



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

---

До реєстр. № 4407  
(друге читання)

### ЗАУВАЖЕННЯ

**до проекту Закону України про внесення змін до деяких  
законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки  
(реєстраційний № 4407)**

У Головному юридичному управлінні проведено експертизу підготовленого до другого читання Комітетом Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки і зазначається таке.

Законопроект містить низку позитивних змін, як-то: визначення зобов'язання суб'єкта господарювання самостійно призупиняти діяльність виробництва (експлуатацію обладнання), на якому виникла аварія; скасування декларації безпеки на об'єктах підвищеної небезпеки із заміною її на звіт про заходи безпеки на таких об'єктах, який готується за спрощеною процедурою, та надання громадськості доступу до нього, удосконалення процедури надання інформації після нещасного випадку на об'єктах підвищеної небезпеки.

Разом із тим, законопроект містить низку положень, що не відповідають Конституції та законам України та не враховують правової позиції Конституційного Суду України.

1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1 Конституції України).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України). Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України).

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава

відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3 Конституції України).

Статтею 16 Основного Закону України визначено обов'язок держави із забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, а відтак – і забезпечення її національних інтересів.

Натомість у законопроекті не додержано низку зазначених вище конституційних приписів і, зокрема, вимоги правової визначеності закону (недвозначність, внутрішня узгодженість нормативних положень та відсутність суперечностей з іншими законами), що є порушенням проголошеного Конституцією України принципу верховенства права (стаття 8) та визнання України правовою державою (стаття 1). Це стосується, зокрема, таких положень законопроекту:

1) змінами до пункту 43 частини першої статті 2 Кодексу цивільного захисту України пропонується слова "потенційно небезпечних об'єктах, а також у суб'єктів господарювання" замінити словом "об'єктах". У зв'язку з такими змінами редакція поняття "техногенна безпека" матиме такий вигляд: *"техногенна безпека – відсутність ризику виникнення аварій та/або катастроф на об'єктах, що можуть створити реальну загрозу їх виникнення"*. Проте змінами чітко не визначається, що ж саме мається на увазі під поняттям "об'єкти, що можуть створити реальну загрозу їх виникнення", а так само не впливає і потенційний зв'язок таких об'єктів із об'єктами підвищеної небезпеки;

2) змінами до статті 1 Закону України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" вводиться термін *"оператор – юридична особа або фізична особа - підприємець, яка експлуатує (планує експлуатувати) хоча б один об'єкт підвищеної небезпеки"*. Інші зміни до цього ж Закону передбачають заміну терміна "суб'єкт господарської діяльності" на термін "оператор" (зміни до статті 8 Закону). Разом із цим Законом вносяться зміни до статті 9, де вжито термін "суб'єкт господарювання", на якого покладається обов'язок ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки. Відтак, Закон України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" з урахуванням внесених змін міститиме одночасно терміни "оператор", "суб'єкт господарської діяльності" та "суб'єкт господарювання", а отже термінологічне оновлення тексту Закону здійснено у проекті не системно;

3) змінами до статті 10 Закону України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" визначається обов'язок оператора перед прийняттям в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта підвищеної небезпеки підготувати і надати територіальному органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, за місцезнаходженням такого об'єкта звіт про заходи безпеки на об'єкті підвищеної небезпеки, який він експлуатує. Проте ні Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності", ні пропоновані до нього законопроектом зміни такого обов'язку оператора не визначають.

2. Окремими положеннями законопроекту (підпункти 6-9 пункту 2 розділу I проекту) до відання територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, віднесені повноваження щодо державного контролю (нагляду) в сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, зокрема стосовно витребування інформацій та документів у суб'єктів господарювання, які експлуатують об'єкти підвищеної небезпеки, перевірки відомостей про заходи безпеки на відповідних об'єктах, інформування зазначених органів у разі виникнення аварії на об'єктах підвищеної небезпеки тощо.

Натомість, згідно з частиною першою статті 13 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" повноваження з утворення, ліквідації, реорганізації територіальних органів міністерства:

як юридичних осіб публічного права належать до компетенції Кабінету Міністрів України, що здійснюються ним за поданням міністра;

як структурних підрозділів апарату міністерства належать до компетенції міністра як керівника міністерства, що здійснюються ним за погодженням з Кабінетом Міністрів України.

