

до реєстр. № 12384 від 8.01.2025
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ
до проекту Закону України
"Про стимулювання економічного розвитку галузі рибного господарства"
(реєстраційний № 12384)

У Головному юридичному управлінні здійснено юридичну експертизу підготовленого Комітетом Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики до розгляду у другому читанні зазначеного законопроекту.

Насамперед слід зазначити, що законопроект за своїм предметом правового регулювання та змістом дублює більшість положень прийнятого Верховною Радою України 20 листопада 2024 року Закону України "Про залучення інвестицій у розвиток галузі рибного господарства" (законопроект реєстр № 8119), який відповідно до Пропозицій Президента України до цього Закону від 18 грудня 2024 року, пропонується відхилити у зв'язку з тим, що у прийнятому Законі "запроваджуються особливості правового регулювання інвестиційної діяльності в галузі рибного господарства, які не відповідають Конституції і законам України, порушують системність законодавства у відповідній сфері, створюють корупційні ризики та ризики порушення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави" тощо. При цьому, Комітет "за результатами розгляду та обговорення пропозицій Президента України до Закону України "Про залучення інвестицій у розвиток галузі рибного господарства" вирішив рекомендувати Верховній Раді України, відповідно до положень статті 135 Регламенту Верховної Ради України погодитись із поданими Президентом України пропозиціями та відхилити Закон України "Про залучення інвестицій у розвиток галузі рибного господарства" (№ 4079-IX) в цілому (<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40577>).

Тому висловлені Головним юридичним управлінням зауваження до підготовленого Комітетом до розгляду у другому читанні законопроекту (реєстр № 8119) залишаються актуальними і до тексту цього законопроекту. Разом із цим вважаємо за необхідне висловити також і інші зауваження до низки положень законопроекту.

Виходячи зі змісту преамбули законопроекту, він "визначає правові та організаційні засади економічного розвитку галузі рибного господарства шляхом залучення інвестицій у сферу аквакультури та спеціального товарного рибного

господарства, а також забезпечення ефективного та раціонального використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах), підвищення їхньої рибопродуктивності шляхом здійснення заходів з відтворення водних біоресурсів. Закон спрямований на формування сприятливого середовища для розвитку рибної галузі як складової частини економіки та продовольчої безпеки держави, дотримання публічних інтересів та гарантування прав громадян на доступ до водних ресурсів".

Натомість пропонований законопроектотом спосіб регулювання відповідних відносин з одночасним виокремленням діяльності із залучення інвестицій у розвиток галузі рибного господарства в окремий закон, з огляду на наявність значної низки суттєвих суперечливих, дублюючих положень, помилкових посилань на законодавчі акти призведе до колізій між законодавчими актами, значної зарегульованості у галузі рибного господарства, може порушити системність законодавства у відповідній сфері, створити ризики порушення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, зокрема, конституційного принципу рівності усіх суб'єктів господарювання перед законом.

Низка положень законопроекту не відповідає Конституції України, не узгоджується із законами України, а також не враховує юридичну позицію Конституційного Суду України.

1. Деякі положення законопроекту не узгоджуються з проголошеним Основним Законом України принципом верховенства права (стаття 8), одним із основних фундаментальних елементів якого є юридична визначеність, що передбачає, насамперед, ясність та недвозначність викладення правових приписів, відсутність внутрішніх суперечностей та дублювань у нормативно-правовому акті, узгодженість з іншими законами, що має забезпечити однакове розуміння суб'єктами відповідних правовідносин правових приписів та коректне правозастосування.

1.1. Так, законопроектом передбачаються положення, що регулюють надання водних об'єктів та земельних ділянок у користування (оренду) для рибогосподарських потреб на підставі договорів про залучення інвестицій у сферу аквакультури та щодо спеціального товарного рибного господарства. Так, відповідно до частини першої і другої статті 6 і частини першої статті 7 законопроекту центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства: **надає в користування** об'єкти залучення інвестицій у розвиток аквакультури та щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві з урахуванням особливостей надання в користування (оренду) земельних ділянок державної та комунальної власності, визначених статтею 11 цього Закону, **формує перелік об'єктів залучення інвестицій** у розвиток аквакультури та щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві. **Об'єктами залучення інвестицій** у розвиток аквакультури є визначені частини в межах географічних координат відповідно

до інвестиційної пропозиції рибогосподарських водних об'єктів для розміщення плаваючих рибницьких садків, акваторії (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, акваторії (водного простору) виключної (морської) економічної зони України. **Об'єктами залучення інвестицій** щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві є визначені рибогосподарські водні об'єкти в межах координат кутових точок водного об'єкта відповідно до інвестиційної пропозиції, які відповідно до статті 51 Водного кодексу України **не підлягають передачі у користування на умовах оренди**, та на яких можливо здійснювати спеціальне використання водних біоресурсів шляхом рибогосподарської експлуатації водного об'єкта (частина друга статті 6). **Об'єктом залучення інвестицій не можуть бути, серед іншого, водні об'єкти, що надаються в користування на умовах оренди відповідно до статті 51 Водного кодексу України** (для об'єктів залучення інвестицій щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві), **водосховища комплексного призначення у місцях питних водозаборів у межах першого поясу встановленої зони санітарної охорони водних об'єктів, водні об'єкти, розміщені в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду чи охоронних зон, в яких заборонена господарська діяльність** (частина четверта статті 6).

