

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ СКИДАННЯ ЗАБРУДНЮВАЛЬНИХ РЕЧОВИН У ВОДНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Уberman В. І., Васьковець Л. А.

ВСТУП

У доктринальних документах загальної екологічної політики України та водної політики (щодо вод суші, морських вод та територіальних вод) головним джерелом екологічної небезпеки й забруднення води визнається скидання забруднювальних речовин (ЗР) з промислових та господарських об'єктів. У таких документах передбачено заходи законотворчої та нормотворчої діяльності, спрямовані на поліпшення якісного стану вод, а також визначено найбільш поширені речовини, що спричиняють забруднення: сполуки важких металів, сполуки азоту та фосфору, нафтопродукти, феноли, сульфати, поверхнево-активні речовини. Сучасний (2020–2021 рр.) екологічний моніторинг виявив також наявність у поверхневих водах України небезпечних ЗР антропогенного походження. Відомо, що правова регламентація скидання 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. Наразі Україною виконується програма апроксимації водного законодавства до законодавства ЄС з одночасним реформуванням державного управління у сфері охорони вод та його переходом до європейського інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом (ІУВРБП).

Правова регламентація скидання ЗР в Україні та ЄС здійснюється підінститутами регулювання скидання ЗР (РСЗР), які належать комплексним інститутам якості вод та її регулювання європейського та українського екологічних законодавств¹. *Зазначені*

¹ Уberman В. І., Васьковець Л. А. Джерела еколого-правового лімітування скидання речовин у законодавстві ЄС та України. In: International scientific and practical conference «European potential for the development of legal science, legislation and law enforcement practice»: conference proceedings, February 26–27, 2021. Wloclawek, Republic of Poland: «Baltija Publishing». P. 244–248. DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-040-7-62>.

підінституту РСЗР законодавств ЄС та України істотно відрізняються, хоча і визначають засоби, інструменти законодавчого впливу на джерела надходження ЗР до водного середовища та вимоги до реалізації такого впливу. Зокрема, українське РСЗР ґрунтується на дуже застарілих (60-х років минулого століття) еколого-політичних принципах².

Найважливішим комплексним інструментом ІУВРБП є план управління річковим басейном (ПУРБ), склад якого визначено у Додатку VII до Водної рамкової директиви ЄС³ (ВРД). Загальні вимоги до європейського РСЗР, які викладено у п. 7.5 Додатку VII ВРД, мають наступний оригінальний зміст: «7.5 a summary of the controls adopted for point source discharges and other activities with an impact on the status of water in accordance with the provisions of Article 11(3)(g) and 11(3)(i)» [*Курсив наш* – У.В.І., В.Л.А.]. Слід зазначити, що переклад п. 7.5 у двох чинних українських джерелах ВРД є достатньо наближеним до оригіналу. Угодою з ЄС передбачено, що розроблення ПУРБП для всіх 9 річкових басейнів України повинно закінчитися у 2025 р. Розроблення здійснюється за українським Порядком⁴ (УПУРБ). В останньому вимоги до РСЗР під назвою «заходи» містяться у п. 8 Додатку до УПУРБ серед переліку окремих програм (планів). Порівняння змісту цього п. 8 з вимогами п. 7.5 європейського ПУРБ свідчить, що в УПУРБ, *всупереч правилам юридично адекватного перекладу, відсутні: конкретні вказівки оригіналу стосовно оперативних виконавчих важелів правового впливу РСЗР, на джерела права та їх статті (або пункти), за якими визначаються вимоги до всіх ланок еколого-правового ланцюга регульовального впливу (у ВРД такі вказівки позначено вище авторським курсивом).* Це означає, що у загальному випадку українське РСЗР і надалі, після затвердження УПУРБ, може здійснюватися не за європейськими, а за чинними до тепер й дуже застарілими українськими принципами регулювання. Отже, *до пріоритетних завдань належить визначення змін чинного*

² Васьковець Л. А., Уberman В. І. Еколого-правові принципи та тенденції українського регулювання скидання забруднювальних речовин. *Екологічне право*. 2021, № 1–4. С. 18–24. DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.3> (дата звернення: 15.03.2022).

³ Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23 жовтня 2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962#Text (дата звернення: 15.03.2022).

⁴ Порядок розроблення плану управління річковим басейном (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 р. № 336). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.03.2022).

українського РСЗР з точкових джерел у поверхневій воді, потрібних задля його наближення до європейського відповідника. Особливості українського законотворення вимагають скорішого розроблення та імплементації в українське водне законодавство підінституту РСЗР, наближеного до європейського. Вирішення цього завдання вимагає аналітичного порівняльного дослідження структури й складу правових механізмів РСЗР в екологічних законодавствах ЄС та України задля створення в останньому необхідних змін з метою найпростішої імплементації європейських вимог до РСЗР.