Тому, в разі виникнення вмотивованої потреби відповідно до пункту 9 статті 116 Конституції України, за яким роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади спрямовує і координує Кабінет Міністрів України, територіальні органи міністерства можуть бути ліквідовані Урядом України або відповідним міністром за погодженням з ним.

Відтак, в тексті законопроекту слова "територіальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту" в усіх відмінках і числах слід замінити словами "центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, або його територіальний орган (у разі його утворення)" у відповідному відмінку і числі.

Крім того зазначаємо, що забезпечення нормативно-правового регулювання віднесено до повноважень міністерства, а не територіального органу центрального органу виконавчої влади (пункт 1 частини першої статті 7 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади").

У зв'язку з цим, у новому абзаці шостому частини першої статті 8 Закону України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" (підпункт 6 пункту 2 розділу I проекту) слова "за встановленою ним формою" слід виключити, доповнивши при цьому зазначену статтю частиною другою такого змісту:

"Порядок та форма подання інформації, передбаченої абзацом шостим частини першої цієї статті, затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту".

3. Змінами до статті 1 Закону України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" пропонується термін "об'єкт підвищеної небезпеки" викласти в

редакції, за якою цей об'єкт визначається як *"цілісний майновий комплекс підприємства, що включає будь-які будівлі, виробництва (цехи, відділення, виробничі ділянки), окреме обладнання та джерела небезпеки, розташовані в межах території такого об'єкта, який за результатами ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки вважається об'єктом підвищеної небезпеки відповідного класу"*.

У зв'язку з цим зауважуємо, що і Господарський кодекс України, і Цивільний кодекс України оперує поняттям "єдиний майновий комплекс підприємств".

Так, відповідно до статті 191 Цивільного кодексу України підприємство є єдиним майновим комплексом, що використовується для здійснення підприємницької діяльності (частина перша); до складу підприємства як єдиного майнового комплексу входять усі види майна, призначені для його діяльності, включаючи земельні ділянки, будівлі, споруди, устаткування, інвентар, сировину, продукцію, права вимоги, борги, а також право на торговельну марку або інше позначення та інші права, якщо інше не встановлено договором або законом (частина друга).

Крім цього, застосування поняття "єдиний майновий комплекс підприємств", яким у кодексах було замінено поняття "цілісний майновий комплекс підприємств", є притаманним для єдиних майнових комплексів державного сектора економіки, а також єдиних майнових комплексів, що є комунальною власністю (стаття 287 Господарського кодексу України).

Відтак, пропонуємо визначення терміна "об'єкт підвищеної небезпеки" привести у відповідність до вищезгаданих кодексів, визначивши під таким об'єктом перелік майна, включаючи земельні ділянки, будівлі, споруди, устаткування, інвентар, сировину, продукцію підприємств, що здійснюють діяльність, пов'язану із ризиками техногенного характеру, що виникають під час експлуатації джерел небезпеки.

4. Змінами до статті 5 Закону України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" передбачено виключення двох абзаців з частини першої та доповнення її двома новими частинами, згідно з якими:

"центрального орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, є компетентним органом у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки» (частина друга);

центрального орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, наділяється низкою повноважень (зокрема, щодо «організації взаємодії між центральними органами виконавчої влади у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки»).

Такий законодавчий підхід викликає низку зауважень як щодо змісту, так і щодо нормотворчої техніки, використаної при внесенні змін до цієї статті, зокрема:

1) в інших положеннях законопроекту поруч з терміном «компетентний орган» вживається також термін «центрального орган виконавчої влади, що

реалізує державну політику у сфері цивільного захисту», а, отже, термінологічне оновлення тексту закону здійснено у проекті не системно;

2) зміст терміну «організація взаємодії» (абзац другий частини третьої статті 5 Закону в редакції проекту) охоплюється терміном «координація». Відтак, повноваження щодо організації взаємодії між центральними органами виконавчої влади у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, не може бути віднесено до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, оскільки згідно з пунктом 9 частини першої статті 116 Конституції України воно віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України;

3) чинна частина перша статті 5 Закону України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" містить перелік повноважень, однакових для всіх рівнів центральних органів виконавчої влади у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки. Однак, доповнюючи зазначену статтю новою частиною третьою, що міститиме повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, слід також відповідним чином змінити і частину першу цієї статті (з метою уникнення неоднозначності застосування та дублювання повноважень), передбачивши в ній, зокрема, повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, одночасно узгодивши її зі статтею 17 Кодексу цивільного захисту України. При цьому звертаємо також увагу на те, що серед повноважень, що містяться у чинній частині першій статті 5 Закону, передбачено, зокрема, повноваження щодо:

«здійснення державного регулювання і контролю у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки;

здійснення відповідного нормативного регулювання у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки».

