

ВИСНОВОК
на проект Закону України «Про внесення змін до деяких
законодавчих актів України щодо реформування державного
регулювання у сфері містобудування»

У проекті, метою якого є «реформування державного регулювання у сфері містобудування, законодавче врегулювання функціонування Державної сервісної служби містобудування України та Державної інспекції містобудування України, дерегуляція господарської діяльності з будівництва об'єктів, підвищення ефективності контролю у будівництві, підвищення відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (п. 2 пояснювальної записки до нього), пропонується внесення відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), законів України «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі – Закон), «Про відповідальність за порушення у сфері містобудівної діяльності», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність» та деяких інших.

Цими змінами, зокрема:

- надається визначення нових термінів у відповідній сфері, а також уточнюється визначення деяких чинних термінів;
- скасовується ліцензування господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками;
- запроваджується подання «повідомлення про початок виконання будівельних робіт на зазначених об'єктах; скасовується дозвіл на виконання будівельних робіт;
- запроваджуються поняття «державний містобудівний контроль» та «державний містобудівний нагляд» тощо.

Прийняття законопроекту, на думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, забезпечить *«законодавче врегулювання функціонування Державної сервісної служби містобудування України та Державної інспекції містобудування України; збільшення кількості електронних послуг у сфері містобудування; запровадження можливості надання послуг у будівництві автоматично, без участі посадових осіб органів влади»* та ін. (п. 6 пояснювальної записки до нього).

Головне управління, розглянувши проект, вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступні зауваження та пропозиції.

1.

Насамперед, варто звернути увагу на те, що окремі положення цього проекту збігаються за змістом із відповідними положеннями проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо містобудівної та архітектурної діяльності» (реєстр. № 3336 від 14.04.2020).

Зокрема, йдеться про:

- скасування ліцензування господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3);
- використання у тексті проекту терміну «регіональні».

У зв'язку з цим вважаємо, що зауваження, які викладені щодо вказаних законодавчих пропозицій у висновку Головного управління від 07.09.2020, залишаються актуальними і щодо відповідних положень проекту реєстр. № 3875.

2.

У проекті передбачається більш широке залучення органів місцевого самоврядування до системи управління та контролю у сфері містобудівної діяльності. З цією метою пропонується покласти на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад низку нових повноважень щодо здійснення управління у сфері містобудівної діяльності та державного містобудівного контролю (зміни до Закону, а також законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про основи містобудування» та ін.).

З приводу наведених законодавчих ініціатив вважаємо за необхідне зазначити, що вони не повною мірою враховують правову природу та конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні.

Адже місцеве самоврядування є децентралізованою системою органів, які формуються шляхом проведення виборів у територіальних громадах і самостійно вирішують питання місцевого значення (ст. ст. 140-146 Конституції України).

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР (далі – Хартія), «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання

та управління суттєвою часткою публічних справ, *під власну відповідальність*, в інтересах місцевого населення».

Водночас згідно з ч. 2 ст. 4 Хартії «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право *вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу*», а у ч. 4 цієї ж статті передбачається, що *«повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними»*.

Тобто, йдеться про автономну діяльність місцевої влади по вирішенню певної окремої частки суспільних справ під свою відповідальність.

Натомість, у проекті пропонується продовжити тенденцію тісного залучення органів місцевого самоврядування у діяльність органів виконавчої влади під контролем останніх, що не узгоджується із вказаним призначенням органів місцевого самоврядування.

«Вмонтованість» повноважень органів місцевого самоврядування у діяльність органів виконавчої влади, нечітке розмежування функцій між ними, що призводить до дублювання повноважень та розпорошення відповідальності, є суттєвим недоліком законодавства України у сфері місцевого самоврядування і потребує виправлення, а не подальшого тиражування.

У цьому контексті викликають також заперечення положення проекту, якими передбачаються деякі способи взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в процесі спільної діяльності.