У зв'язку із вищезазначеними положеннями слід зауважити, що запропонований підхід, по-перше, не відповідає загальним засадам правового регулювання відносин власності та користування щодо водних об'єктів та земельних ділянок під ними, конституційним гарантіям рівності прав усіх суб'єктів господарювання, оскільки Водним кодексом України, Земельним кодексом України та Законом України "Про аквакультуру" натеper вже визначені механізми та повноваження органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо надання в користування зазначених природних ресурсів, зокрема для рибогосподарських потреб. По-друге, є вкрай невдалим у частині способу викладення правових норм та з огляду на наявність неоднозначності, суперечності як між положеннями законопроекту так і з Водним кодексом України, Земельним кодексом України та Законом України "Про аквакультуру", відсутність логічної послідовності та системності викладення положень, дублюючих положень тощо. По-третє, містить ризики для збереження водних об'єктів, які використовуються для питних потреб, а також, які розташовані в межах територій та об'єктів, що перебувають під охороною відповідно до Закону України "Про природно-заповідний фонд України" та забезпечення їх належного використання під час експлуатації у спеціальному товарному рибному господарстві зважаючи на те, що в користування будуть надаватися водні об'єкти, що не підлягають передачі у користування на умовах оренди відповідно до Водного кодексу України.

Так, Водним кодексом України встановлено, що **не підлягають передачі у користування на умовах оренди для рибогосподарських потреб водні об'єкти,**

що: використовуються для питних потреб; розташовані в межах територій та об'єктів, що перебувають під охороною відповідно до Закону України "Про природно-заповідний фонд України"; водні об'єкти надаються у користування **за договором оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом** у порядку, визначеному земельним законодавством України; право оренди земельної ділянки під водним об'єктом поширюється на такий водний об'єкт; водні об'єкти надаються у користування на умовах оренди **органами, що здійснюють розпорядження земельними ділянками під водою (водним простором)** згідно з повноваженнями, визначеними Земельним кодексом України (частини третя і четверта статті 51).

Відповідно до Земельного кодексу України землі водного фонду надаються у постійне користування за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; громадянам та юридичним особам, органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування із земель водного фонду можуть передаватися на умовах оренди земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів, озера, водосховища, інші водойми, болота та острови (частини третя, четверта статті 59); земельні ділянки державної чи комунальної власності продаються або передаються в користування (оренду, суперфіцій, емфітевзис) на конкурентних засадах (на земельних торгах), крім випадків, встановлених цим Кодексом (частина перша статті 134).

Верховний Суд у постанові від 17 травня 2018 року за результатами розгляду господарської справи № 915/1134/16 дійшов висновку, що відповідна територія в межах водного об'єкта не наділена ознаками повноцінної земельної ділянки, визначеними законодавством (зокрема, неможливо встановити її межі в натурі та закріпити межовими знаками тощо), у зв'язку з чим передача такої землі у користування можлива виключно нерозривно від передачі у користування водного об'єкта. Аналогічна правова позиція міститься у постанові Верховного Суду від 29 травня 2024 року за результатами розгляду адміністративної справи № 400/1453/19.

Крім того, запропонований підхід одночасно створює різні умови набуття в користування водних об'єктів для інвесторів та інших суб'єктів господарювання у галузі рибного господарства, а також переваги і преференції для тих суб'єктів господарювання, які згідно з проектом можуть бути інвесторами у галузі рибного господарства, що не відповідає конституційним гарантіям рівності прав усіх суб'єктів господарювання (стаття 13 Конституції України).

Отже, у разі прийняття законопроекту як закону, після набрання ним чинності, в законодавстві існуватимуть два механізми надання водних об'єктів в користування (оренду) для цілей аквакультури, проте з різними суб'єктами надання, при цьому не виключено, що одних й тих самих водних об'єктів (їх частин). Зокрема, Уряд України відповідно до чинних абзацу четвертого частини

першої статті 7 і абзацу першого частини четвертої статті 14 Закону України "Про аквакультуру" надає в користування на умовах оренди акваторію (водний простір) внутрішніх морських вод, територіального моря, виключної (морської) економічної зони України та визначає їх межі (координати) для цілей аквакультури (марикультури), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, надає в користування частини рибогосподарських об'єктів, акваторії (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, акваторії (водного простору) виключної (морської) економічної зони України на підставі договору про залучення інвестицій у розвиток аквакультури (частини перша і друга статті 6 проекту, зміни до статей 9 і 14 Закону України "Про аквакультуру" (в редакції законопроекту), органи, які відповідно до Земельного кодексу України здійснюють розпоряджання земельними ділянками під водою (водним простором) надають рибогосподарські водні об'єкти (їх частини) в користування на умовах оренди (стаття 51 Водного кодексу України).

