



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@minjust.gov.ua,

Web: <http://www.minjust.gov.ua>,
код згідно з ЄДРПОУ 00015622

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України

Щодо проєкту Закону (реєстр. № 10066-1 від 04 жовтня 2023 року)

Міністерство юстиції України у зв'язку з листом Віце-прем'єр-міністра України з інновацій, розвитку освіти, науки та технологій – Міністра цифрової трансформації України Михайла Федорова до звернення Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування від 03 жовтня 2023 року № 04-15/11-2023/217026 опрацювало проєкт Закону України «Про упаковку та відходи упаковки» (реєстр. № 10066-1 від 04 жовтня 2023 року) (далі – проєкт Закону), внесений на розгляд народними депутатами України Янченко Г.І. та іншими, і в межах компетенції повідомляє таке.

1. Згідно з частиною першою статті 2 проєкту Закону цей Закон визначає *вимоги у сфері управління упаковкою та відходами упаковки незалежно від джерела їх походження та матеріалу виготовлення.*

Водночас частиною четвертою статті 2 проєкту Закону передбачено, що, *якщо законами України та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами встановлені спеціальні вимоги щодо якості упаковки, **положення цього Закону застосовуються, якщо це не призводить до:*** 1) погіршення показників безпеки упаковки та товарів в упаковці для довкілля, життя та здоров'я людини та/або втрати товарами в упаковці споживчих якостей та властивостей; 2) порушення санітарно-гігієнічних вимог до зберігання, транспортування та реалізації товарів в упаковці; 3) порушення вимог законодавства у сфері управління небезпечними відходами.

У зв'язку із зазначеним слід констатувати, що запропоноване положення, яке формує предмет та правові засади регулювання відносин у сфері управління відходами та відходами упаковки, не повною мірою враховує принципи передбачуваності та прогнозованості застосування як цього проєкту Закону (у разі його прийняття у такій редакції), так і законів України, які тією чи іншою мірою на сьогодні вже регулюють вказані відносини.

Зміст частини четвертої статті 2 проєкту Закону, який є спеціальним та комплексним законом щодо регулювання відносин у сфері управління упаковкою

СЕД АСКОД

Міністерство юстиції України

№ 144949/14753-4-23/8.1.5 від 06.11.2023

Підписувач Горовець Євгеній Миколайович

Сертифікат 382367105294AF970400000005E0500A5F37701

Дійсний з 24.09.2023 17:46:41 по 24.09.2024 17:46:41



та відходами упаковки, викладений у спосіб, що не забезпечує виокремлення сфери його дії з чітким та зрозумілим предметом правового регулювання, оскільки передбачає застосування проєкту Закону та інших нормативно-правових актів у цій сфері відносин залежно від критеріїв, які ставляться до якості упаковки, що фактично передбачає також можливість його незастосування, а отже, суб'єкти правовідносин на власний розсуд визначатимуть, яким законодавчим актом у вказаній сфері їм керуватись у тому чи іншому випадку.

Тобто залишається відкритим питання щодо чіткого та однозначного застосування законодавства у сфері управління упаковкою та відходами упаковки в цілому учасниками відносин, на яких спрямоване зазначене законодавство, насамперед виробниками продукції, оскільки існує ризик настання негативних юридичних наслідків при здійсненні державного ринкового нагляду щодо вказаної продукції (наприклад, це стосується співвідношення застосування положень проєкту Закону та Закону України «Про обмеження обігу пластикових пакетів на території України», який передбачає вимоги до маркування та інші вимоги щодо розповсюдження пакетів, а також Закону України «Про управління відходами», який на сьогодні встановлює комплексне регулювання правових, організаційних та економічних засад діяльності щодо запобігання утворенню, зменшення обсягів утворення відходів, у тому числі і щодо відходів упаковки).

Звертаємо увагу на бачення правової визначеності, сформульоване Конституційним Судом України у рішенні від 22 вересня 2005 року № 5 рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками, в якому зазначається, що «із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає *необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі*» (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Принцип правової визначеності для обґрунтування своїх рішень використовує і Європейський суд з прав людини. Так, у справі «Гешмен і Герруп проти Сполученого Королівства» (рішення від 25 листопада 1999 року) Суд вказав, що однією з вимог, яка випливає зі словосполучення «встановлений законом», є передбачуваність. *Норму не можна вважати «законом», якщо вона не сформульована достатньо чітко, що дає особі можливість керуватися цією нормою у своїх діях.*

2. Згідно з преамбулою проєкту Закону цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади у сфері управління упаковкою та відходами упаковки для забезпечення зменшення їх негативного впливу на здоров'я людей та навколишнє природне середовище. Закон встановлює вимоги до упаковки та пакувальних матеріалів, що вводяться в обіг на ринок, а також до системи роздільного збирання, *багаторазового використання, рециклінгу та відновлення відходів упаковки.*

Із запропонованого постає питання, про яке багаторазове використання *відходів упаковки* йдеться.

