

## АДАПТАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СКИДАННЯ ЗАБРУДНЮВАЛЬНИХ РЕЧОВИН ДО ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

**Уberman В.І.,**

*кандидат технічних наук, провідний науковий співробітник лабораторії формування та регулювання якості вод НДУ «Український науково-дослідний інститут екологічних проблем» Міндовкілля України,  
ORCID: 0000-0002-2807-7937, vlad.uberman@gmail.com*

**Васьковець Л.А.,**

*кандидат біологічних наук, професор, професор кафедри безпеки праці і навколишнього середовища Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут», ORCID: 0000-0002-7373-7113,  
ludmilavascovets2@gmail.com*

### **Уberman В. І., Васьковець Л. А. Адаптація українського правового регулювання скидання забруднювальних речовин до екологічного законодавства ЄС.**

Досліджується проблема адаптації українського правового регулювання скидання (РС) забруднювальних речовин (ЗР) з точкових джерел у поверхневій воді до екологічного законодавства ЄС. Аналізуються вимоги водної політики України до РСЗР, як шляху правового забезпечення доброго хімічного стану та якості вод. Зазначається, що адаптація має ґрунтуватися на порівняльних дослідженнях правових механізмів лімітаційного регулювання у складі: інститутів екологічного законодавства ЄС: водних послуг, регулювання впливу промислової діяльності, інтегрованого управління за басейновим принципом, та інститутів спеціального водокористування і екологічної безпеки водного законодавства України. Виявлено, що головною проблемою адаптації є відмінність базових еколого-політичних принципів підінститутів РСЗР. Українське РСЗР ґрунтується на застарілому принципі «emission – immission» ЗР, який передбачає господарське використання властивості асимілювальної спроможності (АС) ділянок водних об'єктів у всіх випадках лімітаційного регулювання. Європейське регулювання здійснюється за комбінованим підходом і засновано на сучасних принципах «обережності» та «ліквідації шкоди довкіллю в першу чергу у його джерелі», а використання АС дозволяється як виняток лише щодо пріоритетних ЗР в окремих випадках. Визначається шлях та пропонуються зміни українського водного законодавства, які забезпечують адаптацію його РСЗР до європейського відповідника. Адаптацію можна виконати доповненнями та змінами Водного кодексу України (ВКУ), які перш за все стосуються поняттєво-категоріального апарату ВКУ та використання європейських термінів. Також у ВКУ необхідно змінити регулятивні норми у 9-и статтях та додати 4 нових статті. Для конкретизації нових вимог слід розробити та змінити 11 підзаконних нормативно-правових актів, половина з яких належить до завдань Кабінету Міністрів України. Запропонованими змінами створюється весь ланцюг еколого-правового регулювального впливу на скидання ЗР.

**Ключові слова:** екологічне законодавство, правове регулювання якості води, вимоги до скидання забруднювальних речовин, екологічне законодавство ЄС, порівняльне право.

### **Uberman V. I., Vas'kovets' L. A. Adaptation of ukrainian legal regulation of discharge of pollutants to EU environmental legislation.**

The problem of adaptation of the Ukrainian legal regulation of discharges of pollutants (RDP) from point sources into surface waters to the EU environmental legislation investigates. The requirements of Ukraine's water policy to the RDP as a way to ensure good chemical status and water quality considered. It is noted that

the adaptation should be based on RDP comparative studies of legal mechanisms of limitation regulation consisting of institutes of EU environmental legislation: water services, industrial impact regulation, integrated basin management, and institutes of water legislation of Ukraine: special water use and environmental safety. It was found that the main problem of adaptation is the difference between the basic environmental and political principles of the sub-institutions of the RDP. The Ukrainian RDP is based on the outdated principle of “emission - immission” for pollutants (P), which provides the economic use of the property of assimilative capacity (AC) of water bodies in all cases of limiting regulation. European regulation is carried out according to a combined approach and is based on modern principles of “precaution” and “elimination of environmental damage primarily in its source”, and the usage of AC is allowed as an exception only for priority P in some cases. The path is determined and changes are proposed to the Ukrainian water legislation that ensure the adaptation of its RDP to the European counterpart. Fast adaptation can be done by alters to the Water Code of Ukraine (WCU), which primarily consist in changes in the conceptual and categorical apparatus of the WCU and in inclusion of European terms. It is need also to change the regulatory norms in some sections of the WCU. To specify the proposed requirements some bylaws should be altered and developed. One-half of such bylaws belongs to the powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine. The proposed changes create the completed chain of environmental and legal regulatory impact on discharging of P.

