

МІНІСТЕРСТВО ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

1



НАУКОВО-ДОСЛІДНА УСТАНОВА

«УКРАЇНСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ

ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОБЛЕМ»

**ГАРМОНІЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ СКИДАННЯ  
ЗАБРУДНЮВАЛЬНИХ РЕЧОВИН З  
ЕКОЛОГІЧНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ  
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Автор: **Уберман Володимир Ілліч**

**З директивних документів вітчизняної екологічної політики випливає, що правова регламентація скидання забруднювальних речовин (ЗР) техногенними точковими джерелами зворотної води шляхом законодавчого лімітування обсягів надходження ЗР (та/або їх вмісту) є одним з актуальних й найбільш дієвих напрямів забезпечення якості вод та їх охорони від забруднення. У статті коротко викладаються деякі результати, отримані у науково-дослідній роботі, спрямованій на адаптацію українського еколого-правового підінституту регулювання скидання забруднювальних речовин (РСЗР) з точкових джерел у поверхневій воді до європейського відповідника.**

## 1. Відмінність європейських та українських принципів РСЗР.

Головною проблемою адаптації українського РСЗР до європейського є відмінність їх підінститутів у базових еколого-політичних принципах, закріплених у Водній рамковій директиві ЄС (ВРД). З позиції РСЗР найголовніша відмінність української охорони вод від європейської полягає у відсутності чітко висловленого законодавчого ставлення до якості води, як до самостійної цінності, яке виявляється у відсутності окремих, подібних за призначенням до європейських, екологічних стандартів (нормативів) якості для окремих речовин або груп речовин. Українське РСЗР ґрунтується на застарілому більш як на 40 років принципі «*emission – immission*» (*EIP*), який передбачає економічне (господарське) використання властивості асимілювальної спроможності (АС) ділянок водних об'єктів у всіх випадках законодавчого лімітувального (обмежувального) регулювання.

4

Європейське регулювання здійснюється за комбінованим підходом і засновано на сучасних принципах «обережності» (або «перестороги») та «ліквідації шкоди довкіллю в першу чергу у його джерелі». Використання АС дозволяється в окремих випадках як виняток лише щодо так званих пріоритетних ЗР, визначених у спеціальних переліках Директиви про екологічні стандарти якості водної політики (ДЕСЯВ) та у ВРД.

У загальному випадку українське РСЗР і надалі, навіть після розроблення та затвердження УПУРБ у 2024 р., може здійснюватися не за європейськими, а за чинними до тепер й дуже застарілими, суперечливими та помилковими у деяких аспектах українськими принципами регулювання. З точки зору поширення законодавчого впливу така «незавершеність» ланцюга регулювання свідчить про відсутність у ньому кінцевих (ефективних) ланок впливу на джерела надходження ЗР.

**2. Аналітичне порівняння обох законодавств.** Методика порівняння полягала у використанні набору з 18 предметно-функціональних ознак, так званої шкали ознак, якими характеризуються норми (або їх частини), що входять до нормативної структури правового механізму РСЗР. Предметно-функціональний аналіз правових норм РСЗР стосується трьох головних частин ланцюга поширення ЗР у водному об'єкті: 1) джерело ЗР (техногенна установка, її скид); 2) зона змішування (ЗЗ) – ділянка масиву води, безпосередньо прилегла до джерела ЗР, від скиду з джерела до зовнішньої межі включно; 3) подальша ділянка масиву води від зовнішньої межі ЗЗ (до точки наглядного або функціонального моніторингу).

**Шкала ознак** теоретично ґрунтується на методології загальної теорії управління і включає ознаки, які характеризують предметну функціональну спрямованість еколого-правових норм (їх частин):

- напрям законодавства водного сектору;
- вид суспільних відносин;

- екологічний об'єкт регулювання;
- екологічний предмет регулювання;
- різновиди (підвиди) предметів регулювання;
- мета регулювання (екологічна);
- мета регулювання (економічна);
- спосіб досягнення мети регулювання;
- характеристика мети (екологічної) та цілей регулювання;
- компоненти характеристики мети регулювання;
- оцінка стану об'єкта регулювання;
- види цілей регулювання;
- нормативний регулятор лімітаційного впливу;
- спосіб регулювання;
- інженерні засоби регулювання;
- еколого-правовий зміст регулювання;
- використання для регулювання частини водного об'єкта;
- екологічні властивості водного об'єкта, який використовується для регулювання.

