що Замовник має право на планування та забудову орендованої ним земельної ділянки в межах її цільового призначення і зобов'язав ДМА видати Замовнику МУО для проектування об'єкта реконструкції нежитлових приміщень під магазин продовольчих та непродовольчих товарів з влаштуванням вхідної групи.

Крім того, ДМА відповідно до відкритого виконавчого провадження було сплачено 19.01.2021 за рахунок коштів загального фонду бюджету 29493,85 грн. (18892 грн – виконавчий збір, 10200 грн – штрафи за невиконання рішення, 401,85 грн – витрати виконавчого провадження) та за рахунок коштів спеціального фонду 5100 грн (штрафи за невиконання рішення).

Нижче наведено ряд судових справ, по яким судами різних інстанцій були прийняті аналогічні рішення на користь Замовників МУО, яким було відмовлено у видачі МУО через невідповідність намірів забудови вимогам містобудівної діяльності на місцевому рівні, які так само дійшли висновку, що Замовник має право на планування та забудову орендованої/власної земельної ділянки в межах її цільового призначення: № 640/10699/20 (<https://opendatabot.ua/court/90452750-69b3ecca99a8766de9ed8cdb856bc892>), № 640/952/20 (<https://opendatabot.ua/court/88883221-c4e63de7c6d9c13f6318d49000fcc431>), № 640/4408/19 (<https://opendatabot.ua/court/87042899-c1ead74e1037647c338ddc98218828e9>), № 640/11895/19 (<https://opendatabot.ua/court/91816448-eaf6720b06db3b7258d46ab4c4a10597>).

Суд зауважує, що положення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Цивільного кодексу України, відповідно до яких забудова земельної ділянки здійснюється в межах її цільового призначення, встановленого відповідно до законодавства, а користувач земельної ділянки зобов'язаний використовувати її відповідно до її цільового призначення, мають вищу юридичну силу, ніж рішення Київської міської ради від 28.03.2002 № 370/1804 «Про затвердження Генерального плану міста Києва та проекту планування його приміської зони на період до 2020 року». Ненадання Замовнику МУО, на підставі яких і реалізується цільове використання земельної ділянки є порушенням права Замовника, що полягає у перешкоджанні у цільовому використанні земельної ділянки.

Суд вважає, що діючий генеральний план м. Києва не визначає функціональне призначення земельної ділянки, а встановлює перспективне функціональне зонування території. Тобто Генеральний план передбачає розвиток напрямків використання територій міста, а не її стале використання. Функціональне призначення та дозволені і допустимі види використання територій, відповідно Закону № 3038-VI, мають бути визначені Планом зонування територій, який не розроблено та не затверджено.

Отже, аудитори прийшли до висновку, що посадові особи ДМА не мають повноважень щодо відмови у видачі МУО лише на підставі невідповідності цільового призначення земельної ділянки Містобудівній документації. На думку аудиторів, відмовляти у видачі МУО на підставі невідповідності намірів забудови земельної ділянки її функціональному

призначенню, визначеному містобудівною документацією можна на підставі сукупності двох факторів: невідповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки та Містобудівній документації.

Відповідно до інформації наданої ДМА листом від 09.09.2022 № 055-5250 протягом 2019-2022 року на виконання рішень Суду та Департаменту державної виконавчої служби Міністерства фінансів за рахунок коштів загального та спеціального фонду бюджету м. Києва ДМА було сплачено відшкодування судових витрат, виконавчі збори, штрафи за невиконання рішень та витрати виконавчих проваджень на загальну суму 489 331,14 грн (в т.ч.: з загально фонду 431 759,94 грн, спеціального фонду – 57571,2 грн), які були призначені за результатами оскаржень у судах Замовниками МУО рішень ДМА про відмову у їх видачі.

Вищезазначені факти порушення інтересів Замовників МУО, через створення штучних підстав для відмови у видачі МУО з боку Департаменту містобудування та неврегульованість окремих норм законодавства сприяє існуванню ринку приватних компаній, які надають на платній основі «допомогу з отримання містобудівних умов та обмежень» (<https://tuexpert.com.ua/ua/gradostroitelnye-usloviya-ogranicheniya>, <https://unidoc.com.ua/ua/gradostroitelnye-usloviya-i-ogranicheniya/>, <https://dozvil.ua/uk/gradostroitelnye-usloviya>).

Висновок:

Неправомірні дії посадових осіб ДМА та неврегульованість окремих норм законодавства призвели до обмеження законних прав Замовників будівництва, створення ринку «посередницьких» компаній та втрат бюджетних коштів. Крім того, через недосконалість внутрішньої документації, що мала врегулювати неоднозначність окремих норм законодавства існує високий корупційний ризик.

Через недотримання ДМА вимог статті 29 та статті 24 Закону № 3038-VI при прийнятті рішень про відмову у видачі МУО, такі рішення оскаржувалися Замовниками МУО в суді і визнавалися протиправними, що в подальшому призвело до зайвих витрат бюджетних коштів за 2019-2022 рр. на загальну суму 489 331,14 грн. Сума зайвих витрат не остаточна, так як ряд судових рішень та постанов виконавчої служби не виконані ДМА.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закону України «Про адміністративні правопорушення».

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Листи з відмовами, складені ДМА; рішення суду.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Директор ДМА Свистунов О., посадові особи ДМА, які підписували та затверджували відмови.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зміст	Звернутися до Міністерства юстиції України та Міністерства розвитку громад та територій України за тлумаченням та роз'ясненнями норм Закону № 3038-VI, зокрема, щодо тлумачення «Наміру забудови», «Назви будівництва»; роз'яснення порядку визначення відповідності цільового та функціонального призначення земельної ділянки містобудівній документації на місцевому рівні, підстав відмови у видачі МУО тощо.
Очікуваний результат	Тлумачення чинних норм Закону №3038-VI дозволить подолати існуючі в ньому прогалини та колізії, встановити дійсний зміст правових норм, що

	дозволить ДМА в подальшому найповніше і найефективніше приймати рішення в процесі надання МУО.
Зміст	Внутрішнім порядком передбачити порядок надання відмови у видачі МУО (вимоги до обґрунтування, перелік причин для надання відмови тощо).
Очікуваний результат	Зменшення кількості відмов у видачі МУО та їх оскаржень у суді. Зменшення зайвих витрат бюджетних коштів міста Києва.
Зміст	Деталізувати в Інформаційній картці зміст та перелік інформації, що необхідно вказувати Замовнику в заяві (наприклад: рекомендація вказувати назву об'єкта будівництва відповідно класифікатора ДК 018-2000).
Очікуваний результат	Підвищення якості надання адміністративної послуги. Зменшення кількості відмов у видачі МУО та їх оскаржень у суді. Зменшення зайвих витрат бюджетних коштів міста Києва.
Зміст	Звернутися до Міністерства юстиції України та Міністерства розвитку громад та територій України за роз'ясненням щодо переліку критеріїв за якими ДМА має надавати відмову у видачі МУО згідно п.3 частини четвертої статті 29 Закону № 3038-VI через невідповідність намірів забудови земельної ділянки її функціональному призначенню, визначеному містобудівною документацією, а саме: <ul style="list-style-type: none"> • невідповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки • невідповідність намірів забудови Містобудівній документації • сукупність двох факторів: невідповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки та Містобудівній документації. За результатом отримання роз'яснень внести відповідні критерії відмови в Порядок підготовки, погодження та видачі МУО. У разі неотримання чітких роз'яснень самостійно визначити та задокументувати такі критерії в Порядку підготовки, погодження та видачі МУО. На думку аудиторів, найбільш відповідним критерієм для відмови є сукупність двох факторів: невідповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки та Містобудівній документації
Очікуваний результат	Зменшення кількості відмов у видачі МУО та їх оскаржень у суді. Зменшення зайвих витрат бюджетних коштів міста Києва.

СТАТИСТИКА МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ

(в тисячах гривень)

Категорія порушень	К-ть	Сума
Якість надання адміністративних послуг	3	
Використання та збереження активів	1	

СТАТИСТИКА ДВФКА

(в тисячах гривень)

Порушення / недоліки	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
3 порушеннями	3								
Неефективно							1		489.3

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 3

ОБ'ЄКТ АУДИТУ:	Надання адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки	БЮДЖЕТ:	ні
ПРОЦЕС:	Надання МУО	ПЕРІОД СКОЄННЯ (рік):	2018-2021

КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ

Видача МУО для проектування на території громадської забудови «багатофункціональних комплексів» з метою уникнення обмежень містобудівної документації та узаконення житлового будівництва на територіях передбачених для громадських будівель.

ПРИЧИНИ

Відсутність Плану зонування територій.
 Ігнорування норм Генерального плану, яким будівництво багатофункціональних будинків та комплексів не передбачено.
 Дискреційні повноваження посадових осіб ДМА.
 Невідповідне тлумачення посадовими особами ДМА містобудівних норм.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризика, втрати)

Будівництво житла на землях громадського призначення шляхом отримання містобудівних умов та обмежень на «багатофункціональний комплекс», що суперечить Генеральному плану м. Києва.
 Ущільнення житлової забудови центру і спальних районів, яке не супроводжується розвитком інфраструктури.
 Видача містобудівних умов та обмежень, в яких наміри будівництва не відповідають містобудівній документації, порушує державні, громадські й приватні інтереси.
 Репутаційні втрати.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Аудитом було встановлено, що протягом 2018-2021 років, ДМА щорічно надавалось понад 10 МУО під будівництво багатофункціональних комплексів (далі - БФК). У більшості випадків земельні ділянки під такий об'єкт будівництва за функціональним призначенням відносилися до територій громадських будівель та споруд, на яких заборонено будівництво житла. У той же час, в подальшому проектування та будівництво БФК фактично реалізовувалося Забудовником у вигляді будівництва житлових комплексів.

У ході вибіркового аналізу МУО на предмет подальшої реалізації будівництва у відповідності до зазначеної в МУО назви об'єкта будівництва було встановлено, що в більшість випадків Забудовник «Багатофункціональних комплексів» здійснював будівництво житла.

Приклад реалізації ризику:

Дата та номер МУО, об'єкта будівництва	Цільове призначення земельної ділянки	Функціональне призначення земельної ділянки, відповідно до Генерального плану	Фактичний об'єкт будівництва	Примітка
МУО від 16.08.2019 № 992 Реконструкція адміністративних будівель під	Рішення Київської міської ради Про передачу земельної	Територія громадських будівель та споруд, частково	БФК OLEGIIVSKIY Дозвіл на виконання будівельних робіт від 02.06.2021 № ІУ 013210425695. тип об'єкта ДКБС: 1122.1 Будинки багатоквартирні масової забудови.	Цільове призначення земельної ділянки не відповідає намірам забудови.

