



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань екологічної політики та природокористування

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-27-06, факс: 255-22-72

ВИСНОВОК

на проект закону про хімічну безпеку та управління хімічною продукцією, внесений Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 8037 від 15.09.2022)

За дорученням Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. Комітет з питань екологічної політики та природокористування на своєму засіданні 12 жовтня 2022 року (протокол № 140) розглянув законопроект про хімічну безпеку та управління хімічною продукцією (реєстр. № 8037 від 15.09.2022), внесений Кабінетом Міністрів України.

Як зазначено у пояснювальній записці, законопроект розроблено з метою визначення правових, організаційних та економічних засад у сфері забезпечення хімічної безпеки, спрямованих на запобігання негативному впливу хімічної продукції на довкілля та здоров'я населення, встановлення відносин, що виникають у сфері управління хімічною безпекою, з урахуванням міжнародних зобов'язань України у цій сфері.

Законопроектом передбачено скасування ліцензування виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, як такої, що є неефективною та невідповідною актам Європейського Союзу, а також пропонується запровадити ряд нових документів дозвільного характеру, спрямованих на імплементацію законодавства Європейського Союзу до національного законодавства та на виконання вимог Мінаматської конвенції, зокрема це: дозвіл на використання особливо небезпечної хімічної речовини, яка виводиться з ринку; дозвіл на використання отруйної хімічної речовини; письмова згода (повідомлення) про транскордонне перевезення ртуті та її сполук; висновок щодо можливості здійснення виробництва, імпорту та експорту продукції, що містить ртуть.

Крім того, законопроектом передбачено внесення змін до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Службу безпеки України», «Про Перелік документів дозвільного характеру у господарській діяльності», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про управління відходами».

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, проаналізувавши законопроект, висловило до нього ряд зауважень.

Уточнення та узгодженості між собою потребують назва законопроекту з предметом його регулювання, оскільки преамбулою не передбачено, що законопроектом регулюються відносини, пов'язані з управлінням хімічною продукцією. Водночас, статтею 3 законопроекту визначено, що даний проект закону регулює відносини, пов'язані із забезпеченням хімічної безпеки, управлінням хімічною безпекою та хімічною продукцією, що, в свою чергу, не узгоджується ні з навою проекту (де йдеться про хімічну безпеку та управління хімічною продукцією), ні з його преамбулою (де, в свою чергу, йдеться про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною безпекою). Також потребують узгодженості між собою назви структурних частин законопроекту. Наприклад, розділ X законопроекту має назву «Освіта, наукові дослідження та інформаційне забезпечення у сфері управління хімічною безпекою», проте стаття 66 цього розділу називається «Освіта та підготовка фахівців у сфері хімічної безпеки та управління хімічною продукцією», а стаття 69 – «Інформаційне забезпечення у сфері хімічної безпеки та управління хімічними речовинами». Аналогічну неузгодженість варто відмітити і в розділах II та XII законопроекту.

Разом з тим, структура законопроекту в цілому не забезпечує послідовного і логічного викладення матеріалу і вимагає доопрацювання. Зокрема, виникає питання щодо доцільності виділення у проекті закону деяких розділів, які складаються з невеликої кількості статей (розділ VIII «Планування у сфері хімічної безпеки та управління хімічною продукцією» складається з 2 статей – ст. 60-61). У статті 41 «Державний реєстр хімічних речовин» не враховано, що питання стосовно даного реєстру врегульовано також в інших положеннях законопроекту (п. 13 ч. 1 ст. 10; п. 11 ч. 1 ст. 13; п. 2 ч. 8 ст. 30; ч. 13 ст. 40). До розділу XII «Міжнародне співробітництво у сфері хімічної безпеки та управління хімічними речовинами» (ст. ст. 74-87) включені деякі положення, які не стосуються питань міжнародного співробітництва, а саме йдеться про статті 82-83 «Загальні вимоги та обмеження щодо викидів ртуті та сполук ртуті», «Загальні вимоги та обмеження щодо скидів ртуті та її сполук» проекту, відповідно. Слід також зазначити, що наведені, а також деякі інші статті даного розділу передбачають перенесення положень міжнародних договорів до закону України. Водночас, попри беззаперечний позитив імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство України, викликає значні сумніви доцільність викладення даних положень у розділі XII проекту в тій його редакції, яка запропонована у тексті законопроекту. Зокрема, відповідно до частини першої статті 80 законопроекту виробництво, імпорту та експорт продукції, що містить ртуть, яка включена до частини I додатку А до Мінаматської конвенції про ртуть, підлягає припиненню з 2023 року. Також, відповідно до пункту 1 частини першої статті 81 забороняється використання ртуті або сполук ртуті у виробництві ацетальдегіду, у якому ртуть або сполуки ртуті використовуються як каталізатор – з 2023 року. Проте дані положення

