



КИЇВСЬКА МІСЬКА РАДА

Управління захисту прав та інтересів
територіальної громади міста Києва

вул. Хрещатик, 36, м. Київ, 01001, тел.: (044) 202 79 01

Контактний центр міста Києва: (044) 15 51, e-mail: court@kmr.gov.ua, сайт: kmr.gov.ua,
код ЄДРПОУ 22883141

21.03.2025 № 08/226-1370

На № 08/231-237/ПР від 13.03.2025

Заступнику міського голови –
секретарю Київської міської ради
Володимиру БОНДАРЕНКУ

Голові постійної комісії Київської
міської ради з питань регламенту,
депутатської етики та запобігання
корупції
Леонідові ЄМЦЮ

ВИСНОВОК

на проєкт рішення Київської міської ради від 13.03.2025 № 08/231-237/ПР
«Про внесення змін та доповнень до деяких рішень Київської міської ради
(щодо усунення корупційних ризиків під час розгляду проєктів рішень
Київської міської ради)»

У порядку статті 31¹ Регламенту Київської міської ради, затвердженого рішенням Київської міської ради від 04.11.2021 № 3135/3176 (зі змінами та доповненнями) в управлінні захисту прав та інтересів територіальної громади міста Києва опрацьовано поданий проєкт рішення. За результатом розгляду та в межах компетенції вважаємо за необхідне зазначити таке.

1. Загальні обставини та предмет регулювання проєкту рішення Київської міської ради.

Згідно з пояснювальною запискою до проєкту метою його прийняття є усунення корупційних ризиків під час розгляду проєктів рішень Київської міської ради.

Вказана мета реалізується через внесення відповідних змін та доповнень до Регламенту Київської міської ради, затвердженого рішенням Київської міської ради від 04.11.2021 № 3135/3176 та Положення про постійні комісії Київської міської ради, затвердженого рішенням Київської міської ради від 29.02.2024 № 7796/7837.

Проєкт рішення підготовлений, зокрема, відповідно до статей 140, 141 Конституції України, пункту 1 частини першої статті 26, частин тринадцятої та п'ятнадцятої статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статті 17 Статуту територіальної громади міста Києва, затвердженого рішенням Київської міської ради від 28.03.2002 № 371/1805.

2. Правовий аналіз відповідності проєкту рішення положенням законодавства та практиці Верховного Суду.

2.1. Як зазначено в пояснювальній записці до проєкту рішення, його підготовлено з метою усунення корупційних ризиків під час розгляду проєктів рішень Київської міської ради шляхом: реалізації «адміністративної черги» у частині розгляду проєктів рішень Київської міської ради; озвучення під час розгляду проєкту рішення Київської міської ради усіх пропозицій та рекомендацій, які надійшли до нього (за цих умов, не тільки депутатам та депутаткам Київської міської ради, але і суспільству буде зрозуміла суть та мотивація таких пропозицій або рекомендацій); унеможливлення корупційних ризиків уникнення «адміністративної черги» в частині розгляду проєктів рішень Київської міської ради.

Вказані цілі та завдання проєкту рішення, безсумнівно, відповідають принципам законності, гласності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, встановлених, зокрема, в ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування».

За своєю суттю вони спрямовані на оптимізацію реалізації зацікавленими особами прав на землю, що має на меті чіткіше регламентування дій Київської міської ради, її структурних підрозділів при розгляді відповідних заяв та клопотань та зменшення (уникнення) корупційних ризиків у сфері земельних відносин, що наразі є гострою проблемою, зважаючи на значний суспільний резонанс щодо цих питань.

Адже недовіра до місцевої влади є неприпустимою, враховуючи статус Київської міської ради як представницького органу територіальної громади м. Києва, який має діяти виключно в інтересах киян за їх безсумнівної підтримки.

У зв'язку з цим звертаємо увагу, що положення цього проєкту рішення мають відповідати положенням Конституції, законів України та за своїм змістом не суперечити їм.

2.2. Пунктом 3 проєкту рішення передбачено, що це рішення набирає чинності з дня його офіційного оприлюднення.

Звертаємо увагу, що в ч. 4 ст. 26 Регламенту Київської міської ради, затвердженого рішенням Київської міської ради від 04.11.2021 № 3135/3176 (далі – Регламент), визначено, що **проєкт рішення Київради нормативно-правового характеру повинен містити положення про оприлюднення та набрання ним чинності.**

Відповідно до ч. 5 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію.

