



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. № 4167 від 29.09.2020
Кабінет Міністрів України

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення»

Як зазначається у преамбулі законопроекту, «цей Закон встановлює правові та організаційні засади щодо запобігання, зменшення, контролю та усунення забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності, для забезпечення високого рівня захисту довкілля». Для цього в ньому, зокрема, визначаються: відповідна термінологія (зміст понять «викид», «гранично допустимий викид», «інтегрований дозвіл», «оператор установки», «установка» та ін.); сфера дії Закону; засади функціонування «єдиної державної електронної інформаційної системи інтегрованих дозволів»; порядок отримання, зупинення або анулювання інтегрованого дозволу; умови інтегрованого дозволу та державний контроль за їх дотриманням тощо. Крім цього, відповідні зміни вносяться до Водного кодексу України, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону атмосферного повітря», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та ін.

Відповідно до пояснювальної записки до законопроекту його розроблено із урахуванням основних вимог Директиви 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24.11.2010 про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення) (далі – Директива), «впровадження якої є зобов'язанням України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» (п. 2 пояснювальної записки).

Прийняття проекту, на думку суб'єкта права законодавчої ініціативи, «матиме позитивний вплив на ринкове середовище, забезпечення захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави, розвиток регіонів, громадське здоров'я та довкілля», що пов'язано, зокрема, «встановленням

чітких процедур та прозорих відносин для суб'єктів господарювання, державних органів та громадськості у сфері видачі інтегрованого дозволу та впровадження найкращих доступних технологій та методів управління; реалізацією вимог державної політики у сфері управління, запобігання, зменшення та контролю промислового забруднення та виконанням зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» та ін. (п. 6 пояснювальної записки до проекту).

Головне управління, розглянувши проект у стислий термін, вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступні зауваження.

1. Насамперед, звертаємо увагу на те, що, на нашу думку, запропонована назва проекту (*«Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення»*) не повною мірою відображає його зміст, який полягає у регулюванні питання видачі та функціонування «інтегрованого дозволу» як документу дозвільного характеру, що видається операторам установок, як суб'єктам, що здійснюють технічну експлуатацію об'єкта, *діяльність на якому може впливати на викиди та забруднення*. Так, із 30 статей проекту безпосередньо стосуються цього питання 20 (наприклад, ст. 3 «Єдина державна електронна інформаційна система *інтегрованих дозволів*», ст. 4 «Загальні положення про *інтегрований дозвіл*», ст. 6 «Заява на отримання (внесення змін до) *інтегрованого дозволу*», ст. 7 «Попередній розгляд заяви на отримання (внесення змін до) *інтегрованого дозволу*», ст. 8 «Громадське обговорення у процесі видачі *інтегрованого дозволу*» і т. д.), а в інших статтях розглядаються питання, пов'язані з інтегрованим дозволом опосередковано (наприклад, ст. 1 «Визначення термінів», ст. 2 «Сфера дії Закону» тощо).

Причому інші способи запобігання, зменшення та контролю за промисловим забрудненням у проекті майже не розглядаються. Так само не визначається в ньому і як зазначене питання має вирішуватися на підприємствах, в установах, організаціях, які займаються діяльністю в інших сферах економіки, ніж ті, що перераховані у ст. 2 «Сфера дії Закону».

З цього приводу зазначимо, що ч. 1 ст. 2 проекту, згідно з якою «цей Закон регулює відносини у сфері запобігання, зменшення та контролю промислового забруднення та поширюється на такі види діяльності: (далі – визначаються конкретні види промислової діяльності)», не узгоджується з його преамбулою, згідно з якою «цей Закон встановлює правові та організаційні засади *щодо запобігання, зменшення, контролю та усунення забруднення*, що виникає в результаті промислової діяльності».

2. Вважаємо, що термінологічний апарат проекту вимагає доопрацювання.

2.1. Насамперед, на думку Головного управління, для правильного розуміння змісту проекту та сфери його дії потрібно сформулювати визначення базового поняття «промислове забруднення» та розкрити зміст заходів щодо «запобігання, зменшення та контролю» такого забруднення¹. Натомість, у п. 5 ч. 1 ст. 1 проекту надається визначення загального терміну «забруднення», яке розуміється як «безпосереднє або опосередковане надходження в результаті людської діяльності речовин, вібрації, тепла або шуму в повітря, воду або ґрунт, що можуть бути шкідливими для здоров'я населення або довкілля, призводити до пошкоджень майна або шкодити чи заважати життєдіяльності людини та іншому законному використанню природних ресурсів». Проте визначення терміну «забруднення», як такого, без його зв'язку з терміном «промислове забруднення» не належить до предмету Закону, і лише ускладнює його розуміння.

