

**Результати планового аудиту з оцінки діяльності Департаменту містобудування та архітектури ВО КМР (КМДА) щодо ефективності процесу підготовки та видачі замовникам містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки» за період 2018-2022 рр.**

За результатами проведеного аудиту, аудитори дійшли висновку, що містобудівні умови та обмеження, які формально мають повторювати вимоги містобудівної документації на місцевому рівні на конкретну земельну ділянку, на практиці надаються Департаментом містобудування «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 Департаменту містобудування 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 Департамент містобудування є відповідальним за розробку Плану зонування територій, і в той же час, відсутність Плану зонування територій призводить до надмірного рівня дискреції посадових осіб Департаменту містобудування 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 Департаменту

містобудування 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 Департаменту містобудування 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 Департаментом містобудування відповідальності за прийняття рішень про видачу МУО для забудови у випадку невідповідності цільового та функціонального призначення, таким чином, Департамент містобудування ухилявся 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 аудиторі 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 Департаменту містобудування на власний розсуд відмовляти у наданні МУО.

Як наслідок, Замовники МУО, зіштовхуючись з такими проблемами, як безпідставне та 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 необґрунтованої відмови Департаментом містобудування у наданні МУО, призвело до зайвих витрат бюджетних коштів за 2019-2022 рр. на загальну суму 489 331,14 грн.

Також, вибіркоким 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.

За результатами аудиту з метою удосконалення аспектів діяльності Департаменту містобудування, стосовно яких проводився внутрішній аудит, та усунення порушень та недоліків, Департаментом надано 19 рекомендацій.

## МОНІТОРИНГ ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ

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

(Аудиторський звіт від 31.01.2023 № 070-6-07/3)

станом на 20.03.2023

№ п/п	Суттєвий недолік/Проблема	Рекомендовані заходи	Стан врахування рекомендацій	Фінансовий ефект (тис. грн.)	Економічний ефект (тис. грн.)	Причини невиконання рекомендацій
1	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	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.	Не враховано			Термін виконання до 25.04.2023
2	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. МУО, які надає Департамент	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.	Не враховано			Термін виконання до 25.04.2023
3	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.	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.	Не враховано			Термін виконання до 25.04.2023

4	<p>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.</p>	<p>Надати пропозиції до Антикорупційної програми ВО КМР (КМДА) про включення до неї корупційного ризику пов'язаного з відсутністю Плану зонування територій м. Києва</p>	<p>Виконано частково</p>			
5	<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>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"> <li>- 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;</li> <li>- 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.</li> </ul>	<p>Не враховано</p>			<p>Термін виконання до 25.04.2023</p>

6	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	Деталізувати внутрішніми розпорядчими документами ДМА порядок та зміст заповнення того чи іншого розділу містобудівних умов та обмежень.	Не враховано			Термін виконання до 25.04.2023
7		Впровадити додатковий внутрішній контроль за змістом (повнотою та відповідністю) заповнених розділів містобудівних умов та обмежень.	Не враховано			Термін виконання до 25.04.2023
8	Окремі норми Закону № 3038-VI мають загальний і абстрактний характер. Неврегульованість окремих норм законодавства	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.	Враховано частково			03.03.23 направлено лист до Міністру та Мінрозвитку з проханням надати роз'яснення
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.	Передбачити внутрішніми розпорядчими документами ДМА надання адміністративної послуги «Внесення змін до МУО», розробити та затвердити інформаційну та технологічну картку надання даної послуги.	Враховано			
10		Ініціювати внесення змін до Рішення КМР № 861/861, доповнивши Перелік адміністративною послугою «Внесення змін до МУО».	Враховано			
11	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	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	Враховано частково			Наказом від 03.03.23 № 125 затверджено інформаційну картку адміністративної послуги «Видача МУО». Не містить інформації про

	<p>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».</p> <p>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».</p>	України, що регулюють питання видачі МУО.				перелік об'єктів, на які МУО не надаються, не деталізовано інформацію щодо зазначення назви об'єкта будівництва (наміру забудови), можливі причини відмови у 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.	Не враховано			Термін виконання до 25.04.2023
13		Визначити розпорядчими документами посадових осіб відповідальних за актуалізацію документів, що регламентують порядок надання адміністративних послуг ДМА з видачі МУО та оприлюднення відповідної інформації.	Не враховано			В листі ДМА щодо стану врахування рекомендацій причина не виконання даної рекомендації не зазначена
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).	Не враховано			Термін виконання протягом 10 днів з моменту поновлення роботи сайту
15	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	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).	Не враховано			Термін виконання до 25.04.2023

16	<p>призвело до зайвих витрат бюджетних коштів за 2019-2022 рр. на загальну суму 489331,14 грн.</p> <p>Порушення містобудівної документації та законодавства через видачу МУО для</p>	<p>Внутрішнім порядком передбачити порядок надання відмови у видачі МУО (вимоги до обґрунтування, перелік причин для надання відмови тощо).</p>	Не враховано			Термін виконання до 25.04.2023
17	<p>проектування на території громадської забудови «багатофункціональних комплексів», що в подальшому дає змогу Забудовнику будувати житло на території громадської забудови.</p> <p>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 документації, що мала врегулювати неоднозначність окремих норм законодавства існує високий корупційний ризик.</p>	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• невідповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки</li> <li>• невідповідність намірів забудови Містобудівній документації</li> <li>• сукупність двох факторів: невідповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки та Містобудівній документації.</li> </ul> <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>	Не враховано			Термін виконання до 25.04.2023



18	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».	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.	Не враховано			Термін виконання до 25.04.2023
19		Впровадити ефективний контроль за повнотою та своєчасністю оприлюднення містобудівних умов та обмежень в Містобудівному кадастрі м. Києва.	Не враховано			Термін виконання до 25.04.2023