Відтак, за такого підходу одні й ті ж водні об'єкти можуть стати предметом спору між низкою органів щодо повноважень з надання таких об'єктів у користування.

Запропонований же підхід в цілому може значно ускладнити надання водних об'єктів та земельних ділянок в оренду різними органами, дезорганізувати державне управління в державі, що не сприятиме задоволенню найрізноманітніших потреб фізичних та юридичних осіб та дотриманню їх прав, гарантованих Конституцією України (статті 1, 3, 8).

Порушення системності правового регулювання у сфері водних, земельних відносин для різних суб'єктів господарювання у галузі рибного господарства призводить до його нестабільності та непередбачуваності, що не узгоджується з принципом верховенства права (стаття 8 Конституції України).

Конституційний Суд України у пункті 3 мотивувальної частини свого Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України зазначив: "Конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше".

Не відповідають принципу юридичної визначеності (стаття 8 Конституції України), конституційним гарантіям рівності прав усіх суб'єктів господарювання (стаття 13), вимогам статті 19 Конституції України та порушують системність регулювання у галузі рибного господарства також положення законопроекту, відповідно до яких до повноважень Кабінету Міністрів України та центрального

органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, передбачається віднести **затвердження** відповідно **порядку укладення** договору про залучення інвестицій щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві без проведення аукціону на підставі раніше затверджених режимів рибогосподарської експлуатації водного об'єкта, **порядку укладення** договору про залучення інвестицій у розвиток аквакультури та договору про залучення інвестицій щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві (пункт 3 розділу VI, зміни до статей 7 і 8 Закону України "Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів"). Відтак, за такої редакції положень у правовому полі існуватимуть декілька механізмів укладення договорів про залучення інвестицій у розвиток аквакультури та про залучення інвестицій щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві: у первинному законі про стимулювання економічного розвитку галузі рибного господарства та у підзаконних нормативно-правових актах, затверджених Кабінетом Міністрів України та центральним органом виконавчої влади.

До того ж, положення законопроекту є такими, що суперечать принципам правотворчої діяльності, встановленим статтею 3 Закону України "Про правотворчу діяльність" (зокрема, законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню повноваженнями, рівності перед законом та недискримінації, необхідності та обґрунтованості та системності).

1.2. Відповідно до частини першої статті 10 законопроекту встановлюється, що частина рибогосподарського водного об'єкта, акваторії (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, акваторії (водного простору) виключної (морської) економічної зони України, визначена договором про залучення інвестицій у розвиток аквакультури, надається в користування переможцю аукціону з продажу права на укладення договору про залучення інвестицій на строк дії такого договору в порядку, визначеному **Водним кодексом України та Законом України "Про аквакультуру"**. В свою чергу в змінах до статті 51 Водного кодексу України (в редакції законопроекту) передбачено, що частина рибогосподарського водного об'єкта, акваторії (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, акваторії (водного простору) виключної (морської) економічної зони України, визначених договором про залучення інвестицій у розвиток аквакультури, надається в користування переможцю аукціону з продажу права на укладення договору про залучення інвестицій у розвиток аквакультури на строк дії такого договору у порядку, визначеному **Водним кодексом України та відповідно законами України "Про аквакультуру" та "Про стимулювання економічного розвитку галузі рибного господарства"**. Водосховища комплексного призначення (крім місць питних водозаборів у межах першого поясу встановленої зони санітарної охорони водних об'єктів) можуть надаватися в

користування переможцям аукціонів з продажу права на укладення договору про залучення інвестицій у розвиток аквакультури та/або з продажу права на укладення договору про залучення інвестицій щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві на підставі відповідних договорів у порядку, визначеному **цим Кодексом та законами України "Про аквакультуру", "Про стимулювання економічного розвитку галузі рибного господарства"**. У пропонуваному законопроекті змін до частини першої статті 14 Закону України "Про аквакультуру" передбачається положення, згідно з яким одержання права на укладення договору про залучення інвестицій у розвиток аквакультури здійснюється на умовах, визначених **законом "Про стимулювання економічного розвитку галузі рибного господарства"**.

Отже, слід зауважити, що у змінах до статті 51 Водного кодексу України та статті 14 Закону України "Про аквакультуру" (в редакції законопроекту), в яких містяться посилання на Водний кодекс України і Закон України "Про аквакультуру", відсутній механізм (порядок) надання в користування переможцю аукціону частини рибогосподарського водного об'єкта, акваторії (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, акваторії (водного простору) виключної (морської) економічної зони України.

