



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 4568 від 04.01.2021
Народні депутати України
М. Мезенцева та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про матеріали і предмети, що контактують з харчовими продуктами»

У преамбулі проекту вказано, що «цей Закон визначає правові та організаційні засади забезпечення безпечності матеріалів і предметів, призначених для контакту з харчовими продуктами у процесі їх виробництва, обігу та використання з метою забезпечення захисту здоров'я людей та інтересів споживачів». Для цього в ньому, зокрема, встановлюються: вимоги до матеріалів і предметів, що контактують з харчовими продуктами, порядок державної реєстрації речовин та процесів, які використовуються у виробництві таких матеріалів і предметів; особливості маркування, декларування відповідності та забезпечення вимогам простежуваності матеріалів і предметів, що контактують з харчовими продуктами; вимоги щодо належної виробничої практики тощо з урахуванням (як зазначено у п. 1 пояснювальної записки до проекту) відповідних положень актів ЄС, зокрема: Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 1935/2004 від 27.10.2004 щодо матеріалів та виробів, що контактують з харчовими продуктами, яким скасовуються Директиви 80/590/ЄЕС та 89/109/ЄЕС; Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 282/2008 від 17.11.2008 щодо переробленої пластмаси та виробів, призначених для контакту з харчовими продуктами. Відповідні зміни пропонується внести також до законів України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (далі – Закон), «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин».

Прийняття проекту, на думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, «сприятиме підвищенню рівня захисту здоров'я та інтересів споживачів, забезпечить прозорі умови ведення господарської діяльності у сфері виробництва та обігу харчових продуктів, предметів і матеріалів, що контактують з ними» (п. 6 пояснювальної записки до проекту).

До Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ, включений «проект Закону про матеріали та предмети, що контактують з

харчовими продуктами», відповідальним за розробку якого визначено Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, а строком подання до Верховної Ради України – лютий 2021 (п. 73 Плану).

Головне управління, розглянувши проект, вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступні зауваження та пропозиції.

1. Термінологія проекту (ст. 1 «Визначення термінів»), потребує доопрацювання. Зокрема:

1.1. Насамперед, слід звернути увагу, що у проекті відсутнє визначення ключового терміну, який згідно з його назвою визначає його предмет, і до того ж, постійно використовується у його тексті - *«матеріали і предмети, що контактують з харчовими продуктами»*.

1.2. Некоректною виглядає класифікація матеріалів і предметів, що контактують з харчовими продуктами, на «активні» та «інтелектуальні» (п. 1 та п. 8 ч. 1 ст. 1 проекту), оскільки, на нашу думку, самі по собі предмети активними чи інтелектуальними бути не можуть.

У зв'язку з цим виглядають сумнівними, зокрема, положення ч. 3 ст. 6 проекту, відповідно до якого *«активні матеріали і предмети та інтелектуальні матеріали і предмети повинні мати маркування, яке вказує, на те, що ці матеріали або предмети є активними та/або інтелектуальними»*.

1.3. Звертаємо також увагу на некоректність визначення термінів через них самих, оскільки це не розкриває їх зміст. Зокрема, йдеться про визначення поняття *«активні матеріали і предмети з компонентом вивільнення»* (п. 2 ч. 1 ст. 1 проекту), який визначається як *«активні матеріали і предмети, призначені для цільового включення компонентів...»*.

1.4. Варто також вказати, що, на нашу думку, для проекту характерно використання вузькоспеціалізованої лексики, яка ускладнює його розуміння, оскільки визначення відповідних термінів у проекті не надається. Наприклад, *«допускаються зміни у складі або органолептичних властивостях харчових продуктів, викликані активними матеріалами і предметами...»* (ч. 1 ст. 6); *«у перероблених пластикових матеріалах і предметах, може використовуватись перероблений пластик..., якщо: перероблені пластикові матеріали і предмети, вироблені з мономерів та вихідних речовин, отриманих в результаті хімічної деполімеризації пластикових матеріалів і предметів»* (п. 1 ч. 3 ст. 9); та ін.

2. На нашу думку, до складу проекту включено регулювання питань, які за своєю природою доцільніше регулювати у підзаконних нормативно-правових актах, а не у законодавчому акті. Це пояснюється тим, що закон за своєю природою є актом вищої юридичної сили, що має *регулювати найбільш важливі суспільні відносини* шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин. Зокрема, це стосується визначення у проекті: загальних вимог до активних матеріалів і предметів та інтелектуальних матеріалів і предметів (ст. 6); спеціальних вимог для окремих груп матеріалів і предметів (ст. 7), вимог до перероблених пластикових матеріалів і предметів (ст. 9); вимог до маркування матеріалів та предметів, що контактують з харчовими продуктами тощо.

