**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України «Про внесення змін до деяких**

**законодавчих актів України щодо регулювання обігу рослин**

**коноплі в промислових, медичних та наукових цілях»**

Поданий законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання обігу конопель в медичних цілях, науковій та науково-технічній діяльності» реєстр. № 5596 від 02.06.2021. У законопроекті пропонується внести зміни до Основ законодавства України про охорону здоров'я, законів України
«Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» (далі – Закон), «Про ліцензування видів господарської діяльності»,що мають метою, як зазначається у пояснювальній записці до нього, «утворення в Україні контрольованого обігу рослин коноплі для промислового, медичного та наукового застосування з урахуванням кращого міжнародного досвіду» (п. 2).

Положеннями проекту розширюється термінологія зазначених вище актів законодавства (поняттями «медична практика», «рослини коноплі», «рослини коноплі для промислових цілей», «рослини коноплі для медичних та наукових цілей», «продукція з рослин коноплі для медичних та наукових цілей», «обіг рослин коноплі для медичних та наукових цілей»), а також передбачається встановити, що: «рослини коноплі для промислових цілей не відносяться до наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів»; «для культивування рослин коноплі для промислових цілей дозволяється використовувати добазове, базове та сертифіковане насіння, яке відповідає вимогам Закону України «Про насіння і садивний матеріал»»; «культивування рослин роду коноплі для медичних та наукових цілей здійснюється:
а) з використанням кондиційного і репродуктивного насіння (насіннєвого матеріалу) рослин коноплі, внесених до Реєстру сортів рослин України, відповідно не нижче першої та другої репродукції (конопель). б) в умовах закритого ґрунту» та ін.

Законопроект на момент його внесення до Верховної Ради України не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на
2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ.

Головне управління, розглянувши законопроект у стислий термін, висловлює щодо нього такі зауваження і пропозиції.

**1.** Відповідно до Єдиної конвенції про наркотичні засоби 1961 року з поправками, внесеними до неї у відповідності до Протоколу 1972 року про поправки до Єдиної конвенції про наркотичні засоби 1961 року[[1]](#footnote-1) Сторони визнали, що застосування наркотичних засобів в медицині продовжує бути необхідним для полегшення болю і страждань і що повинні бути вжиті належні заходи для задоволення потреб в наркотичних засобах для таких цілей (преамбула). Конвенція передбачає створення списків наркотичних засобів «Список I», «Список II», «Список III» і «Список IV». Наркотичні засоби, контрольовані відповідно до Конвенції 1961 року включені до Списку I або Списку II в залежності від співвідношення меж їх терапевтичної корисності і наркотичним потенціалом. До Списку I включаються наркотичні засоби, що підпадають під стандартний режим контролю, встановлений Конвенцією 1961 року, в той час як до Списку II - наркотичні засоби, які, як вважається, мають менший наркотичний потенціал і більш широко використовуються в медицині. Крім того, до Списку III поміщаються препарати, які містять включені в списки I і II наркотичні засоби і які призначаються для законного медичного використання, а в Список IV поміщаються окремі наркотичні засоби зі Списку I, які, як вважається, характеризуються особливо небезпечними властивостями і мають обмежене терапевтичне застосування або не мають такого[[2]](#footnote-2). Канабіс та смола канабіса були включені до Списку ІV.

Крім цієї Конвенції, міжнародну систему контролю над наркотичними засобами та психотропними речовинами складають також Конвенція ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин[[3]](#footnote-3) та Конвенція ООН про психотропні речовини від 21.02.1972[[4]](#footnote-4). Системи контролю, що передбачають вказані конвенції, покликані забезпечити наявність наркотичних засобів і психотропних речовин для законного їх використання в медичних або наукових цілях, проте запобігти незаконному їх обігу.