2.2. Головне управління не вбачає потреби у визначенні у проекті поняття «громадськість» (п. 3 ч. 1 ст. 1 проекту), яке вже надано законодавством України (п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»).

2.3. Термін «заінтересовані органи» (п. 6 ч. 1 ст. 1 проекту) складається із переліку центральних та місцевих органів виконавчої влади, «які беруть участь у процесі видачі інтегрованого дозволу та в межах своєї компетенції надають дозвільному органу висновки щодо доцільності видачі (внесення змін до) інтегрованого дозволу та пропозиції до умов інтегрованого дозволу», що навряд чи може розглядатись як визначення його змісту. Крім того, до вказаного переліку включено «контролюючий орган», який визначається окремо (п. 8 ч. 1 ст. 1). Причому знову ж йдеться не про розкриття змісту цього терміну, а про визначення таким органом конкретного центрального органу виконавчої влади, що знову не може розглядатися як визначення змісту відповідного терміну.

2.4. В останньому абзаці без номеру ч. 1 ст. 1 проекту під поняттям «установка» розуміється «стаціонарна технічна одиниця (об'єкт), у межах якої провадиться один чи більше видів діяльності, визначених цим Законом, та будь-які інші безпосередньо пов'язані види діяльності в межах того самого промислового майданчика, які мають технічний зв'язок з діяльністю, визначеною цим Законом, і які можуть впливати на викиди та забруднення». Проте із запропонованої редакції цього визначення важко з'ясувати, що саме відноситься до таких установок: підприємства в цілому; сукупність

¹ - Наприклад, у Законі України «Про охорону атмосферного повітря» встановлено що «цей Закон визначає правові і організаційні основи та екологічні вимоги в галузі охорони атмосферного повітря (ч. 3 преамбули) та надається визначення терміну «охорона атмосферного повітря» як системи «заходів, пов'язаних із збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням та зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів» (абз. 2 ч. 1 ст. 1 цього Закону).

устаткування чи окреме устаткування; чи щось інше, що може мати різні правові режими.

2.5. Також звертаємо увагу на те, що формулювання, яке міститься у ч. 2 ст. 1 проекту, а саме: «для цілей цього Закону термін «гранично допустимий викид» включає гранично допустимий скид у значенні, наведеному у Водному кодексі України», не узгоджується з названим кодексом, в якому використовується термін «гранично допустимий скид (гдс) речовини».

2.6. У проекті неодноразово вживається такий термін як «оцінка відступу» (ч. 2 ст. 3, п. 2 ч. 3 ст. 6, ч. ч. 2, 5 ст. 15), зміст якого у проекті не розкривається. При цьому, у ч. 3 ст. 15 проекту визначається, що вимоги до розроблення та змісту оцінки відступу затверджуються Кабінетом Міністрів України. З цього приводу варто зазначити, що безпосередньо у проекті було б доцільним визначити критерії, на підставі яких Уряд затвердив би відповідні вимоги.

2.7. Щодо термінів «найкращі доступні технології та методи управління» та «висновки найкращих доступних технологій та методів управління» (ч. 5 ст. 4, ч. 6 ст. 11, ч. ч. 2-7 ст. 12, ч. ч. 3, 5 ст. 13, ст. 14 та ін.) варто вказати, що за проектом їх зміст пропонується розкрити у новій ст. 31¹ Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Проте, на думку Головного управління, логічнішим було б надати відповідні визначення та вирішити інші питання щодо «найкращих доступних технологій та методів управління» та їх висновків безпосередньо у законі, що дозволить комплексно врегулювати в ньому відповідні суспільні відносини.

3. Вважаємо, що структура проекту не забезпечує як цілісного завершеного правового регулювання відповідних суспільних відносин, так і послідовного логічного викладення нормативного матеріалу.