Ступінь відповідності та головні розбіжності інститутів РСЗР оцінюються за **п'ятьма значеннями**: «відповідає повністю», «відповідає частково», «не суперечить», «не відповідає», «не врегульовано законодавством ЄС».

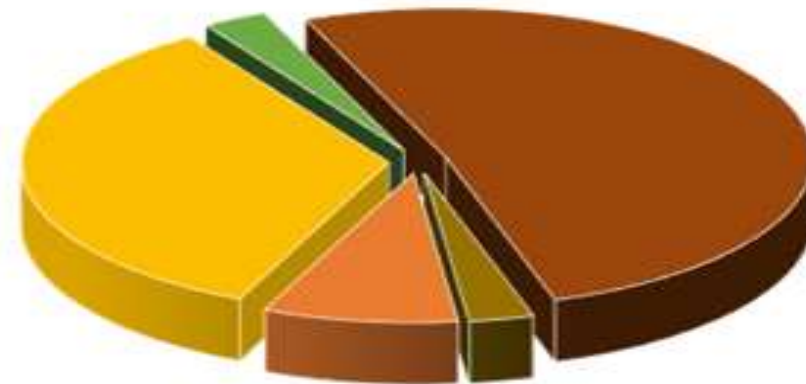
Аналіз одержаного розподілу оцінок порівняння свідчить про таке.

З 35 отриманих оцінок відповідності (розбіжності), значення «не відповідає» мають 18 (**51 %**), а значення «не суперечить» – 12 (**34 %**). Крім того, український підінститут РСЗР відрізняється деякими особливостями, відсутніми у відповідному європейському підінституті. Європейське еколого-правове нормативне РСЗР за системною побудовою та за змістом базових елементів регульовального впливу принципово відрізняється від українського, є більш ґрунтовно та детально розробленим. Головний нормативний вплив європейських вимог спрямовано на найкращі доступні технології (НДТ) для джерел скидання всіх ЗР, а додатковий – на створення у приймальному масиві води ЗЗ і використання її властивостей (так званої АС) для зменшення вмісту певних пріоритетних ЗР (ПЗР). В українському законодавстві, на відміну від європейського, традиційним **головним інструментом лімітаційного впливу на техногенні джерела ЗР протягом багатьох років залишається ЗЗ**.

## ПОРІВНЯННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ТА УКРАЇНСЬКОГО РСЗР:

розподіл 35 оцінок за 5-ма категоріями відповідності предметно-функціональної спрямованості норм (їх частин) у 18 ланках українського та європейського еколого-правових підінститутів

Розподіл оцінок відповідності



- Відповідає
- Не суперечить
- Частково враховує
- Не відповідає
- Не врегульовано законодавством ЄС



**Щодо норм-дефініцій.** У рамковому Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» ч. 1 та ч. 4 ст. 33 щодо екологічних нормативів слід доповнити визначенням окремого виду нормативів: *«стандарт якості довкілля для забруднювальної речовини»*, поняттєво тотожному визначенню у ст. 2(35) ВРД, на якому ґрунтується охорона якості вод від ЗР.

Термінологічна ст. 1 ВКУ вимагає змін деяких наявних та включення нових термінів, а саме: з перекладу ВРД або з іншого більш термінологічно точного та наближеного до української суспільної практики перекладу, а також з ДЕСЯВ та з Директиви про промислові викиди (ДПВ). Зміни стосуються базових термінів *«забруднення»* та *«забруднювальна речовина»*, які повинні поняттєво та денотативно збігатися з відповідними визначеннями у ст. 2(31)(33) ВРД. До інших, але не менш важливих, нових в українському законодавстві визначень з джерел законодавства ЄС, належать: 1) *«засоби регулювання викидів (скидів)»* (ст. 2(41) ВРД) та *«зона змішування»* (ст. 4 ДЕСЯВ); 2) *«комбінований підхід»* (ст. 2(36) та ст. 10 ВРД); 3) *«найкращі доступні техніки»* (ст. 3(10) ДПВ); 4) *«небезпечні речовини»*, *«пріоритетні речовини»* (ст. 2(29) та ст. 2(30) ВРД), *«специфічні речовини забрудники»*, *«специфічні несинтетичні речовини забрудники»* та *«специфічні синтетичні речовини забрудники»* (п. 1.1 Додатку V ВРД); 5) *«рівні викидів, пов'язані з найкращими доступними техніками»* (ст. 3(13) ДПВ); 6) *«стандарт якості довкілля»* (ст. 2(35) ВРД).

