



**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,

themis@ca.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 № 13139-1 від 10 квітня 2025 року)**

Міністерство юстиції України у зв'язку з листом Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів від 15 квітня 2025 року № 04-30/12-2025/87895 опрацювало проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства» (реєстр. № 13139-1 від 10 квітня 2025 року) (далі – проєкт Закону № 13139-1), внесений на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Кучеренком О.Ю., і повідомляє.

1. Проєктом Закону № 13139-1 пропонується внести зміни до низки законів України, а саме: «Про житлово-комунальні послуги», «Про відходи», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про поховання та похоронну справу», «Про теплопостачання», «Про благоустрій населених пунктів» та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Згідно з пояснювальною запискою метою прийняття законопроєкту є забезпечення надання якісних послуг у сфері житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) та дотримання законних прав та інтересів споживачів у сфері ЖКГ шляхом впровадження дієвого та ефективного державного контролю за дотриманням вимог стандартів, норм, порядків і правил у сфері ЖКГ, встановлення відповідальності за правопорушення у сфері ЖКГ, а також створення для цього Державної житлово-комунальної інспекції із наділенням її відповідними контрольними функціями та повноваженнями.

При цьому пропонована проєктом Закону № 13139-1 концепція передбачає, що функції державного контролю (нагляду) у сфері ЖКГ покладаються на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у цій сфері, – *Державну житлово-комунальну інспекцію*, а також на його *територіальні підрозділи*.

Варто зазначити, що у структурі центральних органів виконавчої влади України відсутній орган з відповідною назвою. Враховуючи формулювання, застосоване у законопроєкті, а також інформацію, наведену в пояснювальній записці, йдеться про створення нового центрального органу виконавчої влади,



СЕД АСКОД

Міністерство юстиції України

№ 63121/5035-1-25/8.1.5 від 05.05.2025

Підписувач Стефанішина Ольга Віталіївна

Сертифікат 382367105294AF9704000000C3152B017D0FD302

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

який реалізовуватиме державну політику з питань державного контролю у сфері ЖКГ, а також його територіальних органів, у зв'язку з чим зауважуємо таке.

1.1. *Щодо створення Державної житлово-комунальної інспекції* слід враховувати, що положеннями статті 6 Конституції України визначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Систему органів виконавчої влади відповідно до частини першої статті 113, пункту 9 статті 116 Конституції України та частини другої статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», складають Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації.

Так, утворення, реорганізацію та ліквідацію відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади згідно з пунктом 91 статті 116 Конституції України віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України.

Наведене конституційне положення отримало свій розвиток в абзаці дванадцятому пункту 6 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», згідно з яким до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері вдосконалення державного управління та державної служби належить, зокрема, утворення, реорганізація і ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затвердження положень про зазначені органи.

Відповідно до частини першої статті 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» створення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

З урахуванням наведеного в законопроектах не повинні вживатись власні назви центральних органів виконавчої влади. Так, 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 *«центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ...»*, а у випадку, коли конкретне повноваження за своїм змістом спрямовано на реалізацію державної політики – як *«центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ...»*.

1.2. *Щодо діяльності територіальних підрозділів Державної житлово-комунальної інспекції* інформуємо, що відповідно до абзаців першого, четвертого частини першої статті 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Враховуючи викладене, зазначаємо, що можливість утворення територіальних органів центральних органів виконавчої влади визначається Кабінетом Міністрів України шляхом затвердження положення про відповідний орган, а не Верховною Радою України шляхом прийняття відповідного Закону.

2. Окремі положення проєкту Закону № 13139-1 є неактуальними через зміни у законодавстві та містять неузгодженість або ж неповною мірою враховують чинні засади регулювання у певних сферах правовідносин.

Так, *наприклад*:

стосовно внесення змін до Закону України «Про відходи» варто зауважити, що вказаний закон 09 липня 2023 року втратив чинність у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про управління відходами», який став базовим законодавчим актом у сфері запобігання утворенню та управління відходами, який визначає правові, організаційні, економічні засади діяльності щодо запобігання утворенню, зменшення обсягів утворення відходів, зниження негативних наслідків від діяльності з управління відходами, сприяння підготовці відходів до повторного використання, рециклінгу і відновленню з метою запобігання їх негативному впливу на здоров'я людей та навколишнє природне середовище.

