

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності"

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Сфера містобудівної діяльності є однією із ключових у народному господарстві. Від неї залежить рівень добробуту громадян-споживачів, інвесторів-забудовників та держави в цілому.

Відповідно до аналітичного звіту щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні, підготовленого Центром політики-правових реформ, серед найбільш корумпованих "дозвільних органів" в Україні підприємці називають саме ті, в яких об'єднано функції з видачі дозволів (адміністративних послуг) з інспекційними функціями.

Разом з цим, на сьогодні виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, обов'язкових до виконання стандартів поєднано в одному центральному органі виконавчої влади.

Дозвільну діяльність у сфері будівництва експерти та правоохоронці вважають основним джерелом корупції в будівельній галузі, оскільки на стадії надання документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів фіксується найбільша кількість зловживань та порушень. Система державного архітектурно-будівельного контролю в Україні є і залишається однією з найкорумпованіших, потребує повного перезавантаження та проведення реформи, яку ініціював Президент України.

Світовий досвід показує, що немає ліпшого способу боротьби з корупцією, ніж створення конкурентного прозорого ринкового середовища, розумна регуляція та автоматизація надання послуг у відповідній сфері.

Тому важливим аспектом реформування містобудівної сфери є:

побудова прозорості, ефективної системи управління, поетапне послаблення механізмів державного управління, як невід'ємної умови для забезпечення стійкого соціально-економічного зростання;

побудова якісної системи державного містобудівного контролю і нагляду, залучення юридичних осіб приватного сектору економіки до здійснення містобудівного контролю та їхнього функціонального поєднання.

Враховуючи зазначене, розроблено проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності" (далі – проект Закону), який спрямований на комплексне реформування сфери містобудування, що дозволить запровадити концептуально нову прогресивну модель державного управління у галузі.

Разом з тим, проект Закону є першим етапом реформи. Наступний – внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення персональної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

Для врегулювання питань, пов'язаних з фінансовим забезпеченням надання адміністративних послуг з державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності та наповнення державного і місцевих бюджетів, одночасно вноситься проект Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів за державну реєстрацію у сфері містобудівної діяльності".

2. Мета і завдання прийняття законопроекту

Метою і завданнями прийняття законопроекту є забезпечення реалізації реформи державного регулювання у сфері містобудівної діяльності шляхом зниження корупційних ризиків при наданні адміністративних послуг, забезпечення державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності державними реєстраторами, публічності надання таких послуг, побудова прозорості та ефективної системи містобудівного контролю і державного містобудівного нагляду, застосування принципу альтернативності вибору органу з містобудівного контролю, посилення контролю за самочинним будівництвом виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, удосконалення норм про відповідальність у сфері містобудування.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Законопроектом пропонується внесення змін до шести кодексів України – Земельного кодексу України, Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, та до двадцяти одного закону України – "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи", "Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні", "Про основи містобудування", "Про нотаріат", "Про страхування", "Про звернення громадян", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про архітектурну діяльність", "Про страховий фонд документації України", "Про автомобільні дороги", "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", "Про будівельні норми", "Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів", "Про регулювання містобудівної діяльності", "Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності", "Про Державний земельний кадастр", "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень", "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань", "Про виконавче провадження", "Про оцінку впливу на довкілля", "Про надання будівельної продукції на ринку".

Основними положеннями законопроекту передбачається:

1) удосконалення питань, пов'язаних з розробкою проектної документації на будівництво об'єкта та її експертизою. Зокрема:

врегулюються питання внесення проектної документації на будівництва об'єкта та відомостей про неї до Реєстру будівельної діяльності Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (далі – Реєстр будівельної діяльності);

запроваджується перевірка проектної документації на будівництво об'єкта та відомостей про неї на їх повноту, відповідність формату, логічність та достовірність автоматично програмними засобами Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (далі – електронна система);

розширюється перелік інформації, яка перевіряється під час експертизи проектної документації на будівництво об'єкта (наприклад, додатково буде перевірятися відповідність намірів забудови цільовому призначенню земельної ділянки; наявність/відсутність у об'єкта статусу пам'ятки культурної спадщини або щойно виявленого об'єкта культурної спадщини);

експертні організації, які здійснюватимуть експертизу проектної документації на будівництво об'єкта, підлягатимуть реєстрації та обов'язковому страхуванню цивільно-правової відповідальності;

