



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правоохоронної діяльності

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-06

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правоохоронної діяльності на виконання доручення Голови Верховної Ради України Д. Разумкова та відповідно до статті 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» розглянув на своєму засіданні 28 квітня 2021 року (протокол № 71) проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за правопорушення у сфері містобудування» (**реєстр. № 3876 від 16.07.2020**), поданий народним депутатом України Ключком А.А. та іншими народними депутатами України.

Метою законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці до нього, є підвищення ефективності інституту відповідальності за адміністративні та кримінальні правопорушення у сфері містобудівної діяльності шляхом внесення відповідних змін до Кримінального кодексу України (далі – КК) та Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП).

Змінами до КК передбачається виокремити новий розділ XXI «Кримінальні правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (статті 448-451), які передбачатимуть відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності (стаття 448), порушення вимог законодавства під час планування і забудови територій (стаття 449) та самочинне (самовільне) будівництво (стаття 450).

У зв'язку з цим передбачається внесення змін до вже існуючих статей 197-1, 275 КК, з яких виключаються тотожні склади кримінальних правопорушень та посилюється кримінальна відповідальність за:

- порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності у вигляді штрафу від п'ятисот до восьми тисяч НМДГ, обмеження/позбавлення волі до п'яти років;
- порушення вимог законодавства під час планування і забудови територій у вигляді штрафу від шестисот до п'яти тисяч НМДГ або виправних робіт на строк до двох років;
- самочинне (самовільне) будівництво у вигляді штрафу від п'ятисот до двохсот тисяч НМДГ або обмеження волі на строк до п'яти років або позбавленням волі до п'яти років;
- підкуп особи, яка надає публічні послуги (відповідального виконавця окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури) у вигляді штрафу від ста п'ятдесяти до однієї тисячі НМДГ або

громадських/виправних робіт на строк від ста до двох років, або арешту на строк до шести місяців або обмеження волі на строк до п'яти років, або позбавлення волі на той самий строк.

Змінами до статей 96, 96-1, 188-42 КУпАП пропонується збільшити штрафні санкції за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності, уточнивши повноваження щодо розгляду справ про відповідні правопорушення органами державного містобудівного контролю та нагляду.

Даний законопроект невід'ємно пов'язаний з проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного регулювання у сфері містобудування» (реєстр. № 3875), з підготовки і розгляду якого визначено Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

В ході обговорення законопроекту народні депутати України – члени Комітету погодилися з нагальною необхідністю удосконалення правового регулювання сфери містобудування, дерегуляції господарської діяльності з будівництва об'єктів, проте зазначили про необхідність ґрунтовного доопрацювання проекту з огляду на наступне.

Доповнення Особливої частини КК новим розділом XXI «Кримінальні правопорушення у сфері містобудівної діяльності» є юридично необґрунтованим, оскільки містобудівна діяльність це один із видів законної господарської діяльності, за порушення порядку здійснення якої вже передбачена кримінальна відповідальність у розділі VII «Кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності» Особливої частини КК.

У випадку наявності об'єктивної необхідності встановлення кримінальної відповідальності за діяння, які не охоплюються нормами чинного КК, відповідні зміни доцільніше вносити до розділу VII Особливої частини КК. У протилежному випадку може створитися небезпечний прецедент безпідставного розширення Особливої частини КК новими розділами, у яких будуть міститися кримінальні правопорушення у конкретних сферах господарської діяльності (фармацевтичній, туристичній тощо). Крім того, незрозуміло чому кримінальні правопорушення у сфері містобудівної діяльності мають міститися у розділі, наступному за розділом XX «Кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку» Особливої частини КК.

Тобто, виділення окремим розділом у КК складів злочинів у сфері містобудівної діяльності не кореспондується з існуючою наразі структурою КК щодо формування розділів Особливої частини здебільшого за родовим об'єктом, тобто за однорідними суспільними відносинами, окрім посадових та військових злочинів, у яких конструкція відповідних глав ураховує насамперед суб'єкт злочину.

У статях 365-2 «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги», 368-4 «Підкуп особи, яка надає публічні послуги» КК (у редакції проекту) пропонується виокремити серед переліку осіб, які надають публічні послуги, відповідального виконавця окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури.

При цьому, зі змісту проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного регулювання у сфері містобудування» (реєстр. № 3875), положення якого системно

взаємопов'язані з даним проектом, незрозуміло, яка саме категорія осіб охоплюється поняттям «відповідальний виконавець окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури».