3. Потребує уточнення система законодавства України, що регулює відносини у відповідній сфері. Зокрема, у ст. 2 проекту визначається, що «законодавство про матеріали і предмети, що контактують з харчовими продуктами, складається з Конституції України, цього Закону, законів України *«Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»*, *«Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин»*, *«Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів»* та інших нормативно-правових актів, виданих відповідно до них». Зокрема:

3.1. Сумнівним виглядає включення до складу вказаного законодавства Конституції України, оскільки спеціальних приписів щодо регулювання відповідних суспільних відносин у її складі немає.

3.2. На нашу думку, до законодавства України, що регулює відповідні відносини, має бути включений Закон України *«Про загальну безпечність нехарчової продукції»*, який відповідно до його преамбули встановлює правові та організаційні засади введення в обіг в Україні нехарчової продукції і забезпечення її безпечності. При цьому, серед визначених у ч. 3 ст. 2 цього Закону об'єктів, на які його дія не поширюється, не передбачено предметів та матеріалів, що контактують з харчовими продуктами. У зв'язку з цим проект також вимагає термінологічного та організаційного узгодження з цим Законом. Зокрема, у Законі України *«Про загальну безпечність нехарчової продукції»* мова йде про *«продукцію»* (*«будь-яка речовина, препарат або інший товар, виготовлений у ході виробничого процесу»*). Проте у проекті використовуються інші власні терміни, а саме: *«предмети і матеріали, що контактують з харчовими продуктами»*, *«активні»* та *«інтелектуальні предмети і матеріали, що контактують з харчовими продуктами»* тощо, які мають бути узгоджені з термінологією названого Закону.

3.3. Вважаємо також, що до відповідного законодавства належить також і Закон України *«Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»*. Зокрема, відповідно до ст. 11 останнього об'єктами державної санітарно-епідеміологічної експертизи є *«продукція, напівфабрикати, речовини, матеріали та небезпечні фактори, використання, передача або збут яких може завдати шкоди здоров'ю людей»*. Крім того, згідно з ч. 1 ст. 33 цього Закону одним із напрямів діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби є: *«встановлення санітарно-гігієнічних вимог до продукції, що виробляється з відходів, та видача гігієнічного сертифіката на неї»*. При цьому, звертаємо увагу на те, що у проекті регулюється використання *«перероблених матеріалів і предметів»* (ч. ч. 1 та 4 ст. 7), *«перероблених пластикових матеріалів і предметів»* (ст. 9). У зв'язку з цим, запропоновані у проекті зміни до ст. 1¹ цього Закону, згідно з якими його дія *не* поширюється на матеріали і предмети, що контактують з харчовими продуктами, вносять внутрішню суперечність у цей Закон.

4. У проекті не чітко визначена сфера правового регулювання. Зокрема:

4.1. Відповідно до преамбули проекту *«цей Закон визначає правові та організаційні засади забезпечення безпечності матеріалів і предметів,*

призначених для контакту з харчовими продуктами у процесі їх виробництва, обігу та використання ...». Зі змісту цього положення випливає, що йдеться про виробництво, обіг та використання *харчових продуктів*, а не матеріалів та предметів, що контактують із ними. Водночас у ч. 1 ст. 3 проекту передбачається, що «дія цього Закону поширюється на суспільні відносини *щодо матеріалів і предметів, які в готовому до використання стані відповідають одному з таких критеріїв: 1) призначені для контакта з харчовими продуктами; 2) вже контактують з харчовими продуктами та були призначені для цієї мети; 3) можуть контактувати з харчовими продуктами або переносити свої складові у харчові продукти ...».* При цьому, далі у проекті йдеться про «матеріали і предмети, *що контактують з харчовими продуктами».*

4.2 Дискусійним вбачається положення п. 2 ч. 2 ст. 3 проекту, згідно з яким «дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини *щодо: захисних покриттів або оболонки*, зокрема матеріалів, що обгортають або покривають сирні кірки, приготовані м'ясні харчові продукти або фрукти і є частиною харчового продукту та можуть бути спожиті разом з ним». При цьому, незрозуміло, чи в даному контексті маються на увазі усі «захисні покриття або оболонки» харчових продуктів, чи лише їх наведені приклади, а також те, як саме мають регулюватися відповідні суспільні відносини.