Оскільки ні з тексту чинного Закону, ні з тексту законопроекту не зрозуміло, чим «державне регулювання» відрізняється від «відповідного нормативного регулювання», звертаємо увагу на необхідність узгодження зазначених положень чинного Закону з пунктом 1 частини першої статті 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». З цією метою абзаци перший – третій частини першої статті 5 пропонується викласти в такій редакції:

«До повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, належить:

здійснення державного контролю у сфері діяльності, пов'язаній з об'єктами підвищеної небезпеки;

забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері діяльності, пов'язаній з об'єктами підвищеної небезпеки»;

4) перелік повноважень, що міститься у новій частині третій статті 5 (в редакції проекту), не узгоджено з переліком повноважень, що містяться у статті 18 Кодексу цивільного захисту України («Повноваження інших центральних органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту»), до якої відповідні зміни не вносяться.

Таким чином запропоновані проектом зміни до зазначених положень законодавчих актів є несистемними, не узгоджуються з частиною другою статті 19 Конституції України, наведеними вище положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

5. Змінами до статті 16 Закону України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" передбачається заміна терміна *"суб'єкт господарської діяльності"* терміном *"оператор"* у відповідному відмінку.

За таких змін редакція тексту статті 16 матиме такий зміст *"шкода (в тому числі моральна), заподіяна фізичним чи юридичним особам внаслідок аварії, що сталася на об'єкті підвищеної небезпеки, незалежно від вини оператора, у власності або у користуванні якого перебуває об'єкт підвищеної небезпеки, відшкодовується оператором цим особам у повному обсязі, крім випадків, коли аварія виникла внаслідок непереборної сили або з умислу потерпілого"*.

Наведена редакція фактично є конкретизацією положень статті 1187 ЦК України. Однак, за змістом частини другої статті 1187 ЦК України **"шкода, завдана джерелом підвищеної небезпеки, відшкодовується особою, яка на відповідній правовій підставі (право власності, інше речове право, договір підлягу, оренди тощо) володіє транспортним засобом, механізмом, іншим об'єктом, використання, зберігання або утримання якого створює підвищену небезпеку"**.

При цьому згідно з частиною п'ятою статті 1187 ЦК України **"особа, яка здійснює діяльність, що є джерелом підвищеної небезпеки, відповідає за завдану шкоду, якщо вона не доведе, що шкоди було завдано внаслідок непереборної сили або умислу потерпілого"**.

Крім того, частиною другою статті 4 ЦК України визначено, що основним актом цивільного законодавства України є Цивільний кодекс України; актами цивільного законодавства є також інші закони України, які приймаються відповідно до Конституції України та цього Кодексу (далі – закон); якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, який регулює цивільні відносини інакше, ніж цей Кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до Цивільного кодексу України. Поданий законопроект розглядається

Верховною Радою України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до Цивільного кодексу України.

Відтак, наведене положення законопроекту носить фрагментарний характер та не узгоджується з положенням статті 1187 ЦК України. А тому, враховуючи, що ЦК України є основним актом законодавства, що встановлює загальні засади відповідальності за шкоду, завдану джерелом підвищеної небезпеки, та з метою дотримання єдиного підходу щодо правового регулювання цих відносин пропонуємо наведене положення викласти у такій редакції:

"Шкода, завдана фізичним чи юридичним особам внаслідок аварії, що сталася на об'єкті підвищеної небезпеки, відшкодовується оператором, який на відповідній правовій підставі володіє об'єктом підвищеної небезпеки, якщо він не доведе, що шкоду було завдано внаслідок непереборної сили або умислу потерпілого".

6. Змінами до статті 14 Закону України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" визначено, що *"порядок розслідування аварій на об'єктах підвищеної небезпеки визначається Кабінетом Міністрів України"*.

Однак наведене суперечить конституційним засадам застосування відповідальності.

Так, відповідно до 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.