**Key words:** Ukraine environmental legislation, legal regulation of water quality, requirements for the discharge of pollutants, Ukraine and EU water quality standards, EU environmental legislation.

**Постановка проблеми.** Правове регулювання скидання (РС) забруднювальних речовин (ЗР) у водне середовище належить до найбільш актуальних і важливих напрямів забезпечення доброго стану та якості вод у природних джерелах, екологічної безпеки водокористування та охорони вод. У доктринальних документах екологічної політики України, зокрема у Стратегії [1], головними джерелами забруднення визнаються скиди ЗР зі зворотною водою з промислових та господарських об’єктів у поверхневі та морські води. Виконання української програми апроксимації водного законодавства до законодавства ЄС вимагає переходу до інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом (ІУВРБП) та відповідного реформування державного управління у сфері охорони вод. Правовий підінститут РСЗР [2] визначає інструменти законодавчого впливу на джерела надходження ЗР до водного середовища та вимоги до реалізації такого впливу. РСЗР входить до складу комплексних еколого-правових інститутів якості вод та її регулювання законодавства ЄС і України. Першочерговим завданням сучасної правової охорони вод слід вважати зміну українського РСЗР з точкових джерел у поверхневі води задля його наближення до європейського відповідника.

**Стан опрацювання проблематики.** З боку соціально-економічного інтересу діяльність із РСЗР за водним законодавством ЄС, головні норми якої містяться у ст. 2(41) та ст. 10 Водної рамкової директиви ЄС (ВРД) [3], належить до водних послуг в частині очищення та скидання стічних вод. Відповідником зазначеної діяльності у Водному кодексі України (ВКУ) [4] є інститут спеціального водокористування в частині скидання ЗР у водні об’єкти (ст. 48 ВКУ). Водні послуги щодо скидання ЗР регулюються лімітами скидання та вимогами дотримання стандартів (або норм) якості води. Загальні особливості українського та європейського механізмів правового регулювання досліджувалися відомими вченими-правознавцями В. І. Андрейцевим, А. П. Гетьманом, Н. Р. Кобецькою, Н. Р. Малишевою, Ю. А. Красновою, А. К. Соколовою, Ю. С. Шемшученком, М. В. Шульгою та ін. З екологічного боку РСЗР належить до більш широкого виду правового регулювання впливу промислової діяльності на довкілля, встановленому у Директиві 2010/75/ЄС [5] (ДПВ). У документі [6], спрямованому, зокрема, на «зменшення, запобігання та контроль <...> скидів стічних вод» задля впровадження в Україні вимог ДПВ, визнається: «В Україні немає розроблених нормативно-правових актів, що встановлюють перелік найкращих доступних технологій та методів управління для регулювання окремих видів діяльності, а гранично допустимі концентрації та гранично допустимі скиди забруднюючих речовин не відповідають значенням Директиви 2010/75/ЄС». Базові законодавчі вимоги до обмеження скидання ЗР у водні об’єкти України, розглянуто та викладено у багатьох підручниках та посібниках з екологічного права, екології та водних ресурсів, визнаними фахівцями та вченими, а саме: М. С. Шемшученком, А. П. Гетьманом, В. І. Адрейцевим, Н. Р. Кобецькою, М. В. Шульгою, В. К. Хільчевським, А. В. Яциком та ін. Головні інструменти таких обмежень містяться у низці підзаконних нормативно-правових актів (ПНПА), але їх правові особливості глибоко не досліджувалися. Європейське РСЗР у вітчизняних дослідженнях системно не розглядалося, а достатньо повних порівнянь з його україн-

ським відповідником не виконувалося. Виключеннями є два ранні дослідження [7, с. 225; 8], висновки яких про достатньо високу відповідність законодавств України та ЄС в частині РСЗР наразі слід визнати надто оптимістичними.

