



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

РІШЕННЯ

від 09 жовтня 2023 року

№ 184/2

Про проекти законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо будівництва на землях, зайнятих водними шляхами загального користування (реєстр. № 9664) та про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо будівництва на землях, зайнятих внутрішніми водними шляхами загального користування (реєстр. № 9664-1)

Комітет з питань екологічної політики та природокористування на своєму засіданні відповідно до предметів відання розглянув проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо будівництва на землях, зайнятих водними шляхами загального користування (реєстр. № 9664 від 01.09.2023), внесений народним депутатом України Шуляк О.С. та іншими народними депутатами України, та проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо будівництва на землях, зайнятих внутрішніми водними шляхами загального користування (реєстр. № 9664-1 від 18.09.2023), внесений народним депутатом України Клименко Ю.Л. та іншими народними депутатами України, і відзначає.

Щодо законопроекту реєстр. № 9664

Законопроект розроблено з метою збалансування інтересів держави та інвесторів; відновлення інфраструктури та підвищення конкурентоспроможності морських портів; спрощення механізму будівництва у внутрішніх морських водах та територіальному морі України; уникнення самочинного будівництва в акваторії та на території морського порту; створення більш сприятливих умов для залучення інвестицій у державні сектори економіки України.

Зокрема, законопроектом передбачається:

1) здійснити дерегуляцію господарської діяльності в частині усунення необхідності отримання погодження відведення землі та водного простору для торговельного мореплавства, здійснення будівельних та інших робіт у зоні дії навігаційного обладнання і морських шляхів;

2) надати право Кабінету Міністрів України доручати обласним державним адміністраціям передавати у користування земельні ділянки, розташовані за межами адміністративно-територіальних одиниць;

3) усунути правову колізію щодо планування розвитку морських портів України;

4) встановити необхідність розроблення порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України, щодо формування та затвердження планів розвитку морських портів, внесення до них змін (в тому числі виключення інфраструктурних проектів);

5) вдосконалити законодавство у сфері будівництва з урахуванням особливостей здійснення господарської діяльності в межах морського порту та його правового режиму.

Законопроектом пропонується внесення змін до Кодексу торговельного мореплавства України, Водного кодексу України, Земельного кодексу України, законів України, якими буде передбачено, що виконання будівельних робіт у внутрішніх морських водах та територіальному морі України можливе після відведення земельної ділянки відповідною обласною державною адміністрацією, уповноваженою Кабінетом Міністрів України, а також після включення проекту будівництва до плану розвитку відповідного морського порту (у разі будівництва в межах морського порту).

Головне науково-експертне управління (далі - ГНЕУ) у своєму висновку висловило зауваження до законопроекту. Запропоновані зміни до ст. 79¹ Земельного кодексу України в частині, що «земельна ділянка може бути сформована як на суші, так і на дні водного об'єкта» не мають механізму реалізації. Зокрема, щодо формування земельної ділянки на дні водного об'єкта, запропонована новація не узгоджується з вимогами чинної ч. 7 ст. 79¹ Земельного кодексу України, у якій передбачається обов'язкова стадія формування земельної ділянки, а саме: «винесення в натуру (на місцевість) меж сформованої земельної ділянки до її державної реєстрації ... за документацією із землеустрою, яка стала підставою для її формування», та з п. «д» ч. 4 ст. 55 Закону України «Про землеустрій».

Низку зауважень також викликає запропонована редакція у ст. 79¹, відповідно до якої «земельна ділянка державної власності, сформована на дні водного об'єкта (у тому числі в акваторії морського порту) на території, яка не входить до складу адміністративно-територіальних одиниць, вважається такою, що включена до складу території найближчої територіальної громади, без розроблення проекту землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад та без прийняття рішень органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування».

ГНЕУ не підтримує зміни до ч. 2 ст. 26¹, ст. 29, нову ст. 29¹ Закону "Про регулювання містобудівної діяльності" у запропонованій редакції, згідно з якою передбачається отримання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки у внутрішніх морських водах або територіальному морі в межах або частково в межах адміністративно-територіальних одиниць.

У новій редакції ч. 2 ст. 86 Водного кодексу України передбачається, що «місця і порядок проведення будівельних робіт визначаються відповідно до

проектної документації на будівництво ...». Однак, чинна редакція ч. 2 ст. 86 Водного кодексу України визначає особливості визначення «місця і порядку проведення зазначених робіт (крім експлуатаційного днопоглиблення)», де під «зазначеними роботами (крім експлуатаційного днопоглиблення)» розуміються роботи, передбачені у ч. 1 цієї статті, а це достатньо широкий перелік робіт, які можуть проводитися на землях водного фонду і це не лише «будівельні роботи», про які зазначається у новій редакції ч. 2 ст. 86 Водного кодексу України. Таким чином, поза увагою регулювання залишилися питання визначення місця та порядку проведення низки робіт на землях водного фонду, про які йдеться у ч. 1 ст. 86 Водного кодексу України (у тому числі й у редакції проекту), а саме: роботи пов'язані з «видобуванням корисних копалин (крім піску, гальки і гравію в руслах малих та гірських річок), розчисткою русел річок, каналів і дна водойм, прокладанням кабелів, трубопроводів, інших комунікацій, а також бурові та геологорозвідувальні роботи».