Конвенцією ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин передбачено, що держави-учасниці вживають необхідних засобів для запобігання незаконного поширення речовин, що використовуються для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин (ч. 1 ст. 12), зокрема, здійснюють з цією метою контроль за підприємствами, які виробляють і розповсюджують такі речовини або беруть участь у такому виготовленні чи розповсюдженні (пп. «і» п. «b» ч. 7 ст. 12), та можуть вживати більш суворі заходи, ніж ті, які передбачені цією Конвенцією, якщо, такі заходи, на їх думку, є доцільними або необхідними для запобігання або припинення незаконного обігу (ст. 24).

Такі підходи відображені й в законодавстві України. Зокрема, Законом України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» (далі – Закон) передбачено, що на території України встановлюються заходи контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, які передбачають: ліцензування видів діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; запровадження системи дозволів у цій сфері; визначення щорічної потреби України в наркотичних засобах, психотропних речовинах на підставі розрахункової потреби в цих засобах і речовинах для медичних, наукових, промислових цілей та інших цілей, передбачених цим Законом; застосування заборон та обмежень щодо обігу окремих наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та встановлення квот, у межах яких здійснюються виробництво, виготовлення, зберігання, ввезення на територію України, вивезення з території України наркотичних засобів і психотропних речовин (ст. 6).

Згідно з ч. 2 ст. 7 Закону у таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 № 770 (далі – Перелік)) канабіс, смола канабісу, екстракти і настойки канабісу включені до Списку № 1 *«*Особливо небезпечні наркотичні засоби, обіг яких заборонено»; рослини роду коноплі (Cannabis) – Списку № 3 «Рослини, які містять наркотичні засоби та психотропні речовини і обіг яких допускається для промислових цілей» (таблиця І), що передбачає суворі обмеження на їх обіг.

Зазначені обмеження і заборони, окрім іншого, обумовлені ризиками небезпеки для здоров’я людини вживання рослин роду коноплі (Cannabis). Зокрема, дослідження свідчать, що довготривале вживання цього засобу може викликати залежність та впливати на рівень інтелекту[[5]](#footnote-5). Будь-яке збільшення масштабів використання канабісу не в медичних цілях посилить небажані наслідки для здоров'я людей. До найбільш вірогідних наслідків відносяться підвищення травматизму від дорожньо-транспортних пригод, поширення залежності від канабісу та зловживання ним, збільшення частоти психозів та інших психічних розладів, відставання в психосоціальному розвитку підлітків[[6]](#footnote-6).

У січні 2019 року Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) направила ряд рекомендацій щодо зміни контролю над оборотом канабісу та речовинами, пов'язаними з ним. 02.12.2020 Комісія ООН з наркотичних засобів прийняла рішення по цих рекомендацій. Зокрема, вона постановила «виключити канабіс і його похідні зі Списку IV Єдиної конвенції про наркотичні засоби 1961 року, куди входять наркотики, що підлягають жорсткому контролю. У той же час вона зберегла його у Списку I - переліку всіх наркотиків, які підпадають під міжнародний контроль[[7]](#footnote-7).

Нині законодавством країн Європи (зокрема, Греції, Люксембург, Македонії, Німеччини, Норвегії, Португалії), Північної та Південної Америки (Аргентина, Колумбія, Мексика, Перу, Чилі) та інших країн (Австралія, Філіппіни, Ямайка) дозволено використання канабісу в медицині[[8]](#footnote-8).

Зважаючи на вказані вище обставини, лібералізація законодавства України у цій сфері, на думку Головного управління, допустима лише за умови створення *ефективного механізму контролю*, оскільки враховуючи рівень корупції, пом’якшення правового режиму обігу рослин роду коноплі (Cannabis) *може, крім позитивних результатів, також мати суттєві негативні наслідки*.

**2.** Потребує вдосконалення термінологія проекту Закону. Зокрема, визначення поняття «продукція з рослин коноплі для медичних та наукових цілей – будь-яка продукція, яка виготовлена із рослин коноплі для медичних та наукових цілей» (зміни до ч. 1 ст. 1 Закону), на нашу думку, не розкриває основних ознак, за якими зазначену продукцію можна було б чітко ідентифікувати.

