



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ  
УКРАЇНИ**

Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001

тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83

E-mail: [callcentre@minjust.gov.ua](mailto:callcentre@minjust.gov.ua),

[themis@minjust.gov.ua](mailto:themis@minjust.gov.ua),

Web: <http://www.minjust.gov.ua>,

код згідно з ЄДРПОУ 00015622

**Комітет Верховної Ради України  
з питань соціальної політики  
та захисту прав ветеранів**

**Щодо проєкту Закону  
(реєстр. № 12188 від 08 листопада 2024 року)**

Міністерство юстиції України у зв'язку з листом Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів від 19 листопада 2024 року № 04-30/12-2024/257248 опрацювало проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери поховання та надання ритуальних послуг» (реєстр. № 12188 від 08 листопада 2024 року), внесений на розгляд народними депутатами України Мотовиловцем А.В. та іншими, і в межах компетенції повідомляє таке.

У пояснювальній записці автори проєкту Закону зазначають, що *«законопроєкт розроблено у зв'язку з необхідністю удосконалення на законодавчому рівні сфери поховання, а також задля дерегуляції господарської діяльності з надання ритуальних послуг у сфері поховання, оскільки, як свідчить аналіз стану справ у галузі поховання, нині окремі положення Закону України «Про поховання та похоронну справу» не відповідають вимогам ринкової економіки та практиці організації надання ритуальних послуг».*

Мін'юст у цілому погоджується з необхідністю комплексного удосконалення регулювання відносин у зазначеній сфері, водночас за результатами аналізу проєкту Закону виявлено низку недоліків, які створюють невизначеність або недовершеність пропонованих механізмів правового регулювання, що не відповідає принципу юридичної визначеності, який вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності норм права, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абзац шостий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

Крім того, аналіз тексту проєкту Закону виявив низку граматичних помилок, лексичних неточностей, некоректних відсилочних норм, порушення нумерації частин статей, що в цілому спотворюють зміст окремих положень, у зв'язку з чим проєкт Закону потребує редагування змісту та внесення правок редакційного характеру.



СЕД АСКОД

Міністерство юстиції України

№ 164868/15267-1-24/8.1.5 від 28.11.2024

Підписувач Стефанішина Ольга Віталіївна

Сертифікат 382367105294AF9704000000C3152B017D0FD302

Дійсний з 06.09.2024 17:30:53 по 06.09.2026 17:30:53

1. Пунктом 1 розділу I проєкту Закону передбачається викласти у новій редакції Закон України «Про поховання та похоронну справу» (далі – Закон).

У преамбулі Закону в редакції проєкту Закону визначено, що цей Закон визначає загальні правові засади здійснення в Україні *діяльності з поховання померлих*, регулює відносини, що виникають *після смерті особи*, щодо проведення процедури поховання, а також встановлює гарантії *належного ставлення до тіла (останків, праху) померлого* та збереження місця поховання.

У статті 1 Закону у редакції проєкту Закону визначено зміст поняття «поховання» та комплекс дій та заходів, пов'язаних з похованням померлого, аналіз яких свідчить, що вони стосуються поховання *виключно фізичних осіб*.

Водночас пропонована до розгляду редакція Закону містить окремі норми щодо поховання домашніх тварин (стаття 16 та частина третя статті 26 Закону у редакції проєкту Закону).

У зв'язку з наведеним слід зауважити, що з огляду на предмет правового регулювання, вказаний у преамбулі та статті 1 Закону в редакції проєкту Закону, пропозиція щодо об'єднання в одному законодавчому акті правового регулювання щодо поховання померлих фізичних осіб та тварин потребує додаткової аргументації.

Відсутність належного правового регулювання в питанні поховання домашніх тварин безперечно є проблемою, враховуючи, що на цей час такі заходи здійснюються власниками тварин на власний розсуд, у зв'язку з чим має місце хаотичне поховання на околицях міст та у лісах, зростання кількості стихійних кладовищ домашніх тварин, що створює загрозу здоров'ю людей через потрапляння токсичних продуктів розкладання у ґрунт та стічні води.

Впровадження правового регулювання у зазначеній сфері потребує комплексного підходу, а не впровадження окремих фрагментарних положень з метою закріплення на законодавчому рівні відповідних механізмів ідентифікації та/або реєстрації домашніх тварин, здійснення контролю за їх чисельністю, розмноженням, смертю та похованням, у тому числі шляхом закріплення обов'язку власників щодо здійснення поховання тварин на спеціально відведених для цього місцях, а також юридичних наслідків недотримання такого обов'язку.

Отже, врегулювання вказаних правовідносин, на нашу думку, має здійснюватися у спеціальних законодавчих актах у сфері благополуччя тварин, якими, зокрема, є закони України «Про захист тварин від жорстокого поводження» та «Про ветеринарну медицину».

2. Стаття 2 Закону в редакції проєкту Закону спрямована на закріплення низки дефініцій термінів, які вживаються у Законі.

Слід зазначити, що правова дефініція є різновидом спеціалізованої норми права, що розкриває зміст певного поняття шляхом визначення його основних юридично значущих ознак та/або елементів з метою уникнення суперечливого тлумачення при правозастосуванні. Дефініції мають бути сформульовані у спосіб, що забезпечує можливість з найбільшим ступенем точності відмежовувати одну фактичну обставину від іншої, тим самим забезпечивши однозначність у розумінні і реалізації правових норм.

Деякі із запропонованих дефініцій викладені у спосіб, що не забезпечує належного тлумачення поняття або містять мовні конструкції, що швидше

притаманні розмовному стилю, аніж мові нормативно-правового акта. Крім того, аналіз змісту проекту Закону виявив низку понять, що вживаються без розкриття їх змісту, а також термінів, які потребують взаємоузгодження з іншими законодавчими актами.

2.1. Згідно з абзацом другим статті 2 Закону в редакції проекту Закону біопоховання – вид поховання померлого, що передбачає *процес переробки тіла померлої людини на матеріали*, які розкладаються протягом п'яти років, та закопування (поховання) цих матеріалів (або праху) в спеціально призначених місцях без намогильних споруд, але з можливим *облаштуванням інформаційної таблички* чи висаджування на цьому місці рослин, дерев, інших зелених насаджень. З метою біопоховання *допускається переробка тіла* померлого шляхом кремації, а також *інша переробка тіла померлого на продукти розкладу або на матеріали*, які розкладаються протягом п'яти років.

Звертаємо увагу, що поняття «переробка» зазвичай вживається в контексті повторного використання певних ресурсів і матеріалів (у тому числі відходів), їх повернення в обіг тощо.

У такому випадку має йтися, наприклад, про *знищення тіла шляхом його перетворення у прах чи інший вид матерії* у процесі кремації або в альтернативний спосіб, зокрема, шляхом промесії або ресомації.

При цьому постає питання щодо правового регулювання такої діяльності на території України, оскільки на сьогодні практикується лише кремація (процес спалення трупа), тоді як промесія або креомація (процес заморожування та розщеплення трупа) та ресомація (процес розкладання тіла водним розчином гідроксиду калію) на цей час в Україні для цілей поховання не застосовуються.