багатофункціональний комплекс на вул. Олегівській, 36	ділянки ТОВ "АДАМАНС" для обслуговування та експлуатації адміністративних будівель і споруд на вул. Олегівській, 36 у Шевченківському районі м. Києва № 1137/5201 від 5 липня 2018 року	територія вулиць та доріг	Розпочато будівництво 4-х секційного 5-8 поверхового будинку на 208 квартир https://lun.ua/uk/%D0%B1%D1%84%D0%BA-olegivskiy-%D0%BA%D0%B8%D1%97%D0%B2	МУО містить вимогу привести у відповідність цільове призначення земельної ділянки у відповідності до намірів забудови, яка не була виконана Забудовником.
МУО від 01.12.2020 № 1271 Будівництво багатофункціонального храмового комплексу	Рішення Київської міської ради від 27.10.2005 № 313/377 Про передачу релігійній громаді УПЦ земельної ділянки для будівництва, експлуатації та обслуговування храму Святого Євангеліста Іоанна Богослова на вул. Зарічній, 45	Територія громадських будівель та споруд	ЖК Aura city Дозвіл на виконання будівельних робіт від 31.08.2021 № ІУ013210813647 Заплановано будівництво 176 апартаментів https://nerukhomi.ua/ukr/n-zhk-ul-zarechnava-45-kiiv/	Цільове призначення земельної ділянки не відповідає намірам забудови
МУО від 26.09.2019 № 1217 реконструкція нежитлових будівель під багатофункціональний комплекс	Для будівництва та обслуговування будівель торгівлі. Вид використання: для експлуатації та обслуговування нежитлових будівель та споруд.	Територія громадських будівель та споруд, територія вулиць та доріг	Дозвіл на виконання будівельних робіт від 19.07.2021 № ІУ013210715127. Згідно ТЕП: Кількість поверхів -22, кількість апартаментів 384 https://nerukhomi.ua/ukr/n-btk-na-vul-izyumska-1-kiiv/dokumenty/	Рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва № 98837813 від 06.08.2021 Забудовнику було відмовлено у скасуванні вимоги привести цільове призначення земельної ділянки (виду використання) до наміру забудови. Зі змісту МУО суд вбачає, що реконструкція передбачає експлуатацію житлових будинків.
МУО від 22.01.2020 № 76 Реконструкція майнового комплексу під багатофункціональний комплекс	Для будівництва та обслуговування будівель ринкової інфраструктури. Вид використання: для експлуатації та обслуговування	Територія громадських будівель та споруд.	ЖК Новий Поділ Дозвіл на виконання будівельних робіт від 15.04.2021 № ІУ 013210406973. Тип об'єкта: ДКБС 1122.3 Будинки житлові готельного типу (Відповідно до ДКБС відноситься до житлових будинків). Заплановано будівництво 15 будинків 5-6 поверхів на 1540 апартаментів https://nerukhomi.ua/ukr/n-zhk-novij-podil-kiiv/	Цільове використання земельних ділянок не відповідає намірам з будівництва житлового комплексу. Містобудівними умовами та обмеженнями замовників

	<p>я будівель і споруд річкового порту. Для будівництва та обслуговування інших будівель громадської забудови. Вид використання: для експлуатації та обслуговування офісної будівлі, складських будівель та споруд</p>			зобов'язано привести цільове призначення у відповідність до намірів забудови. Знесено будівлі, реконструкція яких мала проводитись. Розпочато нове будівництво.
<p>МУО від 19.02.2020 № 181 Будівництво багатофункціонального комплексу з паркінгом по вул. Казимира Малевича (колишня вулиця Боженка), 32</p> <p>МУО від 25.11.2021 № 1631 Реконструкція нежитлової будівлі (диспетчерський пункт) літ. "А" під багатофункціональний будинок на вул. Ямській, 17</p>	<p>Для будівництва житлового будинку з вбудовано-прибудованими приміщеннями побутового обслуговування та паркінгом</p> <p>Для будівництва і обслуговування паркінгів та автостоянок на землях житлової та громадської забудови</p>	<p>Територія громадських будівель та споруд</p> <p>Територія громадських будівель та споруд, частково вулиць та доріг</p>	<p>ЖК The Resort</p> <p>Дозвіл на виконання будівельних робіт від 08.12.2020 № ІУ●13201207852 «Будівництво багатофункціонального комплексу з паркінгом»</p> <p>Відповідно до ТЕП кількість поверхів - 8.</p> <p>https://nerukhomi.ua/ukr/n-zhk-the-resort-kiiv/</p>	<p>Ділянка знаходиться в центральній планувальній зоні, гранична висота 27 метрів.</p> <p>Відповідно до інформації в мережі Інтернет комплекс складається з 3-х будинків висотою в 27 поверхів</p>
<p>МУО від 05.01.2021 №3 Реконструкція нежитлових будівель літ. "Б", "В", "Г", "Д" під багатофункціональний комплекс</p>	<p>Для будівництва та обслуговування будівель ринкової інфраструктури (адмінбудинків, офісів та інших будівель громадської забудови, які використовуються для здійснення підприємницької та іншої діяльності, пов'язаної з отриманням прибутку)</p>	<p>Територія громадських будівель та споруд.</p>	<p>БФК SVITOGLYAD</p> <p>Заяву до ДАБІ про видачу дозволу на виконання будівельних робіт подано за кодом ДКБС 1122.1 «Будинки багатоквартирні масової забудови». Проектом передбачено розміщення в комплексі 289 квартир (в секції 1 на 15-18 поверхах та в секції 2 на 5-23 поверхах).</p> <p>https://nerukhomi.ua/ukr/n-zhk-prosp-stepana-banderi-34-a-kiiv/</p>	<p>Реконструкція нежитлових будівель під багатофункціональний комплекс із запроєктованими квартирами не відповідає цільовому призначенню ділянки та функціональному призначенню території</p>
<p>МУО від 27.09.2018 № 978 Будівництво багатофункціонального комплексу</p>	<p>Для будівництва, обслуговування та експлуатації готельно-офісного комплексу</p>	<p>Територія громадських будівель та споруд, вулиць та доріг</p>	<p>ЖК Illinsky House</p> <p>Дозвіл на виконання будівельних робіт від 19.04. 2019 № ІУ 113191091251 Будеться 2 будинки 5-8 поверхів на 125 квартир.</p> <p>https://nerukhomi.ua/ukr/n-zhk-illinsky-house-kiiv/</p>	<p>Слідчим управлінням Головного управління Національної поліції у м. Києві відкрито кримінальне провадження № 120191000000013</p>

				8 за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч.2 ст. 364 КК України (Зловживання владою або службовим становищем). Кримінальне провадження відкрито на підставі заяви про зловживання владою та службовим становищем посадовими особами Департаменту містобудування КМДА та інших державних органів, які займаються дозвільними процедурами у сфері забудови у місті Києві та з порушеннями норм Земельного кодексу та Генерального плану м. Києва, погоджують проектування та будівництво об'єктів забудовникам, які також з метою їх узаконення подають до цих державних органів документи з недостовірними даними.
--	--	--	--	--

В таблиці наведено, лише декілька прикладів реалізації будівництва житла не територіях громадської забудови під виглядом «багатофункціональних комплексів», але фактично така схема налічує десятки проектів або вже реалізованих об'єктів будівництва.

Слід зазначити, що в непоодиноких випадках факти будівництва під виглядом багатофункціональних комплексів житлових будинків на території громадської забудови набувала розголосу в мережі інтернет та піддавалась критиці, що в свою чергу мало негативний вплив на репутацію КМДА. (<https://nashigroshi.org/2019/11/01/na-mistsi-rynku-demiiivs-kyu-vyroste-30-poverkhovyy-bahatofunktsional-nyy-kompleks/>; <https://nashigroshi.org/2020/04/09/zabudovnyk-pid-zbuduie-cherhovyy-zhk-na-hromads-kiy-terytorii-u-tsenti-kyieva/>; <https://wz.lviv.ua/ukraine/442395-u-stolytsi-nardep-pobuduie-khramovyi-kompleks-z-apartamentamy>)

Як пояснили у ДМА багатофункціональні будинки та комплекси, що включають приміщення різного призначення, додатком А ДБН В.2.2-9:2018 «Громадські будівлі та споруди. Основні положення» (набув чинності 31.05.2019), віднесено до основних груп будинків та приміщень громадського призначення. Також, в даному ДБН поняття «Багатофункціональні будинки і комплекси» визначено, як будинки і комплекси, які формуються з приміщень, їх груп, будинків та споруд різного громадського і житлового

призначення. Проте, як наведено в прикладі вище, МУО для будівництва БФК надавалися до 31.05.2019, коли діяв ДБН В.2.2-9:2009 «Громадські будівлі та споруди» (додаток А «Перелік основних груп будинків та приміщень громадського призначення»). Даним ДБН також були передбачено багатофункціональні будинки та комплекси, проте, виключно як споруди комунального господарства, а їх будівництво мало бути обумовлене містобудівними вимогами. З 01.06.2019 в ДБН В.2.2-9:2018 прибрали обмеження щодо споруд комунального господарства, проте, як наведено далі, можливість будівництва БФК має бути передбачена містобудівною документацією.

Згідно ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій», на зміну яким пізніше були прийняті ДБН В.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій» багатофункціональні споруди – це будинки і комплекси, які формуються з приміщень, їх груп, різного громадського, житлового та іншого призначення, поєднання яких обумовлене економічною доцільністю і містобудівними вимогами. Відповідно до даних ДБН зона громадської забудови визначена, як система багатофункціональних центрів, що включають в себе ділянки з житлом. Питомий розмір територій, зайнятих власне під громадські функції може коливатися від 60 % до 70 % для ядра загальноміського центру, або від 15 % до 20 % для центрів повсякденного та періодичного обслуговування. Відповідно до пункту 6.2.4 ДБН В.2.2-12:2019 склад функціональних елементів громадських центрів, їх кількісні показники встановлюються у містобудівній документації регіонального та місцевого рівнів. Тобто, можливість будівництва багатофункціональних комплексів, до складу яких може входити і будівництво житла, має бути визначена містобудівною документацією.