Зокрема, йдеться про положення ч. 5 ст. 6, п. 3 нової редакції п. 9¹ розділу V «Прикінцеві положення» Закону, за якими Кабінет Міністрів України затверджує Типове положення про органи державного містобудівного контролю, що, виходячи зі змісту проекту, поширюватиметься також і на виконавчі органи місцевого самоврядування, хоча вони, як вже зазначалось, є організаційно відокремленою системою органів.

Це стосується і запропонованого припису ч. 5 ст. 7 Закону про те, що *рішення* структурних підрозділів Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, *виконавчих органів сільських, селищних, міських рад* з питань містобудування та архітектури та з питань державного містобудівного контролю у межах делегованих цим Законом повноважень *можуть бути розглянуті у порядку містобудівного нагляду* або оскаржені до суду.

Адже рішення органів місцевого самоврядування не можуть переглядатися органами виконавчої влади.

Аналогічні зауваження можуть бути висловлені до низки інших запропонованих змін до положень Закону та змін до положень Закону України «Про основи містобудування», якими передбачаються правила здійснення містобудівного нагляду, де **контролюючим органом є відповідний центральний орган виконавчої влади, а підконтрольними суб'єктами – виконавчі органи місцевого самоврядування, хоча між вказаними органами немає і не може бути відносин субординації.**

У цілому ж викликає сумніви обґрунтованість самої ідеї покладання на виконавчі органи місцевого самоврядування статусу самостійних суб'єктів *державного* містобудівного контролю.

Адже, виходячи з аналізу змін до ст. 7 Закону, можна дійти висновку, що передбачений у проекті комплекс спеціальних заходів у процесі здійснення державного містобудівного контролю,

по-перше, потребує їх вирішення на фаховому рівні, що означає необхідність мати персонал відповідної кваліфікації (а це в умовах діяльності, принаймні, сільських, селищних рад є проблематичним), а, по-друге, не є, на наш погляд, питаннями місцевого значення.

Передбачений у проекті зміст та характер *державного* містобудівного контролю свідчать про те, що він має здійснюватись комплексно та централізовано, а не в межах власних ініціатив органів місцевого самоврядування.

До того ж, забезпечення виконання Конституції України та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади (що включає в себе і відповідну контрольну діяльність) ***конституційними нормами покладено на місцеві державні адміністрації*** (ст. 119 Конституції України).

Отже, виконавчі органи місцевих рад, на наш погляд, можуть брати участь у спільній з органами виконавчої влади діяльності щодо містобудівного контролю, але їх повноваження повинні мати допоміжний (а не вирішальний) характер і базуватись на тому, що **завдання містобудівного контролю мають загальнодержавне, а не місцеве значення.**

Крім того, оскільки у положеннях проекту передбачено делегування повноважень органів виконавчої влади виконавчим органам сільських, селищних, міських рад (зміни до ст. 7, нова редакція ст. 41¹ та нова редакція

п. 9¹ Розділу V «Прикінцеві положення» Закону), то у такому разі мають бути виконані вимоги ч. 3 ст. 143 Конституції України, за якими держава фінансує здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Проте проект не містить положень щодо порядку фінансування або іншого ресурсного забезпечення передбачених у ньому нових повноважень органів місцевого самоврядування та створення для цього окремих органів.

У зв'язку з цим також звертаємо увагу на необхідність додання до проекту відповідного фінансово-економічного обґрунтування.

3.

Частина положень проекту не узгоджується як між собою, так і з чинними положеннями Закону та інших законів, що регулюють відповідні суспільні відносини.

3.1

Так у проекті, зокрема, у нових пунктах 14-15 ч. 1 ст. 2 Закону (у проекті – «підпункти») пропонується окремо розмежувати «здійснення державного містобудівного контролю» та «здійснення державного містобудівного нагляду» у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб при плануванні і забудові, тоді як чинна норма (п. 13 цієї частини) містить лише «здійснення контролю у сфері містобудування». Аналогічна пропозиція міститься і у новій редакції ч. ч. 4-5 ст. 6 Закону та ін. При цьому ***«центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного містобудівного контролю та нагляду»*** одночасно відноситься і до органів державного містобудівного «контролю» і «нагляду» (п. ч. 4 ст. 6; абз 2 ч. 1 ст. 41¹ у редакції проекту). Водночас чинною нормою ч. 3 ст. 6 Закону вже визначено, що ***«органом державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду»***. Тобто, на практиці у запропонованому в проекті вигляді пропозиція щодо розмежування «органів державного містобудівного контролю» та «органу державного містобудівного нагляду» навряд чи матиме суттєві наслідки.

