

Аналіз проєкту закону щодо реформування сфери містобудівної діяльності (№5655)



Аналіз проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» № 5655

Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» № 5655 було зареєстровано у Верховній Раді України ще 11.06.2021 р., однак до цього часу довкола нього точаться запеклі дискусії, стурбованість громадськості та фахівців різних галузей. Метою законопроєкту, яку декларують його автори, є продовження реформи містобудування, впровадження цифрових технологій та запобігання корупційним ризикам. Але чи так це насправді?

Варто зазначити, що текст законопроєкту досить об'ємний, а порівняльна таблиця до нього містить більш ніж 2000 сторінок. Відзначимо найважливіші аспекти, передбачені цим законопроєктом.

I. Щодо органів містобудівного контролю

Законопроєкт передбачає суттєве зменшення інституційної спроможності держави, щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства при будівництві.

Законопроєктом визначено такі органи містобудівного контролю:

1. Центральний орган виконавчої влади з питань містобудівного контролю (мова йде про Державну інспекцію архітектури та містобудування).
2. Виконавчі органи в системі органів місцевого самоврядування.
3. Уповноважені особи з містобудівного контролю.

При цьому, відповідно до ст.42 Конституції України, держава здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт. Із даної норми випливає, що наявність державного контролю має бути обов'язковою і при будівництві. Попри це, проєктом передбачено створення приватного контролю і відсутність державного контролю щодо об'єктів, де укладені договори з приватними уповноваженими особами. Такі положення законопроєкту не узгоджуються із приписами Конституції. Прийняття Закону, що суперечить Конституції, може призвести до визнання неконституційними його положень Конституційним Судом України.

Побоювання громадськості викликає відсутність контролю за діяльністю таких приватних компаній та ризики виникнення конфлікту інтересів між ними та забудовниками. За текстом законопроєкту, забудовникам надається можливість вільного вибору контролюючого органу. Не зважаючи на те, що для таких приватних суб'єктів контролю встановлено вимогу щодо обов'язкового проходження акредитації у Міністерстві розвитку громад та територій України і вимогу відповідності низці критеріїв, зокрема щодо статусу юридичної особи та входження до її складу сертифікованих інженерів, на заборону наявності спільних кінцевих бенефіціарів у замовників, підрядників та органів з містобудівного контролю, існують ризики збільшення частки незаконного будівництва. Такі обставини спровокують неконкурентноздатність законотворчих забудовників. Законопроєкт створює умови для монопольного централізованого допуску будівельників на ринок.

II. Автоматизація та цифровізація процесів

Законопроєкт передбачає створення відповідних електронних систем на загальнодержавному рівні у сфері будівництва. Передбачається створення єдиного реєстру, який охоплюватиме весь спектр необхідних дій. Таке нововведення, як зазначають автори проєкту, покликане забезпечити прозорість процедур та запобігти

корупційним практикам. Втім власне законопроект не передбачає повноцінну автоматичну перевірку даних при реєстрації права на будівництво. Пропоновані механізми автоматизації передбачають надання права на будівництво без участі чиновника за наявності необхідного пакету документів. Перевірки законності, у свою чергу, мають здійснюватися в «ручному режимі» експертними організаціями, які має обрати сам забудовник. Внаслідок вказаного можуть виникати випадки нерационального використання коштів, виділених на відбудову України.

Значна частина нібито прогресивних аспектів нового закону, які мають сприяти подоланню корупції та незаконного будівництва, закріплені прийнятим ще в 2019 році Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» і реалізовані ще з 2020 року. До таких питань відносяться цифровізація всіх процесів, публічна Державна електронна система в сфері будівництві, електронний цифровий слід відповідальних осіб.

III. Роль органів місцевого самоврядування та планування територій

Занепокоєння викликає обмеження проєктом повноважень органів місцевого самоврядування. Воно пов'язане з тим, що забудовник уповноважений самостійно вирішувати чи звертатись до контролюючих структур, створених органами місцевого самоврядування. При цьому, встановлюється обов'язок здійснення моніторингу будови органами місцевого самоврядування. Контроль і нагляд органів місцевого самоврядування нівелюються заміною їх на моніторинг, який включає в себе лише відслідковування незаконного будівництва. Знищуються при цьому і всі здобутки реформи децентралізації.

