



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. № 6478 від 28.12.2021
Кабінет Міністрів України

ВИСНОВОК **на проект Закону України «Про водовідведення стічних вод** **населених пунктів»**

Метою прийняття проекту, як зазначається у пояснювальній записці до нього, є «забезпечення необхідними умовами для реалізації прав громадян на отримання якісного централізованого та нецентралізованого водовідведення при одночасному зменшенні негативного впливу стічних вод на навколишнє природне середовище» (п. 1). Для досягнення цієї мети у проекті визначаються, зокрема: суб'єкти відносин, об'єкти правового регулювання, принципи державної політики, гарантії прав споживачів у сфері водовідведення, повноваження центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, місцеві правила приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення населеного пункту, обов'язки суб'єктів господарювання, що здійснюють водовідведення, тощо.

Проект відсутній у Плані законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженому постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ. Водночас, в п. 171 цього Плану міститься проект Закону про водовідведення стічних вод населених пунктів.

Головне управління, проаналізувавши проект, вважає за доцільне висловити таке.

1. Насамперед, звертаємо увагу, що назва проекту, у якій йдеться про «водовідведення стічних вод населених пунктів», не повною мірою узгоджується з його змістом, оскільки у проекті також йдеться про стічні води виробничого походження, які утворюватимуться на об'єкті (виробничій потужності), що об'єктивно може бути розташований *поза межами населеного пункту*.

2. Слід зазначити, що необхідність прийняття проекту обумовлена потребою у гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу (п. 1 пояснювальної записки до проекту), зокрема, шляхом імплементації Директиви Ради 91/271/ЄЕС «Про очистку міських стічних вод» від 21 травня 1991 року (далі – Директива 91/271/ЄЕС), метою якої є захист навколишнього середовища від несприятливого впливу скидів стічних вод.

Конкретні зобов'язання також передбачені у Додатку XXX до Глави 6 «Навколишнє природне середовище» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їїніми державами-членами, з іншої сторони. Проте така імплементація забезпечена проектом не повною мірою. Необхідно зазначити, що поза увагою залишено питання, пов'язані із: *видаленням мулу з міських очисних споруд* (ст. 14 Директиви 91/271/ЄЕС); *визначенням конкретних промислових галузей, щодо яких встановлені попередні правила та/або спеціальний дозвіл компетентного органу чи відповідного органу щодо всіх скидів із заводів* (ст. 13, Додаток III Директиви 91/271/ЄЕС); *вимогами до міських стічних вод із зазначенням еталонних методів моніторингу та оцінки результатів* тощо (Додаток I Директиви 91/271/ЄЕС); *встановленням критеріїв для ідентифікації чутливих та менш чутливих зон* (Додаток II Директиви 91/271/ЄЕС).

3. Визначення змісту деяких термінів (ст. 1 проекту) характеризується нечіткістю та неоднозначністю, що може ускладнити їх застосування. Зокрема:

3.1. Вважаємо, що назва терміну «нормативне очищення» (п. 6 ч. 1 ст. 1) не кореспондується із його визначенням, у якому фактично йдеться про технічні засоби (процеси очищення), що забезпечують дотримання встановлених нормативів гранично допустимого скидання.

Слід також зауважити, що серед визначень, наданих у проекті, містяться поняття «вторинне очищення» (п. 4), «нормативне очищення» (п. 6), «первинне очищення» (п. 10), які не вживаються в тексті проекту, у зв'язку з чим відсутня потреба у їх визначенні в тексті Закону, проект якого розглядається.

3.2. У п. 16 термін «система водовідведення» визначається як «система централізованого або нецентралізованого водовідведення». При цьому, кожна з цих систем має визначення у проекті. Водночас, термінологічний апарат проекту містить окремий термін «система відведення поверхневих стічних вод» (п. 17). Такий підхід не дає однозначного розуміння, чи є «система відведення поверхневих стічних вод» складовою системи водовідведення.

3.3. Викликає зауваження визначення терміну «уразлива зона – масив поверхневих вод, масив підземних вод та морські води, які зазнають впливу внаслідок скидання стічних вод та, у разі відсутності запобіжних заходів можуть не досягти «доброго» стану вод» (п. 26), з якого незрозуміло, що мається на увазі під ««добрим» станом води».