**Щодо регулятивних норм.** Для досягнення відповідності зазначеним вище джерелам законодавства ЄС тими частинами тексту ВКУ, де визначаються вимоги до РСЗР, у розділі II слід зробити наступні головні зміни. У ст. 21<sup>1</sup> серед окремих груп ЗР слід зазначити про *«пріоритетні та деякі інші»* ЗР. У назву глави 8 слід додати про *«регулювання скидання речовин»*. У зміст ч. 1 ст. 35 до видів нормативів слід включити *«стандарт якості довкілля»* та *«рівні скидання, пов'язані з найкращими доступними техніками»*. Включити додаткові статті з вимогами до нормативів (стандартів) стану води та до характеристик безпосереднього лімітування джерел ЗР, зокрема: «Стаття 36<sup>1</sup>. Стандарти якості довкілля», «Стаття 37<sup>1</sup>. Рівні скидання, пов'язані з найкращими доступними техніками». Найбільшої уваги вимагає ст. 38 щодо нормативів гранично допустимого скидання (ГДС) ЗР, яку слід ґрунтовно переробити, як наведено у [2]. Також потрібно включити додаткові статті щодо: 1) регулювання скидання різних категорій ЗР, зокрема, пріоритетних, для яких встановлено стандарти якості довкілля; 2) регулювання скидання специфічних забруднювальних речовин.

**У розділі III ВКУ** слід зробити зміни, пов'язані із законодавчим визнанням властивості АС та її носія, зони змішування, яка є регулятором якості води для пріоритетних ЗР.

**До ПНПА, які слід змінити або розробити** належать наступні (авторські назви).

*Акти Кабінету Міністрів України:* 1) «Порядок розроблення нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти» (зміни); 2) «Перелік забруднюючих речовин, скидання яких у водні об'єкти нормується» (зміни); 3) «Перелік джерел зворотних вод, скидання забруднюючих речовин з яких не регулюється на основі комбінованого підходу»; 4) «Порядок визначення та впровадження найкращих доступних технік та відповідні граничні значення скидання забруднюючих речовин»; 5) «Перелік найкращих доступних технік для зниження рівня мінералізації шахтних, кар'єрних та рудникових вод».

*Акти Мінприроди:* 1) «Порядок розроблення та затвердження стандартів якості довкілля пріоритетних, специфічних та деяких інших речовин, що скидаються у поверхневі водні об'єкти»; 2) «Порядок встановлення зон змішування зворотної та поверхневої води, методичне забезпечення для визначення характеристик зон змішування»; 3) «Критерії визначення та вимоги до переліків специфічних забруднювальних речовин, що скидаються у річкових басейнах України»; 4) «Про вимоги до дозволу на спеціальне водокористування, пов'язані із встановленням зон змішування зворотної та поверхневої води» (зміни)).

**Висновки.** Українська діяльність зі скидання ЗР у воду регулюється застарілими та суперечливими правовідносинами. Сучасне екологічне законодавство ЄС пропонує перевірені засоби розв'язання зазначеної проблеми. Запропоновані у даній статті заходи та інструменти для адаптації екологічного законодавства України до правового регулювання скидання ЗР в ЄС ґрунтуються на сучасних міжнародних принципах охорони вод від забруднення, дозволяють обмежити сферу використання *ЕІП*, здійснити швидкий та достатньо простий перехід до дієвого впливу на хімічний стан води за принципами «обережності» та «обмеження забруднення у його джерелі».

**Теоретичною базою пропозицій слугують порівняльні дослідження європейського та українського еколого-правових підінститутів РСЗР, спрямовані на скоріше втілення правових принципів ЄС охорони вод від забруднення і забезпечення їх якості. Результати таких досліджень свідчать про принципові й значні відмінності європейського та українського РСЗР. *Запропонованими інструментами адаптації охоплюється увесь ланцюг еколого-правового регульовального впливу на скидання ЗР зі зворотною водою.***

**ДЯКУЮ ЗА УВАГУ!**

**Бажаю миру і здоров'я.**