не повністю узгоджуються з пунктом 2 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту, згідно з яким статті 77–84 цього Закону вводяться в дію після набрання для України чинності Мінаматською конвенцією про ртуть.

Крім того, на думку Головного науково-експертного управління термінологія проекту закону є недостатньо продуманою. Зокрема потребують доопрацювання визначення термінів «аналіз загроз та уразливості цільового об'єкта», «виведення з ринку особливо небезпечної хімічної речовини», «заборона хімічної речовини», «хімічна безпека». Водночас, вказується на недоцільність включення до проекту закону терміну «хімічна аварія», оскільки його зміст фактично ідентичний чинному визначенню терміну аварія, передбаченому пунктом 4 частини першої статті 2 Кодексу цивільного захисту України. Також виникає питання щодо доцільності включення до законопроекту визначень таких термінів як: «виріб», «виробник хімічної продукції», «оцінка безпечності хімічної речовини», «оцінка небезпеки», «оцінка впливу хімічної речовини», «оцінка ризиків». Разом з тим, вказується на необхідність доповнення законопроекту терміном «хімічна галузь», який використовується у тексті проекту закону неодноразово.

Доопрацювання потребує стаття 2 законопроекту, яка визначає законодавство України у сфері хімічної безпеки та управління хімічною продукцією, в частині доповнення даного переліку законодавства Кодексом цивільного захисту України. Оскільки саме Кодексом цивільного захисту України детально врегульовані відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, які в свою чергу можуть бути пов'язані, зокрема, з хімічною аварією.

Варто відмітити, що законопроектом не забезпечується дотримання принципу системності у регулюванні відповідних суспільних відносин, проявом якого, є узгодженість положень законодавчих актів, в яких вони регулюються, між собою. Зокрема йдеться про доопрацювання законопроекту в частині узгодженості його положень з відповідними положеннями Кодексу цивільного захисту України, Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення».

Головне науково-експертне управління звертає увагу, що частина положень проекту закону викладені нечітко, чим порушується принцип юридичної визначеності, як складового принципу верховенства права, закріпленого в статті 8 Конституції України, а окремі положення законопроекту потребують додаткового регулювання або уточнення, оскільки без цього їх практична реалізація буде ускладнена.

Крім того, містять внутрішні неузгодженості положення законопроекту щодо планів управління хімічною безпекою, класифікації небезпеки хімічної продукції, маркування хімічної продукції, безпеки персоналу суб'єктів

господарювання хімічної галузі, а положення, що визначають звернення до адміністративного суду про застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень тощо, фактично дублюють одне одного (п.5 ч.1 ст. 54 та ч.2 ст. 55).

Потребують доопрацювання положення законопроекту, якими визначаються повноваження органів державної влади у сфері хімічної безпеки та управління хімічною продукцією. Зокрема, статтею 23 законопроекту де визначаються повноваження органів місцевого самоврядування у сфері хімічної безпеки та управління хімічною продукцією, містяться приписи загального характеру, проте наведені приписи не встановлюють конкретних правил поведінки органів місцевого самоврядування, зміст та обсяг їх повноважень.