1. Порівняльні особливості європейського та українського правових механізмів регулювання скидання забруднювальних речовин

У Рішенні РНБО України від 30 липня 2021 року⁵ зазначено про високий рівень ризиків для водних об'єктів, зумовлений значним забрудненням, та передбачено комплекс важливих заходів, зокрема, законотворчої та нормотворчої діяльності, спрямованих на досягнення та підтримання якісного стану вод. До головних наукових засад згаданої діяльності належить науково обґрунтоване порівняння європейського та українського правових механізмів РСЗР задля подальшої імплементації вимог європейського екологічного законодавства, першим кроком якої є порівняння правових дефініцій. Слід зазначити, що термінологія ВРД істотно відрізняється від Водного кодексу України⁶ (ВКУ), а базовий український переклад європейських дефініцій викликає багато проблем в їх розумінні та у порівнянні законодавств. (Більш точним та адекватним українській суспільній практиці є переклад ВРД⁷, який далі згадується як ВРД1). Зокрема, у ст. 2(1) ВРД поняття «поверхнева вода» визначає внутрішні води, а також перехідні й прибережні води (при розгляді з точки зору хімічного стану це поняття також означає територіальні води), тоді як у ВКУ морські води не належать до поверхневих вод і

⁵ Рішення РНБО України від 30 липня 2021 року «Про стан водних ресурсів України» (введено в дію Указом Президента України від 13 серпня 2021 року № 357/2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357/2021#Text> (дата звернення: 15.03.2022).

⁶ Водний кодекс України. Відомості ВР України. 1995. № 24. Ст. 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.03.2022).

⁷ Водна Рамкова Директива ЄС 2000/60/ЄС. Основні терміни та їх визначення. EU Water Framework Directive 2000/60/EC. Definitions of Main Terms. Київ 2006. 244 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/1527562/> (дата звернення: 15.03.2022).

утворюють окрему категорію. Про принципову відмінність поняття «забруднювач» (у сенсі фактору впливу на якість води) у ст. 2(31) ВРД та «забруднююча речовина» у ст. 1 ВКУ викладено у статті⁸, а наслідки відсутності у ВКУ поняття «стандарт якості довкілля» зі ст. 2(35) ВРД розглянуто у статті⁹.

Слід взяти до уваги, що на відміну від джерел законодавства ЄС, наведених у табл. 1, на регулювальні особливості та на відповідні норми українського підінституту РСЗР поширюються вимоги рамкового Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»¹⁰ (ЗУПОНПС), а до повного обсягу джерел крім основних, зазначених у табл. 1, входять щонайменше ще п'ять головних підзаконних нормативно-правових актів (ПНПА).

Еколого-цільове спрямування регулювального впливу норм (або їх частин) європейського еколого-правового підінституту РСЗР з точкових джерел у поверхневій воді, передбаченого ВРД (та/або ВРД1), ДСЯД, ДПВ, ДНРВ, ДПВ наведено у табл. 2.

Аналіз відповідності підінституту РСЗР українських законів вимогам директив ЄС наведено у табл. 3. Порівняння здійснювалося за ознаками, наведеними у стовпчику 1 табл. 3, а порівнювані норми у першу чергу стосувалися хімічного стану вод (стовпчик 4 табл. 2).

У табл. 3 поняття «регулювання скидання ЗР» розуміється як «цілеспрямований лімітувальний вплив на техногенні джерела ЗР задля досягнення вимог екологічної безпеки у відносинах щодо спеціального водокористування (в частині скидання речовин з точкових джерел у поверхневій воді) та досягнення доброго стану води на відповідних масивах води».

⁸ Уберман В. І., Васьковець Л. А. Проблеми імплементації базових європейських екологічних понять у водне законодавство України. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 237–245. DOI: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i1.1617> (дата звернення: 15.03.2022).

⁹ Уберман В. І., Васьковець Л. А. Понятійні відмінності законодавчого регулювання скидання речовин у Європейському Союзі та в Україні. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Сер.: юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70). № 4. С. 84–92. DOI <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2020.4/14> (дата звернення: 15.03.2022).

¹⁰ Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 15.03.2022).

Таблиця 1

**Основні джерела підінститутів РСЗР європейського
та українського екологічних законодавств**

№.№	Джерела права	Абревіатури
Європейські основні джерела		
1	Водна рамкова директива ЄС – Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2000 р. про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики із змінами та доповненнями, внесеними Рішенням 2455/2001/ЄС і Директивою 2009/31/ЄС	ВРД
2	Водна Рамкова Директива ЄС 2000/60/ЄС. Основні терміни та їх визначення : EU Water Framework Directive 2000/60/EC. Definitions of Main Terms. (Перек.: Лозанський В.).	ВРД1
3	Директива 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради про промислові викиди (комплексне запобігання і контроль забруднень) (переглянута).	ДПВ
4	Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008, on environmental quality standards in the field of water policy, amending Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council.	ДСЯД
5	Директива 2006/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради Про забруднення, спричинене деякими небезпечними речовинами, що скидаються до водного середовища Співтовариства, від 15 лютого 2006 року (кодифікований текст) (Текст стосується ЄЕП).	ДНРВ
6	Priority Substances Directive – Directive 2013/39/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 amending Directives 2000/60/EC and 2008/105/EC as regards priority substances in the field of water policy.	ДПР
Українські основні джерела		
7	Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ред. від 01.01.2021).	ЗУПОНПС
8	Водний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. Ст. 189. Дата оновлення: 21.02.2010.	ВКУ

Порівняння та оцінка відповідності норм європейського та українського еколого-правових підінститутів РСЗР у табл. 3 здійснюється за ознаками зміст товної подібності правових дефініцій та порівнянності регульовальних норм. Для порівняння використовувалися основні джерела права підінститутів РСЗР європейського та українського екологічних законодавств, наведені у табл. 1.