Отже, пропоновані проєктом Закону № 13139-1 зміни щодо контролю (нагляду) у відповідній сфері потребують адаптації до правового регулювання, визначеного Законом України «Про управління відходами».

Також звертаємо увагу, що на відміну від Закону України «Про відходи», який щодо назви сфери застосовував термінологію «*поводження з побутовими відходами*», Закон України «Про управління відходами» у відповідному контексті оперує термінологією «*управління побутовими відходами*», у зв'язку з чим текст проєкту Закону № 13139-1 в цілому потребує відповідної редакційної зміни;

щодо внесення змін до Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» зазначаємо, що вказаний закон визначає правові, економічні та організаційні засади функціонування *винятково системи питного водопостачання*. Водночас пропоновані проєктом Закону № 13139-1 зміни у вказаний закон стосуються відповідного регламентування також у сфері водовідведення.

Слід зауважити, що 12 січня 2023 року прийнято Закон України «Про водовідведення та очищення стічних вод», який визначає правові, економічні та організаційні засади функціонування системи водовідведення. Водночас правове регламентування у вказаній сфері вилучено із Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», у результаті чого відповідних змін зазнала, зокрема, назва самого закону, редакція якої є актуальною дотепер – Закон України «Про питну воду та питне водопостачання».

Тобто відбулося розмежування правового регулювання сфер водовідведення та водопостачання, що на цей час не враховано у законопроєкті.

Таким чином, положення, що зачіпають контроль (нагляд) у сфері водовідведення не можуть бути предметом правового регулювання Закону

України «Про питну воду та питне водопостачання». Натомість відповідні положення мають бути закріплені на рівні Закону України «Про водовідведення та очищення стічних вод»;

щодо внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» варто зазначити, що *предметом регулювання вказаного закону є відносини, що виникають у процесі надання споживачам послуг з управління багатоквартирним будинком, постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення та управління побутовими відходами, а також відносини, що виникають у процесі надання послуг з постачання та розподілу електричної енергії і природного газу (частина перша статті 2).*

Водночас стаття 29¹ Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) містить положення, *нехарактерні для предмета правового регулювання вказаного закону, а саме частини сьома, дев'ята, якими регламентуються певні повноваження Державної житлово-комунальної інспекції, її територіальних органів, а також інспекторів вказаних органів, зокрема, у сфері благоустрою населених пунктів та поховання, що не охоплюються сферою житлово-комунальних послуг.*

Вважаємо, що використаний розробником законопроекту підхід в частині внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги», які не відповідають предмету його правового регулювання, є некоректним;

щодо внесення змін до Закону України «Про теплопостачання» в частині розмежування повноважень щодо державного контролю (нагляду) у сфері теплопостачання між Державною інспекцією енергетичного нагляду України (яка на цей час наділена компетенцією у вказаній сфері) та Державною житлово-комунальною інспекцією слід зазначити.

Функціонування двох контролюючих органів у вказаній сфері вимагає чіткого розмежування їх повноважень з метою уникнення ризиків виникнення конфлікту компетенції та застосування подвійних заходів впливу до одного суб'єкта господарювання у сфері теплопостачання, водночас проєкт Закону № 13139-1 в цій частині не є досконалим.

Так, відповідно до частини другої статті 14 Закону України «Про теплопостачання» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) *у галузі теплопостачання здійснює нагляд (контроль) за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері теплопостачання, що виробляють теплову енергію на теплоелектроцентралях, ТЕС, АЕС, когенераційних установках щодо додержання вимог нормативно-правових актів, нормативних документів з питань технічного стану теплових, тепловикористальних установок та мереж, їх експлуатації, проектування, будівництва, підтвердження готовності до роботи, користування енергією у сфері теплопостачання.*

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного контролю (нагляду) *у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція) та його територіальні органи здійснюють нагляд (контроль) за діяльністю суб'єктів відносин у сфері теплопостачання (крім суб'єктів господарювання, що виробляють теплову*

енергію на теплоелектроцентралях, ТЕС, АЕС, когенераційних установках) щодо додержання вимог нормативно-правових актів, нормативних документів з питань експлуатації, проектування та будівництва енергообладнання і мереж у сфері теплопостачання, їх готовності до роботи, а також за формуванням, встановленням та застосуванням цін/тарифів послуги з постачання теплової енергії.

