

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких
законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки»

1. Резюме

Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки» розроблено Державною службою України з надзвичайних ситуацій з метою гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу у сфері безпеки об'єктів підвищеної небезпеки.

2. Проблема, яка потребує розв'язання

Аналіз положень законодавства України у визначеній сфері свідчить, що вони відповідають вимогам Директиви 2012/18/ЄС (ступінь відповідності – високий) та міжнародним стандартам, оскільки, починаючи з 2001 року, Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» (далі – Закон про ОПН) розроблявся з урахуванням вимог Директиви Ради 96/82/ЄС від 9 січня 1996 року і надалі до нього також вносилися відповідні зміни.

У зв'язку із внесенням Директивою 2012/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 4 липня 2012 року про контроль загроз виникнення значних аварій, пов'язаних із використанням небезпечних речовин (далі – Директива Севезо III), 1 червня 2015 року змін до Директиви Ради 96/82/ЄС (Офіційний вісник ЄС, L 197, 24 липня 2012 року, с. 1 – 37) та скасуванням її виникла потреба у перегляді відповідних положень чинного законодавства у зазначеній сфері.

Під час опрацювання Закону про ОПН виявлено певні невідповідності його положень положенням Директиви Севезо III.

Отже, на сьогодні Закон про ОПН є єдиним законодавчим актом у сфері діяльності ОПН, який, у свою чергу, з урахуванням курсу України на європейську інтеграцію відповідно до постанови Верховної Ради України від 13 березня 2014 р. № 874 «Про підтвердження курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та першочергові заходи у цьому напрямі» потребує внесення змін, а розроблення проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки» є єдиним шляхом досягнення мети.

3. Суть проєкту акта

У цілому проєкт акта спрямовано на:
упорядкування процедури віднесення об'єктів до ОПН (ідентифікації);
зменшення адміністративного тиску на суб'єкти господарювання шляхом скасування погоджень плану локалізації та ліквідації аварій (далі – План) і передачі функцій із забезпечення безпеки та захисту населення за межами ОПН на місцеві органи виконавчої влади;

визначення компетентного органу та його повноважень щодо надання інформації державам – членам ЄС, які можуть постраждати від аварій з транскордонними наслідками на підприємствах вищого рівня небезпеки, та одержання аварійного оповіщення у разі аварії на ОПН в інших державах – членах ЄС;

удосконалення механізму координації між відповідними органами нагляду з урахуванням повноважень компетентного органу;

зобов'язання суб'єкта господарювання самостійно призупиняти діяльність виробництва (експлуатацію обладнання), на якому виникла аварія;

скасування декларації безпеки на об'єкті підвищеної небезпеки із заміною її на звіт про заходи безпеки на об'єктах підвищеної небезпеки, який готується за спрощеною процедурою, та надання громадськості доступу до нього;

удосконалення процедури надання інформації після нещасного випадку на ОПН;

гармонізацію законодавства України із законодавством Європейського Союзу у сфері безпеки об'єктів підвищеної небезпеки.

У законопроекті виключено термін «потенційно небезпечні об'єкти», оскільки чинний Закон про ОПН, крім терміна «об'єкт підвищеної небезпеки», містить майже ідентичний термін «потенційно небезпечний об'єкт». Одночасно з метою імплементації Директиви Севезо III доопрацьовано інші терміни, оскільки відсутність цих термінів і неточне їх тлумачення порушують деякі процедури належності об'єктів до ОПН. З цього питання також внесено зміни до Кодексу цивільного захисту України.

На сьогодні суб'єкти господарювання в порядку реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру розробляють план локалізації і ліквідації аварій для ОПН, навіть якщо наслідки аварії вийшли за межі цього об'єкта. При цьому місцеві органи виконавчої влади відповідно до чинного Закону про ОПН не забезпечують планування та реагування на небезпеку у разі виникнення аварії на ОПН. Так, згідно зі статтею 11 Закону про ОПН суб'єкт господарювання повинен розробляти План за всіма заходами, навіть такими, що виходять за межі об'єкта та не належать до обов'язків суб'єкта господарювання. Таким чином, законодавство покладає на суб'єкта господарювання відповідальність за забезпечення захисту населення за межами ОПН без урахування того, що суб'єкт господарювання не може забезпечити такий захист.