1.3. Відповідно до положень частини четвертої статті 14 Закону України "Про аквакультуру" (в редакції законопроекту) право на укладення договорів користування на умовах оренди акваторією (водним простором) внутрішніх морських вод, територіального моря, виключної (морської) економічної зони України для цілей марикультури реалізується на конкурентних засадах. Питання щодо **відсутності обмежень** для провадження господарської діяльності з марикультури в акваторії (водному просторі) внутрішніх морських вод, територіальному морі, виключній (морській) економічній зоні України, її меж (координат) та/або видів водних біоресурсів, які планується вирощувати, **узгоджуються** центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері рибного господарства, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Порядок надання на конкурентних засадах права на укладення договорів користування на умовах оренди акваторією (водним простором) внутрішніх морських вод, територіального моря виключної (морської) економічної зони України для цілей марикультури затверджується Кабінетом Міністрів України.

По-перше, слід зазначити, що формулювання "Питання щодо відсутності обмежень для провадження господарської діяльності з марикультури" потребує доопрацювання, оскільки в ньому закладається ймовірність "позитивного погодження" питання доцільності провадження господарської діяльності з марикультури в акваторії (водному просторі) внутрішніх морських вод, територіальному морі, виключній (морській) економічній зоні України

відповідними органами. Тому, на нашу думку, мова в першу чергу має йти про наявність обмежень, а не про їх відсутність.

По-друге, не визначено способу такого "узгодження" та меж повноважень відповідних органів, що не враховує вимог частини другої статті 19 Конституції України. Це ж зауваження стосується положення частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 законопроекту щодо відповідного **погодження** центральним органом виконавчої влади, що забезпечення формування державної політики у сфері рибного господарства, **програм наукових (науково-технічних) робіт, проекту договору** про залучення інвестицій щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві.

1.4. За проектом Земельний кодекс України (далі – Кодекс) пропонується доповнити статтею 151¹, яка має назву **"Порядок погодження питань, пов'язаних із залученням інвестицій у розвиток аквакультури або щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві"**. Однак у змісті цієї статті Кодексу йдеться про **погодження** центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства **місця розташування та розмірів земельної ділянки**, яка може бути надана інвестору відповідно до договорів про залучення інвестицій у розвиток аквакультури або щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві. Тому назву статті 151¹ Кодексу слід привести у відповідність до її змісту.

1.5. Відповідно до частин другої і третьої статті 11 законопроекту встановлюється, що **земельна ділянка державної або комунальної власності**, визначена договором про залучення інвестицій, надається інвестору в користування (оренду) органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування, що здійснює розпорядження землями державної або комунальної власності відповідно до повноважень, визначених статтею 122 Земельного кодексу України, **протягом трьох місяців з дня укладення такого договору. Формування та реєстрація земельної ділянки державної або комунальної власності здійснюються органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування до затвердження переліку об'єктів залучення інвестицій**. Відповідно до змін до статті 123 Земельного кодексу України (в редакції проекту) земельна ділянка державної або комунальної власності **формується до укладення договору про залучення інвестицій у розвиток аквакультури або договору про залучення інвестицій щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві**. Водночас згідно із абзацом першим частини дванадцятої статті 123 Земельного кодексу України (в редакції проекту) встановлюється, що якщо земельна ділянка надається в користування інвестору, з яким укладено договір про залучення інвестицій у розвиток аквакультури або договір про залучення інвестицій щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у

спеціальному товарному рибному господарстві у порядку, визначеному Законом України "Про стимулювання економічного розвитку галузі рибного господарства", **документація із землеустрою подається інвестором** до органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу.

Отже, проектом закладаються суттєві змістовні колізії як із положеннями Кодексу так і між внутрішніми положеннями Кодексу, оскільки не видається можливим однозначно встановити коли формування земельної ділянки здійснюється до затвердження переліку об'єктів залучення інвестицій, а коли після укладення договору. Такий законодавчий підхід не відповідає принципу правової визначеності та унеможлиблює визначення належних підстав для прийняття рішення про надання земельної ділянки у користування. Це, в свою чергу, не сприятиме дієвості принципу правової держави та верховенства права (статті 1, 8 Конституції України).

1.6. Відповідно до абзацу другого пункту 3 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" пропонується встановити, що умови справляння орендної плати за водні об'єкти (їх частини) та визначення її розміру, встановлені Законом України "Про аквакультуру", у разі користування частиною рибогосподарського водного об'єкта, акваторії (водного простору) внутрішніх морських вод, територіального моря, акваторії (водного простору) виключної (морської) економічної зони України, наданої інвестору в користування на підставі договору про залучення інвестицій у розвиток аквакультури або договору про залучення інвестицій щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві, укладених відповідно до цього Закону, **не застосовуються**.

Однак зазначене положення позбавлене юридичної визначеності та не містить завершеного механізму правового регулювання (в порушення вимог статті 8 Конституції України), оскільки незрозуміло про що йдеться у формулюванні "умови справляння орендної плати за водні об'єкти (їх частини) та визначення її розміру... не застосовуються", також залишається невизначеним питання на яких умовах інвестор користується водним об'єктом (його частиною) на декількох правах користування і щодо якого "умови справляння орендної плати за водні об'єкти (їх частини) та визначення її розміру... не застосовуються".