Зі змісту проекту також незрозуміло, яким чином між посадовими особами одного центрального органу виконавчої влади будуть розмежовані функції контролю та нагляду. Зокрема, відповідно до чинної ч. 2 ст. 41¹ Закону визначено, що «державний архітектурно-будівельний нагляд здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України». У новій же редакції зазначеної статті положення про «головних інспекторів будівельного нагляду» відсутнє.

Виникає питання і забезпечення об'єктивності виконання посадовими особами одного центрального органу виконавчої влади одночасно функцій контролю та нагляду.

Так, згідно з п. 4 ч. 3 ст. 41¹ Закону (у редакції проекту): «уповноважені посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного містобудівного нагляду: ... 4) вимагають від органів державного містобудівного контролю проведення перевірок у разі наявності ознак порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, ...».

У проекті згадуються «**територіальні органи**» «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного містобудівного контролю та нагляду» (ч. 4 ст. 6; п. 8 ч. 1 ст. 7; ч. 1 ст. 41 Закону у редакції проекту), які пропонується розуміти виключно як «органи державного містобудівного контролю».

При цьому, незрозуміло, яким чином «орган державного містобудівного нагляду» в особі «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного містобудівного контролю та нагляду», повинен реалізовувати на місцях свої завдання, повноваження та функції.

3.2

Для проекту характерна неузгодженість положень щодо державного містобудівного контролю та нагляду.

Зокрема, окрім «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного містобудівного контролю та нагляду», згадується також «**центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного містобудівного**

контролю» та **«центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного містобудівного нагляду»** (ч. ч. 1, 2, 4 ст. 41¹, п. п. 1 та 4 п. 9¹ Розділу V «Прикінцеві положення» Закону, ст. 24 Закону України «Про основи містобудування»). Враховуючи зазначене, залишається незрозумілим, чи у проекті йде мова про один центральний орган виконавчої влади, чи про два окремих.

Окрім формулювань «органи державного містобудівного контролю» та «орган державного містобудівного нагляду», у проекті також згадуються **«органи державного архітектурно-будівельного містобудівного контролю»** (ч. 3 ст. 41 Закону), **«орган державного містобудівного контролю (нагляду)»** (ч. 11 ст. 41 Закону), **«органи державного архітектурно-будівельного контролю»** (п. 4 ч. 3 ст. 41¹ Закону) та ін., що не сприятиме однозначному розумінню положень проекту.

Запропоновані зміни до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про основи містобудування», відповідно до яких передбачається, що **«до компетенції Кабінету Міністрів України у сфері містобудування належить: встановлення порядку здійснення державного містобудівного контролю; встановлення порядку здійснення державного містобудівного нагляду», не узгоджуються із запропонованими змінами** до ст. 24 цього ж Закону, відповідно до яких **«порядок здійснення державного містобудівного контролю визначається законодавством»** та **«Порядок здійснення державного містобудівного нагляду визначається законодавством»**.

У новій редакції ч. 4 ст. 7 Закону, де згадуються «керівники структурних підрозділів з питань містобудування та архітектури та керівники структурних підрозділів з питань державного містобудівного контролю», також доречно уточнити орган (органи), про які йде мова.

3.3

Назва ст. 41¹ Закону у новій редакції **«Державний містобудівний нагляд»** не враховує того, що у її ч. 2 йде мова про **«державний архітектурно-будівельний нагляд»**.

4.

Проект передбачає скасування **«дозволу на виконання будівельних робіт»** (нова редакція ст. 34 Закону) з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками та запровадити «декларативний»

(реєстраційний, заявницький) принцип провадження господарської діяльності по відношенню до зазначених об'єктів.

