ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

ВИСНОВОК
щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері містобудування (реєстр. № 7085 від 6 вересня 2017 року)

Комітет з питань правової політики та правосуддя на засіданні 28 лютого 2018 року (протокол № 67) розглянув на відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері містобудування (реєстр. № 7085 від 6 вересня 2017 року), поданий народними депутатами України Андрієвським Д.Й. та іншими (далі - Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою метою Законопроекту є нормативно-правове врегулювання питань, пов'язаних з ліцензуванням господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками; врегулювання питання плати за проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури; приведення пункту 121 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності у відповідність до вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; виключення предмету контролю центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, в частині розміщення інформації на відповідному стенді, який встановлюється на будівельному майданчику при спорудженні житлового будинку; передача функції контролю за проведенням обстеження об'єктів та реалізацією заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації виконавчим органам сільських, селищних, міських рад; встановлення порядку ідентифікації об'єктів будівництва та присвоєння адреси закінченим будівництвом об'єктам.

Для досягнення мети авторами пропонується внести відповідні зміни до законів України «Про рекламу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про архітектурну діяльність», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про

Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про Фонд енергоефективності». Також Законопроектом доповнюється Кодекс України про адміністративні правопорушення приписами стосовно порушення порядку присвоєння адреси об'єкту нерухомого майна.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

Україна проголошена демократичною, правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8, Конституції України).

За Основним Законом України (частина друга статті 6) органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

Як зауважив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 21 червня 2011 року № 7-рп/2011, реалізація принципу правової держави зумовлює необхідність закріплення на законодавчому рівні механізмів стримувань і противаг, забезпечення взаємодії і єдності державної влади в Україні при дотриманні конституційних засад, визначених частиною другою статті 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини).

Крім того, Конституційний Суд України виходить із того, що додержання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови для розвитку всіх форм власності та господарювання (підпункт 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 26 грудня 2011 року № 20-рп/11).

Відповідно до Основного Закону України (частина перша статті 42) кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Через законодавче регулювання правовідносин власності і підприємництва держава виконує конституційні обов'язки щодо відповідальності перед людиною за свою діяльність, забезпечення захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання та захисту конкуренції у підприємницькій діяльності (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 лютого 2013 року № 1-рп/2013).

Діяльність суб'єктів господарювання у різних сферах економіки потребує спеціальної кваліфікації та професіоналізму для забезпечення безпеки праці та виробництва, найбільш доцільно використання державних та інших ресурсів, створення умов для нормального функціонування окремих інститутів суспільства держави, випуску продукції надання послуг відповідно до встановлених стандартів. Для забезпечення вказаних умов

держава встановлює ліцензування на здійснення окремих видів господарської діяльності уповноваженими на це державою органами.

Ліцензування – засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів (пункт 6 частини першої статті 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»).

Господарським кодексом України (далі – Кодекс) встановлено, що підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку (стаття 42).

При цьому, Кодексом передбачена відповідальність за правопорушення у сфері господарювання. Статтею 239 Кодексу встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у порядку, встановленому законом, можуть застосовуватися до суб'єктів господарювання адміністративно-господарські санкції, зокрема, зупинення дії ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності.

Водночас, адміністративно-господарські санкції застосовуються до суб'єктів господарювання за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності та можуть бути встановлені виключно законами (частина друга статті 238 Кодексу).

Європейський Суд з прав людини у рішенні у справі Х. та інші проти Бельгії (Радіо Скорпіо) від 5 березня 1986 року (№ 10405/83) визнав, що, оскільки держава може прийняти закони, які вимагають ліцензування підприємств, для держави також повинно бути легітимним приймати закони, котрі забезпечують виконання ліцензії, зокрема – запобігаючи намаганням обійти умови, що передбачені ліцензією.

Відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (частина четверта статті 4) виключно законами встановлюються види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю), і органи, уповноважені його здійснювати.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, визначеною в Рішенні від 3 лютого 2009 року № 4-рп/2009, питання нормативного регулювання державного контролю у сфері містобудування є предметом законодавчого регулювання. Орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний контроль у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує його на це та не визначає повноважень такого органу (абзац другий пункту 7 мотивувальної частини).

До того ж, Конституційний Суд України виходить з того, що чинне законодавство передбачає здійснення містобудівного і архітектурно-будівельного державного контролю. Державний архітектурно-будівельний

контроль є виокремленою частиною державного містобудівного контролю і відображає потребу в дотриманні всіма суб'єктами державних стандартів, норм, правил, архітектурних вимог і технічних умов при затвердженні та реалізації містобудівної документації і проектів конкретних об'єктів (пункт 10 мотивувальної частини вказаного Рішення).

За Конституцією України (частина друга статті 120) організація, повноваження і порядок діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Основним Законом України (частина перша статті 143) встановлено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

У Рішенні від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 Конституційний Суд України зазначив, що законодавець, установивши в Конституції України (статті 140, 141, 142, 143, 144, 145) базові засади функціонування місцевого самоврядування, його органів, матеріальну і фінансову основу тощо, решту питань організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності його органів відніс до визначення законом (стаття 146). Таким чином, на конституційному рівні передбачено створення правових умов для подальшого законодавчого врегулювання відносин участі місцевого самоврядування у сфері господарювання (абзац третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини).

За Основним Законом України (пункти 8, 12, 22 частини першої статті 92) правові засади і гарантії підприємництва, організація і діяльність органів виконавчої влади, а також діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України.

Прийняття законів Конституція України відносить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85).

Враховуючи викладене, Комітет з питань правової політики та правосуддя дійшов висновку, що проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері містобудування (реєстр. № 7085 від 6 вересня 2017 року), поданий народними депутатами України Андрієвським Д.Й. та іншими, не суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету **Р.П. КНЯЗЕВИЧ**