



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 7282 від 13.03.2022
Народні депутати України
О. Шуляк та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності»

У проекті, метою якого є «забезпечення: розміщення, будівництва будівель та споруд, призначених для життєзабезпечення осіб, які втратили житло внаслідок обставин, зумовлених дією надзвичайних ситуацій, в тому числі бойових дій, терористичних актів або проведення робіт з ліквідації їх наслідків; розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) внаслідок збройної агресії Російської Федерації; реалізації заходів комплексного відновлення населених пунктів (територій), які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації (п. 2 пояснювальної записки до нього), пропонується внести відповідні зміни до низки законів України, а саме: «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про будівельні норми», «Про правовий режим воєнного стану», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», «Про стандартизацію», «Про інвестиційну діяльність», «Про ціни і ціноутворення», «Про надання будівельної продукції на ринку», «Про внутрішній водний транспорт».

У цих змінах: надається визначення нового терміну «програма комплексного відновлення населеного пункту (території)»; розкривається зміст такої програми, порядок її розробки та прийняття; вдосконалюється нормативне регулювання планування та забудови територій, зокрема, встановлюється, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва, може бути замовником робіт з національної стандартизації за рахунок коштів державного бюджету; на період введення воєнного стану або надзвичайного стану визначаються: порядок розміщення тимчасових споруд, їх комплексів, призначених для життєзабезпечення (тимчасового проживання та обслуговування), осіб, які втратили житло, та вимоги до схеми їх розміщення, якою визначаються планувальні, архітектурні, конструктивні та інші рішення щодо розміщення, безпечної експлуатації, демонтажу або ліквідації відповідних тимчасових споруд; визначаються об'єкти та види діяльності, для яких допускається встановлення та зміна цільового

призначення земельної ділянки державної та комунальної власності під час дії правового режиму воєнного стану; визначаються засади переміщення (евакуації) виробничих потужностей підприємств будь-якої форми власності із зони бойових дій тощо.

Проект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 № 2036-IX.

Головне управління, розглянувши проект у вкрай стислий термін, вважає за доцільне висловити щодо його змісту такі зауваження та пропозиції.

Зауваження загального плану

1. Насамперед, слід звернути увагу, що частина положень проекту регулюють суспільні відносини у сфері містобудівної діяльності у період воєнного або надзвичайного стану, а також пов'язані з забезпеченням відновлення населених пунктів (територій), які постраждали в результаті бойових дій, терористичних актів, диверсій, надзвичайних ситуацій, тобто є нормами тимчасової дії. Інша частина положень проекту є нормами загального характеру, які регулюють містобудівну діяльність у цілому, які діють як під час воєнного або надзвичайного стану, так і після їх припинення чи скасування. За цих умов питання, які стосуються положень постійного характеру, на наш погляд, доцільніше вирішувати у окремому проекті, оскільки це дозволить розглянути їх ретельніше, залишивши у проекті лише ті питання, які є актуальними під час відбиття військової агресії Російської Федерації проти України. На користь цього підходу свідчить і те, що у пояснювальній записці до проекту обґрунтовується необхідність лише тих змін до законодавства про містобудівну діяльність, які пов'язані з необхідністю подолання наслідків «зумовлених дією надзвичайних ситуацій, в тому числі бойових дій, терористичних актів або проведення робіт з ліквідації їх наслідків; розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) внаслідок збройної агресії Російської Федерації; реалізації заходів комплексного відновлення населених пунктів (територій), які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації».

2. Проект вимагає техніко-юридичного та редакційного доопрацювання. Зокрема, в ньому не враховано, що згідно з нормами законодавчої техніки, якщо зміни і доповнення вносяться до декількох законів, вони розміщуються в хронологічному порядку¹. У зв'язку з цим у п. 1 розділу I проекту мають бути розташовані зміни до Закону України «Про інвестиційну діяльність», а не до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». В оновленій ч. 2 ст. 17 Закону України «Про інвестиційну діяльність» слово «споруджується» слід

¹ - Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Апарат Верховної Ради України. Видання четверте, виправлене і доповнене. Київ – 2014. URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

замінити словом «споруджуються», оскільки в ній йдеться про «вартість об'єктів будівництва».