Відповідно до ч. 3 ст. 44 Регламенту Рішення Київради нормативно-правового характеру підлягають офіційному оприлюдненню на офіційному вебсайті Київради та/або в комунальних аудіовізуальних (електронних) медіа, з

якими Київрада має відповідний договір, та/або в офіційному друкованому виданні не пізніше 30 календарних днів із моменту їх прийняття та набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо Київрадою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію.

Адміністративні акти Київради приймаються, набирають чинності, припиняють дію та виконуються з урахуванням вимог, установлених Законом України "Про адміністративну процедуру", зокрема в ст.ст. 74-75 вказаного Закону.

2.3. Проектом рішення пропонується передбачати у частині третій статті 26 Регламенту необхідність надання фотофіксації саме наявного на земельній ділянці, яка є об'єктом відповідного проекту рішення із земельних відносин, об'єкту або об'єктів нерухомого майна та надання інформації стосовно об'єкту або об'єктів нерухомого майна, саме: підстави виникнення права власності на майно; дату первинної реєстрації права власності на майно; належність майна до цілісних майнових комплексів; наявність у попереднього власника/власників майна належним чином оформлених прав користування земельною ділянкою, співвідношення площі земельної ділянки до площі майна та обґрунтування такого співвідношення.

Як зазначено в пояснювальній записці до проекту рішення, вказані пропозиції вносяться із метою фіксації на етапі подання проекту рішення Київської міської ради із земельних відносин наявності або відсутності на земельній ділянці об'єктів нерухомого майна, як обов'язкового елементу позаконкурсної передачі у користування або у власність відповідної земельної ділянки, а також розуміння співвідношення її площі із відповідним об'єктом (об'єктами) нерухомого майна.

Принагідно зазначаємо, що такі доповнення до Регламенту слід розглядати під призвою обов'язковості врахування Київською міською радою при прийнятті рішень висновки щодо застосування норм права, викладених у постановах Верховного Суду з аналогічних питань, адже проблеми, порушені у запропонованих змінах, неодноразово були предметом розгляд у судових інстанціях.

2.3.1. Зокрема, звертаємо увагу, що *у разі встановлення на етапі розгляду проекту рішення, що підстави виникнення права власності на майно не відповідають закону, це може свідчити, що такий об'єкт нерухомого майна є самочинно збудованим.*

Відповідно до ч. 1 ст. 376 Цивільного кодексу України житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно вважаються самочинним будівництвом, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи чи належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

Зокрема, ***прикладом самочинно побудованого майна може бути реєстрація права власності на підставі рішення суду.***

Судове рішення за загальним правилом не є підставою виникнення права власності. Відповідно до ч. 5 ст. 11 ЦК України цивільні права можуть виникати

з рішення суду лише у випадках, встановлених актами цивільного законодавства. Ні зазначеними вище нормами, ні нормою ст. 331 ЦК України не передбачено виникнення права власності на новостворений об'єкт нерухомості на підставі судового рішення.

Верховний Суд вказав, що ст. 392 Цивільного кодексу забезпечує здійснення захисту існуючого права власності, однак вона не є способом його набуття (постанова Верховного Суду від 22.05.2018 № 923/1283/16 та ін).

Дата первинної реєстрації права власності на майно також є важливим для з'ясування питання щодо можливого самочинного будівництва, адже відповідно до абзацу 3 п. 78 Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, документ, що відповідно до вимог законодавства засвідчує прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не вимагається в разі державної реєстрації права власності на індивідуальні (садибні) житлові будинки, садові, дачні будинки, господарські (присадибні) будівлі і споруди, прибудови до них, що закінчені будівництвом до 5 серпня 1992 року.

Однак в цьому питанні варто звернути увагу на позицію Верховного Суду, який у своїй постанові від 15.01.2021 року по справі №1540/3952/18 прийшов до наступних висновків:

«Індивідуальні (садибні) житлові будинки, садові, дачні будинки, господарські (присадибні) будівлі і споруди, збудовані у період до 5 серпня 1992 року, не підлягають проходженню процедури прийняття в експлуатацію.

Зазначений висновок узгоджується з правовою позицією висловленою Верховним Судом у постанові від 15 жовтня 2020 року у справі № 623/214/17.

Фактично єдиним документом, що засвідчує факт існування об'єкта нерухомого майна й містить його технічні характеристики, є технічний паспорт на такий об'єкт, виготовлений за результатом його технічної інвентаризації (лист Міністерства юстиції України від 23 лютого 2016 року № 8.4-35//18/1)».

