

ВИСНОВОК

щодо результатів проведення експертизи
законопроєкту¹

Назва акту	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності
Дата реєстрації	11.06.2021
Суб'єкт права законодавчої ініціативи	Народні депутати України Шуляк Олена Олексіївна Клочко Андрій Андрійович Стефанчук Руслан Олексійович Корнієнко Олександр Сергійович Мотовиловець Андрій Вікторович Арахамія Давид Георгійович Крячко Михайло Валерійович Штепа Сергій Сергійович Пузійчук Андрій Вікторович Підласа Роксолана Андріївна Третьякова Галина Миколаївна Михайлюк Галина Олегівна Кравчук Євгенія Михайлівна Герус Андрій Михайлович Негулевський Ігор Петрович Ясько Єлизавета Олексіївна Загоруйко Аліна Леонідівна Фріс Ігор Павлович Радущкий Михайло Борисович Качура Олександр Анатолійович Горобець Олександр Сергійович Саврасов Максим Віталійович Цабаль Володимир Володимирович Монастирський Денис Анатолійович Галайчук Вадим Сергійович Тарасов Олег Сергійович Рябуха Тетяна Василівна Лабазюк Сергій Петрович Вінтоняк Олена Василівна

¹ Цей висновок підготовлений відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи законопроєктів аналітичним центром «Інститут законодавчих ідей»

Юнаков Іван Сергійович
Лаба Михайло Михайлович
Веніславський Федір Володимирович
Лічман Ганна Василівна
Любота Дмитро Валерійович
Юрчишин Ярослав Романович
Стріхарський Андрій Петрович
М'ялик Віктор Ничипорович
Ісаєнко Дмитро Валерійович
Констанкевич Ірина Мирославівна
Ватрас Володимир Антонович
Поляк Владіслав Миколайович
Урбанський Анатолій Ігорович
Кучеренко Олексій Юрійович
Культенко Артем Валерійович
Горенюк Олександр Олександрович
Бондар Ганна Вячеславівна
Салійчук Олександр В'ячеславович
Ткаченко Максим Миколайович
Павлюк Максим Васильович
Сова Олександр Георгійович
Молоток Ігор Федорович
Мінько Сергій Анатолійович
Литвиненко Сергій Анатолійович
Зуєв Максим Сергійович
Люшняк Микола Володимирович
Бакумов Олександр Сергійович
Батенко Тарас Іванович
Бунін Сергій Валерійович
Красов Олексій Ігорович
Халімон Павло Віталійович
Заславський Юрій Іванович
Гайду Олександр Васильович
Мельник Павло Вікторович
Гришина Юлія Миколаївна
Ананченко Михайло Олегович
Ляшенко Анастасія Олексіївна
Чорний Дмитро Сергійович
Гриб Вікторія Олександрівна
Плачкова Тетяна Михайлівна
Мулик Роман Миронович
Гринчук Оксана Анатоліївна
Кириченко Микола Олександрович
Аліксійчук Олександр Васильович
Драбовський Анатолій Григорович
Мовчан Олексій Васильович
Іванов Володимир Ілліч
Янченко Галина Ігорівна
Мошенець Олена Володимирівна
Соломчук Дмитро Вікторович
Безугла Мар'яна Володимирівна
Мережко Олександр Олександрович
Задорожній Микола Миколайович

Куницький Олександр Олегович
Колух Валерій Вікторович
Струневич Вадим Олегович
Кабанов Олександр Євгенійович
Торохтій Богдан Григорович
Богуцька Єлізавета Петрівна
Руденко Ольга Сергіївна
Нікітіна Марина Вікторівна
Стефанчук Микола Олексійович
Фролов Павло Валерійович
Вельможний Сергій Анатолійович
Стернійчук Валерій Олександрович
Мандзій Сергій Володимирович
Богданець Андрій Володимирович
Пуртова Анна Анатоліївна
Кузнецов Олексій Олександрович
Бабій Роман Вячеславович
Бондаренко Олег Володимирович
Заблоцький Мар'ян Богданович
Потураєв Микита Русланович
Здебський Юрій Вікторович
Мазурашу Георгій Георгійович
Клименко Юлія Леонідівна
Васильєв Ігор Сергійович
Кулініч Олег Іванович
Припутень Дмитро Сергійович
Тимофійчук Володимир Ярославович
Якименко Павло Віталійович
Костюх Анатолій Вячеславович
Тищенко Микола Миколайович
Жмеренецький Олексій Сергійович
Грищенко Тетяна Миколаївна
Вацак Геннадій Анатолійович
Дубнов Артем Васильович
Гривко Сергій Дмитрович
Устенко Олексій Олегович
Пивоваров Євген Павлович
Мезенцева Марія Сергіївна
Дирдін Максим Євгенович
Калаур Іван Романович
Колєбошин Сергій Валерійович
Марченко Людмила Іванівна
Перебийніс Максим Вікторович
Діденко Юлія Олександрівна
Прощук Едуард Петрович
Ковальчук Олександр Володимирович
Федієнко Олександр Павлович
Камельчук Юрій Олександрович
Жупанин Андрій Вікторович
Крулько Іван Іванович
Гетманцев Данило Олександрович
Захарченко Володимир Васильович
Забуранна Леся Валентинівна

