



## ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011, тел. (044) 254-56-73, факс (044) 254-43-93  
E-mail: [inform@dkrp.gov.ua](mailto:inform@dkrp.gov.ua), Web: <http://www.drs.gov.ua>, код ЄДРПОУ 39582357

від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

на № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

### РІШЕННЯ

#### про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України (далі – ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянула проект наказу Міністерства оборони України «Про затвердження Порядку погодження місця розташування і висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів державних повітряних суден та роботу засобів зв'язку, навігації та спостереження (радіотехнічного забезпечення)» (далі – проект наказу), а також документи, що додаються до проекту постанови, подані листом Міністерства оборони України від 24.07.2019 № 220/300/н.

За результатами проведеного аналізу проекту наказу та аналізу регуляторного впливу (далі – проект АРВ) на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про регуляторну політику), Державна регуляторна служба України

#### встановила:

проектом наказу пропонується затвердити Порядок погодження місця розташування і висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів державних повітряних суден та роботу засобів зв'язку, навігації та спостереження (радіотехнічного забезпечення) (далі – проект Порядку).

Однак, проект регуляторного акта не може бути погоджений ДРС у наданій редакції з огляду на таке.

У преамбулі проекту наказу зазначено, що він розроблений на виконання Положення про використання повітряного простору України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 грудня 2017 року № 954.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України, що орган державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.



РІШЕННЯ № 388 від 23.08.2019

Приходько Олександр Володимирович



Дана норма, що відповідно до частини третьої статті 8 Конституції України є нормою прямої дії, була імплементована в статтю 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», у якій зазначено, що організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України.

Тобто, будь-які повноваження центрального органу виконавчої влади, а також способи їх реалізації мають бути визначені та закріплені на законодавчому рівні.

Відповідно до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5, *наказ* – це акт організаційно-розпорядчого характеру чи нормативно-правового змісту, що видається суб'єктом нормотворення у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції з основної діяльності, адміністративно-господарських або кадрових питань, прийнятий (виданий) на основі Конституції та інших актів законодавства України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та спрямований на їх реалізацію, спрямування регулювання суспільних відносин у сферах державного управління, віднесених до його відання.

Водночас за результатами аналізу норм Повітряного кодексу України було встановлено, що у Міністерства оборони України відсутні повноваження на розробку проекту *Порядку погодження місця розташування і висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів державних повітряних суден та роботу засобів зв'язку, навігації та спостереження (радіотехнічного забезпечення)*.

Із змісту зазначеного вбачається, що розробленню даного проекту акта має передувати внесення змін до законодавчих актів та як наслідок, розроблення відповідних нормативно-правових актів у даній сфері правового регулювання.

*Щодо запровадження дозвільних процедур зазначаємо про таке*

Проектом Порядку передбачається встановлення *процедури погодження Міністерством оборони України місця розташування і висоти об'єктів на приаеродромних територіях*.

Пунктом 2 проекту Порядку передбачається, що дія цього Порядку поширюється, зокрема, на підприємства, установи, організації незалежно від відомчого підпорядкування і форм власності та фізичних осіб, які планують розміщувати об'єкти будівництва або реконструювати існуючі об'єкти на приаеродромних територіях.

Відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про дозвільну систему) визначено, що *виключно законами*, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються, зокрема:

необхідність одержання документів дозвільного характеру та їх види;  
дозвільний орган, уповноважений видавати документ дозвільного характеру;

платність або безоплатність видачі (переоформлення, анулювання) документа дозвільного характеру;

строк видачі документа дозвільного характеру або відмови у його видачі;

вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, анулювання документа дозвільного характеру;

строк дії документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа;

перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

Так, Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про Перелік) визначено вичерпний Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності (далі – Перелік).

Пункт 32 Переліку містить дозвіл на проведення будівельних робіт. При цьому згідно з частиною третьою статті 1 Закону про Перелік забороняється вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, які не внесені до Переліку, затвердженого цим Законом.

Правові та організаційні основи містобудівної діяльності встановлені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі – Закон про містобудівну діяльність).

Крім цього, постановою Кабінету Міністрів України від 26.08.2015 № 747 затверджений Порядок виконання підготовчих та будівельних робіт (далі – постанова № 747), яким визначено механізм набуття права на виконання підготовчих та будівельних робіт.