3.4. Потребують уніфікації редакції окремих термінів та понять у проекті. Зокрема, у назві та положеннях ст. 19 проекту використовується поняття «водовідведення поверхневих стічних вод», тоді як у п. 17 ч. 1 ст. 1 проекту вжито термін «система відведення поверхневих стічних вод».

У понятійному апараті проекту визначається термін «осади стічних вод». При цьому, у тексті проекту вживається також поняття «осади» (абз. 4 ч. 1 ст. 6, абз. 5 ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 14, абз. 5 ч. 2 ст. 15, ч. 3 ст. 16), у зв'язку з чим є

незрозумілим, чи в цих випадках маються на увазі осади стічних вод, чи якісь інші осади.

3.5. У проекті надається визначення поняття «поверхнева стічна вода». Водночас, ідентичним визначенням цього ж терміну пропонується доповнити Водний кодекс України. Головне управління наголошує, що закріплення визначень одних і тих же понять у декількох законодавчих актах не відповідає правилам законодавчої техніки та створює зайве навантаження на понятійні апарати нормативних актів.

Аналогічне зауваження стосується визначень понять «стічна вода» (п. 21 ч. 1 ст. 1 проекту) та «поверхнева стічна вода» (п. 12 ч. 1 ст. 1 проекту) з одночасним доповненням Водного кодексу України поняттями «вода стічна» та «поверхнева стічна вода», ідентичними за змістом.

3.6. Поняття *«популяційний еквівалент»* у проекті визначається як «навантаження стічної води органічними речовинами, що підлягають біологічному розкладенню, з п'ятиденним біохімічним споживанням кисню, що становить 60 грамів кисню на людину на добу». При цьому, у ч. 1 ст. 12 проекту до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено «впровадження централізованого водовідведення в населених пунктах, популяційний еквівалент яких становить 2 тис. і більше». На думку Головного управління, має місце певна невідповідність застосованих величин: у визначенні поняття йдеться про грами кисню на людину на добу, а у ч. 1 ст. 12 проекту – про абсолютний показник 2 тисячі і вище.

3.7. Споживачем згідно з положеннями проекту визнається «юридична, фізична особа - підприємець або фізична особа, яка користується системою водовідведення на підставі відповідного договору». У першу чергу, слід зауважити, що статус фізичної особи - підприємця – це юридичний статус, який засвідчує право особи на заняття підприємницькою діяльністю. Законодавство України не передбачає виокремлення майна, яке використовується підприємцем для здійснення підприємницької діяльності, із загальної маси належного цьому громадянину майна. Так, відповідно до ч. 2 ст. 128 Господарського кодексу України та ст. 52 Цивільного кодексу України фізична особа - підприємець відповідає за зобов'язаннями, пов'язаними з підприємницькою діяльністю, усім своїм майном, крім майна, на яке згідно із законом не може бути звернено стягнення. І Законом України «Про питну воду питне водопостачання та водовідведення», і Законом України «Про житлово-комунальні послуги» до споживачів віднесені лише фізичні особи. По-друге, звертаємо увагу, що проект визначає систему водовідведення як систему централізованого або нецентралізованого водовідведення (п. 16 ч. 1 ст. 1). У зв'язку з цим, виникає питання, який договір (між якими сторонами) мається на увазі при нецентралізованому водовідведенні.

3.8. Визначення поняття «транспортування стічних вод – переміщення стічних вод за допомогою мереж водовідведення від об'єктів, які під'єднані до систем централізованого водовідведення, або за допомогою спеціалізованого

транспорту від об'єктів, які не під'єднані до систем централізованого водовідведення» не містить відповіді на питання, куди саме транспортуються стічні води від об'єктів, які не під'єднані до систем централізованого водовідведення.

4. Стаття 3 проекту має назву «Суб'єкти відносин у сфері водовідведення», а в абз. 1 ч. 1 цієї ж статті зазначено, що «Суб'єктами у сфері водовідведення є ...», тобто, пропущене слово «відносин» після слова «суб'єктами».

5. Зауважимо, що використане формулювання «держава гарантує захист прав споживачів ...» (ч. 1 ст. 6 проекту) притаманне здебільшого нормам Конституції, а не законів України, у яких мають визначатися конкретні повноваження державних органів, інших учасників суспільних відносин, а не держави в цілому.