Зауваження щодо змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі у цьому пункті – Закон)

1. Змінами до ч. 1 ст. 1 Закону пропонується визначити поняття «Програма комплексного відновлення населеного пункту», зокрема, як *«містобудівна програма, яка визначає основні просторові та соціально-економічні пріоритети і комплекс пріоритетних заходів для забезпечення відновлення населених пунктів (територій), які постраждали в результаті бойових дій, терористичних актів, диверсій, надзвичайних ситуацій, а також є місцями концентрації соціально-економічних, інфраструктурних, екологічних та інших кризових явищ»* (новий п. 9-1) (далі – Програма). Однак, зауважимо, що чинний Закон не вживає термін «містобудівна програма», через який пропонується визначити поняття Програми. Із цього визначення неможливо також встановити, до якої категорії документації у сфері містобудування слід відносити Програму - містобудівної документації (п. 7 ч. 1 ст. 1) чи програмного документу (ч. 1 ст. 5, ч.1 ст.15), чи одночасно вважати її містобудівною документацією та програмою економічного розвитку, як це, наприклад, передбачається у визначенні терміну («комплексний план просторового розвитку території територіальної громади» - п. 5-1 ч. 1 ст. 1 Закону), що потребує уточнення.

Також, на думку Головного управління, використання формулювання «місця концентрації соціально-економічних, інфраструктурних, екологічних та інших кризових явищ» у визначенні поняття «програма комплексного відновлення населеного пункту», не відповідає вимогам принципу юридичної визначеності. Конституційний Суд України зазначав, що юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування) (абз. 5 п.п.3.2 п. 3 мотивувальної частини Рішення від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

Крім того, зі змісту проекту чітко не зрозуміло, яким чином Програма має співвідноситися зі вже визначеним у Законі поняттям «комплексний план просторового розвитку території територіальної громади» (п. 5-1 ч. 1 ст. 1 Закону).

2. В абз. 1 нової частини 3 ст. 9 Закону, згідно з яким «центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва, може бути замовником робіт з національної стандартизації *за рахунок коштів державного бюджету*», слова «за рахунок коштів державного бюджету» є зайвими, оскільки відповідно до ч. 3 ст. 29 Закону України «Про стандартизацію» «замовниками послуг з виконання робіт з національної стандартизації за рахунок коштів Державного бюджету України є центральні органи виконавчої влади ...». Крім того, назва органу виконавчої влади не

узгоджена із реченням 2 абз. 2 цієї ж частини, в якому йдеться про «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва, містобудування та архітектури».

Відповідно до речення 1 абз. 2 нової частини 3 ст. 9 Закону «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», можуть розроблятися та прийматися інші національні стандарти». Насамперед, з цього положення залишається незрозумілим, про які інші національні стандарти йдеться у вказаному реченні. Крім цього, таке положення надає можливість виготовлення будівельної продукції без врахування чинних національних стандартів України, внаслідок чого будуть відсутні гарантії якості будівельної продукції. Аналогічне за змістом зауваження стосується й абз. 3 цієї ж частини, згідно з яким «порядок 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» встановлюється Кабінетом Міністрів України».

У реченні 3 абз. 2 нової частини 3 ст. 9 Закону йдеться про «показники будівельної продукції». Однак, що це за показники у проекті не визначається, що не лише ускладнить реалізацію відповідної норми, але й містить корупційні ризики.

3. Відповідно до ч. 3 нової статті 15-1 Закону «*склад, зміст та порядок розроблення, внесення змін та затвердження програм комплексного відновлення визначаються Кабінетом Міністрів України*». Водночас, у ч. 2 цієї ж статті наданий перелік інформації, яку «повинна включати» Програма, що не узгоджується між собою. Крім того, не зрозуміла різниця між *складом та змістом* Програми, що потребує додаткового роз'яснення для забезпечення чіткості правового регулювання.

Слід звернути увагу на те, що у п. 5 ч. 2 нової статті 15-1 та новій частині 9 ст. 31 Закону згадуються «проекти повторного використання» (або «проекти повторного використання у будівництві»), проте в чому полягає суть таких «проектів» належним чином не розкрито.

Крім цього, зауважимо, що відповідно до нової частини 9 ст. 31 Закону передбачається, що «порядок розроблення, проведення експертизи та застосування проектів повторного використання у будівництві встановлюються Кабінетом Міністрів України», однак, при цьому, проект не визначає вимогу про необхідність розробки та проведення експертизи таких проектів.