Аналогічно, відповідно до запропонованих змін до пункту «б» частини першої статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи сільських, селищних, міських рад пропонується наділити повноваженнями щодо здійснення заходів у сфері хімічної безпеки та управління хімічною продукцією. Наведене формулювання має загальний характер та не відповідає принципу правової визначеності. Водночас, при внесенні вищезазначених змін необхідно враховувати положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту» № 2394-IX від 09.07.2022, оскільки цим Законом вже внесені зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом доповнення його положень новою статтею 36¹ «Повноваження щодо організації та забезпечення цивільного захисту», зміст якої стосується, серед іншого, і хімічного контролю та хімічного захисту населення.

Юридично некоректним є віднесення «координації робіт щодо зниження ризиків, запобігання хімічним інцидентам та хімічним аваріям, забезпечення заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, пов'язаних з небезпечною хімічною продукцією» до повноважень Кабінету Міністрів України, як вищого органу у системі центральних органів виконавчої влади у сфері хімічної безпеки та управління хімічною продукцією. В той же час, до повноважень центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту віднесено повноваження з координації та контролю за здійсненням заходів щодо захисту населення і територій, у разі виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах хімічної промисловості. Тому необхідно чітко визначити в яких випадках координацію здійснює Кабінет Міністрів України, а у яких – центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Варто відмітити, що наведені положення законопроекту які стосуються компетенції Верховної Ради Автономної Республіки Крим у відповідній сфері не узгоджуються зі змістом статті 137 Конституції України, де визначено коло питань щодо яких Автономна Республіка Крим здійснює нормативне

регулювання. Проте, сфера хімічної безпеки та управління хімічною продукцією не належить до цього визначеного кола.

Разом з тим, статтею 22 законопроекту визначено, що до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій належить забезпечення реалізації державної політики України у сфері хімічної безпеки та управління хімічною продукцією. Проте згідно з Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», забезпечення реалізації державної політики в одній чи декількох сферах (ч. 2 ст. 1) покладається саме на міністерства. Крім того, частиною першою статті 119 Конституції України передбачено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку та здійснюють інші, визначені конституцією та законами України повноваження.

Запропоновані законопроектом визначення повноважень органів виконавчої влади через вказівку на те, що відповідний орган виконавчої влади «виконує інші функції відповідно до зобов'язань України, що випливають з її членства» у тій чи іншій конвенції не узгоджується із вимогами принципу верховенства права, оскільки відповідно до частини другої статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Головне науково-експертне управління наголошує на недоцільності покладення на суб'єктів господарювання обов'язку надавати Службі безпеки України інформацію про хімічні речовини подвійного використання, які вони виробляють, імпортують або використовують та місця розташування цільових об'єктів, оскільки зазначена інформація суб'єктом господарювання за процедурою державної реєстрації хімічних речовин вже подається центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління хімічною безпекою, а інформація про місця розташування цільових об'єктів міститиметься у Реєстрі цільових об'єктів, який є складовою Інформаційної системи управління хімічною безпекою, і з яких Служба безпеки України може брати необхідну інформацію.

Що стосується питання фінансування заходів у сфері управління хімічною безпекою та управління хімічною продукцією, то законопроектом передбачається їх здійснення за рахунок державного та місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, благодійних фондів, добровільних внесків громадян України та їх об'єднань, а також з інших джерел, незаборонених законодавством. Разом з тим, у фінансово-економічних розрахунках, доданих до проекту, вказано тільки загальний обсяг коштів з державного бюджету, який

має бути спрямований на розроблення та технічну підтримку інформаційної системи у сфері хімічної безпеки та управління хімічними речовинами з 2024 року. При цьому не надано й не обґрунтовано жодної інформації щодо орієнтовного (відповідно до встановленої загальної потреби) необхідного обсягу фінансування з усіх передбачених джерел та у розрізі визначених законопроектом напрямів.