Таблиця 2

**Предметно-функціональне значення та спрямованість норм
(або їх частин) європейського еколого-правового підінституту
РСЗР з точкових джерел у поверхневій воді за законодавством ЄС**

Предмет норм (їх частин)	Місце у джерел і права	Норми (їх частини) залежно від територіальних меж поширення дії та видів оцінок стану вод			
		МПВ ¹⁾		ІЗШМПВ ²⁾	
		екологічний стан	хімічний стан	екологічний потенціал	хімічний стан
1	2	3	4	5	6
Напрямок законодавства водного сектору	ВРД ст. 1	Охорона поверхневих вод суші, перехідних вод, прибережних ... вод: <...> .			
Вид суспільних відносин	ВРД ст. 2(39)	Використання води – це водні послуги разом з будь-якою іншою діяльністю, <...> які мають значний вплив на стан води.			
Екологічний об'єкт регулювання	ВРД ст. 2(21)(8)(9)	Поверхневий водний об'єкт – це окремий та значний елемент поверхневих вод <...>.		Штучний водний об'єкт – це поверхневий водний об'єкт, створений діяльністю людини. Істотно змінений водний об'єкт – це поверхневий водний об'єкт, який у результаті перебудови людиною суттєво змінив свій характер <...>.	
Екологічний предмет регулювання	ВРД (ВРД1) ст. 2(31)(29)(30)	Речовина-забрудник – це будь-яка речовина, що може спричинити забруднення, зокрема ті речовини, як перелічено в Додатку VIII. Забруднення – пряме чи непряме введення, в результаті діяльності людини, речовин чи тепла у повітря, воду чи землю, які можуть бути небезпечними для здоров'я людей або для якості водних екосистем або наземних екосистем, що безпосередньо залежать від водних екосистем, яке призводить до пошкодження матеріальної власності або до припинення чи погіршення функціонування комунальних служб або інших законних користувачів довкілля.			
Види предметів регулювання	ВРД (ВРД1) ст. 2(29)(30). Додаток V, п. 1.1.	Небезпечні речовини – це речовини або групи речовин, що є токсичними, стійкими і такими, що мають схильність до накопичення у біологічних об'єктах, а також інші речовини або групи речовин, що викликають такий самий рівень занепокоєння. Пріоритетні речовини – речовини, визначені згідно статті 16(2) і перелічені у Додатку X. Серед цих речовин є «небезпечні речовини, боротьба із забрудненням якими потребує першочергових заходів», що означає речовини, визначені відповідно до статті 16(3) і (6), до яких слід вживати заходів відповідно до статті 16(1) і (8).			

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5	6
Види предметів регулювання	ВРД (ВРД1) ст. 2(29) (30). Додаток V, п. 1.1.	Специфічні речовини-забрудники – усі пріоритетні речовини, визначені як такі, що скидаються у водний об'єкт; та інші речовини, визначені як такі, що скидаються у водний об'єкт у значній кількості. Поділяються на: синтетичні, несинтетичні. Специфічні несинтетичні речовини-забрудники – пріоритетні речовини, що зустрічаються в природі, визначені як такі, що скидаються у водний об'єкт, а також інші природні речовини, визначені як такі, що скидаються у водний об'єкт у значній кількості.			
Характеристика цілі регулювання	ВРД ст. 2(21), ст. 4(1)	Екологічний стан – це вираження якості структури і функціонування водних екосистем, пов'язаних з поверхневими водами, відповідно до класифікації, наведеної у Додатку V.	–	–	–
Елементи характеристики цілей регулювання	ВРД ст. 2(22) (24). Додаток II, п. 1.3. Додаток V, табл. 1.2.5.	Показники стану поверхневого водного об'єкта, які наведено у класифікації згідно з Додатком V.	Показники хімічного стану поверхневого водного об'єкта, які визначаються за концентраціями речовин-забрудників, наведених у Додатку IX та у ст. 16(7), а також в інших відповідних законодавчих документах ЄС, що встановлюють СЯД ³⁾ на рівні ЄС.	Складові еталонів максимального екологічного потенціалу, які наведено у класифікації згідно з Додатком V.	Показники хімічного стану поверхневого водного об'єкта, які визначаються за концентраціями речовин-забрудників, наведених у Додатку IX та у ст. 16(7), а також в інших відповідних законодавчих документах ЄС, що встановлюють СЯД ³⁾ на рівні ЄС.

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5	6
Оцінка стану об'єкта регулювання	ВРД ст. 2(22) (24)(23). Додаток V, п. 1.2.5	Результат визначення стану поверхневого водного об'єкта за класифікацією у Додатку V. Має значення: «відмінний», «добрий», «задовільний», «поганий» або «дуже поганий» (5 значень).	Результат визначення хімічного стану поверхневого водного об'єкта за концентраціями речовин-забрудників, наведених у Додатку IX та у ст. 16(7), а також в інших відповідних законодавчих документах ЄС, що встановлюють стандарти екологічної якості на рівні ЄС. Має значення: «добрий» або «недосягнення доброго» (2 значення).	Результат визначення екологічного потенціалу істотно зміненого або штучного водного об'єкта за класифікацією у Додатку V. Має значення: «максимальний екологічний потенціал», «добрий екологічний потенціал», «помірний екологічний потенціал» (3 значення).	–
Мета регулювання	ВРД ст. 4	Запобігання погіршенню стану всіх масивів поверхневої води			
		Охороняти, покращувати та відтворювати всі масиви поверхневих вод з метою досягнення доброго стану поверхневих вод.		Охороняти та покращувати з метою досягнення доброго екологічного потенціалу та доброго хімічного стану.	
Спосіб досягнення мети регулювання	ВРД ст. 4	–	Поступове зменшення забруднення ПЗР та поетапне припинення викидів, скидів і витоків небезпечних речовин,	–	Поступове зменшення забруднення ПЗР та поетапне припинення викидів, скидів і витоків небезпечних речовин,