Вважаємо, що це не є достатнього обґрунтованим.

Зазначимо, що «декларативний» підхід прийнято застосовувати по відношенню до окремих дій, об'єктів, які не становлять значної загрози життю та здоров'ю людей, довкіллю та безпеці держави. Тобто, фактично урівнюються законодавчі вимоги до початку виконання будівельних робіт на «об'єктах, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), об'єктах, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта» та «на об'єктах, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками», так як щодо обох випадків у проекті передбачено подання «повідомлення» (ст. ст. 36-37 Закону у редакції проекту).

На думку Головного управління, **це призведе до послаблення дотримання нормативних вимог у сфері містобудівної діяльності, негативного впливу на стан екологічної безпеки у відповідній сфері.**

У чинній редакції ч. 4 ст. 37 Закону визначаються чотири підстави для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт, а саме:

- 1) неподання документів, необхідних для прийняття рішення про видачу такого дозволу;
- 2) *невідповідність поданих документів вимогам законодавства;*
- 3) виявлення недостовірних відомостей у поданих документах;
- 4) *результати оцінки впливу на довкілля у випадках, визначених Законом України «Про оцінку впливу на довкілля».*

Натомість, у новій редакції ст. 37 Закону передбачено **лише дві підстави для відмови внесення** відомостей до Реєстру будівельної діяльності:

- 1) «недостовірність поданих документів»;
- 2) **неподання документів**, визначених частиною третьою цієї статті» (ч. 4 цієї статті).

Із зазначеного випливає, що наявність вилучених проектом підстав, таких як:

- 1) «невідповідність поданих документів вимогам законодавства» та
- 2) «результати оцінки впливу на довкілля у випадках, визначених Законом України «Про оцінку впливу на довкілля»», не будуть перешкодами для будівництва об'єктів, що за класом наслідків

(відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, що може призвести до негативних наслідків.

5.

Виглядає некоректним положення оновленої ч. 2 ст. 9 Закону, відповідно до якої центральний 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 України за напрямками: будівельні матеріали, будівництво та цивільне будівництво (крім лічильників, машин та устаткування)». По-перше, вказана стаття регулює питання нормативного регулювання планування та забудови територій, а не визначення джерел фінансування відповідних робіт. По-друге, на наш погляд, положення щодо фінансування має стосуватись конкретного напрямку (робіт з національної стандартизації), а не фінансування таких робіт у випадку, якщо їх замовником є відповідний центральний орган виконавчої влади. Крім того, формулювання «може бути» не відповідає принципу правової визначеності правової норми, адже не містить завершеного механізму правового регулювання.

6.

Частину 8 ст. 29 Закону пропонується доповнити новим абзацом 8 наступного змісту: «скасування містобудівних умов та обмежень здійснюється у разі невиконання відповідного припису лише на підставі рішення суду», **що не узгоджується з чинною редакцією** абзаців 4-6 ч. 8 ст. 29 Закону, якими визначено, що «скасування містобудівних умов та обмежень здійснюється: 1) за заявою замовника; 3) за рішенням суду».

Крім того, ч. 8 ст. 29 Закону доповнюється новим абзацом 9, зміст якого («скасування містобудівних умов та обмежень **не є окремою підставою для скасування реєстрації повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт**») **не узгоджується із положенням** ч. 2 ст. 39¹ у новій редакції («... у разі скасування містобудівних умов та обмежень право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, підлягає зупиненню відповідним органом державного містобудівного контролю у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України»).

7.

Низка змін до Закону викладені нечітко та незрозуміло, що ускладнюватиме їх практичну реалізацію та може розглядатися як порушення принципу визначеності правових норм.

7.1

У ст. 6 Закону (у редакції проекту) зберігається положення, згідно з яким управління у сфері містобудівної діяльності здійснюється **«центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудування»** та іншими органами.

Водночас у ч. 5 нової ст. 38¹ Закону визначається, що «порядок організації будівництва та контролю якості виконання будівельних робіт встановлюється **центральним органом виконавчої влади, що формує та реалізує політику у сфері будівництва»**.