Однак зазначені правила стосуються виключно житлових будинків і не поширюються на нежитлові будинки.

Таким чином, у разі зазначенні як підстави реєстрації об'єкта нерухомого майна довідки, що певні приміщення побудовані до 5 серпня 1992 року господарським способом, варто звернути увагу що це може бути законною підставою для реєстрації лише для житлових та садибних будинків тощо, а в у випадку реєстрації будь-яких нежитлових об'єктів підставою виникнення права власності мають бути визначені законодавством документи, як-то документ, що відповідно до вимог законодавства засвідчує прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта; технічний паспорт на об'єкт нерухомого майна; документ, що підтверджує присвоєння об'єкту нерухомого майна адреси та ін.

Теж саме стосується здійснення реконструкції об'єктів будівництва, без дозвільних документів, в результаті чого площа таких об'єктів значно збільшується.

Досліджуване питання є надзвичайно важливим, адже якщо об'єкт нерухомого майна має ознаки самовільно збудованого нерухомого майна, це

виключає можливість надання земельної ділянки в оренду для експлуатації та обслуговування такого майна, в позаконкурентний спосіб.

2.3.2. З'ясування факту наявності у попереднього власника/власників майна належним чином оформлених прав користування земельною ділянкою є також необхідним для правильного вирішення питання щодо прийняття рішення про надання таких земельних ділянок у власність/користування.

Адже за відсутності в попереднього власника належним чином оформлених прав користування землею, на якій розміщено нерухоме майно, положення ст. 120 Земельного кодексу України, ст. 377 Цивільного кодексу України у частині переходу прав на земельну ділянку до нового власника в тому ж обсязі застосуванню не підлягають (правовий висновок Великої Палати Верховного Суду, висвітлений у постанові від 20.07.2022 у справі №910/5201/19).

2.3.3. Також важливим при розгляді питання щодо передачі земельних ділянок є співвідношення площі земельної ділянки до площі майна та обґрунтування такого співвідношення, про що неодноразово зазначало управління в своїх висновках при розгляді конкретних проєктів рішень про надання земельних ділянок в оренду.

Адже в разі, якщо площа земельної ділянки, яку передбачається передати суб'єкту господарювання значно перевищує розмір розташованого на ній нерухомого майна, існують ризики скасування таких рішень Київської міської ради у судовому порядку.

Адже Верховний Суд критично ставиться до аналогічних рішень Київської міської ради.

Позиція Верховного Суду з цього питання викладена, зокрема, у постановах від 09.09.2021 у справі № 910/9049/20, від 01.07.2020 у справі № 910/9028/19, від 09.04.2020 у справі № 910/2942/19, від 14.01.2020 у справі № 910/4528/15-г, від 20.07.2022 у справі № 910/5201/19, від 21.03.2023 у справі № 910/1562/22, 03.10.2023 у справі № 918/1131/22, від 24.09.2024 у справі № 910/21998/21, від 08.10.2024 у справі № 910/212/21 та інших.

Також, згідно з позицією Великої Палати Верховного Суду, висловленої в постанові від 20 липня 2022 року у справі № 910/5201/19: **«Розмір земельної ділянки, необхідної для обслуговування розміщеного на ній майна, не є безмежним, оскільки в будь-якому випадку обумовлюється наявною у власника необхідністю використовувати майно за цільовим призначенням. З'ясування в такому випадку дійсного розміру земельної ділянки, яка має бути відведена власнику майна, забезпечує розумний баланс між індивідуальними та колективними інтересами, що зумовлює пропорційність втручання».**

Таким чином, обґрунтування такого співвідношення сприятиме підвищенню якості розгляду проєктів рішень із земельних питань та цілком відповідає вимогам законодавства та практиці Верховного Суду.

Враховуючи все вищезазначене, запропоновані зміни до ч. 3 ст. 26 Регламенту відповідають зазначеними вище нормам закону та практиці Верховного Суду та сприятимуть більш якіснішому попередньому розгляду проєктів рішень Київської ради з земельних питань.

2.4. У статті 30 Регламенту та у статті 29 Положення про постійні комісії Київської міської ради, затвердженого рішенням Київської міської ради від 29.02.2024 № 7796/7837 проєктом рішення пропонується передбачити, що рекомендації до проєктів рішень Київради з питань земельних відносин не можуть стосуватися зміни цільового призначення та/або цільового використання в частині здійснення нового будівництва та/або збільшення розміру земельної ділянки, якщо така земельна ділянка передається у власність або користування поза конкурсною процедурою.