	<p>Кінзбурська Вікторія Олександрівна Санченко Олександр Володимирович Буймістер Людмила Анатоліївна Зуб Валерій Олексійович Маслов Денис Вячеславович Боблях Андрій Ростиславович Рубльов Вячеслав Володимирович Костюк Дмитро Сергійович Арсенюк Олег Олексійович Пасічний Олександр Станіславович Гришук Роман Павлович Кузьмініх Сергій Володимирович</p>
Головний комітет	Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування
Висновок та рекомендації	Містить корупціогенні фактори та інші зауваження по суті

Опис законопроекту

Законопроектом запропоновано замість дозвільної системи закріпити можливість забезпечення державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності державними реєстраторами. Також пропонується визначити публічність надання таких послуг, побудову 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.

Корупціогенні фактори

1. Неналежне регулювання підзаконними нормативно-правовими актами

Положеннями законопроекту запропонована велика кількість відсильних норм, які потребують ухвалення шляхом прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів.

Такі положення свідчать про встановлення в нормах законопроекту надмірної кількості посилань на підзаконні нормативно-правові акти, що призведе до незавершеності механізму правового регулювання та не дозволить комплексно оцінити майбутній регулятивний вплив на окреслену сферу суспільних відносин, а також ставить реалізацію положень законопроекту у залежність від прийняття таких нормативно-правових актів, що не може бути оцінено позитивно. Встановлення надмірної кількості посилань на підзаконні нормативно-правові акти сприяє виникненню корупційних ризиків та зловживань органів, які будуть в подальшому ухвалювати такі акти.

Отже, такі положення законопроекту, як, наприклад (але не виключно), частина п'ятнадцята статті 31 (щодо змін до проектної документації на будівництво об'єкта, які розробляються у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування), частини шостої статті 38-3 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (щодо положень стосовно “аналізу даних, які містяться в заяві, що здійснюється автоматично програмними засобами електронної системи. Порядок та обсяг аналізу даних визначаються Кабінетом Міністрів України в Порядку ведення електронної системи”), потребують доопрацювання.

2. Надмірні дискреційні повноваження

2.1. Змінами до статті 17 Закону України "Про архітектурну діяльність" пропонується визначити, що делегування повноважень здійснюється безстроково та **може бути** припинено центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури:

- 1) за заявою саморегульованої організації;
- 2) на підставі судового рішення, що набрало законної сили;
- 3) на підставі рішення Містобудівної палати про позбавлення саморегульованої організації делегованих повноважень, прийнятого за результатами державного містобудівного нагляду;
- 4) у разі позбавлення об'єднання статусу саморегульованої організації.

Використання слова «можуть» в контексті повноваження органу державної влади є некоректним, адже орган фактично уповноважується діяти на власний розсуд. Закріплення повноваження без чіткої регламентації їх реалізації сприяє виникненню корупційних ризиків. Окрім того, запропонована редакція положення законопроекту в частині використання формулювання «може бути» не відповідає вимогам нормотворчої діяльності стосовно імперативності норми закону, оскільки не встановлює обов'язку для суб'єкта владних повноважень.

Таким чином, з метою усунення цього недоліку слова «може бути» необхідно замінити на слова «припиняється».

2.2. Аналогічні зауваження стосуються:

-змін до частини шостої статті 26-1 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", згідно яких пропонується:

«Копія документа, що засвідчує повноваження представника, **може бути** завантажена до електронної системи нотаріусом або посадовою особою центру надання адміністративних послуг. Така копія засвідчується кваліфікованим електронним підписом нотаріуса або посадової особи центру надання адміністративних послуг. У такому випадку документ, що засвідчує повноваження представника, **може не надаватись**, а у документах, поданих для надання адміністративних та інших послуг у сфері будівництва, зазначається реєстраційний номер документа, що посвідчує повноваження представника, у електронній системі.

Представник фізичної або юридичної особи **може бути** уповноважений на вчинення дій, пов'язаних з наданням адміністративних та інших послуг у сфері будівництва, з використанням електронної системи.»

-змін до частини одинадцятій статті 29 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", згідно яких:

«11. Визначення і надання містобудівних умов та обмежень на територіях зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, **може здійснюватися** на основі аналізу існуючої містобудівної ситуації (стану та характеру забудови території, наявних планувальних рішень, обмежень у забудові території та використанні земель)».

2.3. Частиною п'ятою статті 47 «Про регулювання містобудівної діяльності» визначається, що до складу містобудівної палати, крім постійних членів, входять представники також **інших центральних органів виконавчої влади**.