Проект Закону не закріплює жодних положень щодо регулювання діяльності, пов'язаної з підготовкою тіл (останків) до біопоховання, а також щодо самого процесу біопоховання, зокрема, в частині підходів до його проведення. Можна припустити, що такий вид поховання (у разі коли йдеться про облаштування меморіальних табличок та висаджування зелених насаджень) можливо буде здійснювати як на традиційних кладовищах, так і у спеціально відведених місцях на територіях парків та скверів або ж на території домогосподарств родичів померлого, або ж у інший спосіб, що не суперечить законодавству, обраний у волевиявленні померлого або його родичами.

Вказані недоліки свідчать про відсутність повноти правового регулювання, що, як наслідок, не забезпечує чіткого розуміння підходів до практичної реалізації запропонованої новели.

2.2. Абзацом тринадцятим статті 2 Закону в редакції проекту Закону запропоновано визначити, що *користувач місця для поховання – особа, яка здійснила перше поховання на відведеному місці для поховання, а також особа, яка має свідоцтво про смерть похованої особи або свідоцтво про поховання (підпоховання) у даному місці для поховання.*

Запропонована дефініція як самотійно, так і в сукупності з іншими нормами проекту Закону на сьогодні не забезпечує однозначного розуміння кола осіб, які можуть набути статусу користувача місця поховання у тому чи іншому випадку.

Так, по-перше, у проекті Закону не обумовлено, в який спосіб здійснюється фіксація інформації про те, що певна особа є такою, що здійснила перше

поховання (наприклад у книзі реєстрації поховань померлих або у свідоцтві про поховання), а також, чи може вважатися особа користувачем місця поховання, у разі якщо вона здійснила перше поховання, водночас немає свідоцтва про смерть похованої особи або свідоцтва про поховання (підпоховання) через їх втрату тощо.

При цьому слід зауважити, що на сьогодні через недосконалість чинної редакції Закону в цій частині досить поширеною є судова практика щодо встановлення юридичного факту набуття статусу користувача місця поховання у зв'язку з втратою оригіналів відповідних свідоцтв.

По-друге, постає питання, чи можуть одночасно вважатися користувачами місця поховання декілька осіб, якщо, наприклад, один володіє свідоцтвом про смерть похованої особи, а інший свідоцтвом про поховання (підпоховання) у цьому місці.

Зазначені недоліки не забезпечують передбачуваності правовідносин та можуть призвести до проблем при правозастосуванні.

Крім того, звертаємо увагу на відсутність у проєкті Закону положень щодо механізмів отримання свідоцтва про поховання (підпоховання), суб'єктів його видачі (залежно від того, на якому кладовищі здійснюється поховання – приватному, комунальному чи державному), вимог до інформації, яку має містити таке свідоцтво, а також наявності або відсутності підстав для отримання такого свідоцтва у разі проведення біопоховання.

Також у вказаному контексті слід звернути увагу на відсутність взаємоузгодженості пропонованої норми-дефініції (в частині необхідності наявності свідоцтва про поховання) з положеннями частини другої статті 24 Закону в редакції проєкту Закону, згідно з якою виконавцю волевиявлення померлого в установленому законодавством порядку в день звернення видаються: лікарське свідоцтво про смерть; свідоцтво про смерть. Можна припустити, що зазначений недолік є наслідком редакційної неточності.

2.3. Абзацом чотирнадцятим статті 2 Закону в редакції проєкту Закону запропоновано визначити, що крематорій – спеціальна будівля з приміщеннями та обладнанням, призначеними виключно для надання послуг з кремації та супутніх з кремацією ритуальних послуг.

Проект Закону не надає визначення поняттю «супутні з кремацією ритуальні послуги», що не дає чіткого уявлення про те, які саме ритуальні послуги є супутніми кремації в розумінні Закону та можуть надаватись безпосередньо на території спеціальної будівлі (крематорію).

2.4. Абзацами сімнадцятим, двадцятим статті 2 Закону в редакції проєкту Закону запропоновано надати визначення таким поняттям: *місце для поховання* – могила, склеп, колумбарна ніша, а також місця для подвійного і родинного поховання; *могила* – місце для поховання, де похована труна з тілом померлого (останками), тіло померлого чи урна з прахом померлого на кладовищі або місці почесного поховання.

Аналіз дефініцій вказаних понять свідчить, що вони не враховують такого способу поховання, як біопоховання, що може призвести до того, що останнє буде тлумачитись як таке, що не охоплюється також і поняттям «*наруга над могилою, іншим місцем поховання*», дефініцію якого визначено в абзацах двадцять

третьому – двадцять сьомому статті 2 Закону в редакції проєкту Закону, а також диспозицією статті 297 Кримінального кодексу України, якою встановлено відповідальність за наругу над могилою, іншим місцем поховання або над тілом померлого.

У зазначеному аспекті звертаємо увагу на положення статті 298 Цивільного кодексу України (далі – ЦК), згідно з якою кожен зобов'язаний шанобливо ставитися до тіла людини, яка померла, та до місця її поховання. У разі глуму над тілом людини, яка померла, або над місцем її поховання члени її сім'ї, близькі родичі мають право на відшкодування майнової та моральної шкоди.

По суті наведена норма ЦК декларує обов'язки щодо:

шанобливого ставлення до тіла людини, яка померла. При цьому під поняттям «тіло людини, що померла» слід розуміти не тільки труп людини, але й його частини (останки, прах) тощо;

шанобливого ставлення до місця поховання людини. При цьому під місцем поховання у даному контексті мається на увазі місце фактичного захоронення тіла (останків, праху) тощо.

З урахуванням зазначеного норми проєкту Закону, зокрема дефініції понять «місце для поховання» та «могила», потребують уточнення з метою уникнення різнотлумачення щодо поширення/непоширення на біопоховання правового режиму заборони вчинення наруги над могилою, будь-яким місцем поховання або над тілом померлого.

2.5. У визначеннях термінів «місце для подвійного поховання», «місце для родинного поховання», «могила», «підпоховання» декларується можливість поховання не тільки труни з тілом померлого, але й окремо тіла померлого.

Крім того, у статті 23 Закону у редакції проєкту Закону передбачається визначити, що поховання померлих може здійснюватися шляхом:

закопування в могилі труни з тілом померлого, тіла (останків) померлого;

закопування в могилі, розміщення в колумбарній ніші урни з прахом померлого або розвіювання праху померлого – за наслідками кремації;

біопоховання померлого.

При цьому варто зазначити, що на цей час не практикується закопування тіла (останків) в могилі без труни, проєкт Закону також не наповнений положеннями щодо розкриття змісту такого способу поховання, як ще однієї з новел Закону, що свідчить про нечіткість та незавершеність механізму правового регулювання. Можна припустити, що йдеться, наприклад, про можливість поховання тіла не в труні, а загорнутого у саван, що в багатьох народах вважається обов'язковим траурним атрибутом.

Разом з тим у цьому аспекті також постає питання щодо надання визначення у проєкті Закону терміна «*ритуальний транспортний засіб (катафалк)*» – *спеціальний транспортний засіб, що оснащений відповідним обладнанням для фіксації та перевезення труни з тілом (останків) померлого*, оскільки таке визначення фактично не охоплює можливість транспортування на такому спеціальному транспортному засобі тіла померлого без труни.

Дефініція терміна «*ритуальний транспортний засіб (катафалк)*» неповною мірою узгоджується з термінологією Закону України «Про автомобільний транспорт».