При цьому проєкт Закону оперує такими мовними конструкціями, як «багаторазова упаковка», «упаковка, що має властивості багаторазового використання» та визначає вимоги до упаковки, яка має властивості

багаторазового використання (частина друга статті 8).

Щодо застосування в преамбулі проєкту Закону слів *«рециклінгу та відновлення відходів упаковки»* слід зазначити, що відповідно до пункту 5 частини першої статті 1 Закону України «Про управління відходами» (до якої проєктом Закону зміни не вносяться) *відновлення відходів – операція*, у результаті якої відходи використовуються для корисних цілей, замінюючи матеріали, які мали бути використані для виконання певної функції або які підготовлені для виконання цієї функції на підприємстві чи в іншій господарській діяльності. *Перелік операцій з відновлення відходів* наведено в додатку 2.

Відповідно до пункту 31 частини першої статті 1 Закону України «Про управління відходами» *рециклінг – операція з відновлення*, у результаті якої відходи переробляються у продукцію, матеріали або речовини для їх використання за первинною або іншою метою. Ця операція включає перероблення органічного матеріалу, але не включає виробництва енергії чи перетворення відходів у матеріали, що можуть бути використані як паливо або як матеріали для зворотного заповнення.

Водночас у проєкті Закону використовується мовна конструкція *«рециклінг та інше відновлення відходів упаковки»*.

Таким чином, преамбула проєкту Закону не повною мірою взаємоузгоджується з положеннями основної частини проєкту Закону, а також з окремими положеннями Закону України «Про управління відходами».

Зазначене стосується також пункту 8 частини першої статті 2 проєкту Закону у частині слів *«рециклінг та відновлення відходів упаковки»*.

3. Відповідно до пункту 17 частини першої статті 1 проєкту Закону управління відходами упаковки – комплекс заходів із приймання, збирання, перевезення, відновлення та видалення відходів упаковки, а також діяльність, що здійснюється торговцем або брокером з відходами упаковки.

Разом з тим проєкт Закону оперує мовними конструкціями *«сфера управління відходами упаковки»*, *«діяльність з управління відходами упаковки»*.

Слід зазначити, що відповідно до пункту «б» частини третьої статті 13 проєкту Закону виконання мінімальних цільових показників з рециклінгу відходів упаковки через організацію індивідуальної розширеної відповідальності виробника дозволяється згідно з цим Законом лише за умови виконання таких вимог, зокрема, *у виробника наявна система управління відходами упаковки* його товарів, що забезпечує операції з повторного використання та/або рециклінгу відходів упаковки, інших операцій відновлення.

Юридична особа, яка має намір отримати статус організації індивідуальної розширеної відповідальності виробника до заяви про включення до Реєстру організацій розширеної відповідальності виробника додає документи, що *підтверджують наявність в неї існуючої та функціонуючої системи управління відходами упаковки* її засновника, на всій території України (частина п'ята статті 27 проєкту Закону).

Проте проєкт Закону не визначає, що таке *«система управління відходами упаковки»* (її складові, порядок її функціонування та взаємодія з іншими системами, зокрема інформаційною системою управління відходами), що не забезпечує завершеності та зрозумілості механізму правового регулювання і

взаємозв'язку нормативних положень проєкту акта.

4. Підпункт 4 частини другої статті 2 проєкту Закону, відповідно до якої законом встановлюються такі вимоги щодо *інформування* споживачів стосовно, зокрема, *управління упаковкою та відходами упаковки в межах планів управління відходами, передбачених Законом України «Про управління відходами»*, потребує уточнення з огляду на таке.

Відповідно до пунктів 17 та 18 частини першої статті 1 проєкту Закону *управління відходами упаковки* – комплекс заходів із приймання, збирання, перевезення, відновлення та видалення відходів упаковки, а також діяльність, що здійснюється торговцем або брокером з відходами упаковки;

управління упаковкою – комплекс заходів із проектування, виробництва, маркування та введення в обіг упаковки та товарів в упаковці.

Статтею 49 Закону України «Про управління відходами» визначено, що плани управління відходами розробляються на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні підприємств, організацій та установ.