Законом про містобудівну діяльність та постановою № 747 встановлено дозвільно-погоджувальну процедуру одержання дозволу на проведення будівельних робіт. При цьому Законом про містобудівну діяльність не визначено отримання суб'єктами господарювання будь-яких погоджень з Міністерством оборони.

З огляду на вищенаведене, проект Порядку містить положення, які мають регулюватися на рівні законів.

Окрім цього, Повітряним кодексу України також не встановлено обов'язок суб'єктів господарювання самостійно погоджувати місце розташування та висоту об'єктів будівництва на приаеродромних територіях з Міністерством оборони України.

Також прийняття проекту наказу здійснюється не у відповідності з визначеним статтею 4 Закону про регуляторну політику *принципом прозорості та врахування громадської думки*.

Вказаний принцип, передбачає відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому статтею 4 Закону про регуляторну політику порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями,



обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

На адресу ДРС від Офісу ефективного регулювання надійшов лист від 31.07.2019 № 425 стосовно зауважень та пропозицій до проекту наказу (копія додається).

Акцентуємо увагу розробника, що відповідно до частини сьомої статті 9 Закону про регуляторну політику всі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Виходячи із наведеного, за результатами розгляду положень проекту наказу встановлено, що проект розроблено з порушенням основних принципів державної регуляторної політики, а саме: доцільності, збалансованості та ефективності, визначених статтею 4 Закону про регуляторну політику.

Крім цього, проект наказу не відповідає вимогам статті 5 Закону про регуляторну політику в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які не узгоджуються з діючими регуляторними актами.

Керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

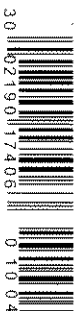
**вирішила:**

відмовити в погодженні проекту наказу Міністерства оборони України «Про затвердження Порядку погодження місця розташування і висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів державних повітряних суден та роботу засобів зв'язку, навігації та спостереження (радіотехнічного забезпечення)».

**Голова Державної регуляторної  
служби України**



**Ксенія ЛЯПІНА**



Висновок № 425 від 31.07.2019

Голові Державної регуляторної служби України  
К.М. Ляпіній

**Шановна Ксеніє Михайлівно!**

25 липня 2019 року на погодження до Державної регуляторної служби України надійшов проєкт наказу Міністерства оборони України «Про затвердження Порядку погодження місця розташування і висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів повітряних суден та роботу засобів зв'язку, навігації та спостереження (радіотехнічного забезпечення)»<sup>1</sup> (надалі – Проєкт наказу).

Офіс ефективного регулювання закликає Державну регуляторну службу України відмовити в погодженні Проєкту наказу з огляду на викладене нижче.

Повітряним кодексом України на приаеродромній території запроваджується особливий порядок здійснення діяльності, яка може вплинути на безпеку авіації та створити перешкоди для роботи наземних засобів зв'язку, навігації та спостереження. До такої діяльності зокрема належить і будівництво (*стаття 69 Повітряного кодексу України*). Цим же актом закріплено, що визначення умов забудови на приаеродромній території здійснюється органами місцевого самоврядування згідно із законом за погодженням з експлуатантом аеродрому та уповноваженим органом з питань цивільної авіації.

Правові та організаційні основи містобудівної діяльності встановлюються Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», згідно з яким режим забудови територій визначається під час планування територій шляхом затвердження органами місцевого самоврядування містобудівної документації місцевого рівня (генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій) із взаємоузгодженням державних, громадських та приватних інтересів (*преамбула, стаття 2, абзац перший частини першої статті 16, частина десята статті 17, частина восьма статті 18, частина перша статті 25 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*).

Так в процесі планування території населеного пункту визначаються державні інтереси для їх урахування під час розроблення генерального плану населеного пункту, інформуються державні органи, які відповідно до закону мають повноваження щодо розгляду містобудівної документації, із забезпеченням можливості ознайомлення з її розділами (за відповідним напрямом) та надання зазначеними органами своїх висновків за результатами розгляду (*пункт 3 частини сьомої статті 17, абзац перший частини третьої статті 20 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*).