Відповідно до статті 1 вказаного Закону *транспортний засіб спеціалізованого призначення* – це транспортний засіб, який призначений для перевезення певних категорій пасажирів чи вантажів (автобус для перевезення дітей, осіб з інвалідністю, пасажирів певних професій, самоскид, цистерна, сідельний тягач, фургон, спеціалізований санітарний автомобіль екстреної медичної допомоги, автомобіль інкасації, *ритуальний автомобіль* тощо) та має спеціальне обладнання (таксі, броньований, обладнаний спеціальними світловими і звуковими сигнальними пристроями тощо).

Тоді як *транспортний засіб спеціального призначення* – це транспортний засіб, *призначений для виконання спеціальних робочих функцій* (для аварійного ремонту, автокран, пожежний, автобетономішалка, вишка розвідувальна чи бурова на автомобілі, для транспортування сміття та інших відходів, технічна допомога, автомобіль прибиральний, автомобіль-майстерня, радіологічна майстерня, автомобіль для пересувних телевізійних і звукових станцій тощо).

2.6. Абзацом тридцять другим статті 2 Закону в редакції проекту Закону запропоновано визначити, що почесне поховання – поховання померлих осіб, які мають особливі заслуги у сфері державної, громадської, релігійної або іншої діяльності, досягнення в галузі науки, культури, освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, *є шанованими в суспільстві особами, користуються високою повагою та визнанням*.

Формулювання «*є шанованими в суспільстві особами, користуються високою повагою та визнанням*» є юридично невизначеним, розмовним та непритаманним нормативно-правовому акту, оскільки фактично ґрунтується на основі певних оціночних суджень.

2.7. По тексті проекту Закону необхідно уніфікувати термінологію, оскільки у статті 1 Закону в редакції проекту Закону визначено, що поняття «*тіло (останки, прах)*» далі вживається як «*тіло*», тоді як у проекті Закону продовжують одночасно вживатися формулювання: «*тіло померлого (останки)*»; «*тіло (останки, прах)*».

2.8. Проект Закону в частині слів «науковим або навчальним закладам», «медичним або навчальним закладам», «медичних закладів», «дошкільних закладів освіти», «взяття анатомічних матеріалів», «санітарно-епідеміологічного законодавства» «пам'яток історії й культури» в усіх відмінках та формах числа не узгоджується з термінологією законодавства України про науку, освіту, охорону здоров'я, охорону культурної спадщини, якою вживаються терміни «наукова установа», «заклад освіти», «заклад охорони здоров'я», «заклад дошкільної освіти», «вилучення анатомічних матеріалів», «санітарне законодавство», «пам'ятка культурної спадщини», «пам'ятка історії та культури».

2.9. У частині застосування слів «надавач ритуальних послуг», «суб'єкт господарювання», «власник земельної ділянки», «власник приватного місця», «суб'єкт господарювання – власник приватного крематорію», «спеціалізоване комунальне підприємство», «комунальне підприємство» зауважимо, що законопроект одночасно використовує різну термінологію, проте неповною мірою розкриває її зміст, що ускладнює однозначне розуміння вказаних понять для цілей цього проекту акта і може призвести до різного застосування та тлумачення термінології.

2.10. Закон у редакції проєкту Закону оперує такою правовою конструкцією, як *«центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни»*.

Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено, що міністерство є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, визначає пріоритетні напрями розвитку, забезпечує нормативно-правове регулювання, вправі видавати накази нормативно-правового змісту (частина друга статті 1, частина перша статті 6, статті 7, 15), інші ж центральні органи виконавчої влади таких повноважень не мають, а виконують виключно окремі функції з реалізації державної політики, їх основними завданнями є, зокрема, надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об'єктами державної власності внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; ці органи в межах своїх повноважень видають лише накази організаційно-розпорядчого характеру (частина друга статті 1, частина перша статті 16, частина перша статті 17, частина перша статті 23).

З метою узгодження з положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» центральний орган виконавчої влади, який виходячи з конкретного повноваження формує державну політику у відповідній сфері (зокрема, шляхом нормативно-правового регулювання) у законопроектах слід визначати як *«центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ...»*, а у випадку, коли конкретне повноваження за своїм змістом направлено на реалізацію державної політики – як *«центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ...»*.

2.11. Проєкт Закону в частині вживання слів «органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи» потребує приведення у відповідність до термінології Конституції України та Закону України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» з метою вживання єдиної термінології.

3. Частиною другою статті 3 Закону в редакції проєкту Закону визначено, що відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів у сфері поховання регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Водночас, на нашу думку, Закон у редакції проєкту Закону, зокрема частина восьма статті 28, неповною мірою враховує Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП), а саме статтю 43 ЗАП, згідно з якою у відповідних правовідносинах має бути передбачений інструмент залишення заяви без руху.

З метою відповідності положенням ЗАП правового регулювання запропонованих у проєкті Закону правовідносин, вважаємо, що проєкт Закону потребує доопрацювання на предмет відображення в ньому норм щодо оскарження в порядку, визначеному Законом України «Про адміністративну процедуру» та/або в судовому порядку, не тільки постанов у справах про правопорушення (частина одинадцята статті 44 Закону в редакції проєкту Закону), а також й інших рішень (адміністративних актів), які прийматимуться публічною

адміністрацією в цій сфері правовідносин (зокрема, рішення про відмову у відшкодуванні витрат на поховання померлого, яке передбачено в положеннях статті 28 Закону в редакції проєкту Закону).

4. Частиною другою статті 5 Закону України «Про поховання та похоронну справу» (далі – Закон) у редакції проєкту Закону пропонується встановити, що контроль за виконанням волевиявлення громадян про належне ставлення до їхнього тіла після смерті в частині надання згоди на проведення патологоанатомічного розтину, згоди чи незгоди на вилучення анатомічних матеріалів для трансплантації та/або виготовлення біоімплантатів здійснюється відповідно до закону.

Виконання волевиявлення громадян про належне ставлення до їхнього тіла після смерті в частині щодо кремації тіла, поховання в іншому населеному пункті здійснюється відповідно до закону.

У разі відсутності відповідного волевиявлення померлого вилучення у нього анатомічних матеріалів для трансплантації та/або виготовлення біоімплантатів здійснюється відповідно до закону.

Вживане у вказаному контексті формулювання «*відповідно до закону*» не враховує принцип юридичної визначеності, оскільки не вказує на нормативно-правові акти чи їх сфери регулювання, про які йдеться.

Аналіз проєкту Закону не виявив положень щодо:

механізму здійснення контролю за виконанням волевиявлення громадян про належне ставлення до їхнього тіла після смерті в частині надання згоди на проведення патологоанатомічного розтину, згоди чи незгоди на вилучення анатомічних матеріалів для трансплантації та/або виготовлення біоімплантатів;

вимог, та чітких положень, які б передбачали юридичні наслідки невиконання чи неналежного виконання відповідних обов’язків виконавцем волевиявлення померлого;

здійснення контролю виконанням волевиявлення громадян у разі висловлення бажання померлого, виражене ним за життя в усній (у присутності свідків) формі.

5. Статтею 6 Закону в редакції проєкту Закону пропонується передбачити, що *управління у сфері поховання померлих здійснюється, зокрема, Верховною Радою України*.