Виключно законами України встановлюються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (пункт 22 частини першої статті 92 Конституції України).

Водночас враховуючи, що розслідування аварій на об'єктах підвищеної небезпеки фактично є складовою процесу притягнення/не притягнення до відповідальності та сукупністю дій органу державної влади і його посадових осіб, то порядок такого розслідування має визначатися законом.

Крім того, з огляду на той факт, що законопроектом не визначено орган розслідування та його повноваження, то запропоноване положення також не враховує правової позиції Конституційного Суду України, за змістом якої неповнота законодавчого регулювання притягнення юридичних осіб до відповідальності не відповідає конституційному визначенню України як правової держави (пункт 5 мотивувальної частини Рішення від 30 травня 2001 року за №7-рп/2001).

Відтак, якщо у законопроекті йдеться про процедуру встановлення обставин, які призвели до аварії, що не стосується безпосередньо процесу притягнення/не притягнення до відповідальності за шкоду, завдану джерелом підвищеної небезпеки, то у законопроекті слід навести дефініцію терміна "розслідування аварії".

7. Положення пунктів 1 та 3 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" законопроекту свідчать про відсутність достатніх і завершених механізмів для реалізації положень Закону у разі його прийняття, оскільки виконання норм майбутнього Закону ставиться у залежність від прийняття відповідних підзаконних актів.

Крім цього, відповідно до пункту 4 цього розділу законопроекту Кабінету Міністрів України доручається у 2022 році поінформувати Верховну Раду України про стан виконання цього Закону.

Підтримуючи необхідність запровадження повноцінного парламентського контролю щодо ефективності впровадження прийнятих законів, звертаємо увагу, що Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України як органи державної влади мають діяти відповідно до частини другої статті 19 Конституції України (лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України).

Наразі статтею 15 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" передбачено, що "порядок... відстеження результативності та перегляду законів, що регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, визначаються законом про Регламент Верховної Ради України з урахуванням вимог цього Закону". А згідно зі статтею 16 цього ж Закону "Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України інформацію про здійснення державної регуляторної політики в системі органів виконавчої влади. Щорічні звіти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх опублікування в газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр".

Однак натеper ні Регламентом Верховної Ради України, ні Законом України "Про Кабінет Міністрів України" не визначено строки, порядок, критерії та наслідки здійснення Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України оцінки стану виконання закону, а також процедуру подання та розгляду відповідних звітів.

Відтак, ефективне впровадження положення, передбаченого пунктом 4 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" законопроекту, можливе за умови внесення відповідних змін до згаданих законодавчих актів.

8. Проект потребує доопрацювання з урахуванням вимог нормопроектної техніки. Зокрема:

1) змінами до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" (пункт 3 розділу I законопроекту) статтю 2 пропонується доповнити частиною одинадцятою. Проте чинна редакція статті 2 цього Закону вже містить частину одинадцяту. У зв'язку з цим, слово "одинадцятою" слід виключити;

2) у Законі України "Про регулювання містобудівної діяльності" (підпункт 2 пункту 4 розділу I законопроекту) частину сьому статті 39 після



абзацу п'ятого пропонується доповнити новим абзацом. Оскільки за своїм змістом зазначений абзац також є підставою для відмови у видачі сертифіката (перелік яких зазначений у частині сьомій вказаної норми Закону), то він має бути пронумерованим, а саме: "5) неврахування суб'єктом господарювання...".

Також положення законопроекту, які містять зміни, викладені шляхом заміни слів, потребують приведення у відповідність до вимог пункту 3 Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах» від 8 лютого 2021 № 19, згідно з яким комітетам Верховної Ради України рекомендовано при поданні на розгляд Верховної Ради України проектів про внесення змін до законодавчих актів України викладати такі зміни як нові редакції відповідних статей, їх частин, пунктів, підпунктів (йдеться про зміни до Кодексу цивільного захисту України, зокрема до пункту 6 частини першої статті 18, пункту 3 частини першої статті 19).

Зважаючи на обсяг та характер висловлених зауважень, пропонуємо законопроект доопрацювати з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

Заступник Керівника  
Головного юридичного управління

С. МІШУРА



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: МІШУРА СВІТЛАНА ІВАНІВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000144D2C001DC62502  
Дійсний до: 22.03.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 07/02-2021/195081 від 14.06.2021



545536