На підставі затвердженої містобудівної документації уповноважені органи містобудування та архітектури надають замовникам будівництва містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки - документ, що містить комплекс планувальних та

<sup>1</sup> За даними офіційного вебсайту Державної регуляторної служби України  
[http://www.drs.gov.ua/analysis\\_projects/](http://www.drs.gov.ua/analysis_projects/)

архітектурних вимог до проектування і будівництва об'єктів будівництва, зокрема гранично допустиму висотність будинків, будівель та споруд у метрах та охоронні зони об'єктів транспорту (*пункт 8 частини першої статті 1; частина третя, пункти 4, 9 частини п'ятої статті 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*).

Законодавством встановлено, що проектна документація на будівництво об'єктів, розроблена відповідно до містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, **не підлягає погодженню державними органами**, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними особами, утвореними такими органами (*частина шоста статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», частина третя статті 7 Закону України «Про архітектурну діяльність»*).

Державний контроль та нагляд за дотриманням положень містобудівної документації всіх рівнів, містобудівних умов та обмежень здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (*статті 41 та 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»*).

Натомість Повітряним кодексом України, так само як і будь-яким іншим законом України, не передбачений обов'язок суб'єктів господарювання самостійно погоджувати місце розташування та висоту об'єктів будівництва на приаеродромних територіях. Більш того, ані Повітряний кодекс України ані інші закони України не містять положень щодо погодження умов забудови приаеродромних територій з Міністерством оборони України та не встановлюють повноважень цього органу щодо затвердження порядку погодження місця розташування і висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів повітряних суден та роботу засобів зв'язку, навігації та спостереження (радіотехнічного забезпечення).

Так само Повітряний кодекс не містить вимог щодо обмежень діяльності та обов'язків погодження будівництва об'єктів поза межами приаеродромних територій, як це передбачено розділом III порядку погодження місця розташування і висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів повітряних суден та роботу засобів зв'язку, навігації та спостереження (радіотехнічного забезпечення), що планується затвердити Проектом наказу.

Вартий окремої уваги розділ IV порядку погодження місця розташування і висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може вплинути на безпеку польотів повітряних суден та роботу засобів зв'язку, навігації та спостереження (радіотехнічного забезпечення), що планується затвердити Проектом наказу. Цим розділом фактично під назвою моніторингу здійснюється спроба запровадити додатковий до державного архітектурно-будівельного контролю недержавний контроль господарської діяльності експлуатантами аеродромів.

Крім того, Проектом наказу встановлюється, не передбачений до цього законодавством України, обов'язок суб'єктів господарювання звітувати перед уповноваженим органом з питань державної авіації та уповноваженим органом з питань забезпечення аеронавігаційною інформацією державної авіації про початок та закінчення будівництва, фактичні параметри завершеного будівництва.

**Зважаючи на вищевикладене, Проект наказу не узгоджується з та суперечить зокрема:**

- статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- статті 69 Повітряного кодексу України, відповідно до якої визначення умов забудови на приаеродромній території здійснюється органами місцевого самоврядування згідно із законом за погодженням з експлуатантом аеродрому та уповноваженим органом з питань цивільної авіації;

- частині шостій статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та частині третій статті 7 Закону України «Про архітектурну діяльність», якими передбачено, що проектна документація на будівництво об'єктів, розроблена відповідно до містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, не підлягає погодженню державними органами;

- статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги», якою встановлено що виключно законами встановлюються: найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання; суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність надання адміністративної послуги; граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги;

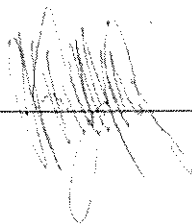
- статті 19 Господарського кодексу України та Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», якими встановлені вимоги до здійснення державою контролю та нагляду за господарською діяльністю;

- частині восьмій статті 19 Господарського кодексу України, якою забороняється вимагати від суб'єктів господарювання подання статистичної інформації та інших даних, не передбачених законом.

Таким чином, Проектом наказу встановлюються додаткові обтяжливі вимоги до суб'єктів господарської діяльності, попри встановлену законодавством можливість вирішення заявленої проблеми шляхом міжвідомчої взаємодії та без залучення суб'єктів господарювання. Створюються перешкоди для здійснення господарської діяльності з будівництва, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, передбачених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності». Запропоноване регулювання суперечить принципам регуляторної політики: адекватності, доцільності та збалансованості. Проект наказу не узгоджується з діючими регуляторними актами.

З повагою,

Експерт сектору «Будівництво»  
Офісу ефективного регулювання



/І.С. Бардасова/