З огляду на викладене зазначаємо, що Конституція України містить вичерпний перелік повноважень Верховної Ради України, якими вона наділена для здійснення покладених на неї функцій. Це впливає зі змісту частини другої статті 85, відповідно до якої Верховна Рада України здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, що повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Конституцією України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (зокрема, рішення від 13 червня 2019 року № 5-р). Тому постає питання, в якому контексті поняття «управління» вживається до Верховної Ради України.

6. Також ще одним суттєвим нововведенням проєкту Закону, крім біопоховання, є можливість створення та функціонування кладовищ та крематоріїв не лише державної і комунальної, а й приватної власності.

Згідно з пояснювальною запискою впровадження нового регулювання має вирішити низку проблем, зокрема, щодо: нестачі місць для поховання; відсутності повсюдного доступу до послуг з кремації через брак крематоріїв, які нині функціонують лише у Києві, Харкові та Одесі; необґрунтованого обмеження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням нових кладовищ, їх подальшим утриманням у належному стані та надання відповідних ритуальних послуг.

Аналіз положень проєкту Закону в цій частині свідчить, що запропонована концепція регулювання відносин у сфері поховання є незавершеною та потребує удосконалення з метою досягнення мети законопроекту, зазначеної його авторами.

6.1. Так, у статті 7 Закону в редакції проєкту Закону регламентовано загальні вимоги до кладовищ і крематоріїв та визначено, що кладовища, крематорії можуть перебувати в *приватній власності* (частина перша).

Планування, розміщення та впорядкування території кладовищ, крематоріїв здійснюється згідно з містобудівною документацією на місцевому рівні з дотримання обов'язкових містобудівних, екологічних вимог та санітарного законодавства з урахуванням гідрогеологічних характеристик, особливостей місцевого рельєфу та складу ґрунтів, допустимого впливу на навколишнє природне середовище.

*Вимоги щодо облаштування та експлуатації кладовищ, крематоріїв визначаються порядком, затвердженим Кабінетом Міністрів України, будівельними нормами, іншими обов'язковими нормами і правилами (частини сьома, дев'ята).*

У статті 11 Закону в редакції проєкту Закону встановлено певні вимоги до приватних кладовищ та, зокрема, визначено, що *рішення про розміщення приватного кладовища приймається власником земельної ділянки відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні.*

Насамперед звертаємо увагу на необхідність встановлення взаємозв'язку нормативних положень статей 7 та 11 Закону в редакції проєкту Закону, а саме закріплення у статті 11 відповідних відсилочних норм до положень статті 7 в частині необхідності дотримання визначених у ній загальних вимог до розміщення, облаштування та експлуатації кладовищ.

У цілому слід зауважити, що проєкт Закону на сьогодні закріплює лише фрагментарні підходи до регулювання державою провадження діяльності приватних кладовищ та крематоріїв, фактично обмежуючись лише закріпленням правової підстави щодо визначення Урядом загального порядку облаштування та експлуатації кладовищ, крематоріїв, а також вказівкою на необхідність дотримання санітарного законодавства та містобудівних вимог.

Водночас законопроект не пропонує жодних засобів державного регулювання господарської діяльності щодо розміщення, облаштування та експлуатації кладовищ та крематоріїв приватної форми власності, а також державного контролю та нагляду за провадженням такої діяльності.

Тобто для розміщення кладовища або крематорію фактично необхідна лише воля власника/користувача земельної ділянки, без необхідності отримання будь-яких документів дозвільного характеру на провадження такого виду діяльності та контролю з боку держави.

У свою чергу одним з основних завдань правового регулювання сфери поховання є створення державою балансу між забезпеченням належного поховання та ставлення до тіла (останків, праху) померлого, веденням господарської діяльності в цій сфері та дотриманням конституційних приписів щодо права на безпечне для життя і здоров'я довкілля (стаття 50 Конституції України).

Слід враховувати, що ті площі земель, які відводяться під поховання шляхом інгумації, піддаються забрудненню та можуть чинити негативний вплив на екологію та здоров'я фізичних осіб головним чином через те, що деградація останків тіл може призвести до потрапляння небезпечних речовин у ґрунтові води.

Концепція регулювання відносин сфери поховання має базуватися на недопущенні безконтрольного/хаотичного створення місць для поховання, а також контролі дотримання обов'язкових містобудівних, екологічних вимог і санітарно-гігієнічних норм при створенні та функціонуванні кладовищ, крематоріїв, інших місць поховань, що насамперед спрямовано на виконання, зокрема, статей 3, 50 Конституції України з метою захисту екологічної безпеки та забезпечення раціонального використання земель.

6.2. Згідно з частиною першою статті 7, частиною другою статті 8 Закону України у редакції проєкту Закону:

кладовища, крематорії можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності;

дозволяється передача на конкурентних засадах земельних ділянок комунальної або державної власності в приватну власність або оренду фізичним та юридичним особам для облаштування нових кладовищ або будівництва крематоріїв.

У зв'язку з наведеним у розумінні статті 2 Закону в редакції проєкту Закону «кладовище» – сформована в установленому законом порядку та з встановленими щодо неї речовими правами земельна ділянка з розміщеними на ній могилами, склепами та/або крематоріями, колумбаріями, іншими будівлями та спорудами, призначена для організації поховання та утримання місць для поховань.

Відповідно до частини третьої та пункту «а» частини четвертої статті 83 Земельного кодексу України (до якої проєктом Закону зміни не вносяться) земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади, зокрема кладовищ, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність.

До земель комунальної власності, які не можуть передаватись у приватну власність, належать землі загального користування населених пунктів (зокрема кладовища).

З огляду на викладене положення частини шостої статті 7, частини другої статті 8 Закону України «Про поховання та похоронну справу» (у редакції проєкту Закону) в частині можливості перебування кладовищ у державній та приватній власності потребують внесення відповідних змін до Земельного кодексу України.

6.3. Згідно з частиною п'ятою статті 7 Закону в редакції проєкту Закону передача прав на земельні ділянки для розміщення нових кладовищ, крематоріїв із земель державної або комунальної власності проводиться на конкурсних засадах у порядку, встановленому законом.

Слід зазначити, що відповідно до частин перших статей 134, 135 Земельного кодексу України земельні ділянки державної чи комунальної власності продаються або передаються в користування (оренду, суперфіцій, емфітевзис) окремими лотами на конкурентних засадах (на земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою цієї статті.

Порядок проведення земельних торгів, визначений цим Кодексом, є обов'язковим у разі, якщо на земельних торгах здійснюються:

а) продаж земельних ділянок державної та комунальної власності, передача їх у користування за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

б) продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення всіх форм власності;

в) продаж земельних ділянок, прав емфітевзису, суперфіцію на них державним виконавцем, приватним виконавцем під час виконання рішень, що підлягають примусовому виконанню в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження»;

г) передача в суборенду земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності акціонерним товариством, товариством з обмеженою відповідальністю, 100 відсотків акцій (часток) у статутному капіталі якого належать державі, яке утворилося шляхом перетворення державного підприємства, у постійному користуванні якого перебували такі земельні ділянки.