Аналіз наведених положень виявив, що на відміну від повноважень Держенергонагляду щодо повноважень Державної житлово-комунальної інспекції проєкт Закону № 13139-1 позбавлений належної конкретизації видів об'єктів та суб'єктів, щодо яких вказаний орган буде здійснювати заходи контролю, що свідчить про недотримання принципу юридичної визначеності.

Також звертаємо увагу, що на правовій експертизі у Мін'юсті перебував проєкт Закону України «Про державний енергетичний контроль», розроблений Держенергонаглядом, який внесено Міненерго до Кабінету Міністрів України для схвалення та подання Урядом, як суб'єктом законодавчої ініціативи, до Верховної Ради України.

Метою зазначеного законопроєкту є удосконалення державної політики у сфері державного енергетичного контролю шляхом створення нової моделі державного контролю в галузях електроенергетики, теплопостачання та на ринку природного газу в частині технічного стану підконтрольних об'єктів, їх експлуатації та обслуговування, забезпечення енергетичної безпеки держави та належного захисту прав споживачів.

Так, зокрема, проєктом Закону України «Про державний енергетичний контроль» передбачено внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з метою визначення єдиних засад державного енергетичного контролю, в тому числі у сфері теплопостачання.

З огляду на наведене вважаємо, що пропонований механізм контролю (нагляду) у сфері теплопостачання потребує насамперед оцінки з боку компетентних органів – Міненерго та Держенергонагляду.

3. У цілому пропонована проєктом Закону № 13139-1 концепція механізму нагляду (контролю) у сфері ЖКГ передбачає його функціонування відповідно до правових засад, визначених Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про контроль).

З цією метою проєктом Закону № 13139-1 передбачається внести зміни до статті 2 Закону про контроль, яка регламентує *сферу дії цього закону*, а саме шляхом вилучення положень, згідно з якими дія Закону про контроль не поширюється на відносини нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сфері комунальних послуг, та визначення, що заходи контролю здійснюються органами державного контролю (нагляду) у сфері ЖКГ з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах.

Водночас змінами, які запропоновано внести до Закону України «Про житлово-комунальні послуги», передбачається, що *планові заходи* державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального послуг здійснюються відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Водночас механізм *позапланових заходів* державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального послуг пропонується встановити у спеціальних законах України «Про житлово-комунальні послуги», «Про відходи», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про поховання та похоронну справу», «Про теплопостачання», «Про благоустрій населених пунктів».

З огляду на наведене щодо запровадження як планових, так і позапланових механізмів здійснення заходів нагляду (контролю), визначених спеціальними законами, варто зауважити про їх невідповідність положенням Закону про контроль в частині як предмета, так і суб'єктів нагляду (контролю).

Так, *наприклад*:

3.1. Відповідно до частини першої статті 29¹ Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) державний контроль (нагляд) у сфері житлово-комунального послуг – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання *учасниками правовідносин у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг*, вимог законодавства, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг та умов договорів про надання житлово-комунальних послуг.

Звертаємо увагу, що згідно із статтею 6 чинної редакції Закону України «Про житлово-комунальні послуги» *учасниками правовідносин у сфері надання житлово-комунальних послуг є: споживачі (індивідуальні та колективні); управитель; виконавці комунальних послуг.*

При цьому відповідно до пункту 2 частини першої статті 1 чинної редакції Закону України «Про житлово-комунальні послуги» *індивідуальними споживачами є, зокрема, фізичні особи.*

Відповідно до частини першої статті 8¹ Закону України «Про поховання та похоронну справу» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) державний контроль (нагляд) у сфері поховання – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання *учасниками відносин у сфері поховання* вимог законодавства, нормативів, норм, порядків і правил у сфері поховання.

При цьому статтею 8 Закону України «Про поховання та похоронну справу» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) передбачається встановити, що суб'єктами відносин у сфері поховання є:

органи державної влади, до відання яких належать повноваження у сфері поховання;

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція) та його територіальні органи;

органи місцевого самоврядування, до відання яких належать повноваження у сфері поховання;

підприємства, установи та організації усіх форм власності, діяльність яких пов'язана із похованням померлих;

громадяни України, іноземці та особи без громадянства.

Абзацом двадцять третім статті 14 Закону України «Про теплопостачання» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) визначено, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного контролю

(нагляду) у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція) та його територіальні органи здійснюють нагляд (контроль) *за діяльністю суб'єктів відносин у сфері теплопостачання* (крім суб'єктів господарювання, що виробляють теплову енергію на теплоелектроцентралях, ТЕС, АЕС, когенераційних установках) щодо додержання вимог нормативно-правових актів, нормативних документів з питань експлуатації, проектування та будівництва енергообладнання і мереж у сфері теплопостачання, їх готовності до роботи, а також за формуванням, встановленням та застосуванням цін/тарифів послуги з постачання теплової енергії.