2) запровадження державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності (права на виконання підготовчих та будівельних робіт, зміни у відомостях про таке право, зупинення, поновлення, припинення права на виконання підготовчих та будівельних робіт, завершення підготовчих робіт з демонтажу (знесення) об'єкта нерухомого майна (будинку, будівлі, споруди), прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів) шляхом внесення про це запису до Реєстру будівельної діяльності автоматично програмними засобами електронної системи чи державним реєстратором у сфері містобудівної діяльності. При цьому значно розширюється перелік адміністративних послуг, пов'язаний з отриманням права на виконання підготовчих та будівельних робіт та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, які надаються автоматично з використанням електронної системи. Одночасно скасовується отримання документів дозвільного характеру для отримання права на будівництво та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів;

3) покладення повноважень з державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності на державних реєстраторів у сфері містобудівної діяльності:

нотаріусів;

посадових осіб виконавчого органу сільської, селищної або міської ради, Київської, Севастопольської міської, районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації, на яких покладено повноваження державного реєстратора речових прав на нерухоме майно;

посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань містобудівного контролю – щодо об'єктів, на які

поширюється дія Закону України "Про державну таємницю", а також щодо реєстраційних дій, з яких прийнято рішення за наслідками адміністративного оскарження;

4) неможливість здійснення замовниками будівництва державної реєстрації права на виконання будівельних робіт, якщо особи, які здійснюють авторський та технічний нагляд, уповноважені особи з містобудівного контролю (у разі якщо містобудівний контроль здійснюється такими особами), не підтвердять з використанням Реєстру будівельної діяльності, що вони здійснюють відповідно авторський та технічний нагляд або містобудівний контроль на певному об'єкті будівництва;

5) розмежування повноважень органів містобудівного контролю та містобудівного нагляду. Зокрема органами з містобудівного контролю будуть:

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань містобудівного контролю. Здійснюватиме містобудівний контроль щодо вичерпного переліку об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з значними (СС3) наслідками (підвісні залізниці, злітно-посадкові смуги, мости, естакади, шляхопроводи, тунелі та метро та ін.); об'єктів, на інформацію щодо яких поширюється дія Закону України "Про державну таємницю"; об'єктів, замовниками будівництва яких є державні органи, органи місцевого самоврядування; пам'яток культурної спадщини національного значення, занесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України;

виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Здійснюватимуть містобудівний контроль щодо об'єктів самочинного будівництва; об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1), середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками (крім об'єктів, містобудівний контроль щодо яких здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань містобудівного контролю) - у разі якщо замовником будівництва обрано органом з містобудівного контролю відповідний виконавчий орган сільської, селищної, міської ради;

уповноважені особи з містобудівного контролю. Здійснюватимуть містобудівний контроль щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1), середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками (крім об'єктів, містобудівний контроль щодо яких здійснюватиметься вищезазначеними органами) – у разі якщо замовником будівництва обрано органом містобудівного контролю відповідну уповноважену особу з містобудівного контролю. Уповноважені особи з містобудівного контролю підлягатимуть реєстрації та обов'язковому страхуванню цивільно-правової відповідальності.

Новизною законопроекту є застосування принципу альтернативності вибору, за яким замовник будівництва щодо низки об'єктів будівництва вправі сам обирати орган з містобудівного контролю.

Функції з державного містобудівного нагляду виконуватиме центральний

орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва, містобудування та архітектури;

6) змінення підходів до державного містобудівного нагляду.

Об'єктами нагляду будуть центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань містобудівного контролю, уповноважені особи з містобудівного контролю, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань містобудівного контролю, уповноважені органи містобудування та архітектури, експертні організації, саморегулювні організації у сфері архітектурної діяльності, виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури.

Ініціювання перевірки щодо об'єктів нагляду у рамках здійснення державного містобудівного нагляду може бути здійснено лише вичерпним колом осіб;

7) для вирішення питання про притягнення до відповідальності об'єктів нагляду при центральному органі виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, утворюється Містобудівна палата;

8) з метою запобігання самочинному будівництву здійснюватиметься моніторинг забудови виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань містобудівного контролю у межах відповідних територіальних громад або центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань містобудівного контролю, в межах територій, на яких органи місцевого самоврядування не утворили органи з питань містобудівного контролю;