**Метою статті** є визначення шляху та конкретних заходів з адаптації українського водного законодавства в частині підінституту РСЗР з точкових джерел у поверхневій воді до екологічного законодавства ЄС. Заходи мають охоплювати найважливіші із таких змін.

**Виклад основного матеріалу.** Норми щодо регулювання скидання ЗР у водні об'єкти містяться у відповідних еколого-правових підінститутах регулювання скидання РСЗР екологічного законодавства ЄС та України. Системне порівняльне дослідження цих підінститутів свідчить про їх принципову відмінності [9]. Вирішення зазначеної проблеми адаптації полягає у створенні в екологічному законодавстві України підінституту РСЗР, який у сфері скидання ЗР є відповідним підінституту екологічного законодавства ЄС, головним чином, за об'єктом та предметом правового регулювання, за умовами застосування правових норм та змістом правовідносин.

Найголовніша відмінність європейського та українського РСЗР коріниться в еколого-політичних та еколого-правових принципах, які ними реалізуються. Як показано у [10], українське РСЗР залишається незмінним понад 70 років і до теперішнього часу здійснюється за принципом «*emission – immission*» (EIP), який передбачає економічне використання т. зв. асимілювальної спроможності (АС) ділянок водних об'єктів. В Україні правове користування АС як інструментом регулювання почалося у 1961 р. після затвердження «Правил охорони поверхневих вод від забруднення стічними водами»: першого документа щодо «умов спуску стічних вод у водойми». Такий підхід до АС еколого-політично було закріплено світовою спільнотою у Принципі 6 Стокгольмської Декларації 1972 р. Надалі ставлення до АС повністю змінилося. У Всесвітній хартії природи, прийнятій на 37-й сесії Генеральної Асамблеї ООН (1982 р.), задекларовано принципи «обережності» («застережності») та «обмеження забруднення у його джерелі». Саме на цих принципах (пр. (11) до ВРД) ґрунтується комбінований підхід до РСЗР, визначений у пр. (40) ВРД, згаданий у ст. 2(36) та використаний у ст. 10 ВРД. За таким підходом, закріпленим у ст. 4 Directive 2008/105/EC [11] (ДСЯД), використання АС дозволяється лише у малій кількості випадків скидання *пріоритетних* ЗР. Відповідне лімітування можна визначити як опосередковане. Загальні випадки скидання ЗР (за ст. 10 ВРД) регулюються шляхом лімітування скидання з безпосереднім використанням *найкращих доступних технік* (НДТ) щодо джерел ЗР або із застосуванням до них лімітів, відповідних характеристикам НДТ.

Наразі зазначені принципи хоча і визнаються українським екологічним законодавством, про що зазначено у ст. 3 рамкового Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ЗУПОНПС), але у водному законодавстві вони фактично ігноруються через відсутність згадки про них у ВКУ та через закріплення *de facto* застарілого принципу EIP у низці ПНПА, за якими фактично регулюється лімітувальний вплив на скидання ЗР, зокрема, вимоги до нормативів гранично допустимого скидання (ГДС) ЗР. Метою встановлення ГДС є невизначене у ВКУ поетапне досягнення «екологічного нормативу якості води». Певною спробою виправлення зазначених прогалин у ЗУПОНПС та ВКУ можна вважати сучасні принципи, зазначені у Стратегії, де у розділі II вимагається «застосування принципів перестороги, превентивності (запобігання), пріоритетності усунення джерел шкоди довкіллю, «забруднювач платить»». Але найбільш повного подолання зазначеної принципової відмінності у лімітуванні можна досягти змінами водного законодавства України задля його адаптації до європейського РСЗР.

Отже, достатньо повна адаптація до вимог ВРД та інших водних директив ЄС вимагає глибокої зміни сучасної парадигми водного законодавства України шляхом переходу від цільової економічної (господарської) і ресурсно-споживацької спрямованості до екологічної: охорони води від забруднення, зокрема, зосередження на якості води та на еколого-правових механізмах її забезпечення. Далі пропонується напрям змін ЗУПОНПС та ВКУ, в якому може здійснюватися законодавча адаптація до європейського підінституту РСЗР із точкових джерел у поверхневій воді.