Отже, у запропонованій нормі Закону в редакції проєкту Закону доцільно вести мову про те, що для розміщення кладовищ та крематоріїв земельні ділянки державної чи комунальної власності продаються або передаються в користування (оренду, суперфіцій) на конкурентних засадах (на земельних торгах).

6.4. Згідно з частиною другою статті 11 Закону в редакції проєкту Закону рішення про розміщення приватного кладовища приймається власником земельної ділянки відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні.

Разом з тим у проєкті Закону та чинній редакції Закону кладовище визначається як сформована в установленому законом порядку та з встановленими щодо неї речовими правами земельна ділянка з розміщеними на ній могилами, склепами та/або крематоріями, колумбаріями, іншими будівлями та спорудами, призначена для організації поховання та утримання місць для поховань.

У розумінні Земельного кодексу України земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами (частина перша статті 79).

Формування земельної ділянки передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру (частина перша статті 79<sup>1</sup> Земельного кодексу України).

Таким чином, залишається незрозумілим зміст та процедура прийняття власником земельної ділянки передбаченого частиною другою статті 11 проєкту Закону рішення.

6.5. Згідно з абзацом другим частини третьої статті 11 Закону в редакції проєкту Закону строк оренди земельної ділянки для розміщення місця поховання, що перебуває у приватній власності, не може бути меншим за кладовищний період.

При цьому в розумінні проєкту Закону кладовищний період – період часу у 25 років від моменту поховання.

Відповідно до пункту 7.2 Державних санітарних правил та норм «Гігієнічні вимоги щодо облаштування і утримання кладовищ в населених пунктах України» ДСанПіН 2.2.2.028-99, затверджених постановою Головного державного санітарного лікаря України від 1 липня 1999 року № 28, використання закритого кладовища або окремих ділянок діючого кладовища для повторного поховання (поховання труни в родинну могилу) може бути допущене тільки після завершення кладовищного періоду (не раніше ніж через 20 років після останнього захоронення) за погодженням з місцевими органами державної санітарно-епідеміологічної служби.

Поховання урни з прахом у родинну могилу дозволяється незалежно від часу, що пройшов від попереднього поховання в неї труни.

В окремих випадках якщо кладовище розміщене в сприятливих ґрунтових умовах, кладовищний період за узгодженням з місцевими органами санітарно-епідеміологічної служби може бути зменшений до 15 років.

Водночас відповідно до частини першої статті 19 Закону України «Про оренду землі» строк дії договору оренди землі визначається за згодою сторін, але не може перевищувати 50 років.

Також слід враховувати, що згідно з частиною третьою статті 11 проєкту Закону земельна ділянка для розміщення приватного кладовища може належати суб'єкту господарювання як на праві власності, так і на праві оренди.

При цьому відповідно до частин першої, третьої статті 8 Закону України «Про оренду землі» орендована земельна ділянка або її частина може передаватися орендарем у суборенду без зміни цільового призначення, якщо це передбачено договором оренди або за письмовою згодою орендодавця (крім випадків, визначених законом).

Строк суборенди не може перевищувати строку, визначеного договором оренди землі.

З огляду на викладене положення абзацу другого частини третьої статті 11 проєкту Закону потребують перегляду з урахуванням наведеного.

У свою чергу головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах земельних відносин, є Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Отже, при формуванні законодавчих засад щодо використання земель під кладовищами, крематоріями, колумбаріями визначальною має бути позиція зазначеного органу.

7. Назва статті 8 Закону в редакції проєкту Закону – «Особливості *прав на земельні ділянки комунальної власності для розміщення кладовищ, крематоріїв, а*

також прав на розташовані на них об'єкти» сформульована некоректно, що неповною мірою відображає зміст статті з урахуванням того, що вона спрямована на закріплення особливостей *використання та розпорядження земельними ділянками* комунальної власності для розміщення кладовищ, крематоріїв, а також розташованих на них об'єктів.

Крім того, положення частин першої, другої статті 8 Закону в редакції проєкту Закону щодо передачі земельних ділянок в оренду фізичним та юридичним особам для облаштування нових кладовищ або будівництва крематоріїв пропонуємо узгодити, зокрема, з:

визначенням терміна «поховання» (стаття 1 Закону в редакції проєкту Закону), згідно з яким поховання – діяльність відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у межах повноважень, визначених цим Законом, а також суб'єктів господарювання;

частиною третьою статті 11 Закону в редакції проєкту Закону, згідно з якою земельна ділянка для розміщення приватного кладовища може належати суб'єкту господарювання на праві власності або на праві оренди;

частиною другою статті 13 Закону в редакції проєкту Закону, згідно з якою земельна ділянка для розміщення приватного крематорію може належати суб'єкту господарювання на праві власності або на праві оренди.

При цьому слід враховувати, що суб'єктами господарювання є: господарські організації; громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці (частина друга статті 55 Господарського кодексу України).

8. Згідно з першим реченням частини третьої статті 10 Закону в редакції проєкту Закону набуття права постійного користування на земельну ділянку для розміщення Національного військового меморіального кладовища здійснюється відповідно до закону.

У свою чергу постає питання щодо конкретизації суб'єкта набуття права постійного користування на земельну ділянку для розміщення Національного військового меморіального кладовища, оскільки перелік осіб, які можуть набувати права постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності, визначений частиною другою статті 92 Земельного кодексу України, є вичерпним.

9. Частиною шостою статті 10 Закону в редакції проєкту Закону визначено, що зразки намогильних споруд та меморіальних табличок, що встановлюються на території Національного військового меморіального кладовища, затверджуються Кабінетом Міністрів України.

При цьому зазначаємо, що наведена норма на сьогодні закріплена у чинній редакції частини шостої статті 23<sup>1</sup> Закону, водночас її практична реалізація як правової підстави до рішення Уряду свідчить про необхідність її удосконалення.

Так, на виконання частини шостої статті 23<sup>1</sup> Закону постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2022 року № 935 затверджено *Зразки та описи* намогильних споруд та меморіальних табличок, що встановлюються на території Національного військового меморіального кладовища.

Оскільки чинна редакція передбачає затвердження Урядом саме зразків намогильних споруд та меморіальних табличок, а не їх описів, існує ризик

тлумачення відповідного акта Уряду як такого, що неповною мірою враховує закріплену в Законі правову підставу.

Водночас, як показує практика правозастосування, регламентування у рішенні Уряду вимог до намогильних споруд та меморіальних табличок, що встановлюються на території Національного військового меморіального кладовища, не може бути обмежено лише визначенням певних зразків, а потребує також супроводження відповідним описом підходів до їх облаштування з метою досягнення чіткості і ясності нормативно-правового акта.

10. Частиною третьою статті 15 Закону в редакції проєкту Закону, яка закріплює правові механізми поводження з місцями невідомих поховань, визначено, що на підставі висновків обстеження та вивчення виявлених місць невідомих поховань *органи місцевого самоврядування можуть надавати їм статус відповідного місця поховання*, передбаченого цим Законом, з подальшим упорядкуванням його території у встановленому законодавством порядку.

Вживана у запропонованому контексті мовна конструкція «можже надавати» (за відсутності відповідних критеріїв прийняття рішення) є юридично невизначеною та за своїм лексичним значенням має диспозитивний характер, оскільки фактично дозволяє органу місцевого самоврядування на власний розсуд приймати відповідне рішення щодо надання/ненадання невідомому похованню статусу місця поховання. У свою чергу постає питання щодо юридичної долі таких місць захоронення у разі ненадання їм відповідного статусу.