9) визначення прав та обов'язків основних учасників будівництва (замовників будівництва; осіб, які здійснюють авторський та технічний нагляд; експертних організацій, які здійснюють експертизу проектної документації на будівництво об'єкта; інженерів-консультантів, органів з містобудівного контролю);

10) розширення переліку інформації, яка накопичується у Реєстрі будівельної діяльності, а також розширення переліку документів та дій, які створюються та вчиняються з використанням такого реєстру. Серед іншого, в Реєстр будівельної діяльності будуть вноситися відомості про містобудівний контроль. З використанням Реєстру будівельної діяльності будуть також виготовлятися такі документи та вчинятися такі дії:

акт готовності об'єкта до експлуатації;

направлення на проведення перевірки, акт про недопущення до проведення перевірки при здійсненні містобудівного контролю, документи, які складаються за результатами здійснення містобудівного контролю (довідки, акти, приписи, рішення тощо);

реєстрація експертної організації, що здійснює експертизу проектної документації на будівництво об'єкта, зміни у відомостях про неї, зупинення, поновлення, припинення права на здійснення експертної діяльності експертною

організацією;

реєстрація уповноваженої особи з містобудівного контролю, зміни у відомостях про неї, зупинення, поновлення, припинення права на здійснення містобудівного контролю уповноваженою особою з містобудівного контролю;

11) посилення відповідальності суб'єктів містобудування за правопорушення у сфері містобудівної діяльності;

12) встановлення особливості проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно без участі державного реєстратора. Така державна реєстрація може проводитись лише на підставі:

заяви про державну реєстрацію права власності на об'єкт нерухомого майна, поданої у складі заяви про державну реєстрацію прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, будівництво якого здійснювалось на підставі будівельного паспорта;

інформації електронної системи про державну реєстрацію завершення підготовчих робіт з демонтажу (знесення) об'єкта нерухомого майна (будинку, будівлі, споруди) – у разі якщо у Державному реєстрі прав та Реєстрі будівельної діяльності Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва містяться відомості про ідентифікатор закінченого будівництвом об'єкта.

4. Стан нормативно-правової бази у зазначеній сфері правового регулювання

У даній сфері правового регулювання діють:

Конституція України;

Земельний кодекс України;

Цивільний кодекс України;

Господарський кодекс України;

Господарський процесуальний кодекс України;

Цивільний процесуальний кодекс України;

Кодекс адміністративного судочинства України;

Кодекс України про адміністративні правопорушення;

Закон України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи";

Закон України "Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні";

Закон України "Про основи містобудування";

Закон України "Про нотаріат";

Закон України "Про страхування";

- Закон України "Про звернення громадян";
- Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні";
- Закон України "Про місцеві державні адміністрації";
- Закон України "Про архітектурну діяльність";
- Закон України "Про страховий фонд документації України";
- Закон України "Про автомобільні дороги";
- Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності";
- Закон України "Про будівельні норми";
- Закон України "Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів";
- Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності";
- Закон України "Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності";
- Закон України "Про Державний земельний кадастр";
- Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень";
- Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань";
- Закон України "Про виконавче провадження";
- Закон України "Про оцінку впливу на довкілля";
- Закон України "Про надання будівельної продукції на ринку";
- Закон України "Про охорону культурної спадщини";
- Закон України "Про ліцензування видів господарської діяльності".

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Прийняття законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України. Витрати, пов'язані з реалізацією положень цього проекту, здійснюватимуться в межах видатків, передбачених Державним бюджетом України на відповідний рік, та інших джерел, не заборонених законодавством.

6. Запобігання корупції

У законопроекті не зазначені правила і процедури, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень, а навпаки зменшують їх під час надання адміністративних послуг у сфері містобудування, здійсненні державного містобудівного нагляду та містобудівного контролю.

7. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття законопроекту

Прийняття проекту закону створить підґрунтя для усунення корупційних ризиків у сфері містобудівної діяльності, сприятиме покращенню інвестиційного клімату та вплине на розвиток будівництва в цілому.

Забезпечення ефективного державного управління, контролю і нагляду в сфері містобудівної діяльності, запровадження дієвих механізмів відповідальності за порушення містобудівного законодавства, встановлення прозорих правил гри в галузі для всіх учасників створить передумови для розвитку будівельної галузі, підвищення позиції України у рейтингу легкості ведення бізнесу Світового банку "Doing Business", зростання кількості робочих місць та добробуту громадян.

Народні депутати України

О.ШУЛЯК

А.КЛОЧКО

та інші народні депутати
України