При цьому абзацами двадцятим, двадцять першим статті 1 чинної редакції Закону України «Про теплопостачання» встановлено, що суб'єктами відносин у сфері теплопостачання є фізичні та юридичні особи незалежно від організаційно-правових форм та форми власності, які здійснюють виробництво, транспортування, постачання теплової енергії, теплосервісні організації, споживачі, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Також споживачами є теплової енергії є, зокрема, фізичні особи.

Варто враховувати, що з огляду на дефініцію поняття «державний нагляд (контроль)», визначену статтею 1 Закону про контроль, державний нагляд (контроль) здійснюється органами державного нагляду (контролю) *щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання*.

Таким чином, застосування механізму державного нагляду (контролю) до фізичних осіб (громадян, іноземців та осіб без громадянства), органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування не є предметом Закону про контроль, у зв'язку з чим посилення на Закон про контроль в частині здійснення планового заходу у спеціальних законах (без уточнення винятку з суб'єктного складу є некоректним.

3.2. Щодо здійснення позапланових заходів відповідно до спеціальних законів України «Про житлово-комунальні послуги», «Про відходи», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про поховання та похоронну справу», «Про теплопостачання», «Про благоустрій населених пунктів» (у редакції проекту Закону № 13139-1) зауважуємо, що їх аналіз свідчить про незавершеність механізмів правового регулювання, оскільки вони здебільшого є вибіркоким дублюванням норм Закону про контроль, зокрема, але невиключно:

положення абзацу шостого частини четвертої статті 29¹ Закону України «Про житлово-комунальні послуги», абзацу шостого частини четвертої статті 37¹ Закону України «Про відходи», абзацу восьмого статті 43¹ «Про питну воду та питне водопостачання», абзацу дев'ятого статті 8¹ Закону України «Про поховання та похоронну справу», абзацу тридцять першого статті 14 Закону України «Про теплопостачання», абзацу п'ятого частини четвертої статті 39 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» в частині такої підстави для проведення позапланового заходу контролю (нагляду), як *«виявлення та підтвердження недостовірності даних, заявлених суб'єктом господарювання у документі обов'язкової звітності, крім випадків, коли суб'єкт господарювання протягом місяця з дня первинного подання повторно подав такий документ з уточненими достовірними даними або якщо недостовірність даних*

є результатом очевидної описки чи арифметичної помилки, яка не впливає на зміст поданої звітності» дублюють абзац третій частини першої статті 6 Закону про контроль;

положення абзацу сьомого частини четвертої статті 29¹ Закону України «Про житлово-комунальні послуги», абзацу сьомого частини четвертої статті 37¹ Закону України «Про відходи», абзацу дев'ятого статті 43¹ «Про питну воду та питне водопостачання», абзацу десятого статті 8¹ Закону України «Про поховання та похоронну справу», абзацу тридцять другого статті 14 Закону України «Про теплопостачання», абзацу сьомого частини четвертої статті 39 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», якими передбачено: «подання суб'єктом господарювання письмової заяви до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням» дублюють абзац другий частини шостої статті 6 Закону про контроль;

положення абзацу третього частини п'ятої статті 29¹ Закону України «Про житлово-комунальні послуги», абзацу третього частини п'ятої статті 37¹ Закону України «Про відходи», абзацу п'ятнадцятого статті 43¹ «Про питну воду та питне водопостачання», абзацу сімнадцятого статті 8¹ Закону України «Про поховання та похоронну справу», абзацу тридцять дев'ятого статті 14 Закону України «Про теплопостачання», абзацу третього частини п'ятої статті 39 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» в частині інформації, яка зазначається у посвідченні (направленні) на здійснення позапланового заходу державного контролю (нагляду) дублюють частину третю статті 7 Закону про контроль.

Таке дублювання норм порушує принципи мінімізації кількості актів з одного питання та недопущення повторення положень.

При цьому проєкт Закону № 13139-1 констатує, що позапланові заходи державного контролю (нагляду) здійснюються відповідно до спеціальних законів та стосуються сфери житлово-комунальних послуг.