Звертаємо увагу, що пропонується концепція поводження з місцями невідомих поховань, що не передбачає необхідності перепоховання (перенесення) таких могил, не взаємоузгоджується з положеннями статті 38 Закону в редакції проєкту Закону, яка регламентує механізми поводження з несанкціонованими місцями поховань.

Так, у статті 38 Закону в редакції проєкту Закону визначено, що у разі виявлення несанкціонованих місць для поховань, місць поховань поза територією, відведеною в установленому законодавством порядку, перепоховання померлих на належне місце поховання здійснює особа, яка здійснила таке поховання, за власні кошти. *Якщо особу, яка здійснила таке поховання, не виявлено, перепоховання померлих здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.*

У свою чергу місця невідомих поховань можуть одночасно вважатися несанкціонованими похованнями, а отже, положення вказаних статей Закону в редакції проєкту Закону потребують взаємоузгодження з метою завершеності та передбачуваності механізму правового регулювання.

Крім того, в цьому аспекті слід звернути увагу, що стаття 38 Закону в редакції проєкту Закону жодним чином не унормовує підходів щодо перепоховання померлих з місць несанкціонованого поховання або відповідних юридичних наслідків, у разі якщо особа, яка здійснила поховання у несанкціонованому місці, відмовляється від проведення перепоховання.

11. Частиною четвертою статті 20 Закону у редакції проєкту Закону запропоновано визначити, що у разі *наруги над місцем для поховання, умисним руйнуванням чи викраденням колумбарних ніш, намогильних споруд та склепів на*

території приватних місць поховань відшкодування матеріальних збитків здійснюється за рахунок коштів власника (балансоутримувача) місця поховання.

Запропонована концепція відшкодування матеріальних збитків не враховує положень Цивільного кодексу України (далі – ЦК).

Згідно з частиною третьою статті 298 ЦК у разі глуму над тілом людини, яка померла, або над місцем її поховання члени її сім'ї, близькі родичі мають право на відшкодування майнової та моральної шкоди.

Частиною першою статті 1166 ЦК визначено, що майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала.

У зазначеному контексті доцільно звернути увагу, що в частині сьомій статті 10 Закону в редакції проєкту Закону, яка стосується функціонування військового кладовища, застосовано відмінний підхід, а саме визначено, що у разі осквернення могил чи намогильних споруд, пошкодження місць поховань, об'єктів, призначених для поховання, або будь-яких інших об'єктів чи споруд на території Національного військового меморіального кладовища відшкодування матеріальних збитків здійснюється за рахунок коштів державного бюджету з наступним їх відшкодуванням за рахунок винних осіб згідно із законом.

12. Частиною третьою статті 24 Закону в редакції проєкту Закону передбачається, що у разі смерті громадянина України на території іноземної держави та за наявності письмового волевиявлення про поховання його тіла на території України поховання здійснюється у відповідних місцях поховань на території України виконавцем волевиявлення померлого за сприяння консульської установи чи дипломатичного представництва України.

Запропонована норма може тлумачитись як така, що встановлює імператив щодо необхідності обов'язкової наявності письмового волевиявлення громадянина України про його поховання на території України у разі смерті за кордоном, а отже, не допускає поховання померлого на території України у разі відсутності його письмового волевиявлення.

Запропонований підхід не корелюється з одним з основних принципів поховання, визначеним статтею 4 Закону в редакції проєкту Закону, який регламентує поховання в установленому законодавством порядку з урахуванням волевиявлення померлого, вираженого особою при житті, а за його відсутності – з урахуванням побажань родичів.

Крім того, слід враховувати правову природу «волевиявлення», характерну для відносин поховання.

Так, відповідно до положень статті 2 Закону в редакції проєкту Закону волевиявлення особи щодо ставлення до її тіла після смерті (волевиявлення померлого) – це бажання померлого, виражене ним за життя в усній (у присутності свідків) або в письмовій формі.

Також положеннями статті 5 Закону в редакції проєкту Закону встановлено, що усі громадяни мають право на поховання їхнього тіла та волевиявлення про належне ставлення до тіла після смерті. Волевиявлення про належне ставлення до тіла після смерті може бути виражене, зокрема, у побажанні бути похованим у

певному місці, за певними звичаями, поруч з певними раніше померлими чи бути підданим кремації.

При цьому дії щодо тіла померлого повинні здійснюватися в повній відповідності з волевиявленням померлого, якщо не виникли обставини, за яких виконання волевиявлення померлого неможливе.

З урахуванням вищезазначеного письмове волевиявлення громадянина про поховання його тіла на території України не може розглядатись як обов'язковий документ, без наявності якого поховання на території України є неможливим.

Крім того, використане у статті 24 Закону в редакції проєкту Закону формулювання «за сприяння консульської установи чи дипломатичного представництва України» у зазначеному контексті створює підґрунтя для неоднозначного трактування, оскільки постає питання, які саме функції/повноваження вважаються «сприянням» та мають вживатися консульською установою чи дипломатичним представництвом України в межах реалізації пропонованого припису.

13. Частиною четвертою статті 28 Закону в редакції проєкту Закону пропонується передбачити, що *«відшкодування витрат за проведення поховання померлих, передбачених пунктом «в» або «г» частини першої цієї статті, здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів у день звернення»*. Тоді як частиною сьомою цієї ж статті передбачається, що *«За результатами розгляду поданих документів в місячний строк з дати реєстрації заяви у виконавчому органі сільської, селищної, міської ради населеного пункту, на території якого здійснено поховання, безоплатно виноситься рішення про відшкодування витрат на поховання...»*.

З огляду на запропоноване проєкт Закону містить суперечливі положення щодо строків надання зазначеної адміністративної послуги.

Крім того, частиною восьмою статті 28 Закону в редакції проєкту Закону передбачається встановити, що *«підставами для відмови у відшкодуванні витрат на поховання померлого є ненадання виконавцем волевиявлення померлого, визначених у частині шостій цієї статті документів»*.

У свою чергу частина шоста стосується визначення суб'єкта надання адміністративної послуги з відшкодування витрат за проведення поховання померлих. Тоді як *перелік документів, на підставі яких здійснюється відшкодування витрат, передбачається встановити частиною четвертою статті 28 Закону України «Про поховання та похоронну справу»* (у редакції проєкту Закону).

14. Положеннями статті 37 Закону в редакції проєкту Закону пропонується передбачити, що *перепоховання останків померлих, що поховані в межах місць поховань, що перебувають у державній та комунальній власності, здійснюється на підставі дозволу на перепоховання останків померлого*.

Суб'єктом надання адміністративної послуги з видачі дозволу на перепоховання останків померлого, *що похований в межах місць поховань, що перебувають у державній та комунальній власності*, є виконавчий орган сільської, селищної, міської ради населеного пункту, на території якого поховані останки померлого.

*Порядок видачі дозволу на перепоховання останків померлих, що поховані в межах місць поховань, що перебувають у державній та комунальній власності, встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства».*

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» *виключно законами*, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, 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. *Адміністративні послуги визначаються виключно законом* (стаття 5).