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5	6
Локальні цілі регулювання	ВРД ст. 2(35) (40)	Щодо джерел скидання: не перевищення граничних величин скидання. Щодо приймальної води: не перевищення стандартів якості доквілля.			
Нормативний регулятор лімітаційного впливу: для джерел скидання	ВРД ст. 2(40)	Граничне значення емісії: означає масу, виражену через певні особливі параметри, концентрацію і/або рівень емісії, що їх не можна перевищувати впродовж будь-якого одного або кількох проміжків часу. Граничні значення емісії можуть також бути визначені для певних груп, рядів або категорій речовин, зокрема для тих, що визначені відповідно до статті 16.			
Використання частини приймального водного об'єкта для регулювання	ДСЯД ст. 4(1)	Зона змішування ПЗР, прилегла до точки скиду, яка задовольняє вимогам ст. 4 ДСЯД.			
Нормативний регулятор лімітаційного впливу: на масив приймальної води	ДСЯД ст. 4(1)	Гранично допустимий скид ПЗР, який поза зоною змішування не впливає на відповідність СЯД ³⁾ решти масиву поверхневих вод.			
Спосіб регулювання	ВРД (ВРД1) ст. 2(36)	Комбінований підхід – це контроль (регулювання) викидів (скидів) і виділень (емісій) у поверхневі води відповідно до підходу, встановленому у статті 10.			
Інженерні засоби регулювання	ДПВ ст. 3(10)	«Найкращі доступні техніки» означає найдієвіший та найсучасніший етап у розвитку видів діяльності та методів їх провадження, що свідчить про практичність окремих технік для забезпечення основи для значення гранично допустимих викидів та інших умов дозволів, розроблених для запобігання викидам та впливу на доквілля в цілому та, якщо це неможливо на практиці, зменшенню їх: (а) «тех-ніки» охоплюють як використовувані технології, так і те, яким чином об'єкт спроектовано, побудовано, здійснюється його технічне обслуговування, експлуатація та виведення з експлуатації; (б) «доступні техніки» означає ті, що розроблені у масштабі, який дозволяє впровадження у відповідному секторі промисловості за практично здійснених економічних та технічних умов з урахуванням вартості та переваг, незалежно від того, чи техніки використовують або виробляють всередині обумовленої держави-члена, за умови що вони є до розумної міри доступними для оператора; (с) «найкращий» означає найдієвіший з точки зору досягнення високого загального рівня захисту доквілля в цілому; <...> .			

Закінчення табл. 2

1	2	3	4	5	6
Зміст регулювання (1)	ВРД (ВРД1) ст. 2(41)	Використання засобів контролю (регулювання), що вимагає обмеження особливих викидів, наприклад, граничного значення викиду, або визначають обмеження чи умови, що стосуються дії, природи чи інших характеристик викиду або умов функціонування, які впливають на викиди. (Контроль розуміється у сенсі «регулювання» за ВРД1).			
Зміст регулювання (2)	ДПВ 3(13)	«Рівні викидів, пов'язані з найкращими доступними техніками» означає діапазон рівнів викидів, отриманий за нормальних умов експлуатації з використанням найкращої доступної техніки чи поєднання найкращих доступних технік, як описано у висновках щодо НДТ, виражений як середнє значення за певний період часу, за визначених референтних умов; <...> .			
Використання для регулювання частини водного об'єкта	ДСЯД ст. 4	Зони змішування, прилеглі до точок скиду. Концентрації однієї або декількох речовин, перелічених у частині А Додатку I (пріоритетні речовини та деякі інші забрудники), можуть перевищувати відповідні СЯД ³⁾ в таких зонах змішування, якщо вони не впливають на відповідність решти ма-сиву поверхневої води цим стандартам. (<i>Переклад авторів даної статті – У.В.І., В.Л.А.</i>).			
Екологічна властивість частини приймального водного об'єкта, яка використовується для регулювання	ДНРВ ст. 5	Розрідження (розбавлення). «В разі розрідження, граничні значення скидів, встановлені директивами, що зазначаються в Додатку IX до Директиви 2000/60/ЄС змінюються пропорційно до коефіцієнту розрідження».			

Акроніми та абрєвіатури: ¹⁾ МПВ – масив поверхневих вод; ²⁾ ІЗШМПВ – істотно змінений або штучний масив поверхневих вод; СЯД³⁾ – стандарт якості довкілля; інші скорочення наведено у тексті.

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 частин ланцюга поширення ЗР у водному об'єкті, наведених у табл. 2: 1) джерело ЗР (техногенна установка, її скид); 2) ділянка масиву води, безпосе редньо прилегла до джерела ЗР до межі зони забруднення (ЗЗ) включно; 3) подальша ділянка масиву води від зовнішньої межі ЗЗ (до точки наглядового або функціонального моніторингу).