Дискусійним залишається питання необхідності повторного затвердження Кабінетом Міністрів України Національного плану заходів з підготовки до виконання зобов'язань, що випливають із членства України у Мінаматській конвенції про ртуть, в разі його перегляду чи оновленням Національним координаційним центром.

Важливо звернути увагу на необхідність узгодженості вказаних в законопроекті строків, протягом яких Кабінет Міністрів України має затвердити відповідні плани заходів та прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього закону.

Разом з тим, відповідно до зауважень Головного науково-експертного управління зайвим є запропоноване законопроектом уточнення повноважень Служби безпеки України щодо здійснення попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів технологічного тероризму, запобігання терористичним актам із використанням небезпечних хімічних речовин, диверсій у суб'єктів господарювання хімічної галузі та інших об'єктах критичної інфраструктури. Дані повноваження Служби безпеки України вже фактично визначено Кримінальним процесуальним кодексом України, Законами України «Про Службу безпеки України» та «Про боротьбу з тероризмом».

За інформацією Міністерства економіки України, законопроект відповідає міжнародним зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі, за умови дотримання вимог, встановлених Генеральною угодою про тарифи й торгівлю 1994 року.

Мінекономіки відмітило, що при реалізації даного проекту закону не виявлено його впливу на показники економічного і соціального розвитку, а розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією законопроекту, не прогнозується. Крім того, у законопроекті відсутні положення, що безпосередньо впливають на ринок праці, проте реалізація законопроекту може мати вплив на ринок праці, зважаючи, що проектом закону запроваджуються нові норми і вимоги щодо виробництва та поводження з хімічною продукцією.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України наголошує на необхідності термінового прийняття Верховною Радою України даного законопроекту, адже запровадження положень даного проекту закону визначить правові, організаційні та економічні засади у сфері забезпечення хімічної безпеки, які спрямовані на запобігання негативному впливу хімічної продукції на довкілля та здоров'я населення, а також встановить відносини, що

виникають у сфері управління хімічною безпекою, з урахуванням міжнародних зобов'язань України у цій сфері.

Міністерство розвитку громад та територій України висловило пропозицію щодо внесення змін до законопроекту в частині, що стосується прав суб'єктів господарювання з виробництва або використання особливо небезпечних хімічних речовин, які виводяться з ринку, без отримання дозволу, а також щодо впровадження дозволів на використання отруйних хімічних речовин за видачу яких буде справлятися плата з суб'єктів господарювання.

Представник Міністерства охорони здоров'я України на засіданні Комітету зазначив, що зауваження та пропозиції до законопроекту опрацьовуються в міністерстві та перебувають на погодженні в Міністра охорони здоров'я України. Дані зауваження стосуються відповідності законопроекту вимогам Закону України «Про систему громадського здоров'я» від 06.09.2022 № 2573-IX. Після надходження до Комітету відповідних зауважень та пропозицій Міністерства охорони здоров'я України, вони будуть опрацьовані при підготовці законопроекту до другого читання.

Водночас, до Комітету надійшов лист Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Стефанішиної О.В. від 19 вересня 2022 року № 19178/0/2-22 з висновком щодо відповідності законопроекту про хімічну безпеку та управління хімічною продукцією (реєстр. № 8037) відповідним положенням права Європейського Союзу (acquis ЄС) та міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції.

Крім того, до Комітету надійшли листи Національного банку України та Спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні щодо підтримки законопроекту в цілому.

Враховуючи вищевикладене, Комітет ухвалив висновок та прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України законопроект про хімічну безпеку та управління хімічною продукцією (реєстр. № 8037 від 15.09.2022), внесений Кабінетом Міністрів України, за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу.

Доповідачем на пленарному засіданні Верховної Ради України при розгляді зазначеного питання визначено народного депутата України – Голову підкомітету з питань державної політики у сфері поводження з відходами Нестеренка К.О.

Голова Комітету

О. БОНДАРЕНКО