З огляду на це Закон про контроль в частині здійснення позапланових заходів державного контролю (нагляду) не може слугувати актом, до якого слід звертатися у разі проведення таких заходів у сфері житлово-комунальних послуг.

Натомість механізм здійснення позапланових заходів державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунальних послуг, на нашу думку, має визначатись саме у Законі України «Про житлово-комунальні послуги», тоді як спеціальні закони України «Про відходи», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про поховання та похоронну справу», «Про теплопостачання», «Про благоустрій населених пунктів» в цій частині мають містити відсилочну норму до Закону України «Про житлово-комунальні послуги».

3.3. Аналіз пропонованих проєктом Закону № 13139-1 змін до законів України «Про житлово-комунальні послуги», «Про відходи», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про поховання та похоронну справу», «Про теплопостачання», «Про благоустрій населених пунктів» свідчить, що їх положення запозичують механізми здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю), які визначені Законом про контроль, проте містять прогалини та неповноту правового регулювання. Так, *наприклад:*

абзацом шістнадцятим частини п'ятої статті 29¹ Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) запропоновано встановити, що перед початком здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю) у сфері житлово-комунальних послуг посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція), або його територіального органу зобов'язані пред'явити:

наказ для проведення позапланового державного нагляду (контролю) у сфері житлово-комунальних послуг;

посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю) у сфері житлово-комунальних послуг;

посвідчення посадової особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція), або його територіального органу.

Згідно з частиною другою статті 7 Закону про контроль *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, ім'я та по батькові і засвідчується печаткою.

При цьому відповідно до частини п'ятої статті 7 Закону про контроль перед початком здійснення заходу посадові особи органу державного нагляду (контролю) зобов'язані пред'явити керівнику суб'єкта господарювання – юридичної особи, її відокремленого підрозділу або уповноваженій ним особі (фізичній особі – підприємцю або уповноваженій ним особі) *посвідчення (направлення) та службове посвідчення*, що засвідчує посадову особу органу державного нагляду (контролю), і *надати суб'єкту господарювання копію посвідчення (направлення)*.

Згідно із частиною третьою статті 6 Закону про контроль суб'єкт господарювання повинен ознайомитися з підставою проведення позапланового заходу *з наданням йому копії відповідного посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю)*.

Тобто для проведення заходу державного нагляду (контролю) нелогічним є пред'явлення наказу, оскільки він є підставою для оформлення посвідчення (направлення), яке посадові особи зобов'язані будуть пред'явити перед початком здійснення заходу державного нагляду (контролю).

Вказане зауваження стосується абзацу шістнадцятого частини п'ятої статті 37¹ Закону України «Про відходи», абзацу двадцять восьмого статті 43¹ «Про питну воду та питне водопостачання», абзацу тридцятого статті 8¹ Закону України «Про поховання та похоронну справу», абзацу п'ятдесят другого статті 14 Закону України «Про теплопостачання», абзацу шістнадцятого частини п'ятої статті 39 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»;

частиною шостою статті 29¹ Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) запропоновано встановити,

що за результатами здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю) у сфері житлово-комунальних послуг в разі виявлення порушень законодавства, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг складається акт за формою, затвердженою центральним органом виконавчої влади з державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція).

На підставі акта, складеного за результатами здійснення позапланового заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг, протягом п'яти робочих днів з дня завершення заходу складається протокол про адміністративне правопорушення, приймається рішення (постанова) про накладення штрафу, видачу вимоги (припису), розпорядження згідно з вимогами закону.

Вказані положення законопроекту презюмують імперативну норму щодо одночасності складання протоколу про адміністративне правопорушення, приймання рішення (постанови) про накладення штрафу, видачу вимоги (припису), розпорядження, що є нелогічним, оскільки за результатами перевірки може бути і не виявлено порушень, які потребуватимуть усунень/сплати штрафу.

Крім того, аналіз вказаної частини статті 29¹ Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) використовує різну термінологію: «рішення (постанова) про накладення штрафу, видачу вимоги (припису), розпорядження за правопорушення», «рішення (постанова) про накладення штрафу, вимога (припис) або розпорядження про усунення порушень», «припис, розпорядження або рішення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства», «припис, розпорядження або рішення», що не відповідає вимогам нормопроєктувальної техніки щодо єдності термінології проєкту Закону.