Таблиця 3

Відповідність предметно-функціональної спрямованості норм (їх частин) європейського та українського еколого-правових підінститутів РСЗР з точкових джерел у поверхневі води

Предметна функціональна спрямованість еколого-правових норм (їх частин)	Директива ЄС. Стаття, частина. Норма (частина)	Джерело у законах України. Стаття, частина, норма	Оцінка відповідності
1	2	3	4
Напрямок законодавства водного сектору	ВРД. Ст. 1.	ВКУ. Ст. 2, ч. 1.	Відповідає
Вид суспільних відносин	ВРД1. Ст. 2(38), (b).	ВКУ. Ст. 1: водокористування.	Не суперечить
	ВРД1. Ст. 2(39).	ВКУ. Ст. 48, ч. 1.	
Екологічний об'єкт регулювання	ВРД1. Ст. 2(10)(8)(9).	ВКУ. Ст. 1: масив поверхневих вод; штучний масив поверхневих вод; істотно змінений масив поверхневих вод.	Не суперечить
Екологічний предмет регулювання	ВРД1. Ст. 2(31).	ВКУ. Ст. 1: забруднююча речовина.	Не відповідає.
	ВРД1. Ст. 2(33).	ВКУ. Ст. 1: забруднення вод.	Не відповідає.
Різновиди (підвиди) предметів регулювання	ВРД. Ст. 2(29).	–	Не відповідає.
	ВРД1. Ст. 2(30).		
	ВРД1. Додаток V, п. 1.1.		
Мета регулювання (екологічна)	ВРД. Ст. 4 (1)(a): (i); (iii).	ЗУПОНПС. Ст. 31.	Не врегульовано законодавством ЄС.
		ВКУ. Ст. 33.	Не суперечить.
		ВКУ. Ст. 38, ч. 1.	Не відповідає.
Мета регулювання (економічна)	ВРД. Преамб. (38).	ЗУПОНПС. Ст. 41, п. в).	Не відповідає.
	ВРД. Ст. 5.		
	ВРД. Ст. 9 (1).		
Спосіб досягнення мети регулювання	ВРД. Преамб. (45).	ВКУ. Ст. 38, ч. 1.	Не відповідає.
	ВРД. Ст. 1(с).		
	ВРД. Ст. 4(1).		
	ВРД. Ст. 11(3).		

Закінчення табл. 3

1	2	3	4
Характеристика мети (екологічної) та цілей регулювання	ВРД. Преамб. (33). ВРД. Ст. 2(17). ВРД. Ст. 2(21).	ВКУ. Ст. 1. Екологічний стан масиву поверхневих вод.	Не суперечить.
		ВКУ. Ст. 1. Хімічний стан масиву поверхневих вод.	Не відповідає.
		ВКУ. Ст. 21 ¹ , ч. 3.	Не відповідає.
Компоненти характеристики мети регулювання	ВРД1. Ст. 2(22). ВРД1. Ст. 2(24). ВРД1. Ст. 2(23).	ВКУ. Ст. 21 ¹ , ч. 1.	Відповідає.
		ВКУ. Ст. 21 ¹ , ч. 2.	Не суперечить.
		ВКУ. Ст. 21 ¹ , ч. 3.	Відповідає.
Оцінка стану об'єкта регулювання	ВРД1. Ст. 2(22). ВРД1. Ст. 2(24). ВРД1. Ст. 2(23).	ВКУ. Ст. 21 ¹ , ч. 1.	Не суперечить.
		ВКУ. Ст. 21 ¹ , ч. 2.	Не суперечить.
		ВКУ. Ст. 21 ¹ , ч. 3.	Не суперечить.
		ВКУ. Ст. 37, ч. 1.	Не відповідає.
Види цілей регулювання	ВРД1. Преамб. (40), (42). ВРД. Ст. 2(35).	ЗУПОНПС. Ст. 31.	Не суперечить.
		ВКУ. Ст. 33.	Не відповідає.
		ВКУ. Ст. 36, ч. 1.	Не відповідає.
		ВКУ. Ст. 38, ч. 1.	Не відповідає.
Нормативний регулятор лімітаційного впливу	ВРД1. Преамб. (40). ВРД1. Ст. 2(40).	ЗУПОНПС. Ст. 33, ч. 1.	Не суперечить.
		ЗУПОНПС. Ст. 44.	Не суперечить.
		ВКУ. Ст. 1: гранично допустимий скид (ГДС) речовини.	Не суперечить.
Спосіб регулювання	ВРД1. Ст. 2(36). ВРД1. Ст. 10.	–	Не відповідає.
Інженерні засоби регулювання	ДПВ. Ст. 3(10).	ВКУ. Ст. 39, ч. 1.	Не відповідає.
		ВКУ. Ст. 40, ч. 1.	Не відповідає.
		ВКУ. Ст. 72, ч. 1. Ст. 73, ч. 1. Ст. 74, ч. 1.	Частково враховує.
Еколого-правовий зміст регулювання	ВРД1. Ст. 2(41). («Контроль» у перекладі ВРД слід розуміти у сенсі «регулювання» за перекладом ВРД1).	–	Не відповідає.
Використання для регулювання частини водного об'єкта	ВРД1. Ст. 2(40), ч. 2. ДСЯД. Ст. 4 (Переклад авторів).	–	Не відповідає.
Екологічні властивості водного об'єкта, який використовується для регулювання	ДНРВ. Ст. 5, 1(а).	–	Не відповідає.