Проблему, яка підлягає розв'язанню законодавчим шляхом, можна визначити як створення у водному законодавстві України в умовах практичної реалізації комплексного (інтегрованого) управління водними ресурсами в межах району річкового басейну, тобто за басейновим принципом управління, ефективних і максимально наближених до європейських вимог еколого-правових важелів впливу на антропогенні (техногенні) джерела скидання ЗР у поверхневій воді шляхом лімітувального правового регулювання. Метою такого регулювання є досягнення визначених цілей якості води з дотриманням

обмежень, обумовлених необхідністю забезпечення якості води для різних видів використання та як середовища існування біоти. На думку авторів, головні зміни екологічного законодавства України повинні полягати у наступному.

*Норми-дефініції.* Особливої уваги вимагає поняттєво-дефініційний апарат. ЗУПОНПС у 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. Крім того, стаття 1 ВКУ вимагає змін деяких наявних та включення нових термінів: з перекладу ВРД [5] або з іншого, більш термінологічно точного та наближеного до української суспільної практики перекладу, а також з ДСЯД та з 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 ДСЯД); 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 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).

*Регулятивні норми.* Зміни стосуються розділів II, III та V ВКУ. Для досягнення відповідності зазначеним вище джерелам законодавства ЄС тією частиною тексту, яка стосується 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 (нижче зберігається правопис ВКУ).

«Стаття 36<sup>1</sup>. Стандарти якості довкілля. Для оцінки хімічного стану масивів вод використовуються стандарти якості довкілля пріоритетних, специфічних та деяких інших забруднюючих речовин. Стандарти якості довкілля встановлюють максимальні допустимі концентрації та/або середньорічні концентрації забруднюючих речовин.

Стандарт якості довкілля повинен дотримуватися на межі зони змішування, встановленої для певного скиду забруднюючих речовин. Стандарти якості довкілля пріоритетних, специфічних та деяких інших речовин розробляються і затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища». «Стаття 37<sup>1</sup>. Рівні скидання, пов'язані з найкращими доступними техніками.

Скидання у поверхневі води забруднюючих речовин з промисловими, міськими, сільськогосподарськими зворотними водами регулюється на основі комбінованого підходу, який використовує регулювання забруднення шляхом встановлення граничних значень скидання і стандартів якості довкілля. Для скидів забруднюючих речовин у поверхневі води визначаються та здійснюються методи скидання забруднюючих речовин, засновані на найкращих доступних техніках або на відповідних граничних значеннях скидання.

Перелік видів джерел зворотних вод, скидання забруднюючих речовин з яких регулюється не на основі комбінованого підходу, порядок визначення та впровадження найкращих доступних технік та відповідні граничні значення скидання забруднюючих речовин встановлюються Кабінетом Міністрів України».

Найбільшій увазі вимагає ст. 38 щодо нормативів гранично допустимого скидання (ГДС) ЗР, яку після врахування змін доцільно викласти у наступному вигляді: «Стаття 38. Нормативи гранично допустимого скидання забруднюючих речовин. Нормативи гранично допустимого скидання забруднюючих речовин встановлюються з метою дотримання стандартів якості довкілля та поетапного досягнення екологічного нормативу якості води. Нормативи гранично допустимого скидання забруднюючих речовин визначаються відповідності до рівнів скидання, пов'язаних з найкращими доступними техніками, або за умови дотримання стандартів якості довкілля. Якщо стандарт якості довкілля або поетапне досягнення екологічного нормативу якості води вимагають більш жорстких обмежень ніж зазначені у ст. 37<sup>1</sup>, то методи регулювання скидів можуть бути посилені на вимогу органу виконавчої

влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства. Порядок розробки нормативів гранично допустимого скидання та переліки забруднюючих речовин, що нормуються, встановлюються Кабінетом Міністрів України».