Вказане зауваження стосується частини шостої статті 37¹ Закону України «Про відходи», абзацу тридцять третього статті 43¹ «Про питну воду та питне водопостачання», абзацу тридцять п'ятого статті 8¹ Закону України «Про поховання та похоронну справу», абзацу п'ятдесят сьомого статті 14 Закону України «Про теплопостачання», абзацу другої частини шостої статті 39 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»;

абзацом двадцять четвертим статті 14 Закону України «Про теплопостачання» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) запропоновано встановити, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція), та його територіальні органи здійснюють планові та позапланові заходи державного контролю (нагляду) у сфері теплопостачання щодо суб'єктів відносин у сфері теплопостачання *в порядку, визначеному Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»* з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Тоді як абзацом двадцять п'ятим статті 14 Закону України «Про теплопостачання» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) запропоновано встановити, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну

політику з питань державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція), та його територіальні органи здійснюють планові заходи державного контролю (нагляду) в порядку, визначеному Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Водночас порядок проведення позапланових заходів державного контролю (нагляду) пропонується передбачити положеннями цієї ж статті 14 Закону України «Про теплопостачання» (у редакції проєкту Закону № 13139-1).

Наведені положення вказують на внутрішню неузгодженість в частині проведення планових/позапланових заходів державного нагляду (контролю) вказаними суб'єктами, що на практиці може призвести до неоднозначного тлумачення і застосування.

3.4. Також до положень статті 14 Закону України «Про теплопостачання» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) зазначаємо:

частинами другою, третьою цієї статті передбачається, що центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику сфері нагляду (контролю) у галузі теплопостачання здійснює нагляд (контроль) за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері теплопостачання, що виробляють теплову енергію на теплоелектроцентралях, ТЕС, АЕС, когенераційних установках щодо додержання вимог нормативно-правових актів, нормативних документів з питань технічного стану теплових, тепловикористальних установок та мереж, їх експлуатації, проектування, будівництва, підтвердження готовності до роботи, користування енергією у сфері теплопостачання.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) у галузі теплопостачання здійснює заходи державного контролю (нагляду) в порядку, визначеному Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Слід зазначити, що згідно з визначенням, наведеним у статті 1 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» ядерними установками і об'єктами, призначеними для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення є, зокрема, *атомні електричні станції, атомні станції теплопостачання*.

Відповідно до частини першої статті 24 вказаного Закону орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, зокрема, здійснює державний нагляд за дотриманням законодавства, умов, передбачених документами дозвільного характеру, норм та правил з ядерної та радіаційної безпеки, вимог фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, обліку та контролю ядерних матеріалів та інших джерел іонізуючого випромінювання, у тому числі за аварійною готовністю суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії; у разі виявлення порушень застосовує в межах своїх повноважень примусові заходи до юридичних і фізичних осіб згідно із законодавством.

Водночас дія Закону про контроль не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів, зокрема, державного нагляду

за дотриманням вимог безпеки використання ядерної енергії (частина друга статті 2 Закону).

Враховуючи викладене, з огляду на те, що проектом Закону № 13139-1 не передбачено внесення змін до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», з метою уникнення колізії і компетенційних спорів між органами, частина друга статті 14 Закону України «Про теплопостачання» (у редакції проекту Закону № 13139-1) потребує відповідного перегляду та доопрацювання.

При цьому вважаємо, що для вироблення остаточної позиції з окреслених питань слід враховувати позицію Державної інспекції ядерного регулювання України;

положеннями частини четвертої передбачається, зокрема, що підставою для зупинення експлуатації теплових, тепловикористальних установок та мереж є загроза життю або здоров'ю працівників і населення або наявність передумов для виникнення *надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру*.

Слід зазначити, що відповідно до частин першої, другої статті 5 Кодексу цивільного захисту України надзвичайні ситуації класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків. Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, *визначаються такі види надзвичайних ситуацій: техногенного характеру, природного характеру, соціальні та воєнні*.

Частина четверта статті 14 Закону України «Про теплопостачання» (у редакції проекту Закону № 13139-1) потребує конкретизації видів надзвичайних ситуацій.

4. Проект Закону № 13139-1, закріплюючи організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного контролю (нагляду) у сфері ЖКГ, має враховувати положення Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП), оскільки ЗАП регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів (частина перша статті 1 ЗАП).

