

ЗАУВАЖЕННЯ **до проекту Закону України про внесення змін** **до деяких законів України щодо першочергових** **заходів реформування сфери містобудівної діяльності**

У Головному юридичному управлінні розглянуто проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності (реєстр. № 7282), підготовлений **Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування** для розгляду в другому читанні, та висловлюються такі зауваження.

Окремі положення законопроекту не враховують вимог Конституції та законів України, а також правової позиції Конституційного Суду України, викладеної у відповідних рішеннях.

1.

Низка положень законопроекту не відповідає конституційним принципам верховенства права та визначенню України правовою державою (статті 1 та 8 Конституції України), однією з основних умов реалізації яких є права визначеність.

Принцип правової визначеності передбачає, насамперед, ясність та недвозначність викладення правових приписів, відсутність внутрішніх суперечностей, дублювань у нормативно-правовому акті та узгодженість з іншими законами.

Зокрема такі:

- змінами до статті 9 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" передбачається, що *"центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури, може бути замовником робіт з національної стандартизації за рахунок коштів державного бюджету"*.

Оскільки

- згідно з положеннями частини третьої статті 29 Закону України "Про стандартизацію" "замовниками послуг з виконання робіт з національної стандартизації за рахунок коштів Державного бюджету України є центральні органи виконавчої влади", вважаємо, що слова *"за рахунок коштів Державного бюджету"* є зайвим дублюванням положень чинного Закону України "Про стандартизацію";
- згідно з пунктом 9 частини третьої статті 15² Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" в редакції законопроекту передбачається, що програма комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) включає пропозиції щодо будівництва нових об'єктів замість тих, що зазнали пошкодження або зруйновані, із визначенням застосування проектів повторного використання (підпункт 4 пункту 3 розділу I законопроекту).

Крім того,

- відповідно до пункту 9 розділу I законопроекту, за яким планується доповнити статтю 31 чинного Закону частиною дев'ятою, передбачається, що *"порядок розроблення, проведення експертизи та застосування проектів повторного використання у будівництві встановлюється Кабінетом Міністрів України"*. Проте законопроект не містить визначення терміну та змісту *"проектів повторного використання у будівництві"*;
- у пункті 9³ розділу V "Прикінцеві положення" Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" в редакції законопроекту *на Кабінет Міністрів України покладається визначення переліку та обсягу відомостей, які зазначаються у запиті про надання висновку про можливість/неможливість розміщення на земельній ділянці відповідного об'єкту. Водночас, у цьому ж пункті наводиться перелік відомостей, які має містити такий запит (реквізити рішення Київської міської, обласної військової адміністрації та відомості, визначені пунктами 1-9 частини п'ятої статті 29 цього Закону), що свідчить про внутрішню неузгодженість положень законопроекту;*
- у законопроекті вживається термін *"логістичні центри"*, який слід було б для приведення його у відповідність з чинним законодавством замінити терміном *"мультимодальний термінал"* або *"виробничо-перевантажувальний комплекс"*.

2.

Згідно з абзацом третім частини третьої статті 9 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" в редакції законопроекту

передбачається віднести до компетенції Кабінету Міністрів України повноваження щодо встановлення порядку застосування національних стандартів для будівельної продукції, що надається на ринку та не охоплюється або не повністю охоплюється національними стандартами для цілей застосування Закону України "Про надання будівельної продукції на ринку".

По суті,

зазначеними положеннями передбачається за наявності базового закону повторно врегулювати певну сферу відносин підзаконними нормативно-правовими актами, що може призвести до довільного застосування положень чинного Закону та не виключає необмеженості тлумачення цих положень у правозастосовній практиці.

3.

Законопроектом пропонується доповнити Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" новими статтями 15¹ та 15² щодо **програм комплексного відновлення**.

Звертаємо увагу, що

зазначені статті містять внутрішню неузгодженість, оскільки водночас наводять перелік відомостей, які повинна містити відповідна програма (частина третя статті 15¹ та частина третя статті 15²) та покладають на Кабінет Міністрів України визначення змісту таких програм (частина сьома статті 15¹ та частина сьома статті 15²).