Текстова та графічна частина Генерального плану не містить інформації про багатофункціональні комплекси, та не передбачає такий вид використання території в межах визначених функціональних зон. Відповідно до частини 2 статті 18 Закону № 3038-VI План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтною організації. План зонування територій м. Києва на сьогодні не розроблено та не затверджено. Отже, чинною містобудівною документацією можливість будівництва БФК не передбачена. Відповідно, позиція ДМА щодо класифікації БФК як громадська забудова відповідно до ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій» є необґрунтованою, через відсутність такого виду використання території в містобудівній документації м. Києва.

Крім того, в Державному класифікаторі будівель та споруд ДК 018-2000, затвердженому наказом Держстандарту України від 17.08.2000 № 507, що використовується і при співвідношенні класифікаторів цільового призначення, переліків функціонального зонування територій та класифікатора будівель і споруд, взагалі відсутня класифікація «багатофункціональний комплекс». При визначенні відповідності намірів будівництва функціональному призначенню земельної ділянки ДМА мав враховувати норму ДК 018-2000 відповідно до якої будівлі, що запроектовані для декількох призначень, повинні бути ідентифіковані за однією класифікаційною ознакою відповідно до головного призначення (за найбільшою часткою всієї загальної площі в межах групи). Як видно з таблиці «Приклад реалізації ризику» при отриманні дозволу на виконання будівельних робіт БФК за типом будівництва (функціональним призначенням) були класифіковані як «Будівлі житлові» (1122.1 Будинки багатоквартирні масової забудови; 1122.3 Будинки житлові готельного типу), що прямо суперечить функціональному призначенню земельних ділянок, визначених Генеральним планом, як територій громадських будівель та споруд.

На думку аудиторів, для класифікації наміру будівництва (функціонального призначення будівель) ДМА має використовувати Державний класифікатор будівель та споруд ДК 018-2000.

При отриманні запитів на будівництво БФК, в складі яких більше 50% площі складають квартири або апартаменти ДМА має класифікувати таке будівництво як житлове, оскільки функціональне призначення будівель як ДФК в Державному класифікаторі будівель та споруд ДК 018-2000 відсутня, а найбільш відповідними код 1122.1 Будинки багатоквартирні

масової забудови та 1122.3 Будинки житлові готельного типу (для апартаментів), що визначені як будівлі житлові. Відповідним, цільовим призначенням такої земельної ділянки згідно класифікації видів цільового призначення земель, затвердженого Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів 23.07.2010 № 548 має відповідати:

- для квартир: 02.03 «Для будівництва і обслуговування багатоквартирного житлового будинку», або 02.10 «Для будівництва і обслуговування багатоквартирного житлового будинку з об'єктами торгово-розважальної та ринкової інфраструктури»;

- для апартаментів: розділу 02 «Землі житлової забудови», коду 02.10 «Для будівництва і обслуговування багатоквартирного житлового будинку з об'єктами торгово-розважальної та ринкової інфраструктури», або 02.04 Для будівництва і обслуговування будівель тимчасового проживання.

При неможливості класифікувати зазначений Замовником намір забудови відповідно Державного класифікатора будівель та споруд ДК 018-2000, для визначення намірів забудови ДМА має спиратися на цільове призначення земельної ділянки.

Таким чином, на думку аудиторів, позиція ДМА щодо надання МУО для будівництва БФК лише на підставі наявності БФК в Переліку основних груп будинків та приміщень громадського призначення Додатку А ДБН В.2.2-9:2018 «Громадські будівлі та споруди» є хибною і фактично суперечить вимогам містобудівної документації та інтересам громади міста Києва.

Отже, аудитори дійшли висновку, що назва об'єкта будівництва «багатофункціональний комплекс» використовується Забудовниками для уникнення обмежень містобудівної документації та організувати житлове будівництво на територіях передбачених для громадських будівель та споруд, та дозволяє уникнути вимог, що застосовуються для житлового будівництва. Відсутність плану зонування територій дозволяє ДМА на власний розсуд визначати дозволені види використання територій, в тому числі на території громадських будівель та споруд. Приймаючи рішення про надання МУО для будівництва БФК Департаментом містобудування та архітектури фактично ігноруються державні, громадські та приватні інтереси, які б були враховані при затвердженні Плану зонування територій чи Детальних планів територій, в яких визначається можливість будівництва БФК у відповідних функціональних зонах.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», ДБН В.2.2-9:2009 «Будинки і споруди. Громадські будинки та споруди. Основні положення», ДБН В.2.2-9:2018 «Громадські будівлі та споруди. Основні положення», ДБН В.2.2-12:2018 та ДБН В.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій»

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

МУО від 27.09.2018 № 978, від 16.08.2019 № 992, від 26.09.2019 № 1217, від 22.01.2020 № 76, від 19.02.2020 № 181, від 01.12.2020 № 127,1 від 25.11.2021 № 1631

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Посадові особи ДМА, які підписували та затверджували МУО.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

Багатофункціональні будинки та комплекси, що включають приміщення різного призначення, додатком А ДБН В.2.2-9:2018 «Громадські будівлі та споруди. Основні положення», віднесено до основних груп будинків та приміщень громадського призначення. Також, в даному ДБН поняття «Багатофункціональні будинки і комплекси» визначено, як будинки і комплекси, які формуються з приміщень, їх груп, будинків та споруд різного громадського і житлового призначення.

АУДИТОРЬСЬКА ЗНАХІДКА № 4

ОБ'ЄКТ АУДИТУ:	Надання адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки	БЮДЖЕТ:	ні
ПРОЦЕС:	Надання МУО	ПЕРІОД СКОЄННЯ (рік):	2018-2021

КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ

Реалізація посадовими особами ДМА дискреційних повноважень у межах процедури надання МУО, зокрема через прийняття в ідентичних ситуаціях непослідовних чи протилежних рішень, а також через застосування різних підходів до змісту МУО.

ПРИЧИНИ

Порядок підготовки та надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкту будівництва не містить детальної форми та зміст заповнення МУО, а також не встановлює вимоги до визначення відповідності наміру забудови містобудівній документації.

Окремі норми Закону № 3038-VI мають загальний і абстрактний характер. Відсутність Плану зонування території.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)

Створення умов для отримання неправомірної вигоди за видачу МУО.

Існування окремого ринку приватних компаній, які за додаткову плату надають «допомогу з отримання необхідних містобудівних умов та обмежень».

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

При підготовці та видачі МУО ДМА керується нормами Закону № 3038-VI та Порядок підготовки та надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкту будівництва, затверджений наказом Департаменту від 22.06.2021 № 671. У той же час, зазначені документи не містять норм та положень, які конкретизують та уточнюють вимоги до змісту МУО.

Відсутність нормативно-правового акту, який визначає порядок, форму та зміст заповнення того чи іншого розділу містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкта будівництва призводить до набуття Департаментом містобудування та архітектури дискреційних повноважень, оскільки невизначеність процедури надання МУО дає змогу посадовим особам ДМА на власний розсуд тлумачити свої обов'язки та права отримувача послуги.

За результатами вибіркової перевірки МУО аудитором було встановлено відсутність єдиних підходів при наданні МУО посадовими особами ДМА, наприклад:

1. Гранично допустима висотність зазначена в метрах, але містить посилання на різні джерела, які не відносяться до містобудівної док-ї

- відповідно до норм ДБН (МУО № 585 від 01.06.2021);
- в метрах за наданим містобудівним розрахунком (МУО № 356 від 02.05.2018, МУО № 978 від 27.09.2018);
- в метрах відповідно до Постанови КМУ від 06.12.17 № 954 (хоча дана постанова не встановлює обмеження висоти) (МУО № 454 від 01.04.2021, МУО № 3 від 05.01.2021);
- в метрах відповідно до намірів Замовника (МУО № 23 від 09.01.2020, № 533 від 17.05.2021, № 345 від 25.03.2020, № 1525 від 09.11.2021, № 724 від 01.07.2021);
- вказуючи допустимий проміжок граничної висоти ($\leq h \geq$) (МУО 490 від 13.06.2018, МУО 812 від 22.08.2018, МУО 382 від 02.04.2019, МУО № 1646 від 24.12.2019).

2. Обмеження висоти будівель у 27 метрів для Центральної планувальної зони.

документації має відповідати намір забудови. Водночас при розгляді питання про надання МУО неможливо оцінити відповідність намірів забудови «вимогам містобудівної документації на місцевому рівні», якщо така документація органом місцевого самоврядування в повній мірі не розроблена та не затверджена (відсутній План зонування території чи ДПТ).

На думку аудиторів це створює умови для реалізації посадовими особами дискреційних повноважень у межах процедури оцінки заявлених намірів забудови «вимогам містобудівної документації на місцевому рівні».

6. МУО містять обмеження, що не передбачені частиною 5 статті 29 Закону № 3038-VI Частиною 5 статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено вичерпний перелік умов та обмеження, які має зазначати ДМА при формуванні МУО.

У той же час, у ході вибіркової перевірки МУО виданих ДМА, було встановлено, що в більшості випадків в окремі розділи МУО вносилися додаткові вимоги, які не передбачені частиною 5 статті 29 Закону № 3038-VI (Наприклад: МУО від 22.01.20 № 76, від 19.02.20 № 181, від 25.03.20 № 345, від 17.06.20 № 580, від 09.03.21 № 328, від 09.11.21 № 1525, від 03.12.21 № 1704). Встановити на якій підставі такі вимоги прописувалися ДМА при формуванні змісту МУО не вдалося за можливе, так як відповідних пояснень надано не було.

Висновок.

Вищезазначене свідчить про реалізацію посадовими особами ДМА дискреційних повноважень у межах процедури надання МУО та оцінки заявлених намірів забудови «вимогам містобудівної документації на місцевому рівні», зокрема прийняття в ідентичних ситуаціях рішення як про відмову, так і про надання МУО або застосування різних підходів до змісту МУО.

Як наслідок, фактично наділяє посадових осіб ДМА 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 ДМА одноосібно приймають рішення щодо забудови території, ігноруючи при цьому інтереси громади.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Порядок підготовки та надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкту будівництва, затверджений наказом Департаменту від 22.06.2021 № 671, видані МУО.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Посадові особи ДМА, які підписували та затверджували МУО....

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зміст	Деталізувати внутрішніми розпорядчими документами ДМА порядок та зміст заповнення того чи іншого розділу містобудівних умов та обмежень.
Очікуваний результат	Встановлення та забезпечення дотримання єдиних підходів до змісту МУО.