Пунктом 11 частини першої статті 2 ЗАП надано визначення функцій публічної адміністрації, до яких віднесено надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу, тому при здійсненні державного контролю (нагляду) у сферах, запропонованих проектом Закону № 13139-1, а також при визначенні повноважень органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) слід також керуватися положеннями ЗАП.

5. Абзацом третім частини шостої статті 29¹ Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (у редакції проекту Закону № 13139-1) пропонується передбачити, що рішення (постанова) про накладення штрафів, видачу вимоги (припису), розпорядження за правопорушення у сфері житлово-комунальних

послуг, винесені керівником або заступником керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція), або керівником, або заступником керівника його територіального органу, є виконавчими документами і підлягають виконанню в установленому законом порядку.

З огляду на це зазначаємо, що порядок примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) встановлений Законом України «Про виконавче провадження».

Статтею 3 Закону України «Про виконавче провадження» передбачено, що примусовому виконанню підлягають, зокрема, постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; рішення інших державних органів, які законом визнані виконавчими документами.

Водночас обов'язкові вимоги до виконавчого документа визначені статтею 4 Закону України «Про виконавче провадження». Так, у виконавчому документі, зокрема, зазначаються: *резольютивна частина рішення, що передбачає заходи примусового виконання рішень; дата набрання рішенням законної сили (крім рішень, що підлягають негайному виконанню).*

Відповідно до статті 10 Закону України «Про виконавче провадження» заходами примусового виконання рішень є:

1) звернення стягнення на кошти, цінні папери, інше майно (майнові права), корпоративні права, майнові права інтелектуальної власності, об'єкти інтелектуальної, творчої діяльності, інше майно (майнові права) боржника, у тому числі якщо вони перебувають в інших осіб або належать боржникові від інших осіб, або боржник володіє ними спільно з іншими особами;

2) звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інший дохід боржника;

3) вилучення в боржника і передача стягувачу предметів, зазначених у рішенні;

4) заборона боржнику розпоряджатися та/або користуватися майном, яке належить йому на праві власності, у тому числі коштами, або встановлення боржнику обов'язку користуватися таким майном на умовах, визначених виконавцем;

5) інші заходи примусового характеру, *передбачені цим Законом.*

Проте з положень проєкту Закону № 13139-1 незрозуміло, виконання яких вимог (*припису*), *розпорядження за правопорушення у сфері житлово-комунальних послуг* потребує застосування заходів примусового виконання рішення.

Крім того, положеннями проєкту Закону № 13139-1 не врегульовується порядок набрання законної сили згаданими рішеннями, які законопроєктом пропонується визнати виконавчими документами.

У зв'язку з цим звертаємо увагу, що згідно з положеннями частини четвертої статті 4 Закону України «Про виконавче провадження» виконавчий документ повертається стягувачу без прийняття до виконання протягом трьох робочих днів з дня його пред'явлення, якщо: рішення, на підставі якого видано виконавчий документ, не набрало законної сили (крім випадків, коли рішення у встановленому

законом порядку допущено до негайного виконання); виконавчий документ не відповідає вимогам, передбаченим Законом України «Про виконавче провадження»; виконання рішення не передбачає застосування заходів примусового виконання рішень.

Аналогічне зауваження стосується проекту Закону № 13139-1 в частині регламентування статті 37¹ Закону України «Про відходи», статті 43¹ Закону України «Про питну воду та питне водопостачання», статті 8¹ Закону України «Про поховання та похоронну справу», статті 14 Закону України «Про теплопостачання», статті 39 Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

6. Абзацом сьомим частини шостої статті 29¹ Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (у редакції проекту Закону № 13139-1) пропонується передбачити, що *у разі ненадання центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція), або його територіальним органам вмотивованої відповіді щодо оскаржуваного припису, розпорядження або рішення, у строк п'ятнадцяти календарних днів такий припис, розпорядження або рішення підлягає скасуванню.*

Водночас слід зауважити, що законопроект жодним чином не регламентує порядку, згідно з яким буде відбуватися скасування відповідного припису, розпорядження або рішення.

Аналогічне зауваження стосується проекту Закону № 13139-1 в частині регламентування статті 25² Закону України «Про відходи», статті 43¹ Закону України «Про питну воду та питне водопостачання», статті 8¹ Закону України «Про поховання та похоронну справу», статті 14 Закону України «Про теплопостачання», стаття 39 Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

7. Щодо підпункту 6 частини сьомої статті 29¹ Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (у редакції проекту Закону № 13139-1), яким пропонується встановити, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція), виконує інші функції відповідно до покладених *на неї завдань*, пропонуємо після слів «на неї завдань» доповнити словами «іншими законами».