Результати порівняння наведено у стовпчику 4 табл. 3. Слід також зазначити, що за ст. 12 Господарського кодексу України до основних засобів регулювального впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання належать такі інструменти як нормативи та ліміти. Визначення шкали ознак, яке теоретично ґрунтується на методології

загальної теорії управління, міститься у стовпчику 1 табл. 3. У стовпчиках 2 і 3 табл. 3 наводяться відповідні норми (їх частини) директив ЄС та українських законів. 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), наведених у стовпчику 4 табл. 3, 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 прийнятному масиві води ЗЗ і використання її властивостей (так званої асимілювальної спроможності) 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.

З результатів у табл. 3 випливає, що невідповідність регулятивних норм підінститутів РСЗР визначається стосовно найбільш важливих ознак правового регулювання, зокрема:

- екологічного об'єкта та предмету регулювання;
- способу досягнення мети регулювання;
- характеристики екологічної мети та цілі регулювання;
- цілей регулювання;
- реалізації регулювання (способу, засобів, змісту, необхідності використання водного об'єкта).

Окремо слід зазначити, що аналіз табл. 3 дозволяє констатувати такі недоліки українського РСЗР:

- відсутність поділу ЗР зі ступенем їх екологічної небезпеки;
- відсутність подібного європейському законодавчого критерію «стандарт якості доквілля» для екологічного обмеження поширення ЗЗ;
- законодавчу некоректність екологічної мети регулювання у вигляді поняття «екологічного нормативу якості води» і відсутність законодавчого визначення такого нормативу.

Виконане порівняння дозволяє більш точно та чітко сформулювати кінцеву правову проблему, на розв'язання якої спрямовано порівняння відмінностей підінститутів РСЗР: *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 надходження ЗР шляхом лімітаційного регулювання їх скидів у поверхневі води.*

Головними еколого-правовими відмінностями українського РСЗР від європейського слід вважати: 1) відсутність поділу ЗР за ступенем їх небезпеки для довкілля; 2) відсутність законодавчого критерію СЯД, відповідного європейському; 3) законодавча некоректність екологічної мети регулювання у вигляді невизначеного поняття «екологічного нормативу якості води». Принципово важливими для РСЗР є такі дефініції ВРД: «Стандарт якості довкілля» у ст. 2 (35), «Граничні значення виділення» у ст. 2 (40), «Засоби контролю за викидами» у ст. 2 (41), у тексті ВРД зі ст. 10 (1) (2) (2) «Комбінований підхід до точкових і просторово-розподілених джерел», а також регулятивні норми, які використовують ці дефініції.

Перше порівняльне дослідження¹¹, яке виконувалося на початку запровадження в Україні інституту ІУВРБП, не брало до уваги інших крім ВРД релевантних РСЗР джерел водного (та загального екологічного) законодавства ЄС, а саме: ДСЯД, ДПВ, ДНРВ (абревіатури наведено у стовпчику 3 табл. 1). Слід зазначити, що на відміну від України, в країнах з екологічно розвинутою політикою *всі принципи РСЗР, на яких ґрунтуються регулятивні норми та їх понятійно-категоріальний апарат, розглядаються на рівні політики щодо якості води (water quality policy) та обговорюються у колах правників.*

¹¹ 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%20D0%84%D0%A1.pdf> (дата звернення: 15.03.2022).

2. Варіант української законодавчої реалізації європейського РСЗР з точкових джерел у воду

З боку соціальних відносин діяльність із РСЗР за водним законодавством ЄС належить до сфери *водних послуг* (за іншими перекладами «водних служб», «водних сервісів»), визначення та склад яких наведено у ст. 2(38) (b) ВРД. Відповідником зазначеної діяльності у ВКУ є достатньо досліджений і визначений у ст. 48 ВКУ інститут спеціального водокористування в частині скидання ЗР у водні об'єкти. За водними послугами, що надаються державами-членами ЄС, скидання ЗР регулюється шляхом встановлення лімітів скидання та вимог дотримання стандартів (або норм) якості води¹².

З екологічного боку РСЗР належить до ширшого виду правового *регулювання впливу промислової діяльності* на довкілля, встановленого у ДПВ. Таке регулювання не має прямого відповідника в українському законодавстві, а його окремі напрями та проблеми досліджувалися у зв'язку з правовим регулюванням екологічної безпеки водного середовища. У документі Кабінету Міністрів України¹³, спрямованому, зокрема, на «зменшення, запобігання та контроль <...> скидів стічних вод з концентраціями забруднюючих речовин <...>» 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».

Норми щодо регулювання скидання ЗР у водні об'єкти містяться у відповідних еколого-правових підінститутах РСЗР екологічного законодавства ЄС та України. Викладене вище коротке системне порівняльне дослідження цих підінститутів, започатковане у статті¹⁴, свідчить про їх принципові відмінності.

¹² The governance of water services in Europe. 2020 edition / EurEau. The European Federation of National Associations of Water Services. 2020. 71 p. Chapter 7. URL: <https://www.eureau.org/resources/publications/5268-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition-2/file> (дата звернення: 15.03.2022).

¹³ Концепція реалізації державної політики у сфері промислового забруднення (схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 402-п). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.03.2022).