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 5

ОБ'ЄКТ АУДИТУ:	Надання адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки	БЮДЖЕТ:	ні
ПРОЦЕС:	Надання МУО	ПЕРІОД СКОЄННЯ (рік):	2018-2021

КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ

Через відсутність Плану зонування Центральної планувальної зони м. Києва планувальні обмеження (межі та режими використання історичних ареалів м. Києва, межі та режими використання зон охорони, обмеження граничної висоти), що стосуються забудови земельних ділянок, які знаходяться в межах історичного ареалу та Центральної планувальної зони, визнаються в суді безпідставними.

ПРИЧИНИ

Відсутність Плану зонування Центральної планувальної зони м. Києва.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)

Безконтрольна забудова Центральної забудови м. Києва призводить до знищення історичного ареалу, надмірного ущільнення забудови, перевантаження інфраструктури та зменшення рівня туристичної привабливості Києва.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Встановлені в Генеральному плані м. Києва межі та режими використання історичних ареалів м. Києва, межі та режими використання зон охорони та обмеження висоти будівель у 27 метрів для центральної планувальної зони нерідко обходять, і саме, через відсутність Плану зонування території центральної планувальної зони міста Києва.

Так, діючим Генеральним планом розвитку м. Києва на період до 2020 року, що затверджений рішенням Київради від 28.03.2002 № 370/1804 визначені межі та режими використання історичних ареалів м. Києва, а також межі та режими використання зон охорони, які враховуються Департаментом містобудування при наданні Замовнику містобудівних умов та обмежень. Крім того, відповідно до Розділу 5 Функціонально-планувальна організація Генерального плану міста Києва передбачено збереження історико-культурної спадщини та історичного ландшафту Центральної планувальної зони з обмеженням висоти будівель, що споруджуються згідно спеціальних обґрунтувань, але не вище двадцяти семи метрів від поверхні землі.

У той же час, відповідно до проаналізованих судових рішень, суд приходить до висновку, що зони охорони і межі історичного ареалу м. Києва не подавались на затвердження до Міністерства культури України у відповідності до статті 32 Закону України Про охорону культурної спадщини та пункту 12 Порядку № 318, а відтак, зони охорони і межі історичного ареалу м. Києва не визначено в порядку, встановленому законом. Також суд дійшов висновку, що встановлення в МУО обмежень граничної висоти будівлі (споруди) до 27 метрів, через приналежність земельної ділянки до центральної планувальної зони є безпідставним враховуючи, що План зонування території центральної планувальної зони міста Києва не затверджений Київською міською радою.

Дані факти, свідчать про можливість Замовників МУО, оскаржувати через суд окремі пункти розділу 5 «Планувальні обмеження» МУО та обмеження висотності будинків, які встановлює Департамент містобудування, якщо земельна ділянка потрапляє в межі Центральної планувальної зони, Історичного центру міста, Історичного ареалу тощо та призводить до того, що Замовник отримує законну можливість забудови Центральної історичної зони міста Києва будинками висотою понад 27 м., уникає необхідність отримання

висновку та дозволу у спеціально уповноважених органів згідно з Законом України "Про охорону культурної спадщини".

Саме тому, Центральна історична частина міста Києва хаотично забудовується висотними житловими та офісними будинками, що призводить до знищення історичного ареалу, надмірного ущільнення забудови, перевантаження інфраструктури та зменшення рівня туристичної привабливості Києва.

Приклад реалізації ризику.

1. Замовнику було надано МУО від 09.08.2018 № 761, якими була встановлена умовна висота $26,5 \leq h \leq 13,5$ м. Крім того, враховуючи, що територія забудови знаходиться в межах Центрального історичного ареалу, в зоні регулювання забудови першої категорії, ДМА зобов'язав Замовника отримати погодження щодо проектної документації та дозвіл на проведення робіт від спеціально уповноваженого органу охорони культурної спадщини, а проектну документацію рекомендував надати на розгляд науково-методичної ради Міністерства культури України.

Рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 17 липня 2020 та Шостого апеляційного адміністративний суд від 24 листопада 2020 року по справі № 640/10699/20 було скасовано абзац 1 пункту 1 розділу МУО, затверджених наказом ДМА від 09.08.2018 № 761, де зазначено: умовна висота $26,5 \leq h \leq 13,5$ м. та необхідність отримання погоджень та дозволів від Мінкультури.

Як наслідок, Замовник оскарживши в суді МУО в частині обмеження висотності та необхідності отримання погоджень та дозволів від Мінкультури розробив Проект без врахування особливостей забудови історичного центру Києва та отримав Дозвіл на виконання будівельних робіт від 11.08.2021 № ІУ013210730965 23-х поверхового будинку.

<https://nerukhomi.ua/ukr/n-zhk-ul-moskovskaya-4311-kiiv/>

2. Замовнику було надано МУО від 31.01.2020 № 105, якими встановлена гранична висоту будівництва < 27 м. Крім того, враховуючи, що територія забудови знаходиться в межах історичного центру міста, в Центральному історичному ареалі, в зоні регулювання забудови другої категорії, ДМА зобов'язав Замовника отримати погодження щодо проектної документації та дозвіл на проведення робіт від спеціально уповноваженого органу охорони культурної спадщини, а проектну документацію рекомендував надати на розгляд науково-методичної ради Міністерства культури України.

Рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 01 липня 2020 та Шостого апеляційного адміністративний суд від 10 листопада 2020 року по справі № 640/10289/20 було скасовано абзац 1 пункту 1 розділу Містобудівні умови та обмеження, затверджених наказом ДМА від 31.01.2020 № 105, де зазначено: гранична висота < 27 м. та необхідність отримання погоджень та дозволів від Мінкультури.

Як наслідок, Замовник оскарживши в суді МУО в частині обмеження висотності та необхідності отримання погоджень та дозволів від Мінкультури розробив Проект без врахування особливостей забудови історичного центру Києва та отримав Дозвіл на виконання будівельних робіт від 11.08.2021 № ІУ 013210801864 3-х секційного будинку на 26 поверхів.

<https://nerukhomi.ua/ukr/n-zhk-vul-evgena-konovaltsya-30-kiiv/>

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Директор Департаменту містобудування Свистунов О.В.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

РЕКОМЕНДАЦІЇ									
Зміст		Затвердити детальний план-графік розробки та затвердження Планів зонування, яким буде визначено послідовність дій та заходів, чіткі терміни (часові ресурси), відповідальні виконавці, необхідні ресурси, основні ризики та заходи відповідного реагування.							
Очікуваний результат		Розробка та затвердження Планів зонування.							
СТАТИСТИКА МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ								(в тисячах гривень)	
Категорія порушень								К-ть	Сума
Виконання контрольно-наглядових функцій, завдань, визначених актами законодавства								1	
СТАТИСТИКА ДВФКА								(в тисячах гривень)	
Порушення / недоліки	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями									
Неефективно	1								

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 6			
ОБ'ЄКТ АУДИТУ:	Надання адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки	БЮДЖЕТ:	ні
ПРОЦЕС:	Надання МУО	ПЕРІОД СКОЄННЯ (рік):	2018-2021
КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ			
<p>Департаментом містобудування та архітектури не забезпечено дотримання принципів відкритості та прозорості, доступності інформації про надання адміністративних послуг, тощо, визначених статтею 4 Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Інформація в картці адміністративної послуги надання МУО є застарілою, неповною та не відповідає вимогам Закону № 3038-VI та Закону № 199-IX. - на сайті ДМА не зазначена інформація про порядок надання адміністративної послуги з видачі МУО та не розміщена Інформаційна картка, чим порушено вимоги частини 4 статті 8 Закону України «Про адміністративні послуги». 			
ПРИЧИНИ			
Неналежний внутрішній контроль за дотриманням норм законодавства, які регулюють порядок надання адміністративної послуги з видачі МУО.			

Неналежне виконання працівниками ДМА посадових обов'язків (в т.ч., ігнорування листів ЦНАП про необхідність оновлення інформаційної картки).

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризика, втрати)

Витрачання Замовником додаткового часу та коштів на отримання МУО.

Створення умов для отримання неправомірної вигоди за видачу МУО.

Репутаційні втрати.

Існування окремого ринку приватних компаній, які надають «допомогу з отримання містобудівних умов та обмежень», внаслідок чого Замовники МУО несуть додаткові витрати за їх отримання.

Ризик втрати бюджетних коштів, у разі накладання на ДМА адміністративних штрафів, через порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Відповідно до статті 8 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджується інформаційна та технологічна картка. Частиною 4 статті 8 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, яку саме інформацію має містити інформаційна картка, зокрема: перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; акти законодавства, що регулюють порядок надання та умови надання адміністративної послуги.

До перевірки було надано інформаційну картку адміністративної послуги «Містобудівні умови та обмеження для проектування об'єкта будівництва», затверджену наказом Департаменту містобудування від 20.03.2019 № 318 (далі – Інформаційна картка). Дана інформаційна картка розміщена на сайті ЦНАП в розділі «Інформація про послугу МУО». Аудитом було проаналізувавши зміст Інформаційної картки на предмет дотримання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» та Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» та були встановлені порушення, наведені далі. Також, слід зауважити, що зазначені порушення, так само відносяться і до Порядку підготовки та надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкта будівництва, затверджений наказом Департаменту від 22.06.2021 № 671.

1. Перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги не відповідає встановленому законом.

Пункт 9 Інформаційної картки адміністративної послуги «Надання МУО» не відповідає вимогам Закону 3038-VI та Закону України «Про адміністративні послуги» щодо переліку документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, а також вимоги до них. Зокрема, не враховані зміни, внесені до частини 3 статті 29 Закону № 3038-VI (набули чинності з 01.03.2020) відповідно 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» від 17.10.2019 № 199-IX (далі – Закон № 199-IX, а саме:

- відсутня вимога зазначити кадастровий номер земельної ділянки в заяві Замовника на отримання послуги:

- відсутня умова, що копії документів, які посвідчують право власності чи користування земельною ділянкою та право власності на об'єкт нерухомого майна, розташований на земельній ділянці мають надаватися Замовником лише у разі, якщо такі права не зареєстровано в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

- не виключено з переліку документів які подає замовник вимогу надавати Витяг з Державного земельного кадастру.

2. Відсутня інформація про перелік об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються.

Відповідно до частини третьої статті 29 Закону 3038-VI Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства наказом від 06.11.2017 № 289 затверджено Перелік об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються. У той же час, така інформація відсутня в Інформаційній картці, що свідчить про надання Замовнику не повної інформації про адміністративну послугу Департаментом містобудування та архітектури.