**3.** На нашу думку, більш змістовного обґрунтування потребує збільшення вмісту тетрагідроканабінолу у висушеній соломі коноплі до 0,3 відсотка для промислових цілей, згідно з визначенням нового терміну «промислові коноплі», який пропонується доповнити до ст. 1 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» (далі – Закон). Варто зазначити, що згідно з абз. 2 Примітки Списку № 3 «Рослини, які містять наркотичні засоби та психотропні речовини і обіг яких допускається для промислових цілей» Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 № 770, культивування рослин роду [конопл](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2000-%D0%BF?find=1&text=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%BB#w1_3)і для промислових цілей, за винятком виробництва та (або) виготовлення наркотичних засобів і психотропних речовин, допускається за умови використання насіння, зібраного із сортів рослин, у висушеній соломі яких *вміст тетрагідроканнабінолу не перевищував 0,08 відсотка*. Тобто, запропонованими змінами у ст. 1 Закону передбачається суттєве, *у 3,75 рази збільшення вмісту тетрагідроканабінолу* у висушеній соломі коноплі, що використовується у промислових цілях.

**4.** У новій ч. 7, яку пропонується доповнити до ст. 7 Закону передбачається встановити, що «ліцензія на здійснення діяльності з обігу рослин роду коноплі для медичних та наукових цілей видається за наявності відповідної матеріально-технічної бази, нормативно-технічної документації, кваліфікованого персоналу». Зазначимо, що наявність відповідної матеріально-технічної бази, нормативно-технічної документації, кваліфікованого персоналу є одним з елементів ліцензійних умов, які крім цього, згідно з ч. 9 ст. 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», також включають організаційні, технологічні та спеціальні вимоги, передбачені законом.

**5.** Звертаємо увагу на те, що деякі положення законопроекту не відповідають принципу правової визначеності. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України принцип правової визначеності вимагає чіткості, *зрозумілості й однозначності* правових норм, зокрема, їх *передбачуваності* (прогнозованості) та стабільності (абз. 6 п. 2.1 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 20.12.2017 № 2-р/2017), що в деяких новелах законопроекту не простежується.

Європейським судом з прав людини також неодноразово підкреслювалося, що закони мають відповідати встановленому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод стандарту, який вимагає достатньо чіткого формулювання правових норм у тексті нормативно-правових актів. Зокрема, «закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія» (рішення по справі «Вєренцов проти України» (Заява № 20372/11)[[9]](#footnote-9).

Зокрема, виникають запитання з приводу змісту припису нової ч. 3 ст. 14 Закону, згідно з якою «суб’єкт господарювання, який має ліцензію на здійснення господарської діяльності з обігу рослин роду коноплі для медичних та наукових цілей, *щорічно передає* центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров’я, *інформацію про результати своєї діяльності* у Порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України» (нова ч. 3 ст. 14 Закону). Адже аналіз законопроекту не дає чіткого розуміння, яку конкретно інформацію суб’єкт господарювання має щорічно передавати зазначеному вище державному органу.

**6.** Відповідно до ч. 3 нової редакції ст. 15 Закону «культивування рослин, включених до списку № 3 таблиці I Переліку, для промислових цілей, визначених ліцензією, здійснюється шляхом застосування кондиційного і *репродуктивного насіння*». Однак звертаємо увагу, що Законом України
«Про насіння і садивний матеріал», який є базовим у відповідній сфері, що «визначає основні засади виробництва та обігу насіння і садивного матеріалу …» (преамбула цього Закону), не передбачене «*репродуктивне насіння*». Аналогічне зауваження є актуальним і щодо п. «а» ч. 1 нової ст. 151 Закону.