3.1. Зокрема, згідно з основними вимогами законодавчої техніки на початку законопроекту розташовуються норми загального характеру, що встановлюють *принципи* правового регулювання і містять правила, які повинні враховуватися при застосуванні наступних нормативних вказівок. Далі в законопроекті розміщуються норми, *згруповані* з окремих питань, що стосуються того або іншого аспекту правового регулювання. Потім викладаються додаткові положення, які стосуються всіх або кількох питань, що належать до сфери регулювання цього закону.²

Разом з тим, у проекті вказані вимоги не дотримуються, що ускладнює його розуміння та може призвести до труднощів у його застосуванні. Зокрема, в ньому практично відсутні норми загального характеру (крім визначення термінів, які вживаються у законі (ст. 1) та сфери його дії (ст. 2)), наприклад,

² Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації): видання четверте, виправлене і доповнене, URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

щодо принципів правового регулювання, визначення законодавства, яке регулює відповідну сферу суспільних відносин, засад державного управління та компетенції центральних та місцевих органів виконавчої влади у цій сфері тощо; відсутні *розділи*, у яких можна згрупувати окремі аспекти правового регулювання. Причому статті, які безпосередньо не стосуються питань «інтегрованого дозволу» іноді розташовуються між статтями щодо такого дозволу. Наприклад, у ст. 4 проекту розглядаються питання загальних положень про «інтегрований дозвіл», у ст. 5 – основних обов’язків оператора, у ст. 6 – заяви на отримання (внесення змін до) інтегрованого дозволу.

3.2. Проекту притаманне занадто детальне викладення окремих положень, які за своєю природою юридично коректніше визначати у підзаконних нормативно-правових актах, а не у законі, який за своєю природою є нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов’язкових правил поведінки суб’єктів цих відносин. Зокрема, це стосується вимог щодо реєстру інтегрованих дозволів (ч. 2 ст. 3), порядку отримання інтегрованого дозволу (ст. ст. 6, 7, 9), внесення змін до інтегрованого дозволу (ст. ст. 21-23) тощо.

3.3. Звертаємо також увагу на те, що назва ст. 11 проекту «*Видача інтегрованого дозволу*», не узгоджується із фактичним змістом цієї статті, у ч. ч. 4-8 якої визначається зміст, статус та форма інтегрованого дозволу. Аналогічне зауваження стосується ст. 27 «*Припинення діяльності*» проекту, проте у її ч. ч. 2-3 регулюються питання подачі «базового звіту» під час отримання (внесення змін до) інтегрованого дозволу, що не стосуються задекларованої назви і мають регулюватись в окремій статті.

3.4. На нашу думку, положення п. п. 1- 42 ч. 1 ст. 2 проекту, у яких перераховуються види діяльності, на які поширюється Закон, перевантажують проект. Звертаємо увагу, що у Директиві (ч. 1 ст. 2 «Сфера застосування») передбачається, що «Цю Директиву застосовують до промислової діяльності, що спричиняє забруднення, зазначеної у главах II – VI», а сам перелік розміщується у Додатку I до Директиви.

4. Як вказано у пояснювальній записці до проекту (п. 2), проект розроблено із урахуванням основних вимог Директиви, основними завданнями якої є зменшення, запобігання та контроль викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скидів стічних вод з концентраціями забруднюючих речовин та контроль операцій у сфері управління відходами. Проте слід звернути увагу на те, що у проекті не визначаються або визначаються лише на рівні згадування питання, врегульовані у Главі III та Додатку V Директиви, зокрема, щодо спеціальних положень для установок згоряння, показників граничних обсягів викидів з таких установок;

регулювання підземного зберігання двоокису вуглецю, несправності або поламки очисного обладнання тощо (ст. ст. 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37); спеціальні положення щодо установок для спалювання відходів та установок побічного спалювання відходів (ст. ст. 42-55 Глави IV, Додаток VI); спеціальні положення для установок і видів діяльності, в рамках яких використовуються органічні розчинники (ст. ст. 56-65 Глави V, Додаток VII); спеціальні положення для установок, що виробляють двоокис титану (ст. ст. 66-70 Глави VI, Додаток VIII).

При цьому, на думку Головного управління, у проекті досить часто відтворюється текст відповідних положень Директиви без їх адаптації до національного законодавства, що ускладнює розуміння відповідних положень проекту.