¹⁴ Уberman В. І., Васьковець Л. А. Апроксимація української системи регулювання якості поверхневих вод до права ЄС / International scientific and practical conference «Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage», January 25–26, 2019: Conference proceedings, January 25–26, 2019. Vasile Goldis Western University of Arad, Romania. Arad: Izdevniciba «Baltija Publishing». P. 271–274. URL: http://repository.kpi.kharkov.ua/bitstream/KhPI-Press/45297/1/Uberman_Aproksymatsiia_ukr_systemy_2019.pdf (дата звернення: 15.03.2022).

Формально кажучи, зміст зазначеної проблеми адаптації полягає у створенні в екологічному законодавстві України підінституту РСЗР, який за правовідносинами 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.

Слід зазначити, що найголовніша відмінність європейського РСЗР від українського кориниться в еколого-політичних та еколого-правових принципах, які ними реалізуються. Як показано у статті¹⁵, українське РСЗР залишається незмінним понад 70 років і до теперішнього часу здійснюється за принципом «*emission – immission*» (EIP), який передбачає економічне (господарське) використання так званої асимілювальної спроможності (АС) ділянок водних об'єктів, якими є ЗЗ. В Україні правове користування АС як інструментом регулювання почалося у 1961 р. після затвердження «Правил охорони поверхневих вод від забруднення стічними водами»: першого нормативно-правового документа щодо «умов спуску стічних вод у водойми». Такий підхід до АС було закріплено еколого-політично міжнародною спільнотою у Принципі 6 Стокгольмської Декларації 1972 року. Надалі ставлення до АС повністю змінилося. У Всесвітній хартії природи, прийнятій на 37-й сесії Генеральної Асамблеї ООН (1982 р.), було задекларовано принципи «обережності» («застережності») та «обмеження забруднення у його джерелі». Саме на цих принципах (преамбула (11) до ВРД) ґрунтується комбінований підхід до РСЗР, визначений у преамб. (40) ВРД, згаданий у ст. 2(36) та застосований у ст. 10 ВРД. За таким підходом, закріпленим у ст. 4 ДСЯД¹⁶, використання АС дозволяється лише у малій кількості випадків скидання пріоритетних ЗР (до яких належать й небезпечні ЗР). Відповідне лімітування джерел скидання ЗР можна визначити як опосередковане. Загальні випадки скидання ЗР (за ст. 10 ВРД) регулюються шляхом лімітування скидання з безпосереднім використанням найкращих доступних технік (методів) (НДТ) щодо джерел ЗР або із застосуванням до них відповідних характеристик НДТ як лімітів регулювання.

¹⁵ Уберман В. І. Принципи та тенденції українського регулювання скидання забруднювальних речовин. У вид.: Екологічна безпека: проблеми і шляхи вирішення: зб. наук. статей XVII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 13-17 вересня 2021 р.) / УКРНДІЕП. – ПП «Стиль-Іздат», 2021. – С. 202 – 209. URL: <http://29yjmo6.257.cz/bitstream/123456789/13642/1/konfer2021.pdf> (дата звернення: 15.03.2022).

¹⁶ 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: 15.03.2022).

Наразі зазначені принципи визнаються українським загальним екологічним законодавством, що визначено у ст. 3 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 здійснюється лімітаційний вплив на скидання ЗР, зокрема, встановлюються вимоги до нормативів гранично допустимого скидання (ГДС) ЗР. Подолання зазначеної відмінності вимагає змін в екологічному законодавстві України для 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 екологічних механізмах її забезпечення. Можливим і доцільним способом такої зміни могло б стати доповнення чинного законодавства шляхом створення спеціального Закону України з орієнтовною назвою «Про якість води водних об'єктів та її охорону». Аналог подібного законодавчого виокремлення проблем якості природних ресурсів існує в українському земельному законодавстві¹⁷. Враховуючи складність і тривалість процесу українського законотворення та поки що недостатньо виявлений суспільний запит на згаданий закон, у даній статті натомість *пропонується варіант змін до рамкового ЗУПОНПС, до ВКУ та релевантних ПНПА, за якими може здійснюватися законодавча адаптація до європейського підінституту РСЗР із точкових джерел у поверхневі води.*

Проблему, яка підлягає розв'язанню законодавчим шляхом, коротко можна визначити як зазначено вище. Метою правого регулювання є досягнення доброго хімічного та екологічного стану води з дотриманням обмежень, обумовлених необхідністю забезпечення якості води як середовища існування біоти та ресурсу для різних видів використання. Грунтуючись на результатах, отриманих авторами даної статті й викладених у зазначених вище літературних джерелах та у звіті про НДР¹⁸, пропонується наступні зміни до екологічного законодавства України.

¹⁷ Закон України «Про охорону земель». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст. 349. Дата оновлення 27.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 15.03.2022).

¹⁸ Звіт про науково-дослідну роботу за темою № 27/1.2 «Розроблення наукових пропозицій щодо визначення та встановлення зон змішування скидів забруднюючих речовин в масиви поверхневих вод України у відповідності до водного законодавства ЄС» (остат.). Харків. УКРНДІЕП ; кер. В. І. Уberman. № ДР 0121U109674. X., 2021. 236 с. URL: <http://www.niiep.kharkov.ua/sites/default/files/NDR/2021/Zvit27.2021.pdf>.