Міндовкілля за результатами розгляду законопроекту надало низку пропозицій, в яких, наведена необхідність доповнення положень законопроекту з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку». Наголошується на необхідності доопрацювання запропонованої законопроектом редакції статті 86 Водного кодексу України, оскільки створюється правова невизначеність щодо обов'язковості погодження проектів, якими визначається місце і порядок проведення робіт на землях водного фонду із центральними та місцевими органами виконавчої влади, зокрема тих проектів, які не пов'язані із будівництвом у межах морських портів і не враховується те, що до земель водного фонду належать не лише землі, зайняті морями, а й інші землі, вичерпний перелік яких визначений статтею 4 Водного кодексу України та статтею 58 Земельного кодексу України.

Міндовкілля застерігає щодо запропонованого виключення із статті 58 Земельного кодексу України положення, згідно з якими до земель водного фонду належать землі, зайняті штучно створеними земельними ділянками в межах акваторій морських портів. Проте не врегульовано до якої категорії земель будуть належати такі ділянки, якщо вони створені (намиті, насипані, створені із застосуванням інших технологій) в межах акваторії морського порту, територія якого може складатися із земель морського транспорту, земель промисловості та земель водного фонду.

Міндовкілля також зазначає, що запропоновані законопроектом зміни до частини восьмої статті 122 Земельного кодексу України (якими Кабінет Міністрів України може доручати Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним державним адміністраціям передавати у користування земельні ділянки із земель державної власності, зайняті внутрішніми морськими водами та територіальним морем України, які не входять до складу адміністративно-територіальних одиниць) не узгоджуються із статтею 14 Водного кодексу України (якою визначено, що до відання Кабінету Міністрів України у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів належить, зокрема, розпорядження внутрішніми морськими водами, територіальним морем, а також акваторією морських портів; відведення акваторій морських портів), а також із частиною п'ятою статті 122 Земельного

кодексу України (в частині прийняття обласною державною адміністрацією рішень про передачу у користування земельних ділянок із земель державної власності, які не входять до складу адміністративно-територіальних одиниць).

Державне агентство водних ресурсів України проінформувало, що внесення змін зазначеним законопроектом до статті 86 Водного кодексу України в частині скасування погодження місць і порядку проведення робіт, пов'язаних з будівництвом на всіх землях водного фонду, визначених статтею 58 Земельного кодексу України, не є доцільним, оскільки це може призвести до неконтрольованого процесу різного роду будівництва на землях водного фонду, прибережних захисних смугах, смугах відведення, зонах санітарної охорони, що в свою чергу вплине на екологічний стан поверхневих водних об'єктів.

Відповідно до експертного висновку Міністерства фінансів України, проект Закону потребує доопрацювання і надання детальних розрахунків та обґрунтувань.

За результатами розгляду законопроекту Фондом державного майна України надано висновок про відсутність зауважень та пропозицій до положень законопроекту.

Щодо законопроекту реєстр. № 9664-1

Метою альтернативного законопроекту реєстр. № 9664-1 визначено вдосконалення законодавчого регулювання будівництва в акваторіях, морських та річкових портах, на внутрішніх водних шляхах загального користування для забезпечення чіткого та однозначного застосування норм законодавства, а також дерегуляції в галузі, що є основою для розвитку морських та річкових шляхів та логістики, залучення інвестицій для розвитку морської, портової галузей та внутрішніх водних шляхів та відновлення та розвитку економіки.

Законопроектом пропонується внести зміни до Кодексу торговельного мореплавства України, Водного кодексу України, Земельного кодексу України, Законів України: «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» в частині регулювання механізму будівництва на землях зайнятих внутрішніми водними шляхами загального користування та вдосконалення особливостей будівництва та виконання робіт у межах акваторії морського порту, в зоні дії навігаційного обладнання та морських шляхів.

ГНЕУ зазначило, що деякі зауваження та пропозиції, викладені у висновку до проекту реєстр. № 9664, є актуальними й до альтернативного проекту, разом з тим висловило й інші зауваження та пропозиції.

Дискусійною у концептуальному плані є нова ч. 15 ст. 79¹ Земельного кодексу України, згідно з якою «на землях, зайнятих внутрішніми водними шляхами загального користування, віднесеними до категорії судноплавних, в тому числі акваторією морських портів, формування земельних ділянок не здійснюється», що унеможливить визначення земельної ділянки як об'єкта зазначених прав, оскільки згідно з ч. 1 цієї статті «формування земельної ділянки полягає у визначенні земельної ділянки як об'єкта цивільних прав. Формування земельної ділянки передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру», та, відповідно, суперечить нормам,

які визначають обов'язковість визначення меж земельної ділянки, а також обов'язковість внесення інформації до Державного земельного кадастру.