Так само не відповідають принципу юридичної визначеності та не містять завершеного механізму правового регулювання (в порушення вимог статті 8 Конституції України) положення:

абзацу третього пункту 3 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" законопроекту, згідно з яким встановлюється, що режими рибогосподарської експлуатації водного об'єкта, затверджені до набрання чинності цим Законом, діють до закінчення строку їхньої дії, а суб'єкти рибного господарства, що

здійснюють спеціальне товарне рибне господарство, здійснюють рибогосподарську експлуатацію водного об'єкта на підставі затвердженого режиму рибогосподарської експлуатації водного об'єкта в межах поверхневих вод **без необхідності одержання у користування на умовах оренди** рибогосподарських водних об'єктів, які відповідно до статті 51 Водного кодексу України **не підлягають передачі у користування на умовах оренди**, та здійснюється на підставі затвердженого режиму рибогосподарської експлуатації водного об'єкта. Однак слід зауважити, що по-перше, користування водними об'єктами на умовах оренди, в тому числі для рибогосподарських потреб, здійснюється відповідно до статті 51 Водного кодексу України зі сплатою орендної плати за водні об'єкти. Тому фактично звільнення зазначених суб'єктів рибного господарства від дотримання положень Водного кодексу України, до того ж, прикінцевими та перехідними положеннями проекту, а не Водним кодексом України, може сприяти появі корупціогенних факторів;

абзаців дев'ятого і дев'ятнадцятого пункту 3 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" законопроекту, згідно з якими встановлюється, що суб'єкти рибного господарства, що здійснювали спеціальне товарне рибне господарство на підставі чинного на 1 січня 2025 року режиму рибогосподарської експлуатації водного об'єкта мають право укласти договір про залучення інвестицій щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві **без проведення аукціону** з продажу права на укладення договорів про залучення інвестицій на підставі науково-біологічного обґрунтування та в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України за одночасного дотримання низки встановлених проектом умов. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, в свою чергу під час розгляду заяв про укладення відповідного договору **без проведення аукціону** проводить **аналіз інформації**, зазначеної в заяві, а також **здійснює оцінку відповідності** суб'єктів рибного господарства, що здійснюють спеціальне товарне рибне господарство на підставі раніше затвердженого режиму рибогосподарської експлуатації водного об'єкта, **умовам**, за дотримання яких може бути укладено відповідний договір. Оскільки не визначено порядку, строків проведення аналізу інформації, оцінки відповідності умовам, меж повноважень зазначеного центрального органу, а також не зрозуміло в чому полягає "оцінка відповідності умовам...".

До того ж, в контексті цих та інших передбачених проектом змін зазначаємо, що встановлення для окремих учасників суспільних відносин – інвесторів у галузі рибного господарства та суб'єктів рибного господарства, що здійснюють спеціальне товарне рибне господарство на підставі затвердженого режиму рибогосподарської експлуатації водного об'єкта, привілейованих прав та особливостей, зокрема звільнення від процедур проведення аукціону з продажу права на укладення договорів про залучення інвестицій, передбаченого законопроектом та отримання в користування водних об'єктів на умовах оренди згідно із статтею 51 Водного кодексу України, надання земельних ділянок поза

конкурентними засадами (не на земельних торгах), несплата орендної плати за користування рибогосподарськими водними об'єктами, надання у користування водних об'єктів, які відповідно до статті 51 Водного кодексу України взагалі заборонено надавати у користування, не враховує положення частини четвертої статті 13 Конституції України, згідно з яким усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

1.7. Законопроектом (підпункт 11 пункту 4 розділу VI) пункт 1 розділу IX "Прикінцеві положення" Закону України "Про забезпечення простежуваності водних біоресурсів та/або продукції, виробленої з водних біоресурсів" пропонується викласти в такій редакції. "1.Цей Закон набирає чинності через один рік з дня його опублікування, але не раніше дня повідомлення на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, про початок роботи електронної системи простежуваності водних біоресурсів та/або продукції, виробленої з водних біоресурсів, крім підпунктів "а", "в", "г", "д", "з", "и", абзаців першого-четвертого підпункту "і" та підпункту "ї" підпункту 5 пункту 2 цього розділу, які набирають чинності з 1 квітня 2026 року".

З приводу зазначеної редакції слід зауважити, що законопроектом уможлиблюється неоднозначність застосування його положень щодо набрання ним чинності з дня появи відповідного повідомлення на офіційному веб-сайті цього центрального органу, у разі ж відсутності повідомлення - вбачається, що закон не набере чинності. Тим самим у законопроекті не дотримано вимог статті 8 Конституції України (дія в Україні принципу верховенства права) щодо юридичної визначеності закону, на що неодноразово звертав увагу Конституційний Суд України (зокрема, підпункт 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, підпункт 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018), а також принципу розподілу влад (стаття 6 Основного Закону України).