5. Вважаємо, що низка положень законопроекту не відповідають принципу юридичної визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого ст. 8 Конституції України, згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування.

5.1. Зокрема, відповідно до абз. 2 п. 14 ч. 2 ст. 6 проекту «заява на отримання (внесення змін до) інтегрованого дозволу також включає в себе оцінку відповідності висновкам найкращим доступним технологіям та методам управління та резюме нетехнічного характеру інформації, зазначеної у пунктах 1—14 цієї частини, розраховане на широку аудиторію». Із вказаного положення залишається незрозумілим, про яку саме інформацію йдеться у «резюме нетехнічного характеру інформації».

5.2. У ч. 2 ст. 7 проекту передбачено, що «у разі прийнятності заяви на отримання (внесення змін до) інтегрованого дозволу дозвільний орган одночасно з повідомленням оператору установки про прийнятність заяви на отримання (внесення змін до) інтегрованого дозволу ... повідомляє йому про необхідність подачі у строк, що не перевищує п'ятнадцяти робочих днів, заяви на отримання (внесення змін до) інтегрованого дозволу...». Із зазначеного залишається незрозумілим, коли саме подається вказана заява та її статус, а також необхідність повторного подання відповідної заяви після визнання дозвільним органом її прийнятною.

5.3. У ч. 1 ст. 25 проекту передбачено, що оператор установки «подає дозвільному органу через засоби електронної системи звіт оператора установки про дотримання умов інтегрованого дозволу». Проте у проекті не визначено строк, протягом якого має бути поданий звіт, а також періодичність його подання.

5.4. Щодо використання у проекті таких оціночних понять як «високий рівень довкілля» (преамбула проекту), «значне забруднення» (абз. 4 ч. 1 ст. 5, ч. 7 ст. 15 проекту), «значний негативний вплив» (ч. ч. 2, 6 ст. 10, ч. 3 ст. 22 проекту), «значний вплив» (п. 9 ч. 2 ст. 6 проекту), «значні обсяги» (ч. 1 ст. 13 проекту), «забруднення, спричинене установкою, є настільки значним, що запобігти значному негативному впливу на довкілля...» (ч. 1 ст. 18 проекту), зазначимо, що для їх розуміння та належного виконання слід визначити критерії, за якими, наприклад, «забруднення» чи «негативний вплив» буде вважатися «значним».

6. На нашу думку, питання громадського контролю у процесі видачі інтегрованого дозволу у проекті визначено не досить чітко.

6.1. Зокрема, ст. ст. 3, 6-9 та ін. проекту передбачають проведення «громадського обговорення» та «громадських слухань» у процесі видачі інтегрованого дозволу. При цьому, зі змісту проекту однозначно незрозуміло, чи є обов'язковим проведення в такому випадку «громадських слухань». Так, відповідно до ч. 10 ст. 8 проекту «громадські слухання у процесі видачі інтегрованого дозволу проводяться під час громадського обговорення, але не раніше ніж на десятий робочий день з дня оприлюднення оголошення, передбаченого частиною четвертою цієї статті, та за умови, що для участі в них зареєструвалося не менше ніж п'ять осіб». Проте у п. 5 ч. 5 цієї ж статті передбачається, що оголошення про початок громадського обговорення у процесі видачі інтегрованого дозволу повинно містити: «передбачену процедуру громадського обговорення, у тому числі: ... б) способи участі громадськості (подання письмових зауважень і пропозицій, громадські слухання тощо); в) інформацію про громадські слухання та порядок реєстрації для участі в них; ...».

6.2. У ст. 8 проекту детально визначені порядок проведення «громадського обговорення» у процесі видачі інтегрованого дозволу. Разом з тим, щодо «громадських слухань» визначається, що порядок їх організації та проведення встановлюється Кабінетом Міністрів України (ч. 10 ст. 8). Проте, на нашу думку, було б доцільним визначити безпосередньо у проекті і порядок проведення громадських слухань, оскільки вони є важливим елементом громадського обговорення.

7. У ч. 1 ст. 2 проекту визначається, що «цей Закон... поширюється на такі види діяльності». Проте, враховуючи зміст проекту, вважаємо, що юридично коректніше зазначити, що «цей Закон» поширюється не на конкретні види діяльності, а на «операторів установок», які провадять певні види діяльності. Це впливає, у тому числі, й з визначення «інтегрований дозвіл» як документу дозвільного характеру, який отримують оператори установок, визначених цим Законом, до початку їх експлуатації (п. 7 ч. 1 ст. 1 проекту).