Наприклад: встановлено випадки, коли Замовник через непоінформованість подає документи для отримання МУО на проведення капітального ремонту чи реставрації будівлі, які відповідно частини третьої статті 29 Закону № 3038-VI не потребують отримання МУО (справа № 68090-006037570-013-16, № 50369-005713789-013-16, № 68011-005474324-013-17).

3. Інформаційна картка не містить вимоги до зазначення назви об'єкта будівництва та інформації про Замовника.

Відповідно до частини 5 статті 29 Закону 3038-VI МУО мають містити: (1) назву об'єкта будівництва, що повинна відображати вид будівництва, (2) інформацію про замовника. Проте, надання такої інформації не передбачено в Інформаційній картці.

4. Інформаційна картка не містить інформацію для отримання МУО на забудову в межах приаеродромної території.

Для отримання МУО на забудову земельної ділянки, розташованої в межах приаеродромної території особа, що має намір збудувати об'єкт заввишки 45 метрів і більше відносно перевищення аеродрому (перевищення найвищої точки посадкової площі над рівнем моря) відповідного аеродрому Замовник має подати до відповідного уповноваженого органу містобудування та архітектури додаткову заяву із зазначенням: абсолютної відмітки поверхні землі на ділянці будівництва, абсолютної відмітки найвищої точки запланованого об'єкта будівництва, географічних координат об'єкта. Дана вимога була встановлена пунктом 9 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 199-IX та визначена пунктом 5 Порядку визначення у містобудівних умовах та обмеженнях граничної висоти і планувальних обмежень забудови земельних ділянок на приаеродромній території та інформаційної взаємодії з цією метою, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2021 № 1427 У той же час, Інформаційна картка не містить зазначені вимоги до Замовника, якщо він має намір такого будівництва.

5. Не враховано обмеження щодо подання документів на об'єкти, що за класом наслідків (відповідальності) належать до СС2 та СС3.

Законом 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» від 17 жовтня 2019 року № 199-IX до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» було внесено зміни відповідно до яких, починаючи з 01.12.2021 року, виключно в електронній формі через електронний кабінет або іншу державну інформаційну систему, інтегровану з електронним кабінетом, користувачами якої є суб'єкт звернення та суб'єкт надання відповідної послуги, подаються документи для отримання містобудівних умов та обмежень щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками. Тобто, через ЦНАП Замовник послуги може подавати документи для отримання містобудівних умов та обмежень лише на об'єкти будівництва, які за класом наслідків належать до об'єктів із незначними наслідками (СС1). В той же час, дана інформація також не була внесена до Інформаційної картки та не розміщена на сайтах ЦНАПу та Департаменту містобудування, чим порушено вимоги Закону України «Про адміністративні послуги».

6. Інформаційна картка не розміщена на офіційному веб-сайті ДМА

Відповідно до частини 4 статті 8 Закону України «Про адміністративні послуги» Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернення. У той же час, на сайті Департаменту містобудування (<http://kga.gov.ua/>)

з розділі «Адміністративні послуги» – «Видача МУО забудови земельної ділянки» розміщено лише посилання на Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», Інформаційна картка та інша інформація пов'язана з наданням адміністративної послуги з видачі МУО відсутня, що є порушенням вищезазначеної норми законодавства.

У ході аудиту було направлено запит до Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг щодо використання ним на сайті Інформаційної картки «Видача МУО», яка за змістом частково не відповідає вимогам чинного законодавства. Листом від 15.08.2022 № 071-438 Департаментом (Центром) надання адміністративних була надана інформація про те, що вони неодноразово зверталися листами до ДМА про необхідність оновлення інформаційної картки у зв'язку зі змінами до законодавства (лист від 30.03.2020 № 071-301, від 20.07.2021 № 071-705, від 09.11.2021 № 071-1065, від 02.08.2022 № 071-408). До сьогоднішнього часу відповідні зміни в Інформаційну картку не внесені.

Висновок:

На думку аудиторів, відсутність в інформаційній картці надання адміністративної послуги з видачі МУО актуальної та повної інформації щодо надання такої послуги, ускладнює процес отримання Замовником містобудівних умов та обмежень, а також призводить до штучного створення підстав для відмови у видачі МУО з боку ДМА, що в свою чергу сприяє існуванню ринку приватних компаній, які надають на платній основі «допомогу з отримання містобудівних умов та обмежень» (наприклад: <https://tuexpert.com.ua/ua/gradostroitelnye-usloviya-ogranicheniya>, <https://unidoc.com.ua/ua/gradostroitelnye-usloviya-i-ogranicheniya/>, <https://dozvil.ua/uk/gradostroitelnye-usloviya>).

Враховуючи вищезазначені порушення, можна також зробити висновок, про недотримання ДМА при наданні адміністративної послуги з видачі МУО принципів відкритості та прозорості, доступності інформації про надання адміністративних послуг, доступності та зручності для суб'єктів звернень, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг відповідно до вимог статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги».

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Закон України «Про адміністративні послуги», Закон 3038-VI, Закон України «Про адміністративні правопорушення», Закон № 199-IX.

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Інформаційна картка адміністративної послуги, Положення про Департамент містобудування та архітектури, Порядок підготовки та надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкту будівництва.

ВІДПІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Заступник директора Заступник директора Департаменту містобудування – начальник Служби містобудівного кадастру Святина В.А.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

ДМА проводиться робота щодо оновлення та внесення змін до інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, затверджених наказом ДМА від 24.05.2017 № 285 із змінами затвердженими наказом ДМА від 20.03.2019 № 318 з метою приведення їх у відповідність до чинного законодавства, в тому числі в частині: переліку документів, необхідних для надання містобудівних умов та обмежень; вимог до складання заявником заяви про надання містобудівних умов та обмежень; надання адміністративної послуги щодо внесення змін до містобудівних умов та обмежень, відповідно до Переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є

обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523 (із змінами), тощо. Після затвердження оновлених інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, відповідну інформацію буде відображено на сайті ДМА.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зміст	Розробити і затвердити оновлену Інформаційну картку адміністративної послуги «Видача МУО» зазначивши всю інформацію для Замовника, необхідну для отримання МУО та врахувавши усі діючі норми чинного законодавства України, що регулюють питання видачі МУО.
Очікуваний результат	Повнота, прозорість та доступність інформації щодо надання адміністративної послуги з видачі МУО (внесення змін до них) для всіх її учасників. Зменшення кількості відмов у видачі МУО. Мінімізація оскаржень в суді рішень ДМА та відповідно витрат бюджетних коштів.
Зміст	Оновити Порядок підготовки та надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкту будівництва, затверджений наказом Департаменту від 22.06.2021 № 671, з врахуванням останніх змін до законодавства, які регламентують надання адміністративної послуги з видачі МУО та деталізувавши окремі його процеси, з метою зменшення дискреційних повноважень працівників ДМА, відповідальних за формування змісту МУО.
Очікуваний результат	Повнота, прозорість та доступність інформації щодо надання адміністративної послуги з видачі МУО (внесення змін до них) для всіх її учасників. Зменшення кількості відмов у видачі МУО. Мінімізація оскаржень в суді рішень ДМА та відповідно витрат бюджетних коштів.
Зміст	Визначити розпорядчими документами посадових осіб відповідальних за актуалізацію документів, що регламентують порядок надання адміністративних послуг ДМА з видачі МУО та оприлюднення відповідної інформації.
Очікуваний результат	Повнота, прозорість та доступність інформації щодо надання адміністративної послуги з видачі МУО (внесення змін до них) для всіх її учасників. Зменшення кількості відмов у видачі МУО. Мінімізація оскаржень в суді рішень ДМА та відповідно витрат бюджетних коштів.
Зміст	Після відновлення роботи сайту ДМА, розмістити у відповідному розділі актуальну та повну інформацію щодо надання адміністративної послуги з видачі МУО (в т.ч. внесення змін до них).
Очікуваний результат	Повнота, прозорість та доступність інформації щодо надання адміністративної послуги з видачі МУО (внесення змін до них) для всіх її учасників. Зменшення кількості відмов у видачі МУО. Мінімізація оскаржень в суді рішень ДМА та відповідно витрат бюджетних коштів.

СТАТИСТИКА МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ

(в тисячах гривень)

Категорія порушень

К-ть

Сума

Якість надання адміністративних послуг							6		
Функціонування системи внутрішнього контролю							6		
СТАТИСТИКА ДВФКА							(в тисячах гривень)		
Порушення / недоліки	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К- ть	Сума операцій	К- ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К- ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
3 порушеннями	6								
Неефективно									

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 7			
ОБ'ЄКТ АУДИТУ:	Надання адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки	БЮДЖЕТ:	ні
ПРОЦЕС:	Надання МУО	ПЕРІОД СКОЄННЯ (рік):	2018-2021

КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ

Порушення вимог чинного законодавства, в частині своєчасності надання адміністративної послуги з надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки.

ПРИЧИНИ

Неналежне виконання відповідальними посадовими особами ДМА своїх обов'язків.
Неналежна організація внутрішнього контролю ДМА за своєчасністю надання адміністративних послуг.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризика, втрати)

Втрати бюджетних коштів, у разі накладання на ДМА адміністративних штрафів через порушення строків надання адміністративної послуги.
Репутаційні втрати.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Відповідно до статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги» одним з принципів на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг є оперативність та своєчасність. Частиною шостою статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено, що надання містобудівних умов та обмежень або прийняття рішення про відмову в їх наданні здійснюється відповідним уповноваженим органом містобудування та архітектури протягом 10 робочих днів з дня реєстрації заяви, затверджується наказом такого органу.

Відповідно до підпункту 3 пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020 № 530-IX з дня оголошення карантину було зупинено перебіг строків звернення за отриманням адміністративних та інших послуг та строків надання цих послуг, визначених законом.

зупинення перебігу строків надання адміністративних послуг на період карантину було скасовано з 10.10.2021.

Внутрішніми розпорядчими документами ДМА не передбачено ефективних заходів контролю за своєчасністю надання адміністративних послуг.

З метою перевірки дотримання Департаментом містобудування термінів надання адміністративної послуги з надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки до Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) було направлено запит про надання інформації щодо недотримання строків (термінів) розгляду документів Замовників містобудівних умов та обмежень в період з 10.10.2021 по 20.02.2022. За результатами отриманої інформації було встановлено, що ДМА в окремих випадках порушуються строки надання адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень, а саме: протягом листопада-грудня 2021 року з порушення терміну було розглянуто 9 заяв на видачу МУО, протягом січня-лютого 2022 року з порушення терміну було розглянуто 1 заяву.