**7.** Відповідно до чинної редакції ч. 1 ст. 22 Закону хворий, який прямує транзитом через територію України, може перевозити з метою власного лікування наркотичні засоби і психотропні речовини, включені до
таблиць II і III Переліку, відповідно до *порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України*.

Пропонованою новою редакцією ч. 1 ст. 22 Закону передбачається встановити, що «хворий, який прямує транзитом через територію України, може перевозити з метою власного лікування наркотичні засоби і психотропні речовини, включені до таблиць II і III Переліку, а також лікарські засобивироблені з рослин коноплі *для медичних та наукових цілей*, відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України».

На нашу думку, запропонована новела, по-перше, дозволяє її тлумачення в широкому значенні, а тому допускає виведення з-під державного контролю транзитне перевезення зазначених вище лікарських засобів, що містять психоактивну речовину тетрагідроканабінол[[10]](#footnote-10), що не узгоджується з принципами державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону спрямовується на встановлення державного контролю за обігом в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та додержанням законодавства про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори. По-друге, допускає корупційні ризики, зокрема, через недостатню визначеність «цілей» транзитного перевезення через територію України зазначених вище лікарських засобів.

**8.** Виглядає некоректним з юридичної точки зору доручення, яке в п. 7 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону дається Кабінету Міністрів України: «у тримісячний строк з дня опублікування цього Закону: ... подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законів України у відповідність із цим Законом». Зазначене не відповідає вимогам ч. 8 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якої, «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття».

**9.** Звертаємо також увагу на те, що згідно з вимогами законодавчої техніки перехідні положення законопроекту застосовуються у разі, якщо потрібно врегулювати відносини, пов’язані з переходом від існуючого правового регулювання до бажаного, того, яке має запроваджуватися з прийняттям нового закону. Перехідні положення *не можуть міститися в законопроектах про внесення змін до інших законів*. З огляду на зазначене, назва розділу ІІ законопроекту потребує внесення відповідних змін.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: К. Вербицький, Е. Вальковський, М. Муравська

1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\_177#Text [↑](#footnote-ref-1)
2. 60 лет Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года «...заключить общеприемлемую международную конвенцию...» и 50 лет Конвенции о психотропных веществах 1971 года «...необходима международная конвенция...» – Вена: ООН, 2021. – (Международный комитет по контролю над наркотиками). – С.15. [↑](#footnote-ref-2)
3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\_096#Text [↑](#footnote-ref-3)
4. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\_176#Text [↑](#footnote-ref-4)
5. Наприклад, деякі дослідження [вказують](https://www.drugabuse.gov/publications/research-reports/marijuana/what-are-marijuanas-long-term-effects-brain) на те, що підлітки, які зловживали марихуаною, мали зниження інтелекту на 6-8 пунктів під час проходження тестів на визначення IQ// URL: <https://life.pravda.com.ua/health/2019/02/22/235748/> [↑](#footnote-ref-5)
6. 60 лет Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года «...заключить общеприемлемую международную конвенцию...» и 50 лет Конвенции о психотропных веществах 1971 года «...необходима международная конвенция...» – Вена: ООН, 2021. – (Международный комитет по контролю над наркотиками). – С. 29. [↑](#footnote-ref-6)
7. URL: https://news.un.org/ru/story/2020/12/1391702 [↑](#footnote-ref-7)
8. Алєкперова Н. В., Косяченко К. Л., Усенко В. О. Огляд світового ринку канабісу та канабіодів для медичних цілей та перспективи його розвитку в Україні// http://ir.librarynmu.com/bitstream/ [↑](#footnote-ref-8)
9. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\_945#Text [↑](#footnote-ref-9)
10. Згідно з проектом Закону «рослини коноплі для медичних та наукових цілей – рослини будь-якого роду канабіс, у сухій масі яких вміст тетрагідроканабінолу перевищує 0,3 відсотка» (зміни до ст. 1 Закону). [↑](#footnote-ref-10)