Потребує суттєвого доопрацювання, на думку ГНЕУ, запропонована редакція статті 12 Кодексу торговельного мореплавства України, де визначається, що «будівництво, виконання днопоглиблювальних чи інших видів робіт в межах акваторії морського порту (крім експлуатаційного днопоглиблення) можливі за умови надання центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері морського та річкового транспорту в установленому цим Кодексом порядку дозволу на предмет відповідності об'єкта будівництва, днопоглиблювальних та інших видів робіт плану розвитку відповідного морського порту, а також погодження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, на предмет дотримання вимог з безпеки судноплавства»; «проведення вказаних робіт за межами акваторії порту в зоні дії навігаційного обладнання та морських шляхів можливе лише за наявності погодження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському і річковому транспорті на предмет дотримання вимог з безпеки судноплавства».

Доповнення ч. 10 (у проекті зазначається про доповнення ч. 3 абзацом 10) ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» новим положенням, згідно з яким «отримання містобудівних умов та обмежень не вимагається у випадках забудови земель, що зайняті внутрішніми водними шляхами загального користування, що віднесені до категорії судноплавних, в тому числі акваторією морських портів, якщо відповідний об'єкт будівництва не розташований у межах жодної адміністративно-територіальної одиниці», не узгоджується з вимогами п. 1 ч. 5 ст. 26 Закону, відповідно до якого «проекування та будівництво об'єктів здійснюється власниками або користувачами земельних ділянок у такому порядку: 1) отримання замовником або проектувальником вихідних даних». Основними ж складовими вихідних даних згідно з п. 1 ч. 1 ст. 29 Закону є містобудівні умови та обмеження.

Міндовкілля надало зауваження до законопроекту. Зазначило, що назва законопроекту не узгоджується з метою та його змістовною частиною, зокрема, в частині об'єкта правового врегулювання. Так, законопроектом пропонується врегулювати питання, пов'язані із особливостями будівництва та виконання робіт у межах акваторії морського порту, в зоні дії навігаційного обладнання та морських шляхів тощо, які не є внутрішніми водними шляхами.

Частина друга статті 86 Водного кодексу України, у редакції законопроекту, потребує приведення у відповідність до термінології Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

Крім того, стаття 86 Водного кодексу України, у редакції законопроекту, та зміни до переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, запропоновані в пункті 5 розділу I законопроекту, також потребують взаємоузгодження у визначенні назви документу дозвільного характеру із погодження відповідних робіт на предмет дотримання вимог з безпеки судноплавства. Це дозволить уникнути невизначеності у тлумаченні документів

дозвільного характеру, що врегульовують питання проведення робіт на землях водного фонду згідно із статтею 86 Водного кодексу України.

Відповідно до статті 2 Водного кодексу України завданням водного законодавства є регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження, науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

Отже, як зазначило Міндовкілля, запропоновані законопроект змни до Водного кодексу України не є предметом регулювання Водного кодексу України.

Фонд державного майна України не має зауважень та пропозицій до положень законопроекту.

Міністерство фінансів України зазначило, що зауважень до законопроекту не має.

Комітет підтримує зауваження висловлені у висновках до законопроектів реєстр. № 9664 та № 9664-1. Одночасно, Комітет звертає увагу, що відповідно до ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 5 Водного кодексу України «внутрішні морські води» та «територіальне море» є природними ресурсами та водними об'єктами загальнодержавного значення, а тому до відання Кабінету Міністрів України належить розпорядження внутрішніми морськими водами, територіальним морем, а також акваторією морських портів (ст. 14 Водного кодексу України).

Згідно з ч. 2 ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державному контролю підлягають використання і охорона морського середовища та природних ресурсів територіальних вод. На підзаконному рівні діють Правила охорони внутрішніх морських вод і територіального моря України від забруднення та засмічення, затвержені постановою Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 № 269.

Україна ратифікувала Конвенцію Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року та Угоду про імплементацію Частини XI Конвенції (Закон України №728-XIV від 03.06.1999). Конвенцією визначено правовий статус територіального моря та внутрішніх вод держави, правові засади їх використання та охорони (ч. II «Територіальне море і прилегла зона»; ч. XII «Захист і збереження морського середовища» та інші).

Крім того, відповідно до статті 102 Водного кодексу України охорона внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення здійснюється відповідно до цього Кодексу, міжнародних договорів України, а також правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення, що розробляються з урахуванням міжнародних договорів України і затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Враховуючи викладене, Комітет зазначає, що визначення на законодавчому рівні можливості здійснення «забудови» у внутрішніх морських водах та територіальному морі, які підлягають особливій охороні, в широкому

значенні цього терміну призведе до послаблення правової охорони зазначених водних об'єктів та їх морського середовища.

За результатами обговорення Комітет **в и р і ш и в:**

1. Рекомендувати Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування визначитись самостійно щодо законопроектів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо будівництва на землях, зайнятих водними шляхами загального користування (реєстр. № 9664 від 01.09.2023) та про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо будівництва на землях, зайнятих внутрішніми водними шляхами загального користування (реєстр. № 9664-1 від 18.09.2023), з урахуванням зауважень Комітету з питань екологічної політики та природокористування, висловлених у мотивувальній частині цього рішення.

2. Рішення направити до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Голова Комітету

О. БОНДАРЕНКО