Так, Департаментом було порушено терміни по справам: № 68016-006357022-013-16, № 50104-006432613-013-16, № 72020-006438595-013-16, № 50022-006443681-013-16, № 50102-006451631-013-16, № 72007-006503035-013-16, № 72020-006506785-013-16, № 68098-006663106-013-16, №68016-006468565-013-16 та № 72054-006475114-013-16.

Порушення терміну надання МУО, можуть бути предметом розгляду справи в суді, у разі оскарження таких дій Замовником МУО. Так, Вимагаючи визнати протиправними дії Департаменту містобудування та архітектури, які полягають у порушенні строку надання адміністративної послуги з надання МУО ПП "Науково-виробнича фірма "Скала" звернулася до Окружного адміністративного суду м. Києва. За результатами розгляду Окружним адміністративним судом м. Києва було прийнято рішення задовільнити позов ПП "НВФ" "СКАЛА" та стягнути на користь приватного підприємства Науково-виробнича фірма СКАЛА понесені ним судові витрати за рахунок бюджетних асигнувань Департаменту містобудування та архітектури у розмірі 7 702, 00 грн. (Рішення від 13.08.2020 по справі № 640/5575/20). На виконання рішення суду ДМА 04.12.2020 було сплачено за рахунок коштів загального фонду м. Києва на користь ПП "НВФ "СКАЛА" судові витрати в сумі 7702 грн.

На думку аудиторів, виявлені порушення термінів надання МУО свідчать про неефективну організацію ДМА внутрішнього контролю за своєчасністю надання адміністративних послуг, що призводить до фінансових та репутаційних втрат.

З 01.12.2021 заяви на МУО та відповідні МУО чи відмови у їх видачі вносяться в "Єдину державну електронну систему у сфері будівництва", де здійснюється автоматизований контроль за термінами виконання.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Стаття 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», стаття 4 Закону України «Про адміністративні послуги».

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Інформація надана Департаментом (Центром) надання адміністративних послуг листом від 15.08.2022 № 071-438.

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Посадові особи ДМА, які підписували та затверджували МУО та листи відмови.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

Відповідно до наданих пояснень заступника директора ДМА Святини В.А. опрацювання вищезазначених заяв на отримання МУО здійснювалося ДМА в межах 10 робочих днів від дня отримання заяви від адміністратора Центру надання адміністративних послуг, які в даних випадках передавалися ним з затримкою.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

СТАТИСТИКА МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ		(в тисячах гривень)							
Категорія порушень	К-ть	Сума							
Функціонування системи внутрішнього контролю	1								
Використання та збереження активів	1								
СТАТИСТИКА ДВФКА		(в тисячах гривень)							
Порушення / недоліки	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К- ть	Сума операцій	К- ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К- ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями	1								
Неефективно							1		7.7

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 8

ОБ'ЄКТ АУДИТУ:	Надання адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки	БЮДЖЕТ:	ні
ПРОЦЕС:	Надання МУО	ПЕРІОД СКОЄННЯ (рік):	2018-2021

КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ

В Містобудівному кадастрі м. Києва відсутня інформація про частину виданих містобудівних умов та обмежень.

Встановлено випадки, коли видані Департаментом містобудування та архітектури містобудівні умови та обмеження не були внесені до Реєстру МУО, чим порушено вимоги частини 7 статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

ПРИЧИНИ

Неналежне виконання відповідальними посадовими особами ДМА своїх обов'язків.

Неналежний контроль за реєстрацією документів в містобудівному кадастрі та веденням реєстру містобудівних умов та обмежень.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)

Ускладнення проведення моніторингу будівництва зацікавленими особами, у т.ч. на предмет його законності.

Підвищення корупційних ризиків

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Порядком підготовки та надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкту будівництва, затверджений наказом Департаменту від 22.06.2021 № 671 визначено, що протягом двох робочих днів Служба містобудівного кадастру ДМА забезпечує оприлюднення МУО на порталі МІАС ЗМД МКК (Містобудівний кадастр). Необхідність реєстрації МУО в Містобудівному кадастрі також визначена п. 6.31 Положення про Департамент містобудування.

Вибіркою перевіркою своєчасності та повноти внесення до Містобудівного кадастру інформації про видані Департаментом містобудування та архітектури містобудівні умови та обмеження, було встановлено, що частина земельних ділянок, на які були видані МУО не містить інформації про це.

Так, на момент дослідження в Містобудівному кадастрі відсутня інформація про видані МУО від 25.03.2020 № 345, МУО від 17.05.2021 № 533, МУО від 01.06.2021 № 585, МУО від 01.07.2021 № 724, МУО від 17.09.2021 № 1195, МУО від 07.10.2021 № 1339, МУО від 27.10.2021 № 1415, МУО від 28.10.2021 № 1422, МУО від 09.11.2021 № 1525, МУО від 25.22.2021 № 1631, МУО від 26.11.2021 № 1637.

Слід зазначити, що відповідно до пункту 4 Положення про ведення Містобудівного кадастру, затвердженого Постановою КМУ від 25.05.2011 № 559 ведення містобудівного кадастру здійснюється за принципами: обов'язковості реєстрації та обліку в містобудівному кадастрі документів, необхідних для провадження містобудівної діяльності, єдності методології ведення містобудівного кадастру; актуальності, достовірності, повноти, цілісності, точності та обґрунтованості інформаційних ресурсів містобудівного кадастру; відкритості та доступності інформації з містобудівного кадастру, законності її одержання, поширення і зберігання; безперервності внесення до містобудівного кадастру відомостей про об'єкти містобудування, що змінюються.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що не внесення Службою містобудівного кадастру інформації про видані ДМА містобудівні умови та обмеження до Містобудівного кадастру порушують принципи його ведення та обмежують зацікавлених осіб в отриманні повної та своєчасної інформації щодо поточної містобудівної діяльності, у т.ч. з метою контролю за її законністю.

Крім того, вибіркою перевіркою повноти внесення виданих Департаментом містобудування та архітектури МУО до Реєстру містобудівних умов та обмежень було встановлено, що МУО, які були затверджені наказом від 09.03.2021 № 329 та наказом від 03.09.2020 № 953 не були внесені до даного Реєстру, чим порушено вимоги частини 7 статті 29 Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» та пункту 2 розділу II Порядку ведення реєстру містобудівних умов та обмежень, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.05.2017 № 135. Зазначаємо, що з 18.01.2022 необхідність ведення Департаментом містобудування реєстру МУО було скасовано, натомість реєстрація МУО здійснюється через електронний кабінет посадової особи уповноваженого органу містобудування та архітектури в Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва.

Вищевикладені факти свідчать про неналежне виконання своїх посадових обов'язків працівниками Служби містобудівного кадастру ДМА та відсутність дієвого контролю з боку керівника Служби містобудівного кадастру.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», Постанова КМУ від 25.05.2011 № 559 «Про містобудівний кадастр», Порядок підготовки та надання МУО, затверджений наказом Департаменту від 22.06.2021 № 671.

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Інформаційно-аналітична система забезпечення містобудівної діяльності "Містобудівний кадастр Києва", Реєстр МУО, розміщений на сайт ДМА

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Заступник директора Заступник директора Департаменту містобудування – начальник Служби містобудівного кадастру Святина В.А.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

АУДИТОРСЬКА ЗНАХІДКА № 9

ОБ'ЄКТ АУДИТУ:	Надання адміністративної послуги з видачі містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки	БЮДЖЕТ:	ні
ПРОЦЕС:	Надання МУО	ПЕРІОД СКОЄННЯ (рік):	2018-2021

КОРОТКИЙ ЗМІСТ ЗНАХІДКИ

Департаментом містобудування не передбачено надання адміністративної послуги «Внесення змін до містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки», надання якої визначено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523.

ПРИЧИНИ

Неналежне виконання відповідальними посадовими особами ДМА своїх обов'язків.

ВПЛИВ ЗНАХІДКИ (ризик, втрати)

Порушення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Витрачання Замовником додаткового часу та коштів для внесення змін до МУО.

ДЕТАЛІ ЗНАХІДКИ

Відповідно до частини 7 статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» Кабінет Міністрів України затверджує перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг.

Відповідно до Переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523 окрім послуги з надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, також передбачено надання адміністративної послуги «Внесення змін до містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки» (далі – Внесення змін до МУО).

В той же час, відповідно до інформації розміщеної на сайті ЦНАП та ДМА надання адміністративної послуги «Внесення змін до МУО» не передбачено і дана послуга станом на 31.12.2021 року Департаментом містобудування не надавалась, чим порушено вимоги статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги». Інформаційна та технологічна картки на адміністративну послугу «Внесення змін до МУО» ДМА не розроблені та не затверджені. Крім того, надання такої послуги не передбачено Переліком адміністративних послуг, які надаються через Департамент (Центр) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), затвердженим рішенням Київської міської ради від 28.07.2016 № 861/861 (далі – Рішення КМР № 861/861).

Як наслідок, Замовник який мав намір внести зміни до виданих йому МУО звертався до ДМА з заявою анулювати їх та видати нові, які б містили необхідні зміни.

На думку аудиторів, ігнорування ДМА вимог Закону України «Про адміністративні послуги» щодо надання адміністративної послуги «Внесення змін до містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки» обмежує права зацікавлених осіб (Замовників) та ускладнює процес внесення змін до МУО.

ПОВ'ЯЗАНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

Закон України «Про адміністративні послуги», Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», Розпорядження КМУ від 16.05.2014 р. N 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг».

ДОКУМЕНТИ, ДЕ ВИЯВЛЕНО ЗНАХІДКУ

Рішення КМР № 861/861, сайти ЦНАП (<https://kyivcnap.gov.ua>) та ДМА (<http://kga.gov.ua/>).

ВІДПОВІДАЛЬНІ ПРАЦІВНИКИ, ЩО ПРИЧЕТНІ ДО ЗНАХІДКИ

Заступник директора Заступник директора Департаменту містобудування – начальник Служби містобудівного кадастру Святиня В.А.

ПОЯСНЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРАЦІВНИКІВ

Департамент найближчим часом ініціює питання щодо внесення змін до додатку 1 «Перелік адміністративних послуг, які надаються через Департамент (Центр) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)» рішення Київської міської ради від 28.07.2016 № 861/861 «Про визначення переліків адміністративних послуг, які надаються через центри надання адміністративних послуг в місті Києві».