6. В абзацах 2-5 ч. 1 ст. 8 проекту зазначається, що «до повноважень Кабінету Міністрів України належать: реалізація державної політики *у цій сфері*; організація розроблення державних, міждержавних і регіональних програм та інших нормативно-правових актів *у цій сфері*; координація діяльності органів виконавчої влади *в цій сфері*; організація здійснення державного контролю та обліку *в цій сфері*». Замість неодноразового вживання фрази «у цій сфері», яка не дає відповіді на питання, про яку саме сферу йдеться, кращим з точки зору законодавчої техніки вбачається зазначення в абз. 1 ч. 1 ст. 8 проекту – «До повноважень Кабінету Міністрів України у сфері водовідведення належать».

В абз. 11 ч. 1 ст. 8 проекту до повноважень Кабінету Міністрів України віднесено «затвердження порядків формування тарифів на послугу централізованого водовідведення, що встановлюються органами місцевого самоврядування». Є незрозумілим, чому таких порядків має бути декілька.

7. Викликає зауваження редакція положень абзаців 13, 14 ч. 1 ст. 9 проекту, відповідно до яких до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства, віднесено, зокрема, «розроблення ліцензійних умов *у сфері водовідведення*; розроблення нормативно-правових актів *у сфері ліцензування водовідведення*». Зазначене не узгоджується з п. 28 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», відповідно до якого ліцензуванню підлягають: «централізоване водопостачання та централізоване водовідведення» (такий же підхід збережений і в оновленому п. 28 ч. 1 ст. 7 цього ж Закону). Це ж зауваження стосується і змін до ст. 11 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», де йдеться про «розроблення ліцензійних умов *у сфері водопостачання*; розроблення нормативно-правових актів *у сфері ліцензування водопостачання*».

8. У ч. 1 ст. 13 проекту зазначено, що місцеві правила приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення населеного пункту розробляються на підставі та з урахуванням вимог правил приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення та порядку визначення розміру плати, що справляється за понаднормативне скидання стічних вод до систем

централізованого водовідведення, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства. Вважаємо, що в законі має бути визначено співвідношення між загальнодержавними та місцевими правилами, встановлено, які питання врегульовуються у загальнодержавних правилах, а які вирішуються на місцевому рівні. В іншому випадку потреба у затвердженні місцевих правил виглядає дискусійною.

9. В абз. 9 ч. 2 ст. 13 проекту передбачається, що «місцеві правила не можуть передбачати обов'язок *фізичних чи юридичних осіб* щодо отримання *будь-яких дозволів, погоджень або інших документів дозвільного характеру*, а також надавати повноваження органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям, утвореним такими органами, щодо видачі дозвільних документів». Наведена норма сформульована без дотримання принципу правової визначеності, що унеможливорює проведення детального аналізу її змісту. Зокрема, залишаються невизначеними коло суб'єктів, яких вона стосується (про яких фізичних та юридичних осіб йдеться), предмет дозволів, погоджень або інших документів дозвільного характеру. Також є незрозумілим, яким чином місцеві правила приймання стічних вод, що затверджуються органами місцевого самоврядування, можуть надавати повноваження органам державної влади, органам місцевого самоврядування.

Принагідно слід зауважити, що проект містить вимоги до місцевих правил приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення населеного пункту, визначає їх зміст (ст. 13). Однак у ньому відсутні аналогічні вимоги до правил приймання стічних вод, що затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства. Стаття 19 проекту визначає вимоги до правил приймання поверхневих стічних вод до систем водовідведення поверхневих стічних вод населених пунктів, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства. А вимоги до місцевих правил водовідведення поверхневих стічних вод у проекті не визначені.

10. Частиною 3 ст. 14 проекту передбачено, що «з метою забезпечення безперебійної безпечної та сталої господарської діяльності суб'єктів господарювання, що провадять свою діяльність у сфері водовідведення забороняється відключати об'єкти водовідведення стічних вод населених пунктів від систем енерго-, газо-, водо-, теплопостачання як об'єктів життєзабезпечення та підвищеної небезпеки». Вказане положення за своїм змістом дублює один з принципів, на яких будується державна політика у сфері водовідведення, – принцип заборони відключення об'єктів водовідведення стічних вод населених пунктів від системи енерго-, газо-, водо-, теплопостачання як об'єктів життєзабезпечення і підвищеної небезпеки (абз. 8 ч. 1 ст. 5 проекту), а тому є зайвим. Крім цього, зміст наведеного положення не повною мірою

відповідає назві та змісту ст. 14 «Види господарської діяльності у сфері водовідведення» проекту.