Зазначені положення не узгоджуються з проголошеним Основним Законом України принципом правової визначеності (*недвозначність, внутрішня узгодженість нормативних положень та відсутність суперечностей з іншими приписами законами*), який є невід'ємною складовою верховенства права та визнання України правовою державою (статті 1 та 8 Конституції України).

Крім того,

на Кабінет Міністрів України покладається повноваження щодо визначення порядку затвердження програм комплексного відновлення (частина сьома статті 15¹ та частина сьома статті 15²), тоді як відповідні програми затверджуються обласною радою (частина четверта статті 15¹) та відповідною сільською, селищною, міською радою (частина четверта статті 15²).

Тобто

за логікою законопроекту

- рішення органів місцевого самоврядування мають прийматися в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України,

що не враховує положень статті 140 Конституції України, за якою

- місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України... Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом.

Аналогічні зауваження стосуються

- визначення Кабінетом Міністрів України порядку затвердження сільським, селищним, міським головою або керівником військової адміністрації схеми розміщення (підпункт 5 нового пункту 9² розділ V "Прикінцеві положення" Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності").

4.

Згідно з частиною восьмою статей 15¹ та 15² Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" в редакції законопроекту передбачається, що програми комплексного відновлення області та території територіальної громади (її частини) не підлягають стратегічній екологічній оцінці, розгляду архітектурно-містобудівною радою.

Разом з тим, ці програми, зокрема,

- **включають пропозиції щодо доцільності зміни функціонального призначення окремих територій області** (які мають вплив на інтереси декількох територіальних громад) **з обґрунтуванням та врахуванням існуючої містобудівної ситуації та наявної містобудівної документації,**

а також

- щодо внесення змін або розробки містобудівної документації на місцевому рівні, які мали б бути предметом стратегічної екологічної оцінки, що є обов'язковою для цих видів планованої діяльності у

процесі прийняття рішень відповідно до частини першої статті 2 Закону України "Про стратегічну екологічну оцінку" та частини третьої статті 3 Закону України "Про оцінку впливу на довкілля".

Передбачене законопроектом

- скасування вимоги щодо проведення стратегічної екологічної оцінки може призвести до неврахування наслідків забудови для життя і здоров'я громадян, а також звуження права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, гарантованого частиною першою статті 50 Конституції України.

5.

Згідно з пунктом 9³ розділу V "Прикінцеві положення" Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" в редакції законопроекту допускається під час дії правового режиму воєнного стану на території, на якій його введено, встановлення та зміна цільового призначення земельної ділянки без дотримання правил співвідношення між видом цільового призначення земельної ділянки та видом функціонального призначення території, визначеним відповідною містобудівною документацією.

Вважаємо, що

- зазначені зміни не відповідають предмету регулювання цього Закону, на відміну від Земельного кодексу України, відповідно до частини першої статті 3 якого "земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами".

Крім того,

- зазначене питання пропонується врегулювати у проекті Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану" (реєстр. №7289),

про що свідчать положення цього законопроекту та відповідні посилання, а саме

- "особливості передачі у користування, встановлення, зміни цільового призначення земельних ділянок... визначаються пунктом 27 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу

України, а **особливості будівництва (нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту)** таких об'єктів - Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Таким чином,

- зміни до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" в цій частині містять дублюючі положення з іншого законопроекту, які, крім того, не є предметом регулювання цього Закону.

6.

Слід окремо зазначити, що

- зміни до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" **включають посилання на неіснуючі структурні одиниці чинних законів України,**

а саме

- посилання на пункт 11¹ Розділу XII "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про внутрішній водний транспорт" та посилання на статтю 43 Закону України "Про транспорт" (пункт 9³ розділу V "Прикінцеві положення").

Звертаємо увагу, що

- доповнення зазначеними пунктом/статтею цих законів України передбачається проектом Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану" (реєстр. № 7289).