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зміст	Передбачити внутрішніми розпорядчими документами ДМА надання адміністративної послуги «Внесення змін до МУО», розробити та затвердити інформаційну та технологічну картку надання даної послуги.
Очікуваний результат	Повнота, прозорість та доступність надання адміністративної послуги з внесення змін до МУО.
Зміст	Ініціювати внесення змін до Рішення КМР № 861/861, доповнивши Перелік адміністративною послугою «Внесення змін до МУО».
Очікуваний результат	Повнота, прозорість та доступність надання адміністративної послуги з внесення змін до МУО.

СТАТИСТИКА МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ

(в тисячах гривень)

Категорія порушень	К-ть	Сума
Виконання контрольно-наглядових функцій, завдань, визначених актами законодавства	1	

СТАТИСТИКА ДВФКА

(в тисячах гривень)

Порушення / недоліки	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями	1								
Неефективно									

Зведені результати аудиторських знахідок

СТАТИСТИКА МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ (в тисячах гривень)

	К-ть	Сума
Відомості про виявлені недоліки/проблеми (всього), з них щодо:	61.00	0.00
Функціонування системи внутрішнього контролю	26.00	0.00
Виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах	1.00	0.00
Якість надання адміністративних послуг	9.00	0.00
Виконання контрольно-наглядових функцій, завдань, визначених актами законодавства	23.00	0.00
Використання та збереження активів	2.00	0.0

СТАТИСТИКА ДВФКА (в тисячах гривень)

Порушення / недоліки	К-ть порушень без суми	Без ризику втрат		З ризиком втрат			З втратами		
		К-ть	Сума операцій	К-ть	Сума операцій	в т.ч., потенційні втрати	К-ть	Сума операцій	в т.ч., оціночні втрати
З порушеннями	37	0	0	0	0	0	0	0	0
Неефективно	2	0	0	0	0	0	2	0	497

ВИСНОВОК

Містобудівні умови та обмеження, які формально мають повторювати вимоги містобудівної документації на місцевому рівні на конкретну земельну ділянку, на практиці надаються ДМА «в ручному режимі» та містять переважно посилання на державні будівельні норми, а не визначають реальних умови та обмежень, які мають встановлюватися містобудівною документацією, зокрема Планом зонування територій. На думку аудиторів, посилання на ДБН фактично вказує, що жодні містобудівні обмеження відсутні та відповідно видача таких МУО є пустою формальністю.

Основна з причин цього є не забезпечення виконання, Департаментом містобудування рішення КМР від 20.09.2012 № 69/8353 «Про розробку Плану зонування території міста Києва» та рішення КМР від 13.11.2013 №518/10006 «Про затвердження Міської програми створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві» в частині розроблення Плану зонування територій міста Києва, що в свою чергу призвело ряду суттєвих наслідків, що впливають на розвиток містобудування м. Києва.

Наразі, відповідно до законодавства, саме План зонування територій є містобудівною документацією, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених функціональних зон, а його відсутність позбавляє можливостей встановити обґрунтовані параметри об'єктів будівництва при видачі містобудівних умов та обмежень, допустимі види використання територій тощо, що призводить до безконтрольної забудови м. Києва, яка суперечить гармонійному та плановому розвитку території, спотворює характер середовища, призводить до надмірного ущільнення забудови та перевантаження інфраструктури, не забезпечує населення необхідною кількістю соціальних об'єктів, що робить місцевість неприйнятною для комфортного проживання; призводить до руйнування і знищення об'єктів культурної спадщини та зменшення рівня туристичної привабливості Києва.

Містобудівні умови та обмеження, які видаються за відсутності необхідної для цього містобудівної документації на місцевому рівні (насамперед, Плану зонування території), не можуть вважатися такими, що враховують державні та громадські інтереси при плануванні та забудові територій та інтереси власників будівель, що оточують місце будівництва, а тому порушують основи містобудування, визначені ст. 5 Закону України «Про основи містобудування» та ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». А отже, фактично наділяє посадових осіб ДМА частиною виключних повноважень місцевої ради, одночасно позбавляючи територіальну громаду її права на участь у плануванні території населених пунктів.

Аудитори вбачають високий ризик наявності конфлікту інтересів, так як ДМА є відповідальним за розробку Плану зонування територій, і в той же час, відсутність Плану зонування територій призводить до надмірного рівня дискреції посадових осіб ДМА та значних корупційних ризиків при наданні МУО, які на власний розсуд визначають можливість розміщення об'єкта на окремій ділянці й відповідні умови та обмеження забудови цієї ділянки. Таким чином, посадові особи ДМА фактично одноосібно визначають планувальну організацію та подальший шлях розвитку конкретної місцевості, одночасно позбавляючи територіальну громаду її права на участь у плануванні території населених пунктів.

Аудитом встановлені факти реалізації посадовими особами ДМА дискреційних повноважень у межах процедури надання МУО та оцінки заявлених намірів забудови «вимогам містобудівної документації на місцевому рівні», зокрема прийняття в ідентичних ситуаціях рішення як про відмову, так і про надання МУО або застосування різних підходів до змісту МУО. У той же час, при наданні МУО Департамент містобудування не встановлював відповідність на дату надання містобудівних умов та обмежень цільового та функціонального призначення земельної ділянки містобудівній документації на місцевому рівні, що свідчить про уникнення ДМА відповідальності за прийняття рішень про видачу МУО для забудови у випадку невідповідності цільового та функціонального призначення, таким чином, ДМА ухилився від своїх функціональних повноважень.

Крім того, відсутність Плану зонування центральної планувальної зони м. Києва дає можливість Забудовникам оскаржувати через суд окремі пункти розділу 5 «Планувальні обмеження» МУО та обмеження висотності будинків, які встановлює Департамент містобудування, якщо земельна ділянка потрапляє в межі Центральної планувальної зони, Історичного центру міста, Історичного ареалу тощо та призводить до того, що Забудовник отримує законну можливість забудови Центральної історичної зони міста Києва будинками висотою понад 27 м., уникає необхідність отримання висновку та дозволу у спеціально уповноважених органів згідно з Законом України «Про охорону культурної спадщини».

Зупинення з 2018 року робіт з розробки Планів зонування м. Києва містить значний ризик того, що на сьогодні вони могли втратити свою актуальність і потребуватимуть оновлення через прийняття в цей період значної кількості Детальних планів територій, змін законодавства, тощо.

В частині дослідження якості надання адміністративної послуги та дотримання пов'язаною з нею норм законодавства аудитори дійшли висновку, що Департаментом містобудування не забезпечено дотримання принципів відкритості та прозорості, доступності інформації про надання адміністративних послуг, доступності та зручності для суб'єктів звернень, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг відповідно до вимог статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги». Крім того, Департаментом містобудування та архітектури не передбачено надання адміністративної послуги «Внесення змін до містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки», надання якої визначено законодавством.

Відсутність в інформаційній картці адміністративної послуги «Надання МУО» актуальної та повної інформації щодо вимог до переліку та змісту документів, необхідний для отримання МУО; та нерегульованість окремих норм законодавства дає змогу посадовим особам ДМА на власний розсуд відмовляти у наданні МУО.

Як наслідок, Замовники МУО, зіштовхуючись з такими проблемами, як безпідставне необґрунтоване отримання листів-відмов, створення штучних бар'єрів, коли замовникам не вигідно вирішувати питання в правовому полі вимушені звертатися до організацій або фізичних осіб-«посередників», які за додаткову плату надають «допомогу з отримання необхідних містобудівних умов та обмежень».

У той же час, оскарження Замовником у суді безпідставної або необґрунтована відмови ДМА у наданні МУО, призвело до зайвих витрат бюджетних коштів за 2019-2022 рр. на загальну суму 489 331,14 грн.

Також, вибірковим аудитом було встановлено випадки відсутності в Містобудівному кадастрі м. Києва та Реєстрі МУО інформації про частину виданих містобудівних умов та обмежень., чим порушено вимоги частини 7 статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності та не забезпечено публічність, відкритість та доступність інформації про видані МУО та відповідні рішення про будівництво, які плануються реалізувати на території м. Києва.

Аудиторський звіт складено в одному примірнику на 56 аркушах та рекомендації на 5 аркушах.

Заступник директора Департаменту
внутрішнього фінансового контролю та
аудиту виконавчого органу Київської
міської ради (КМДА)



Олександр БОГУН

Начальник відділу з питань організації
системи внутрішнього контролю
Департаменту внутрішнього фінансового
контролю та аудиту виконавчого органу
Київської міської ради (КМДА)



Олександр ВОРОТНІЧЕНКО

ОЗНАЙОМЛЕНИЙ:

Директор Департаменту містобудування
та архітектури виконавчого органу
Київської міської ради (КМДА)
«20» січня 2023 року



Олександр СВИСТУНОВ

із зауваженнями

Обґрунтовані коментарі додаємо

РЕКОМЕНДАЦІЇ

за результатом внутрішнього аудиту: «Оцінка діяльності Департаменту культури в частині відповідності нарахування заробітної плати»

№	Рекомендовані заходи	Висновок (результат) аудиту/доказова база	Очікуваний результат
1	Провести оцінку відповідності та актуальності виконаних робіт з розробки Плану зонування територій, які були проведені з 2013 року на суму понад 11 млн. грн. Визначити можливість їх використання при подальшій розробці та затвердженні Планів зонування територій.	ДМА не забезпечено виконання рішення КМР від 20.09.2012 № 69/8353 «Про розробку Плану зонування території міста Києва» та рішення КМР від 13.11.2013 №518/10006 «Про затвердження Міської програми створення (оновлення) містобудівної документації у м. Києві», через не завершення процесу розробки Плану зонування територій м. Києва та фактичне призупинення таких робіт з 2018 року. Існує ризик, що роботи по розробці Плану зонування територій могли втратити свою актуальність і потребуватимуть оновлення.	Розробка та затвердження Планів зонування територій. Встановлення єдиних умов та обмежень (регламентів) забудови територій на основі затверджених планів зонування територій. Використання територій під час їх забудови з врахування державних, громадських та приватних інтересів.
2	Затвердити детальний план-графік розробки та затвердження Планів зонування територій, яким буде визначено послідовність дій та заходів, чіткі терміни (часові ресурси), відповідальні виконавці, необхідні ресурси, основні ризики та заходи відповідного реагування.	МУО, які надає Департамент містобудування містять переважно посилання на державні будівельні норми, а не визначають реальних обмежень, які мають встановлюватися містобудівною документацією. Через відсутність Плану зонування Центральної планувальної зони м. Києва планувальні обмеження, що стосуються забудови земельних ділянок, які знаходяться в межах історичного ареалу та Центральної планувальної зони, визнаються в суді безпідставними.	
3	Ініціювати внесення змін до Міської цільової програми «Комплексна програма реалізації містобудівної політики на 2019 - 2023 роки» відповідно до плану-графіку розробки та затвердження Планів зонування.	Високий ризик наявності конфлікту інтересів: ДМА є відповідальним за розробку Плану зонування територій, в той же час, відсутність Плану зонування територій призводить до надмірного рівня дискреції посадових осіб ДМА та значних корупційних ризиків при наданні МУО.	Усунення корупційних ризиків
4	Надати пропозиції до Антикорупційної програми ВО КМР (КМДА) про включення до неї корупційного ризику пов'язаного з відсутністю Плану зонування територій м. Києва		