Щодо норм-дефініцій. Особливої уваги вимагає понятійно-дефініційний апарат. У ЗУПОНПС слід доповнити ч. 1 та ч. 4 ст. 33 щодо екологічних нормативів визначенням окремого виду нормативів: «стандарт якості довкілля для забруднюючої речовини». Це визначення є поняттєво тотожним визначенню у ст. 2(35) ВРД, на якому ґрунтується охорона якості вод. Крім того, стаття 1 ВКУ вимагає змін деяких наявних та включення нових термінів: з перекладу ВРД або з більш термінологічно точного та наближеного до української суспільної практики перекладу ВРД1, а також з ДСЯД та з ДПВ¹⁹. Зміни стосуються базових термінів «забруднення» та «забруднююча 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).

Щодо регулятивних норм. Змін вимагають розділи II, III та V ВКУ (у наведених нижче текстах змін зберігається орфографія ВКУ). На думку авторів даної статті, для досягнення тією частиною тексту ВКУ, яка стосується РСЗР, відповідності зазначеним вище джерелам законодавства ЄС розділ II ВКУ слід змінити наступним чином. У ст. 21¹ серед окремих груп ЗР слід зазначити про «пріоритетні та деякі інші» ЗР. У назву глави 8 слід включити згадку 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». Слід також включити наступні додаткові статті з вимогами до нормативів (стандартів) стану води та до характеристик безпосереднього лімітування джерел ЗР:

«Стаття 36¹. Стандарти якості довкілля

Для оцінки хімічного стану масивів вод використовуються стандарти якості довкілля пріоритетних, специфічних та деяких інших забруднюючих речовин. Стандарти якості довкілля

¹⁹ Директива 2010/75/ЄС про промислові викиди. (всеохоплююче запобігання і контроль забруднень). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/%202010_75_%D0%84%D0%A1.pdf .

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 37¹. Рівні скидання, пов'язані з найкращими доступними техніками

Скидання у поверхневій воді 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 поверхневій воді 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».

Найбільшої уваги 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. 37¹, 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».

Необхідно також включити у ВКУ додаткові статті щодо особливостей регулювання скидання різних категорій ЗР:

«Стаття 38¹. Особливості регулювання скидання пріоритетних речовин, для яких встановлено стандарти якості довкілля

Якщо для пріоритетних забруднюючих речовин дотримання встановлених стандартів якості довкілля не може здійснюватися економічно вигідними та доступними методами регулювання, то за комбінованим підходом, зазначеним у ст. 37¹, 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 довкілля 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 у порядку, а методичне забезпечення для визначення її характеристик розробляється, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища».

«Стаття 38². 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 затверджуються 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 текст чинної ст. 41 треба додати:

– у ч. 2 – заборонну вимогу про «стандарти якості довкілля», та
– у ч. 4 включити згадку про розробників «стандартів якості довкілля» та про водокористувачів, які «планують або» здійснюють скидання.

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

До ч. 6 ст. 49 пропонуються такі зміни: додати абзац «клопотання про потребу у призначенні зони змішування, її опис, характеристики, схему та метод визначення, розрахункове обґрунтування та заходи щодо обмеження часу існування та протяжності цієї зони (при необхідності)»; доповнити абзац 3 щодо нормативів ГДС «поділенням на пріоритетні та специфічні речовини».

Крім того, у ст. 70 пропонується внести зміни:

– додати у ч. 1 та до п. 4 ч. 2 згадку стосовно «стандартів якості доквілля»,

– ч. 2 п. 7 викласти у вигляді «7) призводять до підвищення температури води водного об'єкта більш ніж на 3 градуси за Цельсієм поза зоною змішування нагрітої та приймальної води у порівнянні з її природною температурою в літній період».

У ч. 1 ст. 72 замінити слова «впроваджувати ефективні технології» на «використовувати найкращі доступні техніки», а наприкінці зазначити: «Перелік найкращих доступних технік для зниження рівня мінералізації шахтних, кар'єрних та рудникових вод затверджується Кабінетом Міністрів України».

До розділу V у ч. 1 ст. 96 слід включити вимогу про необхідність передбачати «найкращі доступні техніки».

Щодо ПНПА. Задля конкретизації запропонованих змін до ЗУПОНПС та до ВКУ треба розробити або змінити ПНПА, які належать до повноважень вищого та деяких центральних органів виконавчої влади, як наведено у табл. 4. Цільове призначення таких ПНПА міститься в їх орієнтовних назвах. Такі акти містять вимоги та характеристики, які відповідають сучасному економічному стану держави.

Аналіз запропонованих змін до ВКУ свідчить, що найбільша їх кількість припадає на понятійно-категоріальний апарат, а саме: до наявних у ст. 1 ВКУ 73-х термінів треба додати ще 11 термінів, а для двох термінів слід змінити дефініції. У подальшому тексті кодексу найбільших змін вимагає «Розділ II. Державне управління і контроль у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів», та його «Глава 8. Нормування в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів». В останній пропонується змінити вісім та додати до неї чотири статті. Наведеними змінами у ВКУ створюється структура українського відповідника підінституту РСЗР водного законодавства ЄС (в частині скидання ЗР з точкових джерел у поверхневі води) і охоплюється увесь ланцюг еколого-правового регулювання забруднювального впливу.

**ПНПА екологічного законодавства України, які підлягають
зміненню або розробленню, задля адаптації РСЗР до вимог
екологічного законодавства ЄС**

№.№ з/