1.8. Законопроект містить положення, що дублюються, зокрема частини третя і четверта статті 7 і частини перша і друга нової статті 151¹ Земельного кодексу України (в редакції проекту), частини перша і друга статті 10 і зміни до статті 51 Водного кодексу України (в редакції проекту), частина п'ята статті 11 і частина дванадцята статті 123 Земельного кодексу України (в редакції проекту), частина третя статті 6, частина друга статті 13 і зміни до статті 8 Закону України "Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів", частина п'ята статті 8 і зміни до статті 8 Закону України "Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів", частина друга статті 13 і зміни до статті 8 Закону України "Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів", частина друга статті 9 і зміни до статті 8 Закону України "Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів", частина третя статті 18 і зміни до статті 8 Закону України "Про рибне господарство, промислове рибальство та

охорону водних біоресурсів". Дублювання положень одночасно у різних законодавчих актах ускладнює правове регулювання відповідних суспільних відносин.

1.9. Законопроектом (статті 6, 7, 10, 11) у тексті первинного проекту про стимулювання економічного розвитку галузі рибного господарства передбачається унормувати особливості земельних відносин, пов'язані з наданням в користування (оренду) земельних ділянок. При цьому вносяться зміни до статті 3 Земельного кодексу України, згідно з якими стаття доповнюється новою частиною такого змісту: "4. Земельні відносини, що виникають при залученні інвестицій у розвиток аквакультури та щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві, регулюються цим Кодексом, Законом України "Про стимулювання економічного розвитку галузі рибного господарства". Проте слід зауважити, що унормування земельних питань поза Земельним кодексом України є недоцільним та ускладнює правове регулювання відповідних суспільних відносин. До того ж, особливості реалізації земельних питань в проекті хаотично розміщено в низці статей, незважаючи, що стаття 11 законопроекту має назву "Особливості надання в користування (оренду) земельних ділянок державної та комунальної власності".

1.10. Стаття 10 законопроекту має назву "Особливості користування рибогосподарським водним об'єктом", однак слід зазначити, що ця стаття не містить жодних особливостей, а отже назва статті не відповідає її змісту.

1.11. Частиною другою статті 11 законопроекту встановлюється, що земельна ділянка державної або комунальної власності, визначена договором про залучення інвестицій, надається інвестору в користування (оренду) протягом трьох місяців з дня укладення такого договору. Водночас частиною шостою цієї статті встановлюється, що надання інвестору в користування (оренду) земельної ділянки визначеної договором про залучення інвестицій здійснюється протягом 10 робочих днів з дня отримання органом виконавчої влади заяви інвестора у разі надання земельної ділянки державної власності, протягом місяця з дня отримання органом місцевого самоврядування заяви інвестора у разі надання інвестору земельної ділянки комунальної власності. Відтак, з метою однозначного визначення строків отримання відповідних земельних ділянок ця стаття потребує відповідного доопрацювання.

2. Законопроектом пропонується надавати у користування в межах прибережних захисних смуг земельні ділянки державної або комунальної власності, розміром, що не може перевищувати 0,1 гектара, **без зміни її цільового призначення** для розміщення тимчасових споруд та обладнання необхідного для здійснення аквакультури або рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві, якщо правовим режимом таких земельних ділянок відповідно до закону не заборонено розміщення таких тимчасових споруд та обладнання (частина третя статті 6,

частина четверта статті 11, зміни до статей 60 – 62 Земельного кодексу України, статей 88 – 90 Водного кодексу України). При цьому в межах прибережних захисних смуг, у тому числі, в межах пляжної зони на землях охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон та зон особливого режиму використання земель, на земельних ділянках яких розташовані тимчасові споруди та обладнання, необхідне для здійснення аквакультури або рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві буде заборонено безперешкодний та безоплатний доступ громадян до узбережжя морів, морських заток, лиманів та островів у внутрішніх морських водах у межах пляжної зони, до берегів річок, водойм та островів для загального водокористування.

Проте слід зазначити, що по-перше, відповідно до положень Водного і Земельного кодексів України вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм прибережні захисні смуги встановлюються саме з метою охорони поверхневих водних об'єктів від забруднення і засмічення та збереження їх водності; є природоохоронною територією та мають більш суворий режим (обмежений режим) господарської діяльності, ніж на решті території водоохоронної зони (статті 60 і 61 Земельного кодексу України, частина перша статті 1, статті 88 – 90 Водного кодексу України).

Таким чином, закріплення за інвесторами у галузі рибного господарства частини прибережної захисної смуги відповідно зменшує можливості для користування такою територією іншими суб'єктами господарювання, а також безкоштовне здійснення громадянами загального водокористування для задоволення їхніх потреб (купання, плавання на прогулянкових суднах, любительське і спортивне рибальство, водопій тварин, забір води з водних об'єктів).