Також потрібно включити у ВКУ додаткові статті щодо регулювання скидання різних категорій ЗР. «Стаття 38<sup>1</sup>. Особливості регулювання скидання пріоритетних речовин, для яких встановлено стандарти якості доквілля. Якщо для пріоритетних забруднюючих речовин дотримання встановлених стандартів якості доквілля не може здійснюватися економічно вигідними та доступними методами регулювання, то за комбінованим підходом, зазначеним у ст. 37<sup>1</sup>, для регулювання дозволяється використовувати безпосередньо прилеглу до скиду зону змішування у масиві приймальної поверхневої води при умові не перевищення концентраціями забруднюючих речовин відповідних стандартів якості доквілля поза такою зоною змішування.

Дозвіл на використання зони змішування надається, а її характеристики зазначаються, у складі документації спеціального водокористування. Встановлення зони змішування зворотної та поверхневої води здійснюється, а методичне забезпечення для визначення її характеристик розробляється у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища». «Стаття 38<sup>2</sup>. Регулювання скидання специфічних забруднюючих речовин.

Для районів річкових басейнів, наведених у ч. 2 ст. 131, визначаються специфічні забруднюючі речовини. Критерії визначення та переліки специфічних забруднюючих речовин розробляються та затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Регулювання скидання специфічних речовин здійснюється шляхом розроблення та встановлення зазначених у ст. 38 нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих 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. Зазначеними змінами у ВКУ створюється структура українського відповідника підінституту РСЗР водного права ЄС (в частині скидання ЗР з точкових джерел у поверхневій воді) і охоплюється увесь ланцюг еколого-правового регульовального впливу на джерела ЗР.

**Висновки.** Українська діяльність зі скидання ЗР у воду регулюється застарілими та суперечливими правовідносинами. Сучасне екологічне законодавство ЄС пропонує перевірені засоби розв'язання зазначеної проблеми. Досліджені 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. Запропонованими інструментами адаптації охоплюється увесь ланцюг еколого-правового регульовального впливу на скидання ЗР із зворотною водою.

### Список використаних джерел:

1. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року (затв. Законом України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> . (дата звернення 20.05.2022).
2. Уберман В. І., Васьковець Л. А. Поетапне наближення українського еколого-правового інституту якості вод та її регулювання до законодавства Європейського Союзу. Чап. in book: Legislation of EU countries: history, shortcomings and prospects for the development : Coll. monograph. Frankfurt (Oder) : Izdevniecība "Baltija Publishing", 2019. P. 334–354. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/304678851.pdf> . (дата звернення 20.05.2022).
3. Директива 2000/60/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_962#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962#Text) . (дата звернення 20.05.2022).
4. Водний кодекс України. *Відомості ВР України*. № 24. 1995. Ст. 189.
5. Директива європейського Парламенту і Ради 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року про промислові

викиди. (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю) (Нова редакція). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_004-10#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-10#Text) . (дата звернення 20.05.2022)

6. Концепція реалізації державної політики у сфері промислового забруднення (схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 402-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-2019-%D1%80#Text> . (дата звернення 20.05.2022).

7. Правове регулювання відносин в сфері довілля в Європейському союзі та в Україні / За заг. ред. В. Г. Дідика. К., 2007. 579 с.

8. Overview of the Status of Harmonizing the Ukrainian Legislation with the EU Requirements and the Baseline Plan for Harmonization of Ukraine's legislation with the EU laws. Ukraine, 2011. Table of Concordance. URL: <https://mepr.gov.ua/files/docs/2000%2060%20%D0%84%D0%A1.pdf> . (дата звернення 20.05.2022).

9. Уберман В. І., Васьковець Л. А. Понятійні відмінності законодавчого регулювання скидання речовин в ЄС та в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. Т. 31 (70). № 4. 2020. С. 84–92. DOI: <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2020.4/14> . (дата звернення 20.05.2022).

10. Васьковець Л. А., Уберман В. І. Еколого-правові принципи та тенденції українського регулювання скидання забруднювальних речовин. *Екологічне право*. Вип. 1–4. 2021. С. 18–24. DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.3> . (дата звернення 20.05.2022).

11. Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/105/oj>. (дата звернення 20.05.2022).