Водночас зазначаємо, що стаття 37 Закону в редакції проєкту Закону регламентує виключно підхід до організації перепоховання *останків померлих, що поховані в межах місць поховань, що перебувають у державній та комунальній власності*, тоді як відносини щодо перепоховання останків з місць поховань, що перебувають у приватній власності, залишаються неунормованими, що може призвести до прогалини у регулюванні.

15. Абзацом четвертим статті 39 Закону в редакції проєкту Закону пропонується встановити, що кожне поховання та перепоховання померлих реєструється *спеціалізованим комунальним підприємством* (а за його відсутності – виконавчим органом сільської, селищної, міської ради) *у разі поховання на кладовищі (колумбарії) комунальної власності*.

Слід зауважити, що Закон у редакції проєкту Закону не розкриває зміст поняття «*спеціалізоване комунальне підприємство*» для цілей Закону та не визначає обсягу функцій та завдань певного комунального підприємства, які б виокремлювали та характеризували певне підприємство як спеціалізоване по відношенню до інших суб'єктів правовідносин в зазначеній сфері. Крім того, пропоноване формулювання вживається у проєкті Закону лише раз у контексті норми, яка регламентує вимоги до реєстрації поховань померлих, що проводиться різними суб'єктами, залежно від виду кладовища – державне, комунальне, приватне.

При цьому констатуємо, що поняттям «*спеціалізоване комунальне підприємство*» на цей час оперує чинна редакція Закону, яка позиціонує ритуальні служби як спеціалізовані комунальні підприємства, водночас, враховуючи оновлену концепцію регулювання сфери поховання в частині впровадження приватних кладовищ та надавачів ритуальних послуг приватної форми власності на рівні з комунальними та державними, постає питання щодо мети та доцільності вживання вказаного поняття у статті 39 Закону в редакції проєкту Закону.

Також можна припустити, що вказане формулювання прослизнуло до тексту законопроєкту з чинної редакції Закону, який, очевидно, було взято як основу (шаблон).

16. Статтею 41 Закону в редакції проєкту Закону запропоновано встановити, що *ритуальні служби* – комунальні підприємства, що створюються органами

місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом, з метою здійснення організації поховання померлих та надання ритуальних послуг.

По-перше, використане формулювання «здійснення організації поховання померлих та надання ритуальних послуг» не кореспондується з дефініцією поняття «ритуальні послуги», яка охоплює в тому числі і послуги з організацією поховання, а отже, складно зрозуміти мету виокремлення організації поховання померлих як окремого виду діяльності у вказаному контексті.

У цілому постає питання щодо необхідності позиціонування суб'єктів господарювання комунальної форми власності як «ритуальних служб» на противагу іншим суб'єктам господарювання – надавачам ритуальних послуг, яким такий статус не присвоюється.

17. Частиною четвертою статті 42 Закону в редакції проекту Закону передбачається, що надання ритуальних послуг та виготовлення предметів ритуальної належності забороняється безпосередньо у приміщеннях та на території:

1) дошкільних закладів освіти, закладів загальної середньої освіти, позашкільної, спеціалізованої, вищої освіти та інших закладів освіти, у тому числі гуртожитках таких закладів;

2) спеціалізованих дитячих розважальних центрів;

3) медичних закладів;

4) військових частин;

5) пам'яток історії й культури, сакральних і ритуальних об'єктів.

Насамперед слід зазначити, що проєкт Закону не розкриває зміст поняття «сакральні і ритуальні об'єкти», у зв'язку з чим постає питання щодо видів об'єктів, стосовно яких встановлюється відповідна заборона. Відсутність конкретизації змісту вказаного поняття унеможливорює однозначність його трактування, що може призвести до негативних наслідків у правозастосуванні та не відповідає принципу юридичної визначеності як складової конституційного принципу верховенства права, що вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності норм права, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості).

У свою чергу слід враховувати, що у загальноприйнятому розумінні до сакральних і ритуальних об'єктів можуть належати, зокрема, храми, кладовища, крематорії тощо, які безпосередньо пов'язані з підготовкою та проведенням обряду поховання, а тому закріплення заборон щодо надання ритуальних послуг та виготовлення предметів ритуальної належності на таких об'єктах, на нашу думку, не можна вважати обґрунтованим, оскільки в такому випадку вказані норми можуть бути протлумачені як не виправдане/надмірне обмеження провадження господарської діяльності та ускладнення доступу споживачів до послуг, що надаються суб'єктами підприємницької діяльності у сфері поховання на ринку ритуальних послуг.

З урахуванням наведеного конкретизації або належної аргументації потребує також заборона здійснення зазначених видів діяльності на території «медичних закладів», оскільки на сьогодні поширеною є практика надання ритуальних послуг у приміщеннях та/або на території патологоанатомічних відділень (моргів) закладів охорони здоров'я, бюро (відділень) судово-медичних експертиз, що є цілком логічним, оскільки саме ці об'єкти безпосередньо пов'язані з темою смерті

та самими покійними, що безперечно спрощує пошук потенційних споживачів ритуальних послуг і навпаки – їх надавачів.

Можна припустити, що вказані заборони щодо провадження діяльності з надання ритуальних послуг на території медичних закладів пов'язані не так з морально-етичними принципами, як з наявністю прецедентів щодо зловживань працівниками надавачів ритуальних послуг і відділень медичних закладів у частині нав'язування певних ритуальних послуг або конкретної ритуальної служби, випадками стягнення плати за послуги з підготовки тіл покійних до поховання, які мають надаватися на безкоштовній основі, скаргами фізичних осіб – родичів померлих стосовно наявності прецедентів щодо відмов у видачі родичам тіла померлого у зазначений час, оскільки не були замовлені ритуальні послуги тощо.

Вважаємо, що вказані проблеми необхідно вирішувати не у спосіб закріплення заборони провадження зазначених видів господарської діяльності на території медичних закладів, а шляхом встановлення чітких і зрозумілих вимог до провадження такої діяльності, механізмів контролю та санкцій за їх порушення.

Наведене також стосується підпункту 3 пункту 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону в редакції проєкту Закону, яким пропонується внести зміни до Закону України «Про рекламу» та доповнити його статтею 25<sup>3</sup> щодо встановлення обмежень у частині рекламування послуг у сфері поховання.

18. Частиною другою статті 44 Закону в редакції проєкту Закону передбачається встановити, що надавачі ритуальних послуг несуть відповідальність у вигляді штрафу за:

порушення вимог щодо надання ритуальних послуг та виготовлення предметів ритуальної належності, визначених частиною четвертою статті 42 цього Закону, – у розмірі 120 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених законом на 1 січня календарного року, в якому накладається штраф;

невиконання припису про усунення порушення вимог щодо надання ритуальних послуг та виготовлення предметів ритуальної належності, визначених частиною четвертою статті 42 цього Закону, – у розмірі 150 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених законом на 1 січня календарного року, в якому накладається штраф.

Запропонований підхід до встановлення санкцій не враховує принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, закріпленого частиною другою статті 61 Конституції України, а також принципу домірності як одного зі складових принципу верховенства права, на необхідності дотримання яких неодноразово наголошував у своїх рішеннях Конституційний Суд України.

Конституційний Суд України послідовно обстоює свою юридичну позицію щодо реалізації принципів домірності та індивідуалізації юридичної відповідальності у процедурі притягнення особи до юридичної відповідальності.