Згідно з пунктом 14 Порядку розроблення, погодження та затвердження місцевих планів управління відходами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05 вересня 2023 року № 947, у розділі «Аналіз поточного стану управління відходами територіальної громади» під час опису поточного стану управління відходами зазначається інформація за таким видом відходів, як *відходи упаковки*, проте інформації щодо управління упаковкою не міститься.

Частиною першою статті 53 Закону України «Про управління відходами» передбачено, що утворювачі відходів, які подають декларацію про відходи відповідно до цього Закону, суб'єкти господарювання у сфері управління відходами розробляють плани управління відходами. У планах зазначаються прогностичні показники утворення відходів, їх код та найменування, заходи, яких планується вжити для запобігання утворенню та зменшення обсягів відходів, їх належного збирання, перевезення, оброблення, виконання інших зобов'язань, визначених цим Законом.

При цьому Закон України «Про управління відходами» та проєкт Закону, зокрема підпункт 4 пункту 2 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення», якими пропонуються зміни до Закону України «Про управління відходами», не містить відповідних положень щодо управління упаковкою, таким чином, відсутній взаємозв'язок між проєктом Закону та Законом України «Про управління відходами».

5. Стаття 3 проєкту Закону містить посилання на Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», проте згідно із Законом України від 06 вересня 2022 року № 2573-IX «Про систему громадського здоров'я» зазначений Закон 01 жовтня 2023 року втратив чинність.

6. Статтею 5 «Стандарти у сфері управління упаковкою та відходами упаковки» проєкту Закону запропоновано визначити, що доказом дотримання суттєвих вимог законодавства щодо упаковки є *відповідність національним стандартам*, що є ідентичними гармонізованим європейським стандартам, а за

відсутності чи не застосуванні таких національних стандартів, *відповідність стандартам України*, зокрема, щодо:

- 1) методології аналізу життєвого циклу упаковки;
- 2) методів вимірювання та верифікації наявності важких металів та інших небезпечних речовин в упаковці та їх вивільнення в навколишнє середовище з упаковки та відходів упаковки;
- 3) мінімального вмісту рециклінгованих матеріалів в упаковці для відповідних видів упаковки;
- 4) методів рециклінгу;
- 5) методів компостування та виробництва компосту;
- 6) маркування упаковки;
- 7) вимог до виготовлення та складу матеріалу з якого зроблена упаковка;
- 8) вимог до упаковки, яка підлягає повторному використанню.

Слід враховувати, що правові та організаційні засади стандартизації в Україні встановлено Законом України «Про стандартизацію», статтею 6 якого визначено, що залежно від рівня суб'єкта стандартизації, що приймає нормативні документи, вони поділяються на:

національні стандарти та кодекси усталеної практики, прийняті національним органом стандартизації;

стандарти, кодекси усталеної практики та технічні умови, прийняті підприємствами, установами та організаціями, що здійснюють стандартизацію.

Відповідно до статей 16, 21, 23 Закону України «Про стандартизацію» *стандарти, кодекси усталеної практики та технічні умови (нормативні документи), прийняті підприємствами, установами та організаціями, застосовуються на добровільній основі.*

Водночас *міжнародні та регіональні стандарти, кодекси усталеної практики та зміни до них приймаються як національні стандарти, кодекси усталеної практики та зміни до них національним органом стандартизації.*

Національні стандарти та кодекси усталеної практики *застосовуються безпосередньо чи шляхом посилання на них в інших документах.*

Національні стандарти та кодекси усталеної практики *застосовуються на добровільній основі, крім випадків, якщо обов'язковість їх застосування встановлена нормативно-правовими актами.*

Проект Закону не містить позначень відповідних національних стандартів або галузевих стандартів у сфері управління упаковкою та відходами упаковки, які підлягають обов'язковому застосуванню.

7. Пунктом 1 частини першої статті 6 проекту Закону пропонується встановити, що суб'єкти господарювання *реалізують наступні вимоги* у сфері управління відходами упаковки, зокрема *зобов'язані мати дозвіл на здійснення операцій оброблення відходів згідно із Законом «Про управління відходами» або мати реєстрацію в інформаційній системі управління відходами* відповідно до цього Закону.

Вживана у запропонованому контексті словесна конструкція *«реалізують наступні вимоги»* є некоректною, оскільки вимоги – це норми, правила, яких необхідно дотримуватись, а не реалізовувати.

Крім того, відповідно до статті 41 Закону України «Про управління

відходами» (до якої проектом Закону зміни не вносяться) суб'єкти господарювання, які мають намір здійснювати або здійснюють діяльність у сфері оброблення відходів, зобов'язані створити обліковий запис в інформаційній системі управління відходами та внести до системи визначені законодавством необхідні відомості.