Такий відкритий перелік осіб, які можуть входити до складу містобудівної палати призводить до встановлення надмірних дискреційних повноважень, оскільки надає змогу суб'єкту правозастосування маніпулювати вказаним повноваженням та на власний розсуд визначати який саме центральний орган буде включено до містобудівної палати, а також залучати кожний раз новий центральний орган виконавчої влади без чітко визначеного критерію. Окрім цього, до складу містобудівної палати можуть потрапити представники центральних органів виконавчої влади, діяльність яких жодним чином не стосується

значеної сфери або представників органів функції, яких не можуть поєднуватися з діяльністю містобудівної палати.

Оскільки таке положення сприяє виникненню корупційних ризиків, воно потребує належного доопрацювання.

Аналогічне зауваження стосуються частини п'ятої статті 47 «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо включення до складу містобудівної палати представників експертних організацій, саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності, виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, базових організацій у будівництві.

За відсутності належної конкретизації, без встановлення чітких вимог або ж критеріїв до цих організацій виникають корупційні ризики щодо включення до складу містобудівної палати представників лише «потрібних організацій».

4. Необгрунтоване делегування повноважень

Відповідно до статті 46 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» **висновок саморегульованої організації за результатами перевірки діяльності виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, є підставою для прийняття рішення Містобудівної палати про анулювання кваліфікаційного сертифіката відповідального виконавця.**

Так, згідно зі статтями 1 та 16-1 Закону України "Про архітектурну діяльність", **“саморегульовані організації у сфері архітектурної діяльності - неприбуткові добровільні об'єднання фізичних та юридичних осіб за відповідним напрямом підприємницької чи професійної діяльності, які в установленому порядку набули відповідного статусу”**.

“Саморегульовані організації у сфері архітектурної діяльності визначають правила і стандарти підприємницької та професійної діяльності, обов'язкові для виконання всіма членами таких організацій, а також передбачають механізм відшкодування збитків, завданих споживачам внаслідок надання членами саморегульованої організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості, у тому числі з причин недотримання будівельних норм, стосовно доступності для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

Саморегульовані організації у сфері архітектурної діяльності можуть на підставі делегованих повноважень проводити професійну атестацію виконавців робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, залучатися до ліцензування господарської діяльності членів саморегульованої організації та виконувати інші функції, визначені законом, установчими документами, правилами і стандартами підприємницької чи професійної діяльності.”

Отже, такі саморегульовані організації - є суб'єктами приватного права, їм не властиві функції, що надаються цим законопроектом.

Таке делегування повноважень органів державної влади суб'єктам приватного права, а саме “саморегульованій організації” (*неприбутковим добровільним об'єднанням фізичних та юридичних осіб за відповідним напрямом підприємницької чи професійної діяльності, які в установленому порядку набули відповідного статусу*), є не виправданим, адже такі повноважень є для неї невластивими. Наділення такими повноваженнями суб'єкта приватного права сприятиме виникненню корупційних ризиків та можливих корупційних зловживань такої саморегульованої організації.

З метою усунення виявлених недоліків, вказане положення законопроекту потребує суттєвого доопрацювання.

5. Необгрунтоване використання оціночних понять

Частину дванадцять статті 35 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" пропонуються підстави для відмови в державній реєстрації права на виконання підготовчих робіт за результатами розгляду заяви державним реєстратором. Такими підставами є, зокрема,

3) **виявлення недостовірних даних** в заяві про державну реєстрацію права на виконання підготовчих робіт, у тому числі невідповідність відомостей, зазначених у заяві, відомостям, що містяться в електронній системі та інших державних електронних інформаційних системах.

Проте у законопроекті відсутні критерії та вимоги до таких «даних», внаслідок чого встановлення «недостовірності» буде виключно суб'єктивним рішенням, що є також ознакою надмірних дискреційних повноважень, які сприяють виникненню корупційних ризиків.

Використання у законопроекті оціночного поняття «**недостовірні дані**» призведе до довільного тлумачення і самостійного наповнення його змістом суб'єктом правозастосування. Вважаємо, «недостовірними даними» може бути визнано лише ту інформацію, недостовірність якої може бути підтверджено, наприклад, документально, або ж таке підтвердження міститься у державному реєстрі та інше. Тобто, повинен бути виключений «суб'єктивний фактор» для перевірки достовірності/недостовірності інформації, що сприяє виникненню корупційних ризиків.

Тому, з метою усунення цього недоліку, необхідно чітко визначити критерії та вимоги до достовірності інформації або виключити це положення.

-Аналогічні зауваження стосуються частини дев'ятої статті 35-1, частини четвертої статті 35-2, частини четвертої статті 35-3, частини четвертої статті 35-4 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Інші зауваження

Положеннями законопроекту здійснення державного містобудівного нагляду виводиться з-під сфери дії Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності".

Проте Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Так, положення цього Закону спрямовані на встановлення єдиного підходу під час проведення перевірок, що сприяє усуненню корупційних ризиків. Водночас, супровідними документами до законопроекту не надано жодного обґрунтування необхідності таких змін.

Тому, рекомендуємо виключити зміни до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності".