Пропозиції
до проекту Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру»
*(реєстр. № 10161 від 18.10.2023 р.)**

Метою законопроекту є приведення положень законодавчих актів України у відповідність до Закону України «Про адміністративну процедуру» задля усунення колізій у регулюванні відносин із питань розгляду й вирішення адміністративних справ.

Проектом пропонується внесення змін до ста двадцяти трьох законодавчих актів, якими забезпечується впровадження та дотримання єдиних принципів адміністративної процедури в публічному адмініструванні як фундаментальних стандартів у відносинах приватних осіб із публічною адміністрацією.

Реалізація Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон), який набере чинності з 1 січня 2024 року, потребує приведення у відповідність до нього норм спеціального законодавства, якими врегульовано окремі види адміністративних процедур. Враховуючи зазначене, вважаємо слушним висловити таке.

Пропозиції та зауваження концептуального характеру.

1. У цілому, положення законопроекту передбачають зміни техніко-юридичного характеру, обумовлені прийняттям Закону, та спрямовані на запровадження спрощених, чітких і уніфікованих правил взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до законодавства уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, із фізичними та юридичними особами щодо розгляду й вирішення адміністративних справ.

Водночас пропозиції підпункту 2 пункту 11 Розділу I законопроекту, якими передбачається внесення змін до статті 60^2 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», не узгоджуються із цілями законопроекту й не корелюються з метою Закону, оскільки пропонують наділити правління Пенсійного фонду України повноваженнями визначати порядок (тобто процедуру) оскарження рішень про призначення (перерахунок) або відмову в призначенні (перерахунку) пенсії. Зауважимо, що метою Закону є уніфікація багатьох окремих складних процедур і фактично формування такої моделі процедури, яка буде однаковою незалежно від ситуації. У зв'язку з цим, вважаємо коректним таке формулювання змін до зазначеної статті: «Рішення про призначення (перерахунок) або відмову в призначенні (перерахунку) пенсії може бути оскаржено до суду або в порядку адміністративного оскарження відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом».

Аналогічне за змістом зауваження стосується передбачених підпунктом 2 пункту 12 Розділу І законопроекту змін до частини першої статті 66 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Варто зазначити, що в концептуальному плані можливості застосування механізму адміністративної процедури у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування є дискусійними й такими, що актуалізують проблемне питання правового статусу страховиків, а саме: Пенсійного фонду України та Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Відповідно до законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування до страховиків віднесено цільові страхові фонди. Незважаючи на те, що в Положенні про Пенсійний фонд України[1] Пенсійний фонд України визначений як центральний орган виконавчої влади, застосування механізмів адміністративного оскарження буде відбуватися на рівні територіальних органів, які здійснюють призначення та перерахунок пенсій, і не є органами виконавчої влади. Окрім того, положення законів про види соціального страхування не застосовують термін «адміністративні послуги», що дозволило би вважати їх іншими суб'єктами, які уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації.

Не менш проблематичним є правовий статус Державної служби зайнятості – базової централізованої системи державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством економіки України[2]. Державний центр зайнятості є неприбутковою державною установою, що фінансується за рахунок коштів Фонду та інших джерел, не заборонених законодавством. Відповідно до частини шостої статті 10 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» Державна служба зайнятості виконує функції виконавчої дирекції Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

Таким чином, визнання страховиків загальнообов'язкового державного соціального страхування суб'єктами, які відповідно до закону уповноважені вирішувати адміністративні справи, без зміни їх правового статусу на рівні закону видається проблематичним і несе ризики збільшення кількості судових справ через недотримання принципу правової визначеності в питаннях повноважень страховиків.

2. Пропоновані законопроектом зміни потребують доопрацювання з огляду на те, що Законом визначено відносини, на які його дія не поширюється,

[1] Положення про Пенсійний фонд України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 р. № 280. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF#Text

[2] Положення про Державну службу зайнятості, затверджене наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16.12.2020 р. № 2663. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text

що свідчить про його обов'язковість застосування до всіх інших відносин органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічного адміністрування, із фізичними та юридичними особами щодо розгляду й вирішення адміністративних справ.

На нашу думку, зміни до статті 3 Лісового кодексу України є недоцільними, оскільки ця стаття не містить вичерпного переліку законодавчих актів України, що регулюють лісові відносини, і не потребує додаткової деталізації в питаннях вирішення адміністративних справ. Аналогічними є зауваження щодо пропонованих змін до статті 2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», статті 2 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», статті 2 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», статті 22 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», статті 2 Закону України «Про особисте селянське господарство», статті 4 Закону України «Про насіння і садивний матеріал», статті 2 Закону України «Про безпечність та гігієну кормів» тощо.

У питаннях взаємодії суб'єкта господарювання і дозвільного органу Закон не є єдиним рамковим законом в ієрархії законодавчих актів, що регламентують публічні відносини органів державної влади, місцевого самоврядування та фізичних і юридичних осіб. Для дотримання принципу правової визначеності (наприклад, зміни до статей 3, 57 Кодексу України про надра, статті 49 Водного кодексу України) достатнім є посилання на Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів. Аналогічними мають бути підходи щодо внесення змін до законів, предметом регулювання яких є державний контроль в окремих сферах, та для яких рамковим законом є Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (зміни до законів України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»). Подібне стосується і пропонованих змін до статті 2 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів».

Також зміни до статті 188 Земельного кодексу України вбачаються недоцільними, оскільки порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель є предметом правового регулювання окремого Закону «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

3. Доповнення законів окремою нормою в редакції «прийняття, доведення до відома, оскарження, виконання та припинення дії адміністративних актів у сфері дії Закону здійснюється відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру», на нашу думку, значно звужує правозастосування Закону і не поширюється на всю сукупність урегульованих

Законом відносин адміністративного провадження (ініціювання й початок адміністративного провадження, дослідження обставин справи та збирання доказів, розгляд і вирішення справи, проведення слухань), а також відкликання або визнання недійсним адміністративного акта.

Отже, потребує доопрацювання редакція, наприклад, змін до: статті 1 Закону України «Про тваринний світ», статті 2 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин», статті 2 Закону України «Про особисте селянське господарство», статті 4 Закону України «Про охорону земель», статті 2 Закону України «Про фермерське господарство», статті 2 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», статті 2 Закону України «Про карантин рослин», статті 4 Закону України «Про державний земельний кадастр», статті 2 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», статті 4 Закону України «Про насіння і садивний матеріал», статті 3 Закону України «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною», статті 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», статті 2 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», статті 2 Закону України «Про безпечність та гігієну кормів», статті 2 Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції», статті 2 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», статті 2 Закону України «Про особливості правової охорони географічних зазначень для сільськогосподарської продукції та харчових продуктів, захист прав та застосування схем якості, включаючи традиційні гарантовані особливості для сільськогосподарської продукції та харчових продуктів».

4. Законопроектом пропонуються зміни до окремих статей законів щодо поширення норм Закону на повноваження окремого владного суб'єкта чи щодо надання конкретного виду документа. Відповідні пропозиції потребують доопрацювання з огляду на їх обов'язковість і для інших адміністративних процедур, що є предметом регулювання цих законів. Так, доповнення статті 23 Закону України «Про оцінку земель» нормою щодо поширення норм Закону та Закону України «Про адміністративні послуги» виключно на відносини з надання витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку окремої земельної ділянки потребують уточнення в контексті інших адміністративних процедур, передбачених цим Законом. Аналогічним є зауваження щодо пропонованих змін до статті 9 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» (адже функціонування галузі рибного господарства передбачає й інші адміністративні процедури), а також змін до статті 15 Закону України «Про насіння і садивний матеріал» та статті 5 Закону України «Про організацію водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель».

Доповнення статті 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», що регламентує повноваження державних інспекторів у сфері державного контролю за використанням та охороною

земель, положенням щодо врахування у своїй діяльності вимог Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону суперечить приписам частини другої статті 19 Конституції України.

5. Загальною пропозицією є заміна терміну «анулювання» на «припинення» (наприклад, у статтях 16-5, 16-6, 26 та інших Кодексу України про надра, статтях 15-1, 16, 49, 55 Водного кодексу України, статтях 15, 20-2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», статті 11-1 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» тощо). Варто відмітити, що «анулювання» може бути одним із видів втрати чинності адміністративного акта внаслідок: відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв; визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв, або скасування в порядку адміністративного оскарження або судом, що відповідно до Закону має особливості регламентації. Своєю чергою, «припинення» може відбутись і внаслідок закінчення строку дії адміністративного акта. Таким чином, зазначені зміни потребують узгодження із Законом.

Крім того, пропоновані зміни до статті 13 Кодексу України про надра не узгоджуються із Законом України «Про санкції», який містить поняття «анулювання» або «зупинення» дії спеціальних дозволів на користування надрами і не входить до переліку законів, до яких законопроектом пропонуються зміни.

6. Процедура прийняття адміністративного акта деталізована Законом і не потребує уточнень в інших законодавчих актах через ризик створення колізії. Так, доповнення такої підстави для відмови, як «виявлення в документах, поданих суб'єктом господарювання або фізичною особою, недостовірних відомостей» окремою умовою щодо «надання суб'єкту господарювання можливості усунення недоліків заяви і додання документів та відомостей під час залишення заяви без руху» (пропоновані зміни до статті 16-3 Кодексу України про надра, статті 49 Водного кодексу України, статті 11-1 Закону України «Про охорону атмосферного повітря») значно звужує повноваження посадової особи адміністративного органу, який виявив недостовірність відомостей вже після початку адміністративного провадження.

7. Потребують уточнення пропоновані зміни до Земельного кодексу України, що стосуються можливості рішень органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування: про відмову в передачі земельної ділянки у власність або залишення клопотання без розгляду (стаття 118); про відмову у наданні земельної ділянки в користування або залишення клопотання без розгляду (стаття 123); про відмову продажу земельної ділянки (стаття 128), про відмову в погодженні або затвердженні документації із землеустрою (стаття 186). На нашу думку, вищезазначені питання потребують додаткових норм щодо визначення суб'єкта розгляду скарги в адміністративному оскарженні, зокрема рішень органів місцевого самоврядування, оскільки Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішення земельних спорів відноситься до делегованих повноважень виконавчих органів

сільських, селищних, міських рад (стаття 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») і одночасно до повноважень обласних, Київської і Севастопольської міських, сільських, селищних, міських рад (статті 8, 9, 12 Земельного кодексу України). Таким чином, створюється правова невизначеність у визначенні суб'єкта розгляду скарги відповідно до статті 79 Закону. Аналогічні зауваження стосуються також визначення суб'єкта розгляду скарги в адміністративному оскарженні, наприклад, рішень Головного державного фітосанітарного інспектора України (зміни до статті 23 Закону України «Про захист рослин»).

8. Окремі положення законопроекту не пов'язані із приведенням законодавчих актів України у відповідність до Закону, що фактично не відповідає меті законопроекту та предмету його регулювання. Наприклад, до частини другої статті 2 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» вносяться зміни щодо переліку видів господарської діяльності, на які ліцензування не поширюється, а до частини першої статті 7 вносяться зміни щодо переліку видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, при цьому пропонується виключити пункти 31, 32 цієї частини, які вже виключено з чинної редакції Закону «Про ліцензування видів господарської діяльності» у зв'язку із прийняттям Закону «Про управління відходами». Крім того, зміни до статей 3, 7 та 8 Закону «Про ліцензування видів господарської діяльності» також не відповідають предмету регулювання цього законопроекту. Така невідповідність пропонованих змін предмету правового регулювання законопроекту має місце і стосовно змін до інших законів України, наприклад, «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» тощо.

Зауваження до окремих положень законопроекту.

1. Запропоновані в підпункті 1 пункту 5 Розділу І законопроекту зміни до частини першої статті 7 Сімейного кодексу України потребують стилістичного й логічного корегування, оскільки має місце повторення термінів в одному словосполученні, яке ускладнює сприйняття і розуміння норми. Тому доцільно на початку речення в запропонованій редакції другого абзацу частини першої статті 7 цього Кодексу вилучити слова «Відносини щодо».

Доповнення пункту 3 частини другої статті 18 Сімейного кодексу України створює помилкове уявлення про правовідношення і суперечить його природі. У теорії права правовідношення розглядається як певний процес, як відносини в динаміці і як правовий зв'язок. Тому неможливо відкликати зв'язок, який існував, чи процес у розвитку, як неможливо визнати його недійсним чи скасувати. Ці терміни застосовні до правочинів, актів, документів, рішень: відкликання заяви, визнання недійсним правочину, скасування рішення, акта тощо. Тому, на наш погляд, доцільно вилучити «…а також його відкликання, визнання недійсним, скасування» і залишити пункт 3 у чинній редакції.

Зміна терміна «незаконними» на «протиправними» у пункті 8 частини другої статті 18 Сімейного кодексу України призведе до застосування різної

термінології при визначенні одного й того самого способу захисту прав у Сімейному та Цивільному кодексах України. Способи захисту сімейних прав та інтересів за своєю природою є цивільно-правовими в розумінні статті 18 Сімейного кодексу України і термінологічно мають співвідноситися із способами захисту відповідно до Цивільного кодексу України. У статті 16 Цивільного кодексу України вжито термін «незаконність рішень», а не «протиправність».

Стосовно запровадження терміну «скасування» в пункті 8 частини другої статті 18 Сімейного кодексу України, слід наголосити, що він не співвідноситься з діями і бездіяльністю в контексті захисту прав, адже якщо рішення скасувати можливо, то дії, які відбулися, скасувати неможливо, як неможливо скасувати й бездіяльність. Тому доцільно залишити пункт 8 частини другої статті 18 Сімейного кодексу України в чинній редакції.

2. У пункті 16 Розділу І законопроекту пропонується статтю 26 Закону України «Про основи містобудування» викласти в новій редакції, яка відносить коло питань, що регулюються даним Законом, до адміністративних справ, і встановлює порядок вирішення спорів в адміністративному суді (місцевих загальних судах як адміністративних судах). Пропонована норма суперечить принципам інституту підсудності в частині віднесення даних правовідносин виключно до адміністративних справ (частина перша статті 17 Закону «Про судоустрій і статус суддів»), Тому пропонується статтю 26 Закону України «Про основи містобудування» залишити в чинній редакції.

3. Пункт 19 Розділу І законопроекту передбачає внесення змін до статті 2 «Законодавство України про судову експертизу» Закону України «Про судову експертизу», яку пропонується доповнити новою частиною другою такого змісту: «Прийняття, набрання чинності, оскарження, виконання та припинення дії адміністративних актів у сфері судово-експертної діяльності здійснюються відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» та цього Закону».

Однак зазначене доповнення не відповідає правилам законодавчої техніки, оскільки не враховує положення частини другої чинної редакції цієї статті. У ній передбачено, що «Якщо міжнародним договором, згода на обов’язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачено законодавством України про судову експертизу, застосовуються правила міжнародного договору України».

У зв’язку із цим доцільно текст пункту 19 Розділу І проекту закону викласти в новій редакції, зазначивши про доповнення статті 2 цього Закону новою частиною другою вищевказаного змісту. При цьому частину другу чинної редакції статті вважати частиною третьою.

4. Пунктом 21 Розділу І законопроекту передбачається внесення змін до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» щодо розгляду справ про порушення вимог законодавства «відповідною комісією з розгляду скарг». При цьому законопроект не містить положень про орган, який зобов’язаний створити таку комісію, а також положень щодо її складу, функцій тощо. Натомість розгляд справ про порушення вимог

законодавства та застосування санкцій до суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії є компетенцією Державної інспекції ядерного регулювання України відповідно до положень Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», статті 17-1 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії». Інспекція діє відповідно до Порядку розгляду справ про порушення вимог законодавства та застосування санкцій до суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії, затвердженого Наказом Державної інспекції ядерного регулювання України від 28.12.2012 р. № 256 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 22 січня 2013 р. № 170/22702.

5. На нашу думку, враховуючи той факт, що правовідносини щодо видалення зелених насаджень у населених пунктах на території громади також унормовуються Законом «Про регулювання містобудівної діяльності», слушними є пропозиції, викладені в підпункті 2 пункту 24 Розділу I законопроекту, щодо доповнення пункту «а» статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підпунктом 17-1 у такій редакції: «17-1) видача дозволу (ордеру) на видалення зелених насаджень, крім випадків, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»;».

6. Положення, передбачені пунктом 32 Розділу I законопроекту, що стосуються статусу профспілок та порядку їх легалізації (зміни до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»), є недоцільними, оскільки не є предметом правового регулювання законопроекту.

Окрім того, відповідно до Рішення Конституційного Суду України[3] визнання профспілок із набуттям статусу юридичної особи як єдиного способу легалізації їх діяльності перешкоджає реалізації права утворювати професійні спілки «на основі вільного вибору їх членів» (частина третя статті 36 Конституції України), оскільки громадяни можуть визнати за потрібне об'єднатися з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав у таку професійну спілку (як правило, нечисленну), яка не обов'язково повинна мати права юридичної особи. Виходячи з особливого місця профспілок у механізмі захисту трудових і соціально-економічних прав та інтересів громадян, частина третя статті 36 Конституції України встановлює додаткову, порівняно із загальними приписами частини першої цієї ж статті, гарантію реалізації права громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності, на об'єднання у професійні спілки. Оскільки реєстрація профспілки як юридичної особи не є стадією утворення профспілки, то вимога про таку реєстрацію фактично зводиться до попереднього дозволу на діяльність профспілки. Це є обмеженням передбаченого частиною третьою статті 36 Конституції України права громадян на утворення профспілок.

[3] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 8, 11, 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (справа про свободу утворення профспілок) від 18 жовтня 2000 року. Справа N 1-36/2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-00#Text

Статтею 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.) та статтею 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод (1950 р.), які є частиною національного законодавства України, гарантується право людини на свободу об'єднання, зокрема, право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення зазначеного права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки чи громадського порядку або для захисту прав і свобод інших осіб. Ратифікувавши 11 серпня 1956 року Конвенцію № 87 Міжнародної організації праці про свободу асоціації і захист права на організацію (1948 р.), Україна взяла на себе обов'язок ужити необхідних заходів щодо гарантування працівникам вільного здійснення права на організацію (профспілку), що визначені у статтях 1, 2, 7, 8, 10, 11. Так, Конвенцією закріплено: право працівників створювати за своїм вибором організації без попереднього дозволу, а також вступати в такі організації за єдиної умови підпорядкування статутам останніх (стаття 2); право організації працівників вільно організовувати свою діяльність (стаття 3); набуття статусу юридичної особи не може бути підкорено умовам, що перешкоджають застосуванню статей 2, 3 (стаття 7); національне законодавство держав-учасниць не може порушувати гарантії, передбачені цією Конвенцією. Суть цих положень міжнародних договорів відображена в тексті Конституції України, зокрема у статтях 36, 37, які містять подібні гарантії та застереження щодо реалізації громадянами права на свободу об'єднання, у тому числі, у профспілки.

7. Відповідно до статті 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення» орган самоорганізації населення є представницьким органом. Однак, у контексті пункту 1 частини першої статті 2 Закону «Про адміністративну процедуру» орган самоорганізації населення є не органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування, а «іншим суб'єктом, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації». Такі повноваження відповідно до статті 2 Закону «Про органи самоорганізації населення» можуть бути надані органу самоорганізації населення сільською, селищною, міською або районною у місті радою. Тому пропозиції, викладені в підпункті 1 пункту 48 Розділу І законопроекту щодо внесення змін до частини четвертої статті 20 Закону України «Про органи самоорганізації населення» доцільно викласти в такій редакції:

«4. Адміністративні акти органів самоорганізації населення в межах їх повноважень приймаються, набирають чинності, припиняють дію та виконуються з урахуванням вимог, установлених Законом України «Про адміністративну процедуру»;».

8. У пункті 58 Розділу І законопроекту статтю 9 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» пропонується доповнити новою частиною такого змісту: «Порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, прийняття адміністративних актів, набрання та втрата ними чинності, оскарження, виконання та припинення їх дії у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель

регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законом України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом».

Одночасно пропонується викласти в новій редакції абзац четвертий частини першої статті 10 цього Закону, встановивши, що державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель мають право «складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення (приймати адміністративні акти) з урахуванням вимог Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про адміністративну процедуру», а також подавати в установленому законодавством України порядку до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності».

Сумнівність запропонованих редакцій законодавчих положень вбачається в такому.

Передбачене Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) адміністративне провадження (процедура) щодо розгляду та прийняття рішень у справах про адміністративні правопорушення, їх оскарження, набрання чинності та виконання має свої, притаманні лише цьому виду провадження, особливості, які відрізняють його від процедур, визначених Законом. Ідеться, зокрема, про можливості застосування різних примусових заходів його забезпечення, підстав, порядку, суб'єктів та видів застосування адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень тощо.

Як наслідок, особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення та необхідність застосування при цьому певних ексклюзивних процедур мають бути враховані під час узгодження відповідних норм Закону та КУпАП.

Водночас на сьогодні законопроекти щодо внесення змін до КУпАП у зв'язку із прийняттям Закону з метою узгодження їх положень щодо підстав та порядку проведення відповідних процедур відсутні. Окрім того, згідно із вимогами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін» від 19.05.2020 р. № 619-IX такі зміни щодо КУпАП мають бути викладені в окремому проекті закону.

Виходячи з наведеного, слід зазначити, що запропоновані зміни до статей 9 і 10 Закону «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (у редакції законопроекту) на практиці створюватимуть певну колізію та можуть призводити до «автоматичного» необґрунтованого застосування процедур, передбачених Законом, до провадження у справах про адміністративні правопорушення, визначеного в КУпАП. З метою запобігання цьому вищезазначені положення законопроекту пропонується викласти таким чином:

- нова частина статті 9 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»:

«Порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами про адміністративні правопорушення. Порядок прийняття, набрання чинності, оскарження, виконання та припинення дії адміністративних актів у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель регулюється Законом України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом»;

- абзаци четвертий і п’ятий частини першої статті 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»:

«складати акти перевірок у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель та приймати адміністративні акти з урахуванням вимог Закону України «Про адміністративну процедуру», а також подавати в установленому законодавством України порядку до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності»;

«складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель та розглядати справи про адміністративні правопорушення відповідно до вимог Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів про адміністративні правопорушення».

У зв’язку з цим, абзаци п’ятий – дев’ятий частини першої статті 10 слід вважати відповідно абзацами шостим – десятим.

9. На нашу думку, враховуючи той факт, що правовідносини щодо видалення зелених насаджень у населених пунктах на території громади також регулюються Законом «Про регулювання містобудівної діяльності», слушним видається підхід, запропонований у підпункті 2 пункту 68 Розділу I законопроекту, щодо пункту 15, яким доповнюється частина друга статті 10 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», викласти в такій редакції: «15) видача дозволу (ордеру) на видалення зелених насаджень, крім випадків визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»;».

10. У підпункті 2 пункту 77 Розділу I законопроекту пропонується внести зміни до частини п’ятої статті 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», встановивши порядок вирішення спорів в адміністративному суді. Пропонована норма, на наш погляд, суперечить принципам інституту підсудності в частині віднесення даних правовідносин виключно до адміністративних справ (частина перша статті 17 Закону «Про судоустрій і статус суддів»), що розмежовує компетенцію між окремими ланками судової системи і між адміністративними судами певної ланки. Тому пропонується частину п’яту статті 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» залишити в чинній редакції.

11. У підпункті 3 пункту 98 Розділу І законопроекту пропонується статтю 35 Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» доповнити частиною тринадцятою, в якій, зокрема, передбачити таке: «У разі внесення змін редакційного характеру до технічних регламентів та/або передбачених ними процедур оцінки відповідності, які є підставою для внесення відповідних редакційних змін до свідоцтва про призначення без зміни його по суті…». Терміни «редакційний характер» та «редакційні зміни» є оціночними поняттями, які не мають законодавчого визначення в Законі України «Про адміністративну процедуру». Внесення запропонованих змін може призвести до їх неоднозначного застосування, оскільки неочевидно, які саме зміни будуть охоплюватися поняттям «зміни редакційного характеру», та який суб'єкт і в якому порядку буде визначати, що ті чи інші зміни носять редакційний характер. Пропонуємо вказане положення із проекту виключити.

12. У пункті 107 Розділу І законопроекту передбачено внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Зокрема, у словосполученні «інших заінтересованих осіб», яке міститься в пункті 9 частини першої статті 4, частині другій статті 15, а також у словосполученні «участь заінтересованих суб'єктів», що міститься у назві статті 17 цього Закону, пропонується виключити слово «заінтересованих».

Вказаними нормами визначаються основні засади запобігання та протидії домашньому насильству, зміст та порядок взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, а також засади участі заінтересованих суб'єктів, що надають соціальні послуги із запобігання та протидії такому насильству.

Вбачається, що пропоновані зміни не ґрунтуються на вимогах Закону. Виходячи з положень статей 27, 36, 37, 38, 49 та деяких інших статей Закону, саме «заінтересована особа» є легальним, повноцінним учасником адміністративного провадження, передбаченого цим Законом. Зокрема, у статті 49 Закону визначено порядок залучення заінтересованої особи до участі в адміністративному провадженні, підстави та порядок надання особі статусу заінтересованої особи, права і обов'язки заінтересованої особи під час адміністративної процедури тощо.

З огляду на викладене, вищеназвані норми Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» у цій частині доцільно залишити в чинній редакції.

13. У підпункті 1 пункту 118 Розділу І проекту Закону пропонується статтю 29 Закону України «Про надання будівельної продукції на ринку» доповнити частиною дев'ятнадцятою, в якій, зокрема, передбачити таке: «У разі внесення змін редакційного характеру до цього Закону та/або переліку категорій будівельної продукції, щодо яких призначено орган з визначення технічної прийнятності, які є підставою для внесення відповідних редакційних змін до свідоцтва про призначення без зміни його по суті…». Терміни «редакційний характер» та «редакційні зміни» є оціночними поняттями, які не мають законодавчого визначення в Законі України «Про адміністративну процедуру». Внесення запропонованих змін може призвести до неоднозначного

їх застосування, оскільки незрозуміло, які саме зміни будуть охоплюватися поняттям «зміни редакційного характеру», та який суб'єкт і в якому порядку буде визначати, що ті чи інші зміни носять редакційний характер. Пропонуємо вказане положення із проекту виключити.

Дослідницька служба
Верховної Ради України

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*