Крім того, у новій ч. 5 ст. 2 та ч. 1 нової редакції ст. 41 Закону згадується **«центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування»**.

7.2

У змінах до ст. 6 Закону та новій ст. 31¹ Закону України «Про архітектурну діяльність» при наявності в чинному тексті таких суб'єктів відповідної діяльності як «органи місцевого самоврядування» пропонується долучити нових суб'єктів – «виконавчі органи сільських, селищних, міських рад».

Однак відповідно до ч. 3 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через **органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи**.

Тобто, термін «орган місцевого самоврядування» за своїм змістом є ширшим, а «виконавчий орган сільських, селищних, міських рад» є складовою поняття «орган місцевого самоврядування».

Отже, **наведені положення законопроекту є юридично некоректними і потребують уточнення.**

7.3

Частиною 1 нової ст. 38¹ Закону передбачено здійснення «обов'язкового геодезичного контролю точності геометричних параметрів будівель та споруд, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками».

Однак у проекті не визначено суб'єкта, на якого покладається обов'язок здійснення такого геодезичного контролю.

Крім того, у зазначеній статті йде мова про: «виконавче знімання» (ч. 2), «геодезичне знімання» (ч. 3), «геодезичні роботи» (ч. 4), «контрольне геодезичне знімання» (ч. 5), але, при цьому, незрозуміло, чи можна вважати ці терміни тотожними між собою і такими, що охоплюються геодезичним контролем.

8.

Термінологія проекту потребує доопрацювання. Зокрема:

8.1

У змінах до ч. 1 ст. 1 «Визначення термінів» Закону у чинній редакції доцільно залишити визначення терміну **«містобудівні умови та обмеження»** (п. 8 ч. 1 ст. 1), як такий, що більш повно визначає вимоги до такого документу **«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»**, а не лише стосується «вимог, які встановлені законодавством та містобудівною документацією до проектування і будівництва об'єктів», що пропонується проектом.

Новий термін **«формато-логічний контроль»** (п. 17 ст. 1 Закону у редакції проекту) фактично дублює нове положення абз. 3 ч. 1 ст. 22¹ Закону.

8.2

У ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» пропонується внести зміни до визначення терміну **«містобудування (містобудівна діяльність)»**, якими визначити, що «це цілеспрямована діяльність ..., яка включає ... **проектування, будівництво об'єктів будь-якого призначення**», замість чинного **«будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів»**.

Запропоноване положення суперечить абз. 6 ч. 1 ст. 4 Закону, відповідно до якого **«до об'єктів будівництва не належать нафтові і газові свердловини та об'єкти їх влаштування»**.

Окрім того, із чинного визначення цього терміну («містобудування (містобудівна діяльність)» виключаються слова «створення інженерної та транспортної інфраструктури».

Однак у ст. 2 цього Закону зберігається положення про те, що одним із головних напрямів містобудівної діяльності є: «створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктур територій та населених пунктів».

Схоже за змістом положення зберігається і в п. 10 ч. 1 ст. 2 Закону.

8.3

Частину 1 ст. 1 Закону України «Про архітектурну діяльність» пропонується доповнити визначенням терміну **«інженер технічного нагляду»**, під яким розуміється «фахівець, який за результатами професійної атестації отримав кваліфікаційний сертифікат, що надає йому **право ведення особистої діяльності щодо здійснення технічного нагляду, або у складі відповідної юридичної особи**, уповноважений відповідно до законодавства чи договору із замовником на прийняття відповідних рішень та виконання функцій, визначених законодавством та (або) договором, та несе відповідальність за результатом своєї роботи».

Однак, зауважимо, що у ч. 6 ст. 11 цього Закону передбачається, що **«обов'язок щодо здійснення технічного нагляду може бути покладений замовником на спеціалізовану організацію чи спеціаліста з технічного нагляду або на інженера-консультанта»**.

Із зазначеного чітко незрозуміло, хто може бути уповноважений на здійснення технічного нагляду.