Слід наголосити, що планування розвитку міста в інтересах територіальних громад є виключним повноваженням самої територіальної громади та органів місцевого самоврядування. Положення законопроекту позбавляють місцеве самоврядування можливості примушувати недобросовісних осіб дотримуватися містобудівної документації. Вказане не відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і породжує систему, що суперечить загальноприйнятим демократичним нормам.

Не передбачає законопроект і обов'язкову перевірку дотримання вимог містобудівної документації. Планування території та будова території, за законопроектом, стають максимально віддаленими одне від одного явищами, що є особливо неприйнятним в умовах повоєнного відновлення і не відповідає парадигмі стратегічної екологічної оцінки.

Схожі зауваження надавались Національним агентством з питань запобігання корупції, але їх не було належним чином враховано.

IV. Роль громадськості

Текстом аналізованого проєкту закону громадськість позбавляється права ініціювати обов'язкові перевірки безпосередньо будівництва у разі виявлення ними порушень. При цьому, ініціювати перевірки органів управління, проєктувальників, експертні організації залишається можливим, але без можливості реального усунення виявлених порушень. Відсутність можливості реального усунення виявлених порушень зумовлена запровадженням так званого «Державного містобудівного нагляду»(контроль за чиновниками, проєктантами, експертами тощо), який включає в себе виключно позапланові перевірки у разі повідомлення про виявлені порушення. Порядок Державного містобудівного нагляду передбачає лише покарання, не передбачаючи при

цьому 1) механізму попередження порушень; 2) механізмів усунення виявлених порушень.

Подібні зауваження вже подавались НАЗК, але вони, знову ж таки, не були належно враховані. Слід також зазначити про те, що остаточна редакція законопроекту не проходила антикорупційної експертизи НАЗК, у чому легко переконатися за відповідним переліком на сайті НАЗК (<https://nazk.gov.ua/uk/antukoruptsijna-ekspertyza>).

V. Звільнення забудовників від відповідальності

Проектом закону для забудовників усунуто наслідки незаконного будівництва у разі виявлення порушень. Уповноважений орган може накладати штрафи на порушників, але проектом не передбачено механізмів усунення виявлених в будівництві порушень. Є ризики виникнення ситуації, коли винного проектувальника чи експерта оштрафують, а незаконне будівництво буде тривати далі.

Законопроект не передбачає дієвих механізмів скасування дозволу на будівництво, незалежно від того, скільки вимог законодавства та нормативів порушено в проекті й які корупційні механізми задіяні при його отриманні. Забудовник має лише дотримуватися проекту, на який видано дозвіл. По суті, держава сама себе позбавить можливості скасувати й отримані забудовниками раніше, завдяки корупції, дозволи на незаконне будівництво.

VI. Петиція з вимогою накладати вето

Петиція з вимогою накладати вето на законопроект № 5655 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» за добу збрала необхідні для розгляду 25 тисяч голосів. На момент завершення збору підписів було зібрано 42090 голосів.

Попри таку активну позицію та швидку реакцію громадянського суспільства існує ризик того, що даний закон все ж було чи невдовзі буде підписано Президентом України. Сподіваємося, що Президент дослухається не до лобістів бізнесу забудовників, а до широкої громадськості, фахівців зі збереження культурної спадщини та цінних шматочків природи, зелених зон в містах.

Висновки

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» № 5655 не відповідає ні міжнародним нормативно-правовим актам, ні Конституції України, містить положення, що нівелюють досягнення антикорупційної реформи, реформ децентралізації та містобудування. Положеннями проекту створюється правова площина для зловживань, корупційних схем, ігнорування екологічних норм, стандартів та повного усунення громадськості від впливу на містобудівну діяльність. На підстав викладеного команда ЕПЛ бачить єдиноправильним рішенням вето даного закону.