11. У ст. 17 проекту визначаються обов'язки суб'єктів господарювання, що здійснюють водовідведення. Зі змісту статті не повною мірою зрозуміло, чи поширюються її положення на суб'єктів господарювання, що здійснюють нецентралізоване водовідведення.

12. Вважаємо необґрунтованим положення абз. 5 ч. 1 ст. 17 проекту, відповідно до якого суб'єкти господарювання, що здійснюють водовідведення, зобов'язані «утримувати в належному стані зони санітарної охорони джерел питного та господарсько-побутового водопостачання, прибережні захисні смуги, смуги відведення, берегові смуги водних шляхів, очисні та інші водогосподарські споруди та технічні пристрої». При цьому, слід враховувати положення абз. 4 ч. 1 ст. 38 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», згідно з яким санітарна охорона у сфері питної води та питного водопостачання забезпечується «юридичними і фізичними особами, діяльність яких впливає на стан джерел та об'єктів питного водопостачання та водовідведення, шляхом здійснення за рахунок власних коштів заходів з охорони вод від забруднення, засмічення та виснаження і забезпечення безпеки виробництва та постачання питної води».

13. У ч. 1 ст. 18 проекту зазначається: «якщо будівництво та впровадження системи централізованого водовідведення матиме негативний вплив на навколишнє природне середовище або пов'язане з надмірними витратами, повинні використовуватися індивідуальні або інші відповідні системи, які забезпечують такий самий рівень захисту навколишнього природного середовища, відповідно до нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин». Наведене положення викликає низку питань та зауважень. Так, зокрема, його зміст не відповідає предмету правового регулювання ст. 18 «Особливості нецентралізованого водовідведення». Припис «повинні використовуватись індивідуальні або інші відповідні системи» позбавлений правової визначеності, оскільки є незрозумілим, кого він стосується, що мається на увазі під «індивідуальними або іншими відповідними системами» та про які системи взагалі йдеться. Також не визначено, який «такий самий» рівень захисту має забезпечуватись.

14. У ч. 1 ст. 19 проекту вказані п'ять нормативів у сфері водовідведення. Однак у тексті статті визначаються органи, що встановлюють порядок розроблення та затвердження лише трьох з п'яти нормативів.

15. Звертаємо увагу, що більшість положень ст. 20 «Інвестиційна діяльність у сфері водовідведення» проекту відтворюють положення чинної ст. 18¹ Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення». Водночас, поза увагою проекту залишено такі важливі питання, як порядок розроблення, погодження та затвердження інвестиційних проектів суб'єктів господарювання, порядок контролю за їх реалізацією у сфері централізованого водовідведення.

16. Згідно з ч. 1 ст. 24 проекту завданням державного обліку у сфері водовідведення є систематизація даних про підприємства водовідведення, споживачів послуг із централізованого водовідведення, обсяги наданих послуг. З наведеного випливає, що нецентралізоване водовідведення, його споживачі та обсяги не є предметом державного обліку у сфері водовідведення. Такий підхід виглядає необґрунтованим з огляду на те, що необхідність врегулювання питань нецентралізованого водовідведення у пояснювальній записці до проекту зазначена причиною необхідності його прийняття.

17. На думку Головного управління, частина запропонованих у проекті змін не належить до предмету його регулювання відповідно до визначеної назви – «Про водовідведення стічних вод населених пунктів». Наведене стосується змін до ст. ст. 42 та 43 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», ч. 2 ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

18. В абз. 3 ч. 1 ст. 27 проекту пропонується встановити, що заходи державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері водовідведення здійснюються в порядку, визначеному Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». На нашу думку, запропоноване не узгоджується зі змінами до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (п. 3 ч. 2 розділу Х «Прикінцеві положення» проекту), згідно з якими здійснення державного нагляду (контролю) у сфері комунальних послуг пропонується виключити зі сфери дії цього Закону. Зазначимо, що згідно з п. 16 ч. 1 ст. 1 проекту система водовідведення складається з централізованого або нецентралізованого водовідведення. При цьому, централізоване водовідведення відноситься до житлово-комунальних послуг відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про житлово-комунальні послуги».

