

ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК
Кабінету Міністрів України до проєкту Закону України
«Про дерадянізацію законодавства України», внесеного народними
депутатами України Стефанчуком Р.О. та іншими
(реєстр. № 4284 від 29 жовтня 2020 року)

Проектом Закону України «Про дерадянізацію законодавства України» (реєстр. № 4284 від 29 жовтня 2020 року) (далі – проєкт Закону) передбачається з метою дерадянізації законодавства України і його систематизації внести зміни до Кодексу законів про працю України та Житлового кодексу Української РСР і затвердити перелік актів органів державної влади і управління Союзу РСР, перелік актів органів державної влади і управління Української РСР (Української СРР), які відповідно до пункту 1 розділу XV Конституції України на території України не застосовуються (за окремими винятками).

Вважаємо, що запропонований проєктом Закону підхід щодо визначення переліків актів органів державної влади і управління Союзу РСР, актів органів державної влади і управління Української РСР, які не застосовуються на території України, є дискусійним, оскільки таким чином неявно (приховано) надається юридична сила актам законодавства Союзу РСР, Української РСР, які з тих чи інших причин не згадані у відповідних переліках. На нашу думку, доцільно розглянути модель правового регулювання, за якої визнаватимуться такими, що не застосовуються, усі акти радянського періоду, крім визначеного переліку тих, що залишаються актуальними.

При цьому звертаємо увагу на те, що, на нашу думку, значна кількість актів із згаданих переліків мають разовий характер та вичерпали свою дію після їх виконання. Такою, наприклад, є Постанова Центрального Виконавчого Комітету СРСР від 17 серпня 1923 року «Об амнистии в ознаменование образования Союза Советских Социалистических Республик» (пункт 1 додатку 1 до проєкту Закону), яка, вважаємо, вже вичерпала свою дію та не потребує додаткового законодавчого припису щодо її незастосування.

Зауважуємо також, що у проєкті Закону не наводиться визначення поняття «дерадянізація законодавства України», що не дає змоги належним чином оцінити предмет та повноту правового регулювання запропонованого проєкту Закону.

В цілому підтримуючи необхідність перегляду актів законодавства часів УРСР, висловлюємо до деяких положень проєкту Закону такі зауваження.

1. Пунктом 1 розділу I проєкту Закону пропонується внести зміни до Кодексу законів про працю України, зокрема, в частині заміни слів «власник або уповноважений ним орган» словом «роботодавець».

Слід зазначити, що відповідно до статті 4 Кодексу законів про працю України законодавство про працю складається з Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства України, прийнятих відповідно до нього.

З огляду на зміни, запропоновані пунктом 1 розділу I проекту Закону, відповідних змін потребуватимуть інші акти законодавства України, прийняті відповідно до Кодексу, в яких вживаються слова «власник або уповноважений ним орган» у відповідних відмінках.

При цьому слід зазначити, що Кодекс законів про працю України не містить визначення терміна «роботодавець».

Крім того, проект Закону в частині вживання слів «вищих, професійно-технічних начальних», «професійно-технічних начальних», «професійно-технічних» не узгоджується з термінологією законодавства України про освіту, де вживаються терміни «заклад вищої освіти», «заклад професійної (професійно-технічної) освіти».

2. Щодо пропонуваного проектом Закону змін до Житлового кодексу Української РСР зауважуємо, що з часу його прийняття (*дата набрання чинності 01 січня 1984 року*) законодавство України зазнало змін не лише термінологічно – відбулася трансформація суспільних відносин в цілому, а тому на сьогодні не всі норми Житлового кодексу Української РСР можуть бути беззастережно застосовані та пропонуваній підхід в частині точкових змін не забезпечить його концептуальної «дерадянзації».

При цьому щодо оновленого Житлового кодексу України варто зазначити, що потреба у його прийнятті викликана новою реальністю житлових правовідносин, які існують на сьогодні в Україні, *неактуальним предметом регулювання* та існуванням низки спеціальних законів. Житловий кодекс Української РСР 1983 року приймався за радянських часів в умовах тотального надання у користування житла громадянам з державного фонду на умовах найму, тоді як на сьогодні (зокрема в результаті масової приватизації) переважна більшість житла знаходиться у приватній власності, а тому законодавець у поточному законодавстві має розвивати і доповнювати зміст сучасних правовідносин з обранням відповідних моделей правового врегулювання.

Так, наприклад: стаття 4 Житлового кодексу Української РСР містить класифікацію житлового фонду, яка на сьогодні є застарілою (зокрема, жилі будинки і жилі приміщення в інших будівлях, що належать колгоспам та іншим кооперативним організаціям, їх об'єднанням, профспілковим та іншим громадським організаціям – громадський житловий фонд; фонд житлово-будівельних кооперативів); неактуальними є повноваження, визначені у розділі II «Управління житловим фондом»; несумісними із спеціальним Законом України «Про кооперацію» є механізми регулювання, передбачені главою 5 розділу III «Забезпечення громадян жилими приміщеннями в будинках житлово-будівельних кооперативів і користування ними»; із

прийняттям Цивільного кодексу України недоцільним є застосування положень глави 6 розділу III «Користування жилими приміщеннями в будинках (квартирах) приватного житлового фонду» тощо.