У визначенні терміну **«суб'єкти архітектурної діяльності»** (абз. 4 ч. 1 ст. 1 зазначеного вище Закону) пропонується уточнити коло таких суб'єктів, до числа яких поряд з **«архітекторами»**, іншими особами, які беруть участь у підготовці і розробленні містобудівної документації, проектної документації ...» включаються **«інженери-консультанти, інженери-проектувальники»**. Проте вже у новій редакції визначення поняття «архітектор» (абз. 13 цієї частини) терміни «архітектор» та «інженер-проектувальник» ототожнюються.

Також у визначенні терміну «об'єкти архітектурної діяльності» слово «будинки» пропонується замінити на **«будівлі»**, проте в подальшому у цьому Законі зберігається термін саме **«будинки»** (визначення терміну «суб'єкти архітектурної діяльності» (ст. 1), ст. ст. 2, 26, 27, 28).

9.

Частину 9 ст. 6 Закону України «Про архітектурну діяльність» пропонується викласти у новій редакції наступним чином: **«до складання програм і умов архітектурних та містобудівних конкурсів залучаються представники саморегулівних та громадських професійних організацій у сфері архітектури та містобудування», що не узгоджується із змістом у цілому зазначеної статті**, у ч. 4 якої передбачено, що «необхідність проведення таких конкурсів визначається ... також за ініціативою замовників та об'єднань професійних архітекторів».

При цьому, зауважимо, що в абз. 15 ст. 1 цього Закону визначено, що «саморегулівні організації у сфері архітектурної діяльності» - це «неприбуткові добровільні об'єднання фізичних та юридичних осіб за відповідним напрямом підприємницької чи професійної діяльності...».

Запропоновані зміни не узгоджуються також із ст. ст. 16¹ та 25 Закону України «Про архітектурну діяльність», у яких визначено права саморегулівних організацій та громадських організацій у сфері архітектурної діяльності.

Враховуючи зазначене, на наш погляд, доцільніше зберегти чинну норму ч. 9 ст. 6 Закону України «Про архітектурну діяльність», згідно з якою **«програми і умови архітектурних та містобудівних конкурсів складаються за участю Національної спілки архітекторів України або її місцевих організацій»**, що обумовлюється як специфікою діяльності Національної спілки архітекторів України, яка є «національною всеукраїнською творчою спілкою, що об'єднує на добровільних засадах **професійних архітекторів України**»¹, так і особливістю самих архітектурних та містобудівних конкурсів, що підкреслено у ч. ч. 1-3 ст. 6 зазначеного Закону.

10.

Статтю 11 Закону України «Про архітектурну діяльність» пропонується доповнити ч. 7 такого змісту: **«інженера технічного нагляду на об'єкті будівництва призначає страховик», що суперечить чинній ч. 2 цієї ж статті**, відповідно до якої **«технічний нагляд забезпечується замовником»**.

¹ - Офіційний сайт Національної спілки архітекторів України :URL: <http://nsau.org/статут-nsau/>

Крім того, звертаємо увагу на те, що запропоноване положення ставить у залежність здійснення діяльності інженером технічного нагляду від страховика, що може призвести до виникнення зловживань у сфері архітектурної діяльності та корупційних ризиків.

11.

Абзац 3 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про архітектурну діяльність» пропонується викласти у новій редакції, відповідно до якої замовники та підрядники під час створення об'єкта архітектури зобов'язані: ***«доручати виконання окремих будівельних робіт відповідальним виконавцям окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, які мають чинний кваліфікаційний сертифікат, або виконання будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, суб'єктам господарювання, які мають у штаті або мають укладені цивільно-правові договори з відповідальними виконавцями окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, які мають дійсний кваліфікаційний сертифікат, а також з виконробом».***

Запропоноване положення не відповідає вимогам щодо однозначності, чіткості та зрозумілості норми.

12.

Статті 5 та 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини» пропонується доповнити положеннями щодо ***«погодження науково-проектної документації щодо виконання будівельних робіт на нерухомих пам'ятках культурної спадщини»***, що суперечить безпосередньо змісту чинного Закону, який не передбачає виконання в широкому значенні «будівельних робіт» на пам'ятках культурної спадщини та може призвести до послаблення охорони культурної спадщини.