Зокрема, аналіз положень проекту № 3875 дає підстави виділяти не тільки відповідального виконавця окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, а й відповідальних за проведення авторського і технічного нагляду (частина сьома статті 37 у редакції проекту № 3875), архітекторів, проектувальників, інженерів-консультантів (частина перша статті 41 у редакції проекту № 3875) та інших.

Запропонований спосіб формулювання обов'язкових ознак складів кримінальних правопорушень, передбачених статтями 448-450 КК, не відповідає вимогам законодавчої техніки кримінального закону. Так, стаття 448 КК містить 9 частин, при цьому, для позначення обтяжуючих обставин використовуються словосполучення «Те саме діяння, якщо воно спричинило...» або «Ті самі дії, вчинені...» (частини 4, 6, 9 статті 448 КК), що виключає об'єктивну можливість з'ясувати, до якого саме складу кримінального правопорушення належать відповідні обставини. Якщо є необхідним такі однакові за змістом обставини як «спричинення загибелі людей, майнова шкода в особливо великому розмірі або інші тяжкі наслідки» (частини 2, 4, 6 статті 448 КК), визнати обтяжуючими, варто розглянути можливість об'єднання їх для позначення в якості кваліфікуючих ознак відповідних складів кримінальних правопорушень у межах однієї частини статті 448 КК. Аналогічне зауваження стосується й запропонованого ідентичного тексту приміток до статей 448 і 449 КК.

Окрім того, аналіз санкцій відповідних частин статті 448 КК дає підстави стверджувати, що їх диференціація для позначення ступеня тяжкості того чи іншого кримінального правопорушення відсутня. Так, співставлення санкцій частин 3, 5 статті 448 КК свідчить про те, що вони передбачають однакові за видом та розміром покарання (у виді штрафу від двох тисяч до восьми тисяч НМДГ або виправних робіт на строк до двох років, або обмеження волі на строк до трьох років).

Таким чином, виокремлення в якості самостійних складів такої кількості відповідних кримінальних правопорушень не потрібно, оскільки суспільно небезпечні наслідки від запропонованих суспільно небезпечних діянь у переважній більшості є однаковими (середньої тяжкості чи тяжкі тілесні ушкодження, заподіяння майнової шкоди у великому чи особливо великому розмірах, загибель людей, інші тяжкі наслідки), та по суті є результатом того чи іншого порушення вимог законодавства у сфері містобудування.

Отже, замість виокремлення такої кількості різновидів порушень вимог законодавства у сфері містобудування, що призводять до вищевказаних наслідків, варто сформулювати загальну норму, під дію якої підпадали б, наприклад, експлуатація об'єктів будівництва, не прийнятих в експлуатацію, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми наслідками (СС2) та значними (СС3), незабезпечення замовником будівництва здійснення авторського нагляду та технічного нагляду, якщо такий нагляд є обов'язковим згідно з вимогами законодавства, тощо.

Запропоновані проектом окремі склади кримінальних правопорушень переобтяжені зайвими ознаками. Так, у диспозиції частини першої статті 448 КК

йдеться про діяння у вигляді порушення вимог законодавства у сфері містобудування, нормативних документів, обов'язковість застосування яких встановлена законодавством, під час будівництва, хоча очевидно, що вимоги законодавства у сфері містобудування містяться у певних нормативно-правових актах, виконання яких для конкретних адресатів під час будівництва є обов'язковим. При цьому, для позначення причинного зв'язку між суспільно небезпечним діянням та наслідками використовуються неприйнятні для кримінального законодавства конструкції «у зв'язку з чим заподіяно», «чим заподіяно» (частини 1, 5, 7 статті 448 КК, частини 1-4 статті 449 КК), що суттєво ускладнить встановлення останнього відповідними суб'єктами правозастосування.

Частиною 5 статті 448 КК пропонується передбачити кримінальну відповідальність за незабезпечення замовником будівництва здійснення авторського нагляду та технічного нагляду, якщо такий нагляд є обов'язковим згідно з вимогами законодавства, чим заподіяно середньої тяжкості чи тяжкі тілесні ушкодження або майнову шкоду у великому розмірі.

Натомість, відповідно до пункту 4 частини першої статті 1 проекту № 3875 замовником будівництва визнається, зокрема, й юридична особа, яка є власником або користувачем земельної ділянки/земельних ділянок та/або власником об'єкта/об'єктів нерухомого майна, та реалізує право на забудову такої земельної ділянки.