Разом з тим інформуємо, що наразі триває розробка Міністерством розвитку громад та територій України Житлового кодексу України в новій редакції.

3. Підунктом 1 пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону передбачається «взяти до відома, що на території України відповідно до пункту 1 розділу XV Конституції України не застосовуються акти органів державної влади і управління Союзу РСР (додаток 1 до цього Закону), окрім їх положень, що не суперечать Конституції України і Закону України «Про правонаступництво» та стосуються:

суверенітету України та її територіальної цілісності в межах існуючого державного кордону України, визначеного Конституцією України та законами України, а також міжнародними договорами України;

адміністративно-територіального устрою України;

опису, нагородження, правил носіння та передачі (в тому числі і через спадкування) орденів, медалей, орденських стрічок та стрічок медалей на планках, знаків розрізнення, почесних звань, звань СРСР».

Перелік актів органів державної влади і управління Союзу РСР, що не застосовуються на території України, відповідно до пункту 1 розділу XV Конституції України та додатка 1 до проекту Закону (далі – Перелік), серед іншого, містить укази Верховної Ради СРСР, якими ратифіковані міжнародні договори, а також самі міжнародні договори. При цьому деякі з цих міжнародних договорів вже припинені внаслідок обміну нотами або укладення нових договорів, а частина застосовується Україною в порядку правонаступництва, зокрема:

пункт 167 «Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Народной Республикой Албанией об оказании правовой помощи по гражданским, семейно-брачным и уголовным делам» (Москва, 30 червня 1958 року);

пункт 443 «Конвенции между Союзом Советских Социалистических Республик и Итальянской Республикой о правовой помощи по гражданским делам» (Рим, 25 січня 1979 року);

пункт 532 «Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Республикой Куба о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам» (Гавана, 28 листопада 1984 року);

пункт 547 «Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Народной Демократической Республикой Йемен о правовой помощи по гражданским и уголовным делам» (Москва, 6 грудня 1985 року).

Відповідно до статті 24 Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо договорів від 1978 року двосторонній договір, що у момент

правонаступництва був чинним щодо території, що є об'єктом правонаступництва держав, вважається чинним між новою незалежною державою й іншою державою-учасницею, коли:

- а) вони чітко про це домовилися; або
- б) через свою поведінку вони мають вважатися такими, що про це домовилися.

Такий договір застосовується у взаєминах між новою незалежною державою й іншою державою-учасницею з моменту правонаступництва держав, якщо інший намір не впливає з їхньої угоди або не встановлений іншим чином.

Статтею 7 Закону України «Про правонаступництво України» визначено, що Україна є правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки.

Крім того, порядок припинення дії міжнародних договорів врегульовано Віденською конвенцією про право міжнародних договорів (далі – Конвенція) та Законом України «Про міжнародні договори України» (далі – Закон).

Пунктом 2 статті 42 Конвенції встановлено, що припинення договору, його денонсація або вихід з нього учасника можуть мати місце тільки в результаті застосування положень самого договору або цієї Конвенції. Таке ж правило застосовується щодо зупинення дії договору.

Відповідно до частини другої статті 24 Закону припинення та зупинення дії міжнародного договору України здійснюються:

а) щодо договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, – у формі закону України;

б) щодо міжнародних договорів, які укладено від імені України та які не потребували надання згоди на їх обов'язковість Верховною Радою України, та міжнародних договорів, які укладено від імені Уряду України, затверджених Президентом України, – у формі указу Президента України;

в) щодо міжнародних договорів, які укладено від імені Уряду України та які не потребували надання згоди на їх обов'язковість Верховною Радою України або затвердження Президентом України, а також щодо міжвідомчих договорів, затверджених Кабінетом Міністрів України, – у формі постанови Кабінету Міністрів України.

Враховуючи вищевикладене, міжнародні договори та укази Верховної Ради СРСР, якими надавалася згода на обов'язковість зазначених міжнародних договорів, мають бути виключені з Переліку.

4. Щодо підпункту 4 пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону, яким передбачається розробка Адміністративного деліктного кодексу України, інформуємо, що Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 02 лютого 2021 року № 1165-IX, передбачено розроблення Кодексу про адміністративні проступки (пункт 38).

5. У проєкті Закону вживається така правова конструкція, як «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну житлову політику».

У свою чергу зазначаємо, що питання організації, повноважень та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади врегульовано положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон).

Законом визначено 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 огляду на зазначене з метою узгодження з положеннями Закону центральний орган виконавчої влади, який, урахувавши конкретне повноваження, формує державну політику у відповідній сфері (зокрема шляхом нормативно-правового регулювання) у *законопроєктах* слід визначати як *центральный 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.

6. З метою дотримання принципу юридичної визначеності, точності викладу та розуміння у правозастосуванні проєкт Закону в частині вживання слів «іншими спеціально уповноваженими на те державними органами» потребує відповідного доопрацювання.

7. З огляду на передбачений підпунктом 3 пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону обсяг завдань для Кабінету Міністрів України вважаємо за необхідне внести зміни до строку виконання.

Прем'єр-міністр України

Денис ШМИГАЛЬ

_____ 2021 року