Як зазначено в пояснювальній записці до проєкту рішення, така пропозиція вноситься із метою унеможливлення настання корупційних ризиків під час розгляду проєктів рішень Київради з питань земельних відносин на засіданнях постійних комісій Київської міської ради.

Принагідно зазначаємо, що порядок встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок чітко встановлений на законодавчому рівні.

Зокрема, відповідно до частин 1, 2 ст. 20 Земельного Кодексу України при встановленні цільового призначення земельних ділянок здійснюється віднесення їх до певної категорії земель та виду цільового призначення.

Віднесення земельних ділянок до певної категорії та виду цільового призначення земельних ділянок здійснюється щодо земельних ділянок, якими розпоряджаються Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, - **за рішенням відповідного органу.**

Відповідно до ч. 4 ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» **зміна цільового призначення земельної ділянки допускається виключно за умови дотримання правил співвідношення між новим видом цільового призначення земельної ділянки та видом функціонального призначення території, визначеного відповідною містобудівною документацією на місцевому рівні**, крім випадків, визначених частиною третьою статті 20 Земельного кодексу України.

Відповідно до ч. 3 ст. 20 Земельного кодексу України категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки визначаються в межах відповідного виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженим комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади або генеральним планом населеного пункту.

У постановях Верховного Суду від 20 липня 2022 року у справі № 640/18400/18, від 18 жовтня 2023 року у справі № 910/20745/20 сформовано правовий висновок, згідно з яким наміри щодо використання земельної ділянки в межах певної категорії земель мають відповідати містобудівній документації та документації із землеустрою.

Відповідно до ч. 5 ст. 20 Земельного кодексу України класифікатор видів цільового призначення земельних ділянок, видів функціонального призначення територій та співвідношення між ними, а також правила його застосування з визначенням категорій земель та видів цільового призначення земельних ділянок, які можуть встановлюватися в межах відповідної функціональної зони, затверджуються Кабінетом Міністрів України. Зазначені класифікатор та

правила використовуються для ведення Державного земельного кадастру і містобудівного кадастру.

Віднесення земельних ділянок до певних категорії та виду цільового призначення земельних ділянок має відповідати класифікатору та правилам, зазначеним в абзаці першому цієї частини.

Отже, зміна цільового призначення земельної ділянки не може відбуватися на підставах, інакших, ніж це передбачено земельним законодавством, а тому запропоновані зміни є такими, що не суперечать положенням Земельного кодексу України.

2.5. Проектом рішення передбачено доповнення Регламенту новою статтею 31² щодо обов'язковості врахування судових рішень, висновків Верховного Суду та рішень Європейського суду з прав людини під час попереднього розгляду проєктів рішень Київради.

Принагідно зазначаємо, що відповідно до ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» **висновки щодо застосування норм права, викладені у постановях Верховного Суду є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, а тому запропоновані в проєкті рішення зміни повністю відповідають принципу законності, як одного з ключових принципів місцевого самоврядування** (затвердженого, зокрема в ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування»).

Щодо рішень Європейського суду з прав людини маємо зазначити таке.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (Європейська конвенція з прав людини), яка ратифікована Україною 17 липня 1997 р., а також додаткові протоколи до неї (всі з яких ратифіковані Україною), підлягає застосуванню в Україні як частина її національного законодавства згідно із статтею 9 Конституції України. Вона має вищу юридичну силу по відношенню до всіх актів національного законодавства, за винятком Конституції України.

Відповідно до Статті 46 Конвенції, держави-учасниці зобов'язуються виконувати остаточні рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у будь-яких справах в яких вони є сторонами. Аналогічне положення міститься в ч. 1 ст. 2 Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини". **Таким чином, безумовно обов'язковими для виконання є лише рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), ухвалені у конкретній справі щодо даної країни.**

Водночас, гарантування прав, передбачених Конвенцією, неможливе без використання тлумачення Конвенції, що надається ЄСПЛ в його справах.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини", суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права.

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України), суди при вирішенні справи керуються принципом верховенства права, частиною якого є визнання найвищої цінності прав людини, що визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Відповідно до ч. 2 ст. 6

КАС України, суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Аналогічні положення містяться в інших процесуальних кодексах.

Відповідно до п. 1 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25.06.2009 № 1, суди повинні застосовувати практику Європейського суду з прав людини як джерело права.