Так, Конституційний Суд України в рішенні від 15 червня 2022 року № 4-р(II)/2022, зокрема, зазначив, що «принцип індивідуалізації юридичної відповідальності у процедурі притягнення особи до адміністративної відповідальності <...> має виявлятися не лише в притягненні до відповідальності особи, винної у вчиненні правопорушення, а й у призначенні їй виду та розміру покарання з обов'язковим урахуванням характеру вчиненого протиправного

діяння, форми вини, характеристики цієї особи, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність» (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України в рішенні від 12 жовтня 2022 року № 8-р(І)/2022 наголосив на тому, що «законодавче унормування порядку притягнення особи до юридичної відповідальності обов'язково має ґрунтуватися на конституційному принципі індивідуалізації юридичної відповідальності» (абзац чотирнадцятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

У рішенні Конституційного Суду України від 05 липня 2023 року № 5-р(ІІ)/2023 вказано, що «неможливість вибору виду та розміру адміністративного стягнення з урахуванням обставин справи, а саме: характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики особи, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, унеможливило справедливі розгляд справи судом» (третє речення абзацу другого підпункту 2.10 пункту 2 мотивувальної частини).

При цьому в рішенні від 15 червня 2022 року № 4-р(ІІ)/2022 Конституційний Суд України визнає можливість установлення в актах публічного законодавства (адміністративного, кримінального тощо) абсолютно визначених та (або) безальтернативних санкцій, що, безперечно, є позитивним явищем у випадку, коли суб'єктом правозастосування є відмінний від суду орган влади. Водночас наголошуємо, що в законодавчому унормуванні відносин із притягнення особи до адміністративної або кримінальної відповідальності обов'язково має бути дотриманий конституційний принцип індивідуалізації юридичної відповідальності.

У цьому ж рішенні Конституційний Суд України констатує, що «установлення в актах публічного законодавства абсолютно визначених та (або) безальтернативних санкцій має збалансовано поєднуватись із наданням суб'єкту накладення адміністративного стягнення або кримінального покарання дискреції в питанні визначення виду та розміру стягнення або покарання з урахуванням характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики особи, винної у вчиненні правопорушення, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність».

19. Частиною третьою статті 44 Закону в редакції проєкту Закону передбачається встановити, що справи про порушення вимог щодо надання ритуальних послуг та виготовлення предметів ритуальної належності, визначених частиною четвертою статті 41 цього Закону, розглядаються місцевими державними адміністраціями у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Разом з тим слід зауважити, що стаття 41 Закону в редакції проєкту Закону не містить частини четвертої, у зв'язку з чим неможливо встановити предмет регулювання пропонованої зміни.

20. Частиною п'ятою статті 44 Закону в редакції проєкту Закону запропоновано встановити, що перевірка дотримання вимог щодо надання ритуальних послуг та виготовлення предметів ритуальної належності, визначених частиною четвертою статті 42 цього Закону, проводиться уповноваженими на перевірку посадовими особами відповідної місцевої державної адміністрації

відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

По-перше, зазначаємо, що статтею 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлено загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю).

Відповідно до частини четвертої статті 4 цього Закону *виключно законами встановлюються:*

органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності;

види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю);

*повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг;*

*вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності;*

*спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю);*

санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа.

Крім того, передбачено, що орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та *не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).*

Враховуючи викладене, слід зауважити, що положення проекту Закону потребують приведення їх у відповідність до вимог частини четвертої статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з метою доповнення її положеннями щодо: повноважень органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпного переліку підстав для зупинення господарської діяльності; способу та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); а також санкцій за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа.

По-друге, щодо перевірки дотримання вимог стосовно надання ритуальних послуг та виготовлення предметів ритуальної належності звертаємо увагу, що Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлено вичерпний механізм здійснення державного нагляду (контролю).

З огляду на наведене залишається відкритим питання щодо змістовного наповнення порядку Уряду, а саме, які норми стосовно порядку перевірки дотримання вимог щодо надання ритуальних послуг та виготовлення предметів ритуальної належності можуть бути предметом акта Уряду у порівнянні

з нормами Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

21. Частиною шостою статті 44 Закону в редакції проєкту Закону, зокрема, передбачено, що за результатами перевірки у разі виявлення порушень вимог щодо надання ритуальних послуг та виготовлення предметів ритуальної належності, визначених частиною четвертою статті 42 цього Закону, *складається акт перевірки*.

Акт перевірки складається на кожне виявлене порушення окремо.

*Одночасно зі складанням акта виноситься припис* про усунення порушення вимог щодо надання ритуальних послуг та виготовлення предметів ритуальної належності, визначених частиною четвертою статті 42 цього Закону, із зазначенням строку усунення порушення, що не може перевищувати 30 календарних днів з дня винесення припису.

Насамперед звертаємо увагу, що вказані положення законопроєкту презюмують імперативну норму щодо одночасності зі складанням акта перевірки виносити припис про усунення порушення, що є нелогічним, оскільки за результатами перевірки може бути і не виявлено порушень, які потребуватимуть усунень.

При цьому слід враховувати, що правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності визначає Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Порядок здійснення планових та позапланових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю), а також розпорядчі документи органів державного нагляду (контролю) регламентовано статтями 5, 6, 7 цього Закону.

Так, положеннями вказаних статей зазначеного Закону передбачено, що для здійснення, зокрема, позапланового заходу орган державного нагляду (контролю) *видає наказ (рішення, розпорядження)*, який має містити найменування суб'єкта господарювання, щодо якого буде здійснюватися захід, та предмет перевірки.

На підставі наказу (рішення, розпорядження) оформляється посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю), яке підписується керівником органу державного нагляду (контролю) (головою державного колегіального органу) або його заступником (членом державного колегіального органу) із зазначенням прізвища, імені та по батькові і засвідчується печаткою.

*За результатами здійснення позапланового заходу посадова особа органу державного нагляду (контролю) складає акт*. В останній день перевірки два примірники акта підписуються посадовими особами органу державного нагляду (контролю), які здійснювали захід, та суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою, якщо інше не передбачено законом. При цьому якщо суб'єкт господарювання не погоджується з актом, він підписує акт із зауваженнями.

*На підставі акта*, складеного за результатами здійснення заходу, під час якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання

послуг звертається у порядку та строки, встановлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду. *У разі необхідності вжиття інших заходів реагування орган державного нагляду (контролю) протягом п'яти робочих днів з дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає прпис, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу.*

Отже, механізм здійснення заходів державного нагляду (контролю), а також видання розпорядчих документів органами державного нагляду (контролю) визначено Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

22. Абзацом п'ятим пункту 2 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону в редакції проекту Закону пропонується встановити, що *до приведення нормативно-правових актів у відповідність до цього Закону вони діють в частині, що не суперечить цьому Закону.*

Запропоноване не відповідає принципу юридичної визначеності. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 20 червня 2019 року № 6-р зазначив, що у контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави. Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування). Таким чином, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа відповідно до конкретних обставин має орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних правових наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права (абзаци четвертий – шостий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини рішення).

**Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України –  
Міністр юстиції України**

**Ольга СТЕФАНІШИНА**