4. На думку Головного управління, у чинній редакції варто залишити ч. 1 ст. 21 Закону, згідно з якою громадському обговоренню підлягають такі розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні як *плани зонування території*, що пропонується виключити проектом. Виключення із Закону відповідного положення, що носить постійний

характер, створить корупційні ризики та ризики неконтрольованої забудови, напруження, що мають місце у сфері містобудування.

5. Відповідно до пп. 1 п. 9-2 розділу V «Прикінцеві положення» Закону (у редакції проекту) «у разі введення воєнного стану або надзвичайного стану на всій території України або в окремих її частинах та протягом одного року після закінчення такого періоду: 1) розміщення тимчасових споруд, їх комплексів, призначених для життєзабезпечення (тимчасового проживання та обслуговування), осіб, які втратили житло внаслідок обставин, зумовлених дією воєнного стану або надзвичайної ситуації, в тому числі бойових дій, терористичних актів або проведення робіт з ліквідації їх наслідків (далі – тимчасові споруди для життєзабезпечення населення) допускається на земельних ділянках будь-яких категорій, крім земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель історико-культурного призначення, без зміни їх цільового призначення. Будівництво на зазначених земельних ділянках капітальних будівель, споруд для таких цілей здійснюється відповідно до цільового призначення земельних ділянок». Звертаємо увагу на те, що відповідно до ч. 1 ст. 3 Земельного кодексу України (далі - ЗКУ) «земельні відносини регулюються Конституцією України, *цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами*». Тому посилення на регулювання відповідних відносин Законом юридично коректніше закріпити в ЗКУ. Крім того, до переліку винятків слід додати також землі водного фонду та землі лісгосподарського призначення, збереження яких є важливим, зокрема, з точки зору стану повітря та забезпечення питною водою території України.

Вказане зауваження є актуальними і щодо нового пункту 9-3 розділу V «Прикінцеві положення» Закону.

6. Відповідно до абз. 18 нового пункту 9-3 розділу V «Прикінцеві положення» Закону «у випадку, якщо *запит про надання висновку подається з метою визначення виду цільового призначення земельної ділянки в процесі її формування* (коли запропонований вид цільового призначення земельної ділянки не відповідає виду функціонального призначення території, визначеного містобудівною документацією або у разі якщо на території у межах населеного пункту, де розміщена відповідна земельна ділянка, відсутня затверджена містобудівна документація на місцевому рівні), *до такого запиту додається документація із землеустрою, відповідно до якої пропонується здійснити формування земельної ділянки*. У такому разі, *затвердження зазначеної документації із землеустрою здійснюється після отримання висновку уповноваженого органу містобудування та архітектури про можливість розміщення на земельній ділянці відповідного об'єкта*». Звертаємо увагу на те, що розробка землепорядної документації потребує фінансування. У зв'язку із цим доцільніше було б спочатку отримати відповідний висновок, а після цього замовляти розробку землепорядної документації. Отримання зазначеного

висновку може мати місце на етапі отримання дозволу на розробку землевпорядної документації.

Зауваження щодо змін до Закону України «Про будівельні норми» (далі у цьому пункті – Закон)

1. У проекті пропонується доповнення розділу III «Прикінцеві положення» Закону новим пунктом 3-1, відповідно до якого передбачається: «установити, що під час дії воєнного стану на території України та протягом наступних 90 календарних днів після його припинення або скасування, суб'єкти нормування здійснюють роботи з нормування у будівництві відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України. Порядок визначає особливості розроблення, затвердження, реєстрації, внесення змін до будівельних норм, набуття їх чинності та визнання їх такими, що втратили чинність або такими, що не застосовуються на період дії воєнного стану». Проте при цьому не враховано, що у ст. 10 Закону вже врегульовано питання правових підстав здійснення діяльності суб'єктів нормування у будівництві та порядку розроблення, затвердження та реєстрації будівельних норм (ч. ч. 1-5 ст. 10 та ін.). При цьому, зауважимо, що запропоноване у проекті положення фактично дублює зміст чинної норми ч. 5 ст. 10 Закону, відповідно до якої визначається, що «порядок розроблення, погодження, затвердження, реєстрації, внесення змін до будівельних норм та визнання їх такими, що втратили чинність, встановлюється Кабінетом Міністрів України». Таким чином, Головне управління не вбачає необхідності у дублюванні відповідних положень ст. 10 Закону у розділі III «Прикінцеві положення» Закону.