Зокрема, згідно зі ст. 1 вказаного Закону ***«охорона культурної спадщини»*** - це ***«система*** правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних, містобудівних, інформаційних та інших ***заходів з обліку ..., запобігання руйнуванню або заподіяння шкоди, забезпечення захисту, збереження, утримання, відповідного використання, консервації, реставрації, ремонту, реабілітації, пристосування та музеєфікації об'єктів культурної спадщини».***

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону «будівництво», окрім «реставрації», яка може бути застосована як захід охорони культурної спадщини, включає

також *«нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єкта будівництва»*.

До того ж, повноваження щодо погодження *науково-проектної документації* на пам'ятки культурної спадщини національного та місцевого значення, які пропонується визначити у згаданих ст. ст. 5-6, вже визначені у ст. 26 цього Закону.

Статтю 7 Закону України «Про архітектурну діяльність» пропонується доповнити новою частиною, відповідно до якої *«науково-проектна документація на реставрацію пам'яток архітектури та містобудування національного та місцевого значення погоджуються із спеціально уповноваженими органами охорони культурної спадщини відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини»»*.

Однак *запропоноване положення звужує зміст відповідних положень* Закону України «Про охорону культурної спадщини», оскільки останній встановлює вимогу щодо *погодження науково-проектної документації на «консервацію, реставрацію, реабілітацію, музеєфікацію, ремонт, пристосування» пам'яток національного та місцевого значення (ст. 26)*.

13.

У змінах до ч. 1 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонується доповнити зазначену частину новим положенням, за яким *«виконавчі органи рад* можуть утворювати виконавчі органи з питань містобудування та архітектури та виконавчі органи з питань державного містобудівного контролю».

Ці новели не відповідають приписам ст. 1, ч. 1 ст. 11, п. 6 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» згідно з якими виконавчі органи рад є органами, які *створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами* для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

14.

Змінами до ст. 4 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» пропонується визначити за Кабінетом Міністрів України повноваження *«затвердження переліку об'єктів підвищеної небезпеки, та потенційно небезпечних об'єктів», що не узгоджується зі ст. 9 цього ж Закону*.

Зокрема, згідно із зазначеною нормою *«суб'єкт господарської діяльності ідентифікує об'єкти підвищеної небезпеки* відповідно до

кількості порогової маси небезпечних речовин. ... **На основі ідентифікаційних даних Кабінет Міністрів України затверджує класифікацію об'єктів підвищеної небезпеки і порядок їх обліку**».

Аналогічні зауваження стосуються запропонованих змін до ст. 5 цього Закону.

15.

Змінами до ст. ст. 5, 8, 9, 13, 17 Закону України «Про основи містобудування» передбачається розробка **«проектів містобудівної документації»**.

При цьому, зберігаються у чинній редакції низка норм Закону України «Про основи містобудування» (абз. 3 ст. 2, ч. 1 ст. 16, ч. ч. 3-4 ст. 17), якими визначена розробка саме **«містобудівної документації»**.

Крім того, змінами до ст. ст. 2, 22², 22³ Закону передбачається експертиза **«проектів містобудівної документації»**.

Разом з тим, залишаються чинними норми ч. 2 ст. 11 та ч. 12 ст. 17 цього ж Закону, відповідно до яких експертизі підлягає **«містобудівна документація»**.

Таким чином, проект **породжує правові колізії у питанні, що підлягає розробці та експертизі – містобудівна документація чи її проект.**

16.

Виглядає дискусійною пропозиція нового п. 24 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» звільнити від сплати судового збору центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань надання адміністративних послуг у сфері будівництва, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного містобудівного контролю та нагляду, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад та структурні підрозділи Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у деяких категоріях справ, пов'язаних із містобудівною діяльністю.

Зокрема, звертаємо увагу на те, що **будь-яке звільнення від сплати судового збору матиме наслідком зменшення рівня фінансування судів**, адже відповідно до ст. 9 чинної редакції вказаного Закону кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади.