4.3. Згідно з ч. 2 ст. 20 проекту «оператори ринку... повинні впровадити системи та процедури, які дозволяють ідентифікувати потужність, з якої або до якої постачаються матеріали і предмети і, у випадку необхідності – *речовини або продукцію, які підпадають під сферу дії цього Закону»*, тобто, дія вказаної статті (а, отже, і Закону) поширюється також і на «*речовини і продукцію»*, а не лише на «матеріали і предмети», як це визначено у преамбулі і ст. 3 проекту.

5. Частина положень проекту не кореспондується з положеннями чинного законодавства, що порушує принцип його системності, що може ускладнити реалізацію відповідних положень, у тому числі правозастосовчу практику. Зокрема:

5.1. Віднесення до повноважень Кабінету Міністрів України «*затвердження санітарних заходів та прийняття рішення про вжиття санітарних заходів, у випадках передбачених цим Законом»* (п. 2 ч. 1 ст. 4 проекту), не узгоджується із чинним п. 50 ч. 1 ст. 1 Закону, відповідно до якого *об'єктами санітарних заходів є харчові продукти, допоміжні матеріали для переробки, предмети та матеріали, що контактують з харчовими продуктами, які (санітарні заходи) відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону розробляються, переглядаються та затверджуються «центральним органом виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, або центральним органом виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів»*, у межах їх повноважень.

5.2. Частина 2 ст. 17 проекту, у якій визначається інформація, яка не може бути конфіденційною, має бути узгоджена з положеннями ст. 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Зазначимо, що відповідно до абз. 4 ч. 1 цієї статті інформація про «джерела, фактори, матеріали,

речовини, продукцію..., які можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей» відноситься до екологічної інформації, щодо якої має бути «забезпечення вільного доступу» (п. «д» ч. 2 ст. 25¹ цього Закону).

6. Положення проекту щодо «державної реєстрації» у сфері виробництва, обігу та використання матеріалів і предметів, що контактують з харчовими продуктами, не узгоджуються між собою, що створює внутрішні суперечності у ньому. Зокрема:

6.1. Насамперед, зауважимо, що у проекті однозначно не визначено, що підлягає державній реєстрації – «об'єкти» (п. 2 ч. 2 ст. 4; ч. ч. 3-9 ст. 10; ст. ст. 12-13; ч. ч. 3-8 ст. 15) та (чи) «речовини та процеси» (назва розділу III; ч. ч. 1-2 ст. 10; ст. 14; ч. ч. 1-2 ст. 15), що використовуються у виробництві матеріалів і предметів, що контактують з харчовими продуктами.

6.2. У частині 1 ст. 12 проекту передбачено, що для здійснення державної реєстрації об'єктів заявник подає одночасно такі документи як «реєстраційне досьє об'єкту» та «резюме реєстраційного досьє об'єкту». Однак, на наш погляд, принципова відмінність між зазначеними документами відсутня, так як зміст кожного з них зводиться до характеристики об'єктів.

6.3. Дискусійною виглядає доцільність подання «експертного звіту безпечності відповідного об'єкта», який надається «за результатами наукової (експертної) оцінки, проведеної уповноваженою установою» (ст. ст. 12-13 проекту), оскільки згідно з ч. 6 ст. 12 проекту рішення про державну реєстрацію об'єкта або про відмову в такій реєстрації може не збігатися з рекомендацією, що міститься в експертному звіті про безпечність цього об'єкту. Причому у разі, якщо таке рішення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, не збігається з вказаною рекомендацією, названий орган центральний виконавчої влади лише повинен мотивувати у відповідному рішенні свою незгоду з такою рекомендацією, не підтверджуючи її, наприклад, іншим експертним звітом.

6.4. Не узгоджуються між собою запропоновані у проекті зміни до ст. 29 та до ст. 31 Закону. Так, у змінах до п. 5 ч. 2 ст. 29 Закону із об'єктів державної реєстрації виключаються «допоміжні матеріали для переробки...». Проте у ст. 31 Закону положення щодо особливостей державної реєстрації таких матеріалів залишаються.