Це зауваження також стосується положень ч. 3 нової редакції ст. 43 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» (п. 2 ч. 2 розділу Х «Прикінцеві положення» проекту), згідно з якими заходи державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері питної води, *питного водопостачання* здійснюються в порядку, визначеному Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Вважаємо, що запропоновані зміни не враховують того, що централізоване водопостачання та централізоване водовідведення згідно з абз. 12 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про природні монополії» підпадають під сферу діяльності суб'єктів природних монополій, а, отже, державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у цих сферах повинно здійснюватися Національною комісією регулювання природних монополій. Зокрема, у ст. 19 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» передбачений порядок здійснення

державного нагляду контролю у сфері комунальних послуг шляхом проведення планових та позапланових перевірок.

19. В останньому абзаці ч. 2 ст. 27 проекту пропонується встановити, що посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері житлово-комунального господарства, підлягають обов'язковому державному страхуванню в порядку, визначеному законом. Вважаємо, що запропоноване не є предметом регулювання Закону, проект якого розглядається.

20. У ст. 27 проекту врегульовуються питання державного нагляду (контролю) у сфері водовідведення. Наведена стаття за своїм змістом, по суті, становить окреме положення про порядок проведення перевірок центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері житлово-комунального господарства, який, на думку Головного управління, не має визначатись у законі, а повинен затверджуватись відповідним центральним органом виконавчої влади. Це ж зауваження стосується нової ст. 43 «Державний нагляд (контроль) у сфері питної води та питного водопостачання», якою пропонується доповнити Закон України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення».

21. Зауважимо, що відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», який визначає правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення, передбачається, що Регулятор здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, зокрема: діяльності у сфері централізованого водопостачання та водовідведення в обсягах понад рівень, що встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами) (абз. 2 п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону). При цьому, відповідно і до ч. 4 ст. 11 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» органом державного регулювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Натомість, поза увагою проекту залишаються питання визначення повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, у сфері водовідведення.

22. Вважаємо також за доцільне висловити такі міркування до проекту.

Насамперед, необхідно зазначити, що наразі питання водовідведення врегульовані Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення». Це є логічним, оскільки централізоване водопостачання і централізоване водовідведення здійснюється одними й тими ж суб'єктами господарювання – підприємствами питного водопостачання та водовідведення.

Доцільність виокремлення діяльності з водовідведення і її врегулювання окремим законом виглядає досить сумнівною.

У свою чергу, у п. 1 пояснювальної записки до проекту зазначається, що «питання нецентралізованого водовідведення в Україні не врегульовано жодним нормативно-правовим актом». На думку Головного управління, порушене питання могло б бути вирішене шляхом внесення необхідних доповнень до Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», тим більше, що питанням нецентралізованого водовідведення у проекті присвячено, по суті, небагато положень. Так, зокрема, у ст. 1 проекту надано визначення понять «нецентралізоване водовідведення» та «система нецентралізованого водовідведення», у ч. 1 ст. 14 проекту нецентралізоване водовідведення віднесено до господарської діяльності у сфері водовідведення, у ст. 18 проекту визначаються особливості нецентралізованого водовідведення. При цьому, у ч. 2 ст. 18 проекту встановлюється, що «збирання, транспортування та очищення стічних вод у населених пунктах від об'єктів, які не приєднані до систем централізованого водовідведення, здійснюється відповідно до правил, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства».

Натомість, поза межами правового регулювання залишилися вимоги до елементів системи нецентралізованого водовідведення, не визначені підстави та порядок надання споживачеві послуг нецентралізованого водовідведення, не визначені механізми екологічного контролю стічних вод, також із положень проекту незрозуміло, куди, ким і як зливаються стічні води при нецентралізованому водовідведенні.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Ю. Лисицька, А. Мусаєва, Е. Вальковський, О. Когут



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA1040000008BF77900E1514902

Дійсний до: 28.05.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2022/28840 від 01.02.2022



820839