У зв'язку з цим вважаємо, що

з метою уникнення правових колізій

- цей законопроект за реєстр. № 7282 мав би бути прийнятий та опублікований **після прийняття та опублікування проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану"** (реєстр. № 7289).

7.

У змінах до Закону України "Про надання будівельної продукції на ринку" пропонується визначити цей Закон **технічним регламентом**.

Однак,

- за термінологією Закону України "Про технічні регламенти та оцінку відповідності" технічний регламент - це нормативно-правовий акт, в якому визначено характеристики продукції або пов'язані з ними процеси та методи виробництва, включаючи відповідні адміністративні положення, додержання яких є обов'язковим.
- Він може також включати або виключно стосуватися вимог до термінології, позначень, пакування, маркування чи етикетування в тій мірі, в якій вони застосовуються до продукції, процесу або методу виробництва.

Тому

- запропонована законопроектом редакція преамбули Закону України "Про надання будівельної продукції на ринку" не відповідає змістовному наповненню, передбаченому для такого нормативно-правового акта як технічний регламент,

оскільки

- сам Закон України "Про надання будівельної продукції на ринку" містить невластиві технічному регламенту статті щодо визначення правових, організаційних засад введення в обіг або надання будівельної продукції на ринку, вирішення спорів між органами з визначення технічної прийнятності, відповідальності за порушення у сфері надання будівельної продукції на ринку.

8.

Змінами до Закону України "Про надання будівельної продукції на ринку" пропонується доповнити його

новою статтею 46, за змістом якої

- "суб'єкти господарювання, які виготовляють будівельну продукцію, несуть відповідальність у вигляді штрафу за надання на ринок будівельної продукції, яка не відповідає вимогам цього Закону, – у розмірі ста двадцяти шести прожиткових мінімумів для працездатних осіб".

Звертаємо увагу, що

- притягнення до відповідальності зазначених суб'єктів господарювання буде унеможливлено, оскільки поданий законопроект не містить відповідного механізму реалізації зазначених норм,

а саме:

- що є підставою для розгляду зазначених справ, хто і в які строки розглядає такі справи, який порядок і строки сплати штрафів тощо.

Відтак,

- встановлення відповідальності за відсутності належного порядку накладення фінансових санкцій та стягнення штрафів свідчить про незавершеність механізму правового регулювання, що суперечить приписам статті 19 Конституції України, а також не враховує правової позиції Конституційного Суду України, висловленої у рішенні від 30 травня 2001 року за №7-рп/2001 року (справа про відповідальність юридичних осіб), за яким неповнота законодавчого регулювання суспільних відносин не відповідає конституційному визначенню України як правової держави.

9.

Слід також зауважити, що

- до тексту законопроекту, який підготовлений до розгляду в другому читанні, всупереч вимогам частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України внесено зміни, які не були предметом розгляду під час його прийняття Верховною Радою України в першому читанні.

Зокрема,

- згідно з пунктом 2 розділу II "Прикінцеві положення" встановлюється, що з 1 березня 2022 року на період дії воєнного стану в Україні до завершення місяця, в якому воєнний стан, введений Указом Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні", буде припинено чи скасовано, зупиняється дія частини четвертої статті 26 Регламенту

Верховної Ради України, затвердженого Законом України "Про Регламент Верховної Ради України", та частини п'ятої статті 33 Закону України "Про статус народного депутата України".

Крім того,

- зазначені зміни не відповідають предмету регулювання цього законопроекту.

Узагальнюючий висновок

- законопроект потребує доопрацювання з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України, за якою у разі якщо висновки юридичної експертизи та редакційного опрацювання містять зауваження до законопроекту, підготовленого до другого читання чи повторного другого читання, головний комітет може розглянути на своєму засіданні пропозиції (поправки) членів комітету, підготовлені з урахуванням таких висновків.

Заступник керівника

Головного управління

В. МІЛОВАНОВ