№	Рекомендовані заходи	Висновок (результат) аудиту/доказова база	Очікуваний результат
5	<p>В Порядку підготовки, погодження та видачі МУО передбачити наступний порядок визначення наміру будівництва (функціонального призначення будівель) та відповідності цільового та функціонального призначення земельної ділянки містобудівній документації на місцевому рівні:</p> <ul style="list-style-type: none"> - використовувати Державний класифікаторі будівель та споруд ДК 018-2000 та керуватися таблицею співвідношення класифікаторів цільового призначення, переліків функціонального зонування територій та класифікатора будівель і споруд, що є Додаток № 3 до Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 681; - при неможливості класифікувати відповідно до Державного класифікатора будівель та споруд ДК 018-2000 зазначений Замовником МУО намір забудови (назву об'єкта будівництва), що в своє чергу не дає змогу встановити функціональне призначення забудови та підтвердити відповідність наміру забудови вимогам містобудівній документації, надавати відмову у видачі МУО. 	<p>Порядок підготовки та надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкту будівництва не встановлює вимоги до порядку визначення відповідності наміру забудови містобудівній документації в результаті чого посадові особи ДМА набувають дискреційних повноважень у межах процедури оцінки заявлених намірів забудови вимогам містобудівної документації, у т.ч. прийняття в ідентичних ситуаціях рішення як про відмову, так і про надання МУО</p> <p>Порушення містобудівної документації та законодавства через видачу МУО для проектування на території громадської забудови «багатофункціональних комплексів», що в подальшому дає змогу Забудовнику будувати житло на території громадської забудови.</p>	<p>Дотримання містобудівної документації та врахування інтересів громади м. Києва при визначенні відповідності намірів забудови містобудівній документації. Уникнення маніпуляцій з подальшим визначенням функціонального призначення будівлі на етапі проектування та будівництва</p>
6	<p>Деталізувати внутрішніми розпорядчими документами ДМА порядок та зміст заповнення того чи іншого розділу містобудівних умов та обмежень.</p>	<p>Порядок підготовки та надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкту будівництва не містить детальної інформації щодо порядку заповнення МУО та змісту його відповідних розділів, що призводить до застосування посадовими особами ДМА різних підходів до змісту МУО.</p>	<p>Встановлення та забезпечення дотримання єдиних підходів до змісту МУО та методики визначення відповідності намірів забудови містобудівній документації.</p>
7	<p>Впровадити додатковий внутрішній контроль за змістом (повнотою та відповідністю) заповнених розділів містобудівних умов та обмежень.</p>	<p>Окремі норми Закону № 3038-VI мають загальний і абстрактний характер.</p>	<p>Тлумачення чинних норм Закону №3038-VI дозволить</p>
8	<p>Звернутися до Міністерства юстиції України та Міністерства розвитку громад та територій України за</p>	<p>Окремі норми Закону № 3038-VI мають загальний і абстрактний характер.</p>	<p>Тлумачення чинних норм Закону №3038-VI дозволить</p>

№	Рекомендовані заходи	Висновок (результат) аудиту/доказова база	Очікуваний результат
	тлумаченням та роз'ясненнями норм Закону № 3038-VI, зокрема, щодо тлумачення «Наміру забудови», «Назви будівництва»; роз'яснення порядку визначення відповідності цільового та функціонального призначення земельної ділянки містобудівній документації на місцевому рівні, підстав відмови у видачі МУО тощо.		подолати існуючі в ньому прогалини та колізії, встановити дійсний зміст правових норм, що дозволить ДМА в подальшому найповніше і найефективніше приймати рішення в процесі надання МУО.
9	Передбачити внутрішніми розпорядчими документами ДМА надання адміністративної послуги «Внесення змін до МУО», розробити та затвердити інформаційну та технологічну картку надання даної послуги.	Департаментом містобудування та архітектури не передбачено надання адміністративної послуги «Внесення змін до містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки», надання якої визначено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523	Повнота, прозорість та доступність надання адміністративної послуги з внесення змін до МУО.
10	Ініціювати внесення змін до Рішення КМР № 861/861, доповнивши Перелік адміністративною послугою «Внесення змін до МУО».		
11	Розробити і затвердити оновлену Інформаційну картку адміністративної послуги «Видача МУО» зазначивши всю інформацію для Замовника, необхідну для отримання МУО та враховувавши усі діючі норми чинного законодавства України, що регулюють питання видачі МУО.	Відсутність в інформаційній картці надання адміністративної послуги з видачі МУО актуальної та повної інформації щодо надання такої послуги, ускладнює процес отримання Замовником містобудівних умов та обмежень, а також призводить до штучного створення підстав для відмови у видачі МУО з боку ДМА, що в свою чергу сприяє існуванню ринку приватних компаній, які надають на платній основі «допомогу з отримання містобудівних умов та обмежень».	Повнота, прозорість та доступність інформації щодо надання адміністративної послуги з видачі МУО (внесення змін до них) для всіх її учасників. Зменшення кількості відмов у видачі МУО. Мінімізація оскаржень в суді рішень ДМА та відповідно витрат бюджетних коштів.
12	Оновити Порядок підготовки та надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкту будівництва, затверджений наказом Департаменту від 22.06.2021 № 671, з врахуванням останніх змін до законодавства, які регламентують надання адміністративної послуги з видачі МУО та деталізувавши окремі його процеси, з метою зменшення	На сайті ДМА не зазначена інформація про порядок надання адміністративної послуги з видачі МУО та не розміщена Інформаційна картка,	

№	Рекомендовані заходи	Висновок (результат) аудиту/доказова база	Очікуваний результат
	дискреційних повноважень працівників ДМА, відповідальних за формування змісту МУО.	чим порушено вимоги частини 4 статті 8 Закону України «Про адміністративні послуги».	
13	Визначити розпорядчими документами посадових осіб відповідальних за актуалізацію документів, що регламентують порядок надання адміністративних послуг ДМА з видачі МУО та оприлюднення відповідної інформації.		
14	Після відновлення роботи сайту ДМА, розмістити у відповідному розділі актуальну та повну інформацію щодо надання адміністративної послуги з видачі МУО (в т.ч. внесення змін до них).		
15	Деталізувати в Інформаційній картці зміст та перелік інформації, що необхідно вказувати Замовнику в заяві (наприклад: рекомендація вказувати назву об'єкта будівництва відповідно класифікатора ДК 018-2000).	Через недотримання ДМА вимог статті 29 та статті 24 Закону № 3038-VI при прийнятті рішень про відмову у видачі МУО, такі рішення оскаржувалися Замовниками МУО в суді і визнавалися протиправними, що в подальшому призвело до зайвих витрат бюджетних коштів за 2019-2022 рр. на загальну суму 489 331,14 грн.	Підвищення якості надання адміністративної послуги. Зменшення кількості відмов у видачі МУО та їх оскаржень у суді. Зменшення зайвих витрат бюджетних коштів міста Києва.
16	Внутрішнім порядком передбачити порядок надання відмови у видачі МУО (вимоги до обґрунтування, перелік причин для надання відмови тощо).	Порушення містобудівної документації та законодавства через видачу МУО для проектування на території громадської забудови «багатофункціональних комплексів», що в подальшому дає змогу Замовнику будувати житло на території громадської забудови.	
17	Звернутися до Міністерства юстиції України та Міністерства розвитку громад та територій України за роз'ясненням щодо переліку критеріїв за якими ДМА має надавати відмову у видачі МУО згідно п.3 частини четвертої статті 29 Закону № 3038-VI через невідповідність намірів забудови земельної ділянки її функціональному призначенню, визначеному містобудівною документацією, а саме:	Неправомірні дії посадових осіб ДМА та неврегульованість окремих норм законодавства призвели до обмеження законних прав Замовників будівництва, створення ринку «посередницьких» компаній та зайвих витрат бюджетних коштів. Крім того, через недосконалість внутрішньої	

№	Рекомендовані заходи	Висновок (результат) аудиту/доказова база	Очікуваний результат
	<ul style="list-style-type: none"> • невідповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки • невідповідність намірів забудови Містобудівній документації • сукупність двох факторів: невідповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки та Містобудівній документації. <p>За результатом отримання роз'яснень внести відповідні критерії відмови в Порядок підготовки, погодження та видачі МУО.</p> <p>У разі неотримання чітких роз'яснень самостійно визначити та задокументувати такі критерії в Порядку підготовки, погодження та видачі МУО. На думку аудиторів, найбільш відповідним критерієм для відмови є сукупність двох факторів: невідповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки та Містобудівній документації</p>	<p>документації, що мала врегулювати неоднозначність окремих норм законодавства існує високий корупційний ризик.</p>	
18	<p>Внести до Реєстру МУО та Містобудівного кадастру м. Києва усі видані ДМА містобудівні умови та обмеження, відповідно до вимог п. 2 розділу II Порядку ведення реєстру містобудівних умов та обмежень, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.05.2017 № 135 та Порядку № 671.</p>	<p>В Містобудівному кадастрі м. Києва відсутня інформація про частину виданих містобудівних умов та обмежень.</p> <p>Встановлено випадки, коли видані Департаментом містобудування та архітектури містобудівні умови та обмеження не були внесені до Реєстру МУО, чим порушено вимоги частини 7 статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».</p>	<p>Отримання зацікавленими особами повної та своєчасної інформації щодо поточної містобудівної діяльності, у т.ч. з метою контролю за її законністю.</p>
19	<p>Впровадити ефективний контроль за повнотою та своєчасністю оприлюднення містобудівних умов та обмежень в Містобудівному кадастрі м. Києва.</p>		

Богун О.В. 