8. Згідно з ч. 7 ст. 4 проекту «за видачу (внесення змін до) інтегрованого дозволу, за винятком випадків, передбачених статтями 22 та 23 цього Закону, стягується плата у розмірі п'ятнадцяти мінімальних заробітних плат. Кошти за видачу (внесення змін до) інтегрованого дозволу зараховуються до загального фонду Державного бюджету України». Такий підхід не узгоджується із ч. 2 ст. 41 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», у якій передбачено, що «плата за видачу (переоформлення) документів дозвільного характеру (адміністративний збір) визначається відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги»».

9. Згідно з ч. 1 ст. 13 проекту «... дозвільний орган *встановлює нормативи гранично допустимих викидів для речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, та для інших забруднюючих речовин та факторів впливу*, що, ймовірно, будуть вивільнятися з установки у значних обсягах, беручи до уваги їх характер та потенціал для перенесення забруднення з одного компонента довкілля до іншого». Проте звертаємо увагу на те, що відповідно до ч. 1 ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (який є базовим у цій сфері) «екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, *рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів*».

10. Статтею 29 проекту визначаються особливості державного контролю за дотриманням умов інтегрованого дозволу операторами установок. Проте у зазначеній статті залишилося неврегульованим питання практичного забезпечення перевірки достовірності інформації про викиди з установок.

11. Щодо положень ст. 28 проекту про «моніторинг викидів» варто зазначити таке.

11.1. Звертаємо увагу на те, що у проекті йдеться виключно про «періодичний» моніторинг (ч. 2 ст. 28), що, на нашу думку, може негативно позначитися на забезпеченні контролю викидів з установок. Вважаємо за доречне у проекті також розглянути питання про проведення «постійного» моніторингу викидів.

11.2. У проекті положення щодо термінів проведення моніторингу викидів не узгоджуються між собою. Так, відповідно до його п. 6 ч. 2 ст. 12 умови інтегрованого дозволу включають: «зобов'язання періодично у строки, визначені дозвільним органом, але не рідше ніж один раз на рік надавати йому на основі результатів моніторингу викидів, ... звіт оператора установки про дотримання умов інтегрованого дозволу». Із зазначеного випливає, що моніторинг викидів має проводитися не рідше одного разу на рік. Аналогічно в абз. 3 ч. 3 ст. 13 проекту передбачено, що «дозвільний орган не рідше ніж один раз на рік оцінює результати моніторингу викидів».

Проте у ч. 2 ст. 28 проекту визначається, що «частота періодичного моніторингу викидів, ... визначається для кожної окремої установки дозвільним органом, в інтегрованому дозволі або відповідних правилах технічної експлуатації установок. Періодичний моніторинг викидів виконується не менше ніж один раз на п'ять років для підземних вод та не менше ніж один раз на десять років для ґрунту, якщо такий моніторинг викидів не засновується на принципі систематичної оцінки ризику забруднення».

11.3. Частинами 6-7 ст. 28 проекту визначені особливості моніторингу викидів із спалювальних установок. Проте, вважаємо, що у зазначеній статті доцільно обмежитися загальними особливостями моніторингу викидів щодо всіх типів установок. При цьому, більш спеціальні питання варто врегулювати на підзаконному рівні.

11.4. Відповідно до ч. 10 ст. 28 проекту «результати моніторингу, у тому числі автоматизованого, подаються до дозвільного органу, який *оприлюднює її через загальнодержавну екологічну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації*». Однак зауважимо, що у чинному законодавстві України положень, якими визначається статус такої системи та порядок регулювання її діяльності немає. При цьому, звертаємо увагу, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 № 825-р схвалено Концепцію створення *загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля»*.

12. Проект вимагає редакційного доопрацювання. Зокрема, звертаємо увагу на те, що у ньому вживається вузькоспеціалізована аббревіатура як: «концентрації SO₂, NO_x», «концентрація CO», яка не властива мові законів (ч. ч. 6-7 ст. 28 проекту).

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: С. Кузнєцова, Я. Салміна, А. Мусаєва



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/213214 від 17.11.2020



264933