Такий підхід не враховує положення Конституції України, згідно з якими кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (частина друга статті 13), при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод не допускається (частина третя статті 22).

По-друге, надання у користування земельних ділянок державної або комунальної власності в межах прибережних захисних смуг без зміни їх цільового призначення для розміщення тимчасових споруд та обладнання, необхідного для здійснення аквакультури або рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві, не відповідає вимогам Земельного кодексу України щодо засад використання земельної ділянки за основним цільовим призначенням, що характеризує конкретний напрям її використання та правовий режим (статті 18, 19, 20 тощо).

3. Відповідно до частини третьої статті 6 законопроекту встановлюється, що до об'єктів залучення інвестицій у розвиток аквакультури та щодо

рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві можуть включатися, за потреби земельні ділянки, які надаються відповідно до **законодавства**. Однак зазначене не відповідає пунктам 5 і 7 частини першої статті 92 Конституції України, згідно з якими засади використання природних ресурсів та правовий режим власності визначаються виключно законами України.

4. Частиною першою статті 16 законопроекту передбачено, що "договір про залучення інвестицій укладається в письмовій формі центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, з переможцем аукціону протягом 30 робочих днів з дня опублікування підписаного протоколу про результати аукціону в електронній торговій системі".

Системний аналіз зазначеного положення дає підстави для висновку, що законопроектом передбачається надання можливості центральному органу виконавчої влади фактично виступати в ролі суб'єкта господарювання, що прямо заборонено законом. Це не узгоджується із Конституцією та законами України.

Так, відповідно до статті 5 Конституції України органи державної влади та місцевого самоврядування створюються для здійснення влади. Тобто центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства не є суб'єктом господарювання, а тому не може здійснювати господарську діяльність та бути стороною господарського договору на загальних підставах.

Основною функцією центрального органу виконавчої влади є виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Однак, законопроектом всупереч законодавчим положенням передбачається надати центральному органу виконавчої влади можливість укладати договори, що не пов'язані із безпосереднім господарчим забезпеченням роботи цього органу.

Отже, враховуючи що відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи 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 зазначене положення законопроекту щодо можливості укладення про здійснення інвестицій у розвиток аквакультури центральним органом виконавчої влади є таким, що не узгоджується з положеннями статті 19 Конституції України.

Також зазначаємо про неможливість здійснення господарської діяльності органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, визначену частиною першою статті 2 Закону України "Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб".

Крім того зазначаємо, що статтею 9 Закону України "Про інвестиційну діяльність" встановлено недопущення втручання державних органів та

посадових осіб у реалізацію договірних відносин між суб'єктами інвестиційної діяльності зверх своєї компетенції.

5. Відповідно до частини другої статті 11 законопроекту встановлюється, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, які відповідно до Земельного кодексу України здійснюють розпорядження землями державної або комунальної власності зобов'язані передати інвестору в користування (оренду) земельну ділянку, визначену договором про залучення інвестицій на підставі раніше прийнятого рішення про погодження місця розташування об'єкта залучення інвестицій.

Однак з огляду на передбачені Конституцією України приписи щодо регулювання відносин власності (статті 13, 116, 138, 140, 142):

земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України (частина перша статті 13);

Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону (пункт 5 статті 116);

місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (частина третя статті 143).

Згідно з Водним кодексом України внутрішні морські води, територіальне море, акваторії морських портів є водними об'єктами загальнодержавного значення; повноваження щодо розпорядження такими об'єктами здійснює Кабінет Міністрів України (частина перша статті 5, пункт 2 статті 14).

Відповідно до Земельного кодексу України до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин належить надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу (пункт "в" частини першої статті 12). Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" розпорядження землями, що перебувають у власності територіальних громад, є власним (самоврядним) повноваженням виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (пункт 1 частини першої статті 33).

Також слід зазначити, що запропонований проектом підхід не узгоджується з принципом, передбаченим Водним кодексом України (стаття 51), згідно з яким водні об'єкти для всіх потреб, а не лише для рибогосподарських, надаються у користування органами, що здійснюють розпорядження земельними ділянками під водою (водним простором) згідно з повноваженнями,

визначеними Земельним кодексом України за договором оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом відповідно до договору оренди.

Тому зобов'язання органів місцевого самоврядування передати інвестору в користування (оренду) земельну ділянку, визначену відповідним договором може розцінюватися як втручання в діяльність органів місцевого самоврядування. Згідно з частиною першою статті 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. До того ж в частині першій статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Отже, органи місцевого самоврядування у межах повноважень, наданих їм Конституцією та законами України, є самостійними у здійсненні їх діяльності та прийнятті рішень на відповідній території.