Суб'єкти господарювання для здійснення операцій з оброблення відходів зобов'язані отримати дозвіл на здійснення операцій з оброблення відходів до початку своєї діяльності.

Відповідно до частини десятої статті 42 Закону України «Про управління відходами» суб'єктам господарювання одночасно з видачею дозволу на здійснення операцій з оброблення відходів присвоюється реєстраційний номер, відповідні дані вносяться до Реєстру суб'єктів господарювання у сфері оброблення відходів, який є складовою інформаційної системи управління відходами.

Частиною першою статті 46 Закону України «Про управління відходами» передбачено, що з метою забезпечення належного обліку, звітності, узагальнення та з аналізу інформації у сфері управління відходами центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами, створює та адмініструє інформаційну систему управління відходами, яка ведеться у вигляді електронної бази даних.

Інформаційна система управління відходами складається з підсистем звітності, надання адміністративних послуг і реєстрів.

Зазначене свідчить про неузгодженість проекту Закону із положеннями Закону України «Про управління відходами».

Аналогічні зауваження висловлюємо до частини другої статті 23 проекту Закону.

8. До статті 12 проекту Закону, якою пропонується встановити вимоги до виробників товарів в упаковці, слід зауважити таке.

Пунктами 3, 4 та 7 частини першої статті 12 проекту Закону пропонується встановити, що:

виробники товарів в упаковці виконують наступні завдання, що покладаються на них згідно із цим Законом, зокрема, реєструються в Реєстрі виробників продукції, щодо якої встановлено розширену відповідальність виробника (далі – Реєстр виробників товарів в упаковці);

виробники товарів в упаковці, відомості про яких внесені до Реєстру виробників продукції, вказують в інформаційній системі управління відходами про обрану форму...;

щорічно до 1 лютого подається до Реєстру виробників продукції звіт про обсяг упаковки товарів, введених ними в обіг за минулий календарний рік.

Разом з тим статті 25, 26, 28 регулюють питання щодо реєстру виробників товарів в упаковці.

З урахуванням викладеного проект Закону містить внутрішню неузгодженість в частині назви Реєстру, оскільки в одному випадку йдеться про «Реєстр виробників товарів...», а в іншому – «Реєстр виробників продукції».

9. У частині другій статті 17 проекту Закону вживається власна назва «Державна статистична служба України».

Враховуючи визначений Законом України «Про центральні органи

виконавчої влади» підхід до правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також з метою уникнення втручання парламенту у компетенцію Кабінету Міністрів України під час реалізації ним своїх конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації і ліквідації 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 (пункт 9¹ статті 116 Конституції України, абзац дванадцятий пункту 6 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), у *проектах законодавчих актів не повинні вживатись власні назви центральних органів виконавчої влади.*

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 ...»*.

Крім того, з огляду на викладене потребує доопрацювання правова конструкція *«центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища»*, запропонована у пункті 4 частини першої статті 6 проекту Закону.

10. Згідно з підпунктом «б» пункту 8 частини першої, частиною п'ятою статті 19, підпунктом «б» пункту 7 частини першої статті 21, пунктом 1 частини третьої статті 24 проекту Закону організації розширеної відповідальності виробника оприлюднюють на своєму веб-сайті розмір плати за виконання мінімальних цільових показників з рециклінгу одиниці маси відходів упаковки за видами та категоріями упаковки, визначеними в додатку 3 до цього Закону.

З метою визначення розміру плати за виконання мінімальних цільових показників з рециклінгу та відновлення відходів упаковки члени організації розширеної відповідальності виробника надають такій організації інформацію про масу упаковки товарів, введених ними в обіг.

Виробник товарів в упаковці виключається з організації колективної розширеної відповідальності виробника у випадках систематичної несплати плати за виконання цільових показників з рециклінгу відходів упаковки.

Не пізніше ніж за місяць до дня припинення діяльності організація колективної розширеної відповідальності виробника надає своїм членам звіт про використання плати за виконання мінімальних цільових показників з рециклінгу відходів упаковки та інформацію про грошові кошти, що залишилися невикористаними.

Також частиною третьою статті 22, пунктом 2 частини другої статті 31 проекту Закону передбачається, що на офіційному веб-сайті організації розширеної відповідальності виробника оприлюднюється інформація про розмір внесків за виконання мінімальних цільових показників з рециклінгу та відновлення відходів упаковки.