Разом з тим, вважаємо, що у цьому розділі на період дії воєнного стану може бути визначена можливість визнання будівельних норм такими, що не застосовуються, однак, з певними обмеженнями (наприклад, щодо окремих питань). Так, важливо звернути увагу, що відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону державна політика у сфері нормування у будівництві базується, зокрема, на принципі «створення безпечного середовища для здоров'я та життєдіяльності людини (у тому числі для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення)». Тому визначення в широкому змісті, без відповідних обмежень будівельних норм такими, що не застосовуються, навіть на період дії воєнного стану, може створити загрозу об'єктів будівництва для життя та здоров'я людини.

Зауваження до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»

Відповідно до нової редакції частини 4 ст. 15 цього Закону передбачається, що «у випадку необхідності переміщення (евакуації) виробничих потужностей підприємств будь-якої форми власності із зони бойових дій, обласна військова адміністрація, з території якої переміщуються (евакууються) виробничі потужності підприємства, та обласна державна адміністрація (обласна військова адміністрація (у разі її утворення), на територію якої вони переміщуються

(евакууються) *приймають спільне рішення, яким визначаються: перелік осіб, яким надається право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки* державної, комунальної власності, необхідної для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зон бойових дій; перелік підприємств, виробничі потужності яких підлягають переміщенню (евакуації) із зони бойових дій».

Тобто, із змісту запропонованого положення слідує, що «право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки державної, комунальної власності, для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зон бойових дій», надається лише для окремих осіб, визначених у переліку відповідно до спільного рішення вказаних вище адміністрацій, що, вважаємо, може створити певні корупційні ризики при прийнятті такого рішення. Крім того, чітко не зрозуміло, кого потрібно розуміти під терміном «особи». Натомість, більш доречним, на думку Головного управління, видається визначити відповідне право оренди земельної ділянки без проведення земельних торгів для розміщення виробничих потужностей в цілому за всіма підприємствами будь-якої форми власності із зон бойових дій та відповідний механізм звернення за таким правом, наприклад, шляхом подання заяви.

Зауваження до змін до Закону України «Про ціни і ціноутворення» (далі у цьому пункті – Закон)

1. У приписі оновленої ч. 2 ст. 7 Закону, за яким *«при обчисленні вартості будівництва об'єктів (крім автомобільних доріг загального користування), що будуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, кредитів, наданих під державні гарантії, та вартості розроблення містобудівної документації (крім вартості робіт із землеустрою, що проводяться при розробці містобудівної документації, яка є одночасно документацією із землеустрою) застосовуються кошторисні норми України з ціноутворення у будівництві, затверджені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури»*, кращим вбачається замість формулювання *«при обчисленні вартості будівництва ... застосовуються кошторисні норми»* вжити вираз *«обчислення вартості будівництва ... здійснюється на підставі кошторисних норм»*.

2. Приписи оновленої ч. 2 ст. 7 Закону, згідно з якими *«у разі відсутності кошторисних норм України, які відображають галузеві особливості з ціноутворення у будівництві, відповідними центральними органами виконавчої влади за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобудування та архітектури можуть затверджуватися галузеві кошторисні норми. У разі необхідності можуть застосовуватися також кошторисні норми підприємств та індивідуальні кошторисні норми»*, не відповідають принципу правової

визначеності. Зокрема, зі змісту цих приписів незрозуміло, у яких конкретно випадках мають затверджуватися та застосовуватися вказані кошторисні норми, хто має встановлювати «необхідність» застосування кошторисних норм підприємств та індивідуальних кошторисних норм, яким є характер поєднання галузевих кошторисних норм з кошторисними нормами підприємств та індивідуальними кошторисними нормами.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: С. Кузнецова, Я. Салміна, М. Муравська, Ю. Лисицька, Н. Пархоменко



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Тихонюк Світлана Андріївна
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000D5283300BA9D9A00
Дійсний до: 22.10.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2022/62998 від 14.04.2022



868243