Разом з тим, ***Конвенція та рішення ЄСПЛ в обов'язковому порядку мають враховуватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування при прийнятті своїх управлінських рішень, однак на пряму закон не зобов'язує органи влади, окрім судів, та органи місцевого самоврядування застосовувати їх як джерело права.***

2.6. Проектом рішення запропоновано внести зміни до частин першої та шостої статті 30, частини п'ятої статті 32, частини першої статті 35 Регламенту Київської міської ради, затвердженого рішенням Київської міської ради 04.11.2021 № 3135/3176 щодо розгляду проектів рішень, в порядку надходження відповідно до дати його реєстрації.

Відповідно до пояснювальної записки до проекту рішення, вказана пропозиція унеможливить корупційний ризик уникнення «адміністративної черги» в частині розгляду проектів рішень Київської міської ради.

Варто зазначити, що ***вказаний принцип має в своїй основі об'єктивний критерій - черговість надходження проектів, а тому його застосування у земельних правовідносинах не є свавільними і має раціональне підґрунтя.***

Разом з тим, звертаємо увагу на правову позицію Верховного Суду, висловлену у постанові Верховного Суду у складі судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду від 18 травня 2022 року у справі № 154/3345/16 щодо такої правової проблеми як правомірність підходу органу місцевого самоврядування при вирішенні питання про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою особі, яка раніше в порядку черговості звернулась до цього органу з відповідним клопотанням та одночасною відмовою іншій особі у наданні такого дозволу у зв'язку з тим, що така особа подала заяву пізніше, тобто щодо рішення ради надавати земельні ділянки згідно зі списком черговості.

Вирішуючи зазначену правову проблему, Верховний суд сформулював висновок про незаконність відмови у наданні дозволу у зв'язку з відведенням земельної ділянки іншій особі та вказав, що ***надання ділянки згідно зі списком черговості не є підставою для відмови у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, вичерпний перелік яких передбачено частиною сьомою статті 118 ЗК України.***».

Також у постанові від 27.02.2018 у справі № 545/808/17 Верховний Суд погодився з тим, що «чинним законодавством не передбачено право сільської ради відступати від положень ст.118 Земельного кодексу України, в тому числі не передбачено й прийняття сільською радою рішення про відмову у задоволенні вимоги, порушеної в заяві про надання дозволу на розробку проекту землеустрою, у зв'язку з відведенням земельної ділянки іншій особі».

Таким чином, при вирішенні питання про розгляд проєктів рішень, постійні комісії Київської міської ради повинні враховувати зазначену вище правову позицію Верховного Суду зі схожих по змісту правовідносин та ***окрім принципу черговості, при вирішенні земельних питань по суті, керуватися також принципами добросовісності, правомірності та «належного урядування»*** (встановленого Європейською конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини та конкретизованого у рішеннях Європейського суду з прав людини).

Враховуючи вищезазначене, можемо виснувати, що **принцип включення проєктів рішення до порядку денного на пленарних засіданнях Київської міської ради в порядку надходження відповідно до дати їх реєстрації є прийнятним та базується на об'єктивних критеріях, а тому не суперечить загальним засадам здійснення місцевого самоврядування.**

4. Висновок

Враховуючи наведене, проєкт рішення Київської міської від 13.03.2025 № 08/231-237/ПР в цілому відповідає зазначеними вище нормам закону та практиці Верховного Суду та може бути рекомендованим до розгляду на пленарному засіданні сесії Київської міської ради.

З повагою

начальник управління

Сергій ТХОРИК

Інформація про електронні підписи (ЕП)

№ документа 08/12513

Дата реєстрації 21.03.2025

Документ зареєстровано у картотеці:

Вхідна

Вид документа:

Експертний висновок

Стислий зміст:

ВИСНОВОК на проєкт рішення Київської міської ради від 13.03.2025 № 08/231-237/ПР «Про внесення змін та доповнень до деяких рішень Київської міської ради (щодо усунення корупційних ризиків під час розгляду проєктів рішень Київської міської ради)».

Кількість файлів: 2

Кількість ЕП: 2



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД ІТС ЄПК

Київська міська рада
21.03.2025 № 08/12513

Перелік електронних підписів

ПІБ	Дати і час нанесення ЕП	Погодження	Час останнього нанесення ЕП
Бондаренко Володимир Володимирович Кількість ЕП: 1	21.03.2025 18:08:17 ;	21.03.2025 18:08:12 Розглянув;	21.03.2025 18:08:17 
Тхорик Сергій Миколайович Кількість ЕП: 1	21.03.2025 14:33:12 ;		21.03.2025 14:33:12 