Однак суб'єктом кримінального правопорушення може бути виключно фізична осудна особа, яка вчинила кримінальне правопорушення у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність (частина перша статті 18 КК). При цьому, всі найважливіші інститути КК сформульовані з розрахунком на застосування їх саме до фізичної особи (статті 23 «Вина», 50 «Поняття покарання та його мета», 65 «Загальні засади призначення покарання»).

Зі змісту диспозиції частини 7 статті 448 КК незрозуміло, за що саме пропонують встановити кримінальну відповідальність. Вочевидь, у даному випадку мова мала б йти про діяння у вигляді надання керівником проектної організації замовнику будівництва проектної документації для виконання будівельних робіт, що містить недостовірні/неповні дані.

Уточненню підлягають й обов'язкові ознаки складу кримінального правопорушення, передбаченого частиною 8 статті 448 КК. Так, буквально тлумачення запропонованої норми дає підстави вважати, що йдеться про встановлення кримінальної відповідальності за внесення до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва документів, що підлягають внесенню до цієї електронної системи.

Сумнівною виглядає пропозиція об'єднання у межах одного складу кримінального правопорушення таких суспільно небезпечних наслідків як «заподіяння майнової шкоди у великому розмірі, особливо великому розмірі» (частини 1–4 статті 449 КК). Диференціація розміру завданої внаслідок вчинення певного суспільно небезпечного діяння майнової шкоди у кримінально-правових нормах Особливої частини КК, як правило, здійснюється задля формулювання основних, кваліфікованих (особливо кваліфікованих) складів відповідних кримінальних правопорушень. Позначення ж різних розмірів завданої майнової шкоди у межах одного складу кримінального правопорушення немає сенсу.

Пропозиція встановлення кримінальної відповідальності за виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не відповідають технічним регламентам, будівельним нормам, нормативним документам, обов'язковість застосування яких встановлена законодавством (частина п'ята статті 449 КК), за умови збереження в якості підстави для притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення винною особою діяння у вигляді виробництва або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які підлягають обов'язковій сертифікації або показники безпеки яких наводяться в нормативних документах і підлягають підтвердженню відповідності шляхом сертифікації або декларування, але не пройшли їх (частина 18 статті 96-1 КУпАП), призведе до колізії відповідних норм.

Також, відсутність чітких критеріїв для відмежування складу кримінального правопорушення, передбаченого частиною п'ятою статті 449 КК, та складу адміністративного проступку, передбаченого частиною 18 статті 96-1 КУпАП, створює значні корупційні ризики.

Непритаманним для кримінального законодавства та таким, що може доволі широко тлумачитись суб'єктами правозастосування на практиці, слід визнати й поняття «істотності», вжите при конструюванні обов'язкових ознак складу кримінального правопорушення, передбаченого статтею 450 КК. Таке оціночне поняття як «істотність порушення будівельних норм, нормативних документів, обов'язковість застосування яких встановлена законодавством» у межах вказаного складу кримінального правопорушення негативно впливатиме на застосування даної кримінально-правової норми, оскільки заложитиме виключно від розсуду відповідних компетентних осіб.

При опрацюванні даного законопроекту Комітетом були взяті до уваги зауваження та пропозиції, висловлені Міністерством юстиції України, Міністерством розвитку громад та територій, Національною поліцією України, Офісом Генерального прокурора, Інститутом законодавства Верховної Ради України, Національною академією правових наук України, Національним інститутом стратегічних досліджень, Інститутом держави і права НАНУ імені В.М. Корецького, Національним юридичним університетом імені Ярослава Мудрого, Київським національним університетом імені Тараса Шевченка, Національною асоціацією адвокатів України, а також висновки Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, які містять значні критичні зауваження до законопроекту та рекомендації щодо його ґрунтовного доопрацювання.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України вважає, що законопроект доцільно повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

З огляду на зазначене, Комітет, керуючись положеннями пункту першого частини першої статті 111, пункту третього частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України, рекомендує Верховній Раді України проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за правопорушення у сфері містобудування» (реєстр. № 3876) за наслідками розгляду в першому читанні **повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.**

Доповідачем від Комітету на пленарному засіданні Верховної Ради України визначено народного депутата України – голову підкомітету з питань кримінального законодавства та протидії злочинності Комітету з питань правоохоронної діяльності Бакумова Олександра Сергійовича.

Проект постанови Верховної Ради України додається.

Просимо розглянути.

Голова Комітету

Д. Монастирський



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Монастирський Денис Анатолійович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000ACDE2E00CDCD8E00
Дійсний до: 21.01.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-27/3-2021/161299 від 18.05.2021



507924