Такий підхід відповідатиме положенням частини другої статті 19 Конституції України (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) та абзацу першого частини другої статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України та законами України).

8. Положеннями статті 4 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (у редакції проекту Закону № 13139-1) передбачено: «Суб'єктами відносин у сфері питної води, питного водопостачання, зокрема, є:

центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального

господарства (Державна житлово-комунальна інспекція), та його територіальні органи;

центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів».

Варто зазначити, що чинна редакція статті 4 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» визначає таких суб'єктів у сфері питної води, питного водопостачання: органи державної влади, до сфери управління яких належать об'єкти питного водопостачання; органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать об'єкти питного водопостачання; підприємства питного водопостачання; споживачі питної води.

Водночас питання державного управління у сфері питної води та питного водопостачання є предметом регулювання розділу III Закону України «Про питну воду та питне водопостачання», статтями 10–13 якого визначаються повноваження: Кабінету Міністрів України; центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житловокомунального господарства, інших державних органів; Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій; органів місцевого самоврядування.

Отже, на наш погляд, пропонуване положення стосовно визначення суб'єктами відносин у сфері питної води, питного водопостачання вищенаведених центральних органів виконавчої влади не забезпечує дотримання вимог нормопроектувальної техніки щодо викладення норм права послідовно та взаємоузгоджено, з дотриманням причинно-наслідкових зв'язків між структурними елементами нормативно-правового акта.

Натомість у разі необхідності вищенаведені положення Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (у редакції проекту Закону № 13139-1) мають викладатися у формі внесення відповідних змін до статті 11 розділу III Закону України «Про питну воду та питне водопостачання».

9. Проекту Закону № 13139-1 пропонується у статті 42 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» *назву і частини першу, другу* викласти в такій редакції: «*Стаття 42. Завдання контролю у сфері питної води та питного водопостачання*

Контроль у сфері питної води та питного водопостачання здійснюється з метою визначення відповідності якості питної води державним санітарним нормам та правилам.

Контроль у сфері питної води та питного водопостачання здійснюється за технічним станом систем централізованого питного водопостачання, формуванням, встановленням та застосуванням цін/тарифів на послуги з централізованого водопостачання та централізованого водовідведення».

Пропоновані у підпункті 3 пункту 3 проекту Закону № 13139-1 зміни не є актуальними, оскільки назва статті 42 та зміст запропонованих частин першої та другої цієї статті Закону України «Про питну воду та питне водопостачання»

збігаються із чинними назвою та змістом частин першої, третьої статті 42 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання».

10. Статтею 32¹ Закону України «Про поховання та похоронну справу» (у редакції проєкту Закону № 13139-1) пропонується передбачити, що *порушення законодавства, нормативів, норм, порядків і правил у сфері поховання тягне за собою відповідальність згідно із законом*.

Слід зазначити, що чинне законодавство не регламентує відповідальність за порушення законодавства, нормативів, норм, порядків і правил у сфері поховання, а обмежується лише встановленням кримінальної відповідальності за наругу над могилою, іншим місцем поховання або над тілом померлого.

Враховуючи конституційні приписи, засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються винятково законами України.

При цьому аналіз змісту законопроєкту не виявив в ньому положень, які б запроваджували на законодавчому рівні санкції за відповідні порушення, що свідчить про незавершеність механізму правового регулювання та є підґрунтям для виникнення правового вакууму на практиці.

11. У тексті проєкту Закону № 13139-1 не забезпечено дотримання єдиного підходу щодо уніфікованості термінології, оскільки в одних випадках застосовується мовна конструкція «державний контроль (нагляд)», а в інших – «державний нагляд (контроль)». До того ж у цілому законопроєкт є редакційно недосконалим через те, що формулювання окремих його положень містять помилки лексичного характеру. Наведене свідчить про необхідність редакційного редагування проєкту Закону № 13139-1.

Крім того, варто звернути увагу на назву проєкту Закону № 13139-1, яка не корелюється з його предметом регулювання, спрямованим на закріплення механізму контролю (нагляду) *не лише у сфері житлово-комунального господарства, а також у сфері благоустрою населених пунктів та поховання*, що є окремими галузями.

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

Ольга СТЕФАНШИНА