6. Частиною третьою статті 2 законопроекту передбачено, що "на відносини, що виникають на підставі договору про залучення інвестицій у розвиток аквакультури, договору про залучення інвестицій щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві, поширюється дія Закону України "Про інвестиційну діяльність" з урахуванням особливостей, визначених цим Законом". У цьому контексті закономірним є питання, які відносини виникають на підставі договору? І відповідно, яким чином їх регулювати? Якщо договір врегульовує суспільні відносини, то це вже правовідносини, які законом регулюватися не можуть. При цьому частиною першою статті 626 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) передбачено, договором є домовленість двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. Тобто, договір і є регулятором, на підставі якого виникають саме права та обов'язки, а не відносини. Відтак це положення законопроекту на практиці може бути незастосовним.

7. Частинами п'ятою і сьомою статті 9 законопроекту передбачено, що у разі якщо інвестиційна пропозиція щодо об'єкта залучення інвестицій передбачає роботи з підключення до електромереж, мереж водопостачання, газопостачання, такі умови також вважаються істотними умовами договору і зазначаються в договорі. Однак така редакція є некоректною, оскільки не розкриває змісту тих умов, які мають міститися в договорі, а словосполучення "роботи з підключення до електромереж, мереж водопостачання, газопостачання" є досить широким, щоб охопити конкретні істотні умови договору. Відтак, настільки широке законодавче положення може бути легко використано з метою зловживання правом. Як відомо, недосягнення згоди з усіх істотних умов договору робить

такий договір неукладеним, а стверджувати про таке не укладення буде можливо, внаслідок відсутності чітких меж зазначених умов, які вважаються істотними. Відтак, ця редакція не враховує вимоги абзацу другої частини першої статті 638 ЦК України, згідно з яким істотними умовами договору є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди.

8. Законопроект містить положення, які є схожими за суттю, однак сформульовані по-різному. Так, у частинах третій і четвертій статті 7, частинах другій та п'ятій статті 11 законопроекту, частині дванадцятій статті 123 Земельного кодексу України (в редакції законопроекту) йдеться про "погодження місця розташування **об'єктів залучення інвестицій**" центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, водночас у інших положеннях частини четвертої статті 7 законопроекту, частин першої і другої нової статті 151¹ Земельного кодексу України (в редакції проекту) зазначається про "погодження місця розташування **земельної ділянки**". Однак зі змісту положень законопроекту вбачається саме "погодження місця розташування земельної ділянки" центральним органом виконавчої влади шляхом звернення зазначеного органу із заявою до відповідних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування-розпорядників земельних ділянок, які планується отримати в користування. Отже, зазначені положення законопроекту потребують взаємоузгодження.

9. Законопроектом вносяться зміни до частини другої статті 134 Земельного кодексу України, згідно з якими встановлюється, що не підлягає передачі в користування на конкурентних засадах (на земельних торгах) земельна ділянка державної або комунальної власності, визначена договором про залучення інвестицій у розвиток аквакультури/договором про залучення інвестицій щодо рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві, площа якої не може перевищувати 0,1 гектара, без зміни її цільового призначення для розміщення тимчасових споруд та обладнання, необхідних для здійснення аквакультури або рибогосподарської експлуатації водних об'єктів у спеціальному товарному рибному господарстві.

Однак слід зазначити, що розподіл земель державної чи комунальної власності на конкурентних засадах (земельних торгах) є одним з інструментів забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, гарантій прав на землю (стаття 5 Земельного кодексу України).

Верховний Суд у постанові Великої Палати від 29 вересня 2020 року у справі № 688/2908/16 наголосив, що розподіл землі є особливо чутливим до принципів справедливості, розумності і добросовісності; конкурентні засади є визначальними для дотримання зазначених принципів під час вирішення питання про передачу землі у користування за наявності декількох бажаючих.

10. Також зазначаємо, що положення пунктів 1 і 5 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" законопроекту свідчать про відсутність достатніх і завершених механізмів для реалізації положень закону, у разі його прийняття, оскільки виконання норм закону ставиться у залежність від прийняття у майбутньому відповідних підзаконних актів. Наголошуємо, що Конституційний Суд України у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(П) зазначив, що у контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності.

11. У законопроекті містяться посилання на назву Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності". Разом з цим звертаємо увагу, що парламентом за основу у першому читанні прийнято законопроект (реєстр. № 14030), який змінює назву чинного Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" на "Про основні засади державного нагляду (контролю)", де головним є Комітет Верховної Ради України з питань економічного розвитку, що потребує узгодження.

12. Законопроект потребує суттєвого редакційного, лінгвістичного доопрацювання, зокрема використовуються юридичні конструкції позбавлені логічного змісту: "відповідальне управління здоров'ям об'єктів залучення інвестицій...", "залучення інвестицій щодо частин рибогосподарських водних об'єктів...", акваторії (водного простору) виключної (морської) економічної зони України", "залучення інвестицій щодо відповідного рибогосподарського водного об'єкта", "залучення інвестицій... щодо рибогосподарського водного об'єкта" та інші схожі конструкції.

Зважаючи на обсяг та характер висловлених зауважень, пропонуємо законопроект доопрацювати з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

**Перший заступник керівника
Головного управління**

А.НИЖНИК