Крім того, **необхідність сплати судового збору запобігає заздалегідь безперспективним зверненням до суду з боку відповідних суб'єктів, що зменшує навантаження на суди.**

17.

Виключення із ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» ч. 4 (у проекті – ч. 3), згідно з якою «контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов здійснюється органами ліцензування у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності»» **не має безпосереднього відношення до предмету проекту**, оскільки вказана частина стосується всіх видів господарської діяльності, яка ліцензується, а у проекті передбачено скасування ліцензування лише одного виду – будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками.

18.

У законопроекті пропонується § 2 глави 11 розділу II КАСУ доповнити новою ст. 283¹ «Особливості провадження *у справах за зверненням органів державного містобудівного контролю та нагляду*».

Тим самим для **ще однієї категорії адміністративних справ пропонується визначити відмінності провадження, які відрізнятимуть його від загального.**

На наш погляд, така законодавча пропозиція є сумнівною з огляду на таке.

Адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ є визначальними елементами організації адміністративного судочинства. Згідно приписів ч. 1 ст. 19 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах.

Публічно-правовим є спір, у якому:

1) хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або

2) хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги

виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або

3) хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи (див. п. 2 ч. 1 ст. 4 КАСУ). Тобто, наявність публічно-правового спору є визначальним критерієм для з'ясування того, чи поширюється на певні правовідносини юрисдикція адміністративних судів.

При цьому, глава 11 розділу II КАСУ виокремлює певну кількість адміністративних спорів, для яких встановлюються особливості позовного провадження. Йдеться, зокрема, про складні справи (§ 1), термінові справи (§ 2), а також типові та зразкові справи (§ 3). Порівняння КАСУ в редакціях законів про внесення змін, починаючи з прийняття КАСУ у 2005 році, свідчить про тенденцію до збільшення кількості категорій адміністративних справ, щодо яких встановлюються певні особливості. Наприклад, глава 6 розділу III КАСУ в редакції від 06.07.2005, яка визначала особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ, містила 13 статей. Це були особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів, рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України тощо (див. ст. ст. 171 – 183 КАСУ станом на 06.07.2005).

Для порівняння, чинна на сьогодні глава 11 розділу II «Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ» КАСУ складається з 28 статей, серед яких 23 містяться в § 2 «Розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ», до якого, зокрема, пропонується внести зміни даним законопроектом.

Незважаючи на те, що з часу набуття чинності КАСУ вже більше ніж вдвічі збільшилась кількість адміністративних справ, щодо розгляду яких визначені ті чи інші особливості порівняно з загальним порядком, цей процес триває, тобто, має місце тенденція до збільшення їх кількості. Вважаємо за необхідне висловити застереження, що запропонований проектом підхід може призвести до того, що КАСУ взагалі не міститиме загального порядку розгляду адміністративних справ, для кожної з категорій встановлюватимуться ті чи інші особливості, причому без будь-якої логіки таких дій.

Відтак, на наше переконання, **детальний аналіз запропонованих проектом змін є можливим виключно після належного обґрунтування необхідності їх прийняття.**

Адже наразі відповідне обґрунтування в пояснювальній записці до аналізованого проекту відсутнє.

Тим самим, на наш погляд, порушуються вимоги п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України про те, що пояснювальна записка до законопроекту має містити:

- 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства;
- 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття.

19.

Проект потребує техніко-юридичного та редакційного доопрацювання.

Зокрема, варто звернути увагу на те, що ч. 1 ст. 41 Закону (у редакції проекту) є занадто громіздка, що ускладнює її розуміння. У новій ч. 5 ст. 2 Закону приділяється значна увага питанню «експертних організацій», що не узгоджується із предметом цієї статті, яким згідно з її назвою визначено «Планування та забудова територій». Крім того, положення нової ч. 5 ст. 6 Закону не узгоджуються між собою, так як в її абз. 1 йде мова про «орган державного містобудівного нагляду», а в абз. 2 - про «типове положення про органи державного містобудівного контролю».

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Я. Салміна, О. Карпенко, І. Кругул, І. Кунець