7. Положення проекту, згідно з якими оператору ринку надається «виключне право» на використання процесу переробки пластику з дня прийняття центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, рішення про державну реєстрацію процесу переробки пластику, а інші оператори ринку можуть використовувати зареєстрований процес переробки пластику *лише на підставі дозволу (ліцензії), наданого оператором ринку, який має виключне право на його використання* (ч. 6 ст. 14, ч. 2 ст. 15), закладають умови для створення монополії на відповідному сегменті ринку, що може негативно позначитися на ньому. При цьому, зауважимо, що у проекті не йдеться про реєстрацію набуття оператором ринку права інтелектуальної власності на процес переробки пластику.

8. Окремі приписи проекту потребують уточнення, оскільки без цього їх практична реалізація буде ускладнена.

8.1. У п. 4 ч. 1 ст. 18 проекту зазначається, що матеріали і предмети, які на момент їх реалізації не контактують з харчовими продуктами, повинні супроводжуватись *інформацією*, «що забезпечує простежуваність матеріалів і предметів», однак залишається невизначеним зміст цієї «інформації».

8.2. Відповідно до ч. 2 ст. 20 проекту «оператори ринку, беручи до уваги технічні можливості потужності, повинні впровадити *системи та процедури*, які дозволяють ідентифікувати потужність, з якої або до якої постачаються матеріали і предмети...». Водночас у розділі V (ст. ст. 21-24 проекту), визначаються лише вимоги «належної виробничої практики», яка включає в себе, у тому числі «систему забезпечення якості» та «систему контролю якості», але не зазначається про будь-які «процедури», які повинні впровадити оператори ринку.

8.3. Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 23 проекту система контролю якості має: «визначати *коригувальні заходи* для усунення будь-якої невідповідності щодо виконання вимог належної виробничої практики», однак зміст таких «коригувальних заходів» не розкривається.

9. Частина змін, які пропонується внести до Закону, не виглядають такими, що спрямовані на вдосконалення правового регулювання відповідних суспільних відносин, а деякі з них – *не стосуються предмета правового регулювання проекту*.

9.1. Вважаємо, що визначення терміну «простежуваність» (п. 74 ч. 1 ст. 1 Закону) доцільно залишити у чинній редакції, яка виглядає більш юридично змістовною («*можливість ідентифікувати оператора ринку, час, місце, предмет та інші умови поставки (продажу або передачі), достатні для встановлення походження харчових продуктів, тварин, призначених для виготовлення харчових продуктів, матеріалів, що контактують з харчовими продуктами, або речовин, що призначені для включення, або очікується, що вони будуть включені в харчові продукти, на всіх стадіях виробництва, переробки та обігу*»). Новому ж визначенню цього терміну притаманна нечіткість та абстрактність мови («*можливість відслідкувати харчові продукти, корми, тварин, призначених для виробництва харчових продуктів, або речовини, що призначені для включення, або очікується, що вони будуть включені до харчових продуктів, на всіх стадіях виробництва, переробки та обігу*»), що ускладнить його розуміння.

9.3. Головне управління звертає увагу, що виключення з ч. 2 ст. 62 Закону п. 1, який передбачає, що адміністративними послугами у сфері безпечності харчових продуктів є: державна реєстрація: «новітніх харчових продуктів; харчових добавок; ароматизаторів, за виключенням окремої групи ароматизаторів, визначених центральним органом виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я; ензимів; допоміжних матеріалів для переробки та матеріалів, що контактують з харчовими продуктами, які вперше вводяться в обіг та/або вперше

використовуються на території України; вод природних мінеральних» не відноситься до предмету проекту.

Це зауваження стосується і змін, які вносяться до п. 37 ст. 1 та ст. 39 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», оскільки вони стосуються сфери рибальства та аквакультури (рибництва), що не є предметом правового регулювання проекту.

10. Проект вимагає техніко-юридичного та редакційного доопрацювання. Так, у проекті вживаються скорочення словосполучень, таких як: «матеріали та предмети» (ст. ст. 9, 16, 18, ін.), «документація» (ст. 24), «державна реєстрація» (ч. 1 ст. 17), але відповідні посилання на їх запровадження відсутні.

Крім цього, до загальних недоліків проекту слід віднести стиль викладення його положень, який більш притаманний для програмних документів, постанов Уряду. Слід наголосити, що відповідно до правил законодавчої техніки текст проекту має викладатися стисло, державною діловою мовою.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Я. Салміна



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/67107 від 26.02.2021



410926