У законопроекті запроваджено розподіл ОПН на три класи відповідно до чинного законодавства з метою розмежування вимог з урахуванням класу небезпеки та встановлення конкретних вимог до кожного класу ОПН.

Такий підхід дозволяє врахувати вимоги Директиви Севезо III не тільки для об'єктів, аварія на яких може становити значну загрозу, у тому числі на транскордонному рівні (1 і 2 класи ОПН), але й врахувати вимоги національного законодавства для об'єктів, на яких можуть виникнути значні аварії, що можуть загрожувати безпеці населення на території України (3 клас).

Наприклад, у Франції прийнято 5 класів небезпеки ОПН. До кожного класу таких ОПН встановлено різні рівні відповідальності суб'єкта та окремі вимоги щодо необхідності розроблення заходів реагування. Це дозволяє забезпечити по кожному класу ОПН відповідний рівень втручання державних органів та застосувати конкретні умови для контролю за діяльністю суб'єктів господарювання.

Враховуючи, що в законодавстві України наведено лише узагальнений перелік органів державного нагляду, до повноважень яких віднесено питання здійснення державного нагляду за об'єктами підвищеної небезпеки, але не визначено конкретний орган (компетентний орган), уповноважений здійснювати координацію дій інших органів з метою запобігання надзвичайним ситуаціям, а також надсилати аварійне оповіщення та інформацію у разі транскордонного впливу аварії в Україні і одержувати аварійні оповіщення та інформацію у разі аварії на ОПН в іншій державі, що є окремою вимогою Директиви Севезо III, у законопроекті запропоновано визначити компетентним органом Державну службу України з надзвичайних ситуацій.

На сьогодні має місце проблема вжиття заходів реагування стосовно зупинення роботи об'єкта підвищеної небезпеки або окремого обладнання (установки), на якому сталася аварія, оскільки на законодавчому рівні не наведено вичерпних вимог щодо дій органів державного нагляду із заборони експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки у цьому випадку. Так, законодавством визначено, що заборона експлуатації можлива тільки за рішенням адміністративного суду, що не дозволяє негайно заборонити діяльність підприємства у разі виникнення серйозних недоліків, що можуть призвести до аварії та загибелі людей.

Крім цього, у разі виникнення аварії процедура призупинення експлуатації обладнання або діяльності виробництва, на якому виникла аварія, дуже складна і передбачає зайве втручання органів державного нагляду та інших державних органів у діяльність суб'єкта господарювання.

Враховуючи це, у статті 14 законопроекту передбачено обов'язок суб'єкта господарювання самостійно припинити експлуатацію обладнання, на якому виникла аварія, а в статті 15 упорядковано процедуру надання інформації та право громадян на одержання інформації про об'єкти підвищеної небезпеки.

4. Вплив на бюджет

Фінансово-економічні розрахунки впливу реалізації акта на надходження до державного та/або місцевих бюджетів проведено відповідно до Методики проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проекту акта Кабінету Міністрів України та законопроекту, що вноситься в порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 21.03.2018 № 428, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України від 11 квітня 2018 р. за № 297/14988, і наведено в додатку 1 до пояснювальної записки. Прийняття законопроекту не передбачає додаткових фінансових

витрат з державного та місцевих бюджетів.

5. Позиція заінтересованих сторін

Проект акта вносився на громадське обговорення відповідно до вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (Офіційний вісник України, 2010 року, № 84, стаття 2945), шляхом розміщення його на офіційному сайті ДСНС.

6. Прогноз впливу

Реалізація законопроекту сприятиме підвищенню ефективності державного регулювання у сфері діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, і зниженню рівня ризику виникнення значних аварій на ОПН. Прогноз впливу реалізації акта на ключові інтереси заінтересованих сторін наведено в додатку 2 до пояснювальної записки.

7. Позиція заінтересованих органів

Законопроект потребує погодження з Міністерством фінансів України, Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерством енергетики України, Міністерством розвитку громад та територій України, Державною службою України з питань праці, Міністерством охорони здоров'я України, Державною регуляторною службою України та Міністерством юстиції України.

8. Підстава розроблення проєкту акта

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки» має забезпечити виконання пункту 1764 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106, щодо імплементації Директиви Севезо III.

Тимчасово виконуючий обов'язки
Голови Державної служби України
з надзвичайних ситуацій


Олег МЕЛЬЧУЦЬКИЙ

_____ 2020 р.