Організації розширеної відповідальності виробника щороку до 31 травня подають до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища через інформаційну систему управління відходами звіт за попередній календарний рік, який повинен містити перелік членів організації розширеної відповідальності виробника, які не внесли *внески* для досягнення мінімальних цільових показників з рециклінгу та відновлення відходів упаковки.

Враховуючи викладене, вказані положення проєкту Закону не взаємоузгоджуються між собою та не враховують вимог нормопроектувальної техніки щодо точності опису і уніфікованості термінології.

Зазначене також стосується положень пункту 2 частини першої статті 21, пункту 1 частини першої статті 22, підпункту «д» пункту 1 частини другої статті 34 проєкту Закону в частині застосування терміна «*внески*» з метою уточнення їх змісту.

11. Пунктом 3 частини першої статті 21 проєкту Закону запропоновано визначити, що організація колективної розширеної відповідальності виробника є *неприбутковою організацією, що утворюється виробниками товарів в упаковці у формі асоціації*, з метою досягнення її членами мінімальних цільових показників з рециклінгу відходів упаковки.

Звертаємо увагу, що відповідно до статті 120 Господарського кодексу України асоціація – договірне об'єднання, створене з метою постійної координації господарської діяльності підприємств, що об'єдналися, шляхом централізації однієї або кількох виробничих та управлінських функцій, розвитку спеціалізації і кооперації виробництва, організації спільних виробництв на основі об'єднання учасниками фінансових та матеріальних ресурсів для задоволення переважно господарських потреб учасників асоціації.

Отже, аналіз вказаної статті Кодексу свідчить, що асоціація є одним із видів господарського об'єднання, тому у наведеному положенні проєкту Закону слід уточнити організаційно-правову форму організації колективної розширеної відповідальності виробника – «господарське об'єднання».

12. Частинами першою – п'ятою статті 24 проєкту Закону передбачено встановити, що організація розширеної відповідальності виробника (далі – організація) припиняє свою діяльність з дня її виключення з Реєстру організацій розширеної відповідальності виробника.

Після отримання повідомлення про прийняття рішення про виключення з Реєстру організацій розширеної відповідальності виробника організація колективної розширеної відповідальності виробника невідкладно повідомляє про таке рішення своїх членів.

У разі припинення діяльності організації колективної розширеної відповідальності виробника грошові кошти, які залишилися невикористаними після задоволення вимог кредиторів, передаються іншим організаціям розширеної відповідальності виробника, з якими члени такої організації уклали договори про передачу зобов'язань з розширеної відповідальності виробника пропорційно до частки на ринку кожного з таких виробників товарів в упаковці.

Не пізніше ніж за місяць до дня припинення діяльності організації розширеної відповідальності виробника виробники товарів в упаковці, які були

членами такої організації, подають центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами через інформаційну систему управління відходами копію договору, укладеного з іншою організацією розширеної відповідальності виробника про передачу зобов'язань з розширеної відповідальності виробника.

Зазначені норми свідчать про те, що з дня виключення з Реєстру організацій розширеної відповідальності виробника організація має вжити заходи щодо припинення своєї діяльності з управління відходами та передати кошти іншим організаціям розширеної відповідальності виробника.

Разом з тим вказані норми не забезпечують завершеності механізму правового регулювання пропонованих відносин, оскільки вони не визначають юридичних наслідків для організації як юридичної особи, а саме, чи є припинення діяльності організації колективної розширеної відповідальності виробника відповідно до вищенаведених приписів передумовою для припинення такої організації як юридичної особи. У разі визнання за доцільне припинення організації як юридичної особи проєкт Закону має передбачити порядок та строки прийняття її засновниками, учасниками, уповноваженими органами управління відповідних рішень.

13. Статтею 25 проєкту Закону передбачається визначити положення стосовно введення в обіг упаковки, згідно з якими упаковка вводиться в обіг *за умови її відповідності вимогам, передбаченим цим Законом. Товари, упаковка яких не відповідає вимогам цього Закону, підлягають вилученню з обігу за рахунок виробника таких товарів в упаковці.*

У зв'язку із зазначеним аналіз проєкту Закону не виявив положень щодо механізму перевірки (зокрема, в частині уповноважених суб'єктів її проведення) дотримання відповідності упаковки усім вимогам, передбаченим цим Законом, та, як наслідок, способу підтвердження відповідності (передбачає, наприклад, видачу документа про відповідність, яка ґрунтується на прийнятому після критичного огляду рішенні про те, що виконання заданих вимог було доведено).

Звертаємо увагу, що в пояснювальній записці до проєкту Закону відсутня інформація, чи планується у моделі державного регулювання відносин у сфері управління упаковкою впровадження технічного регулювання, зокрема, шляхом прийняття відповідного технічного регламенту, який визначить обов'язкові вимоги до характеристики продукції або пов'язаних з ними процесів та методів виробництва, а також механізми перевірки їх дотримання шляхом оцінки відповідності та/або державного ринкового нагляду і контролю нехарчової продукції.

Аналіз проєкту Закону свідчить про те, що він не передбачає вказаних положень, а тому з метою завершеності правового регулювання у запропонованій сфері відносин необхідним є наповнення проєкту Закону відповідними положеннями, оскільки упаковка – це така ж сама продукція, як і інша, щодо якої мають бути встановлені обов'язкові вимоги, що забезпечать її якість та безпечність, або надання додаткових аргументів у пояснювальній записці до проєкту Закону в частині планування подальшого впровадження у системному зв'язку з проєктом Закону технічного регулювання у сфері управління упаковкою.

Статтею 32 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» встановлено, що вилучення продукції з обігу передбачає повернення розповсюджувачами всіх одиниць відповідної продукції, що перебуває у їх розпорядженні, виробнику цієї продукції та припинення ними будь-якого демонстрування, пропонування такої продукції споживачам (користувачам). Відкликання продукції передбачає повернення її виробнику одиниць відповідної продукції, що вже надана споживачам (користувачам).

Вилучення продукції з обігу, відкликання продукції здійснюються за ініціативою виробника цієї продукції або на виконання відповідного рішення органу ринкового нагляду.

Тобто, зважаючи на аналіз статті 32 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», вилучення продукції з обігу здійснюється розповсюджувачами на виконання відповідного рішення органу ринкового нагляду, а її відкликання – виробниками такої продукції.

Також до проекту Закону в цілому слід зауважити, що залишиться відкритим питання, щодо яких саме вимог (які будуть у національних стандартах чи технічному регламенті тощо) буде здійснюватися державний ринковий нагляд згідно із Законом України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції».

14. Статтями 27–29 проекту Закону передбачається запровадження реєстрів: Реєстр організацій розширеної відповідальності виробника; Реєстр виробників товарів в упаковці; Реєстр брокерів та торговців.

Слід зазначити, що 01 січня 2022 року набрав чинності Закон України «Про публічні електронні реєстри» (далі – Закон), відповідно до частини першої статті 1 якого дія цього Закону поширюється на відносини, що виникають у сфері публічних електронних реєстрів під час створення, ведення, взаємодії, адміністрування, перетворення, модифікації та припинення публічних електронних реєстрів.

Згідно з пунктом 12 частини першої статті 2 вказаного Закону публічний електронний реєстр (реєстр, кадастр, реєстр тощо) – це інформаційно-комунікаційна система, що забезпечує збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення реєстрових даних та надання реєстрової інформації.

Частиною третьою статті 4 Закону встановлено, що виключно законом або іншим актом законодавства, згідно з яким створений реєстр, визначаються відомості, зазначені у частині другій статті 26 цього Закону (крім випадків, визначених статтями 40 і 41 цього Закону).

Водночас проведений аналіз положень проекту Закону не виявив у ньому всіх необхідних відомостей, які мають визначатися щодо зазначених реєстрів відповідно до вимог частини другої статті 26 Закону України «Про публічні електронні реєстри», що не забезпечує завершеності механізму правового регулювання та дотримання вимог зазначеного Закону.

Крім того, у статтях 27–30 проекту Закону пропонується визначити порядок подання до центральних органів виконавчої влади заяв юридичними особами, які мають намір отримати статус організації розширеної відповідальності виробника, суб'єктами господарювання, які мають намір здійснювати введення в обіг товарів в упаковці тощо, та врегулювати порядок їх розгляду.

17 лютого 2022 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру» (набирає чинності 15 грудня 2023 року), який 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 у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина.

Таким чином, на нашу думку, проєкт Закону містить норми, які стосуються адміністративної процедури, а тому також має враховувати та відповідати положенням Закону України «Про адміністративну процедуру».

15. Пунктом 6 частини четвертої статті 27 проєкту Закону пропонується встановити, що до заяви про включення юридичної особи до Реєстру організацій розширеної відповідальності виробника, додаються наступні документи, зокрема, перелік *територіальних громад*, з якими *організація планує укласти або уклала договори про організацію роздільного збирання відходів упаковки*.

Згідно з частиною другою статті 2, підпунктом 8 пункту «а» статті 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і *через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи*, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження щодо розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях.

З огляду на те, що відповідно до положень вказаного Закону територіальні громади не мають можливості безпосередньо укласти договори з відповідними суб'єктами, у пункті 6 частини четвертої статті 27 проєкту Закону слова «*територіальних громад*» слід замінити словами «*органів місцевого самоврядування*».

16. Частиною десятою статті 27 проєкту Закону передбачається, що юридичній особі, яка включена до Реєстру організацій розширеної відповідальності виробника, присвоюється *незмінний реєстраційний номер*.

Проєкт Закону в частині застосування слів «*реєстраційний номер*» не враховує термінологію Закону України «Про публічні електронні реєстри», який використовує та надає визначення терміна «*реєстровий номер*» (пункт 16 частини першої статті 2 цього Закону).

Згідно з частиною другою статті 5 зазначеного Закону ідентифікація об'єктів реєстрів здійснюється за допомогою *реєстрових номерів*, що автоматично присвоюються їм під час реєстрації у відповідних реєстрах.

Подібне за змістом зауваження стосується також частин п'ятої, шостої статті 28, частини третьої статті 29 проєкту Закону.

17. Частиною другою статті 29 проєкту Закону передбачається, що для здійснення реєстрації торговці та брокери заповнюють та подають до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами, реєстраційну форму (заява) *в електронному вигляді*. Відповідальність за достовірність даних, внесених у реєстраційну форму, несуть суб'єкти господарювання. Подання реєстраційної форми *завіряється електронним цифровим підписом* суб'єкта реєстрації.

Запропоноване положення проєкту Закону в частині використання слів «*в електронному вигляді*» не враховує термінологію Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», з системного аналізу якого можна зробити висновок, що документи готуються *в електронній або паперовій формах* (статті 8, 10 зазначеного Закону).

Щодо використання слів «*електронний цифровий підпис*» зазначаємо, що Закон України від 22 травня 2003 року № 852-IV «Про електронний цифровий підпис» *визнано таким, що втратив чинність*, відповідно до пункту 2 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 05 жовтня 2021 року № 2155-VIII «Про електронні довірчі послуги», який використовує та надає визначення терміна «*електронний підпис*».

Також проєкт Закону в частині застосування формулювання «*завіряється електронним цифровим підписом*» не враховує термінологію Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», відповідно до частини другої статті 6 якого *накладанням* електронного підпису завершується створення електронного документа.

18. Абзац четвертий частини другої статті 29 проєкту Закону в частині використання слів «*телефон*» не враховує термінологію Закону України «Про електронні комунікації», який використовує формулювання «*номери телефону*».

Відповідно до пункту 69 частини першої статті 2 зазначеного Закону *номер* – це послідовність десяткових цифр, що відповідає вимогам до структури, довжини та унікальності згідно з національним планом нумерації України та містить інформацію, необхідну для маршрутизації виклику до кінцевого (термінального) обладнання або для доступу до електронних комунікаційних мереж і послуг.

19. Частиною восьмою статті 31 проєкту Закону передбачено встановити, що порядок подання та *перевірки звітності* у сфері управління відходами упаковки *затверджується центральним органом виконавчої влади*, що забезпечує формування державної політики у сфері управління відходами.

Тобто зазначеним положенням проєкту Закону передбачається здійснення заходів контролю за звітністю у сфері управління відходами упаковки.

Зі змісту вказаної норми можна дійти висновку, що така перевірка звітності у сфері управління відходами має ознаки заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

При цьому відповідно до статті 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) здійснюється за принципом здійснення державного нагляду (контролю) *лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом*.

Отже, державний нагляд (контроль) у певній сфері господарської діяльності

здійснюється лише за наявності підстав та у порядку, передбаченому законом.

Крім того, здійснення перевірки звітності суб'єктів господарювання центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формулювання державної політики у сфері управління відходами, дублюватиме повноваження органів, які здійснюватимуть контроль за дотриманням законодавства у сфері управління упаковкою та відходами упаковки, яке передбачене положеннями статті 33 проекту Закону, а також може бути частиною заходів державного нагляду (контролю) відповідно до зазначеної статті.

20. Частиною першою статті 33 проекту Закону передбачено, що контроль за дотриманням законодавства у сфері управління упаковкою та відходами упаковки у межах своїх повноважень здійснюють:

1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів;

2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

У зв'язку із зазначеним зауважуємо, що аналіз наведеного положення свідчить про неповноту відносин щодо контролю за дотриманням законодавства у сфері управління упаковкою та відходами упаковки, а також неврахування загальних вимог до здійснення державного нагляду (контролю), що визначені статтею 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Відповідно до частини четвертої вказаної статті 4 вказаного 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.

Таким чином, положення статті 33 проекту Закону не враховують вимог частини четвертої статті 4 вказаного Закону, оскільки не містять повноважень органів державного нагляду (контролю), переліку підстав для зупинення господарської діяльності, способу та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю), а також санкцій за порушення вимог законодавства та переліком таких порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису або іншого розпорядчого документа.

21. Частиною шостою статті 34 проекту Закону запропоновано встановити, що *порядок накладення адміністративно-господарських штрафів* за порушення

законодавства у сфері управління упаковкою та відходами упаковки *визначається Кабінетом Міністрів України.*

При цьому згідно зі статтею 217 Господарського кодексу України до суб'єктів господарювання за порушення ними правил здійснення господарської діяльності застосовуються *адміністративно-господарські санкції.*

Господарські санкції застосовуються *у встановленому законом порядку* за ініціативою учасників господарських відносин, а *адміністративно-господарські санкції – уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування.*

Тобто адміністративно-господарські санкції застосовуються у встановленому законом порядку і не можуть визначатися у порядку, затвердженому Кабінету Міністрів України, як це передбачено проектом Закону.

22. Підпунктом 4 пункту 1 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону запропоновано частину першу статті 57 Закону України «Про управління відходами» доповнити новим пунктом 13 та передбачити, що особи, винні за порушення у сфері управління відходами, несуть відповідно до закону дисциплінарну, адміністративну, адміністративно-господарську, цивільну чи кримінальну відповідальність, зокрема, за здійснення господарської діяльності у сфері управління небезпечними відходами без відповідної ліцензії *або недотримання умов такої ліцензії.*

Згідно з частиною першою статті 44 Закону України «Про управління відходами» господарська діяльність з управління небезпечними відходами здійснюється суб'єктами господарювання на підставі ліцензії, що видається в порядку, встановленому Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності», з урахуванням особливостей, визначених цим Законом, та відповідно до ліцензійних умов здійснення господарської діяльності з управління небезпечними відходами.

Частиною першою статті 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановлено, що ліцензіат зобов'язаний виконувати *вимоги ліцензійних умов* відповідного виду господарської діяльності, а здобувач ліцензії для її отримання – *відповідати ліцензійним умовам.*

Крім того, зокрема, *за провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, без ліцензії чи у період зупинення дії ліцензії повністю або частково, невиконання ліцензіатом розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, суб'єкти господарювання притягаються до адміністративної відповідальності, передбаченої Кодексом України про адміністративні правопорушення.*

Отже, зі змісту наведених положень Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» можна дійти висновку, що суб'єкти господарювання, які провадять господарську діяльність у сфері управління небезпечними відходами, несуть відповідальність за здійснення такої діяльності без ліцензії, а також *недотримання ними ліцензійних умов.*

23. Підпунктом 4 пункту 3 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону пропонується внести зміни, зокрема, до абзацу третього частини першої статті 34 Закону України «Про управління відходами», згідно з якими тариф на послугу з управління побутовими відходами, а також тарифи на

збирання, перевезення, відновлення, видалення побутових відходів встановлюються виконавчим органом місцевої ради окремо за видами побутових відходів.

Водночас згідно з пунктом 13 частини другої статті 26 Закону України «Про управління відходами» (з урахуванням запропонованих проектом Закону змін) встановлення тарифів на послугу з управління побутовими відходами, а також тарифів на збирання, перевезення, відновлення, видалення побутових відходів окремо за видами побутових відходів належить до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері управління відходами.

Відповідно до підпункту 29 пункту «а» статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить встановлення тарифу на послугу з управління побутовими відходами та тарифів на збирання, перевезення, відновлення та видалення побутових відходів як окремих його складових.

Враховуючи викладене, запропоновані підпунктом 4 пункту 3 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону зміни до абзацу третього частини першої статті 34 Закону України «Про управління відходами» потребують взаємоузгодження із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

24. Аналіз проекту Закону свідчить про відсутність єдиного підходу до застосування словесних конструкцій: *«шкідливому впливу відходів упаковки на довкілля»*, *«без ризику для ... та навколишнього середовища»*, *«навколишнього природного середовища»*.

25. Проект Закону в частині вживання слів *«виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, або територіальної громади»*, *«громада»*, *«на території відповідної сільської, селищної, міської ради, об'єднаної територіальної громади»*, *«на території громади»*, *«виконавчий орган місцевої ради»*, *«голови міст, селищ, сіл та об'єднаних територіальних громад»*, *«територія відповідної ради об'єднаної територіальної громади»* потребує приведення у відповідність до термінології Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Перший заступник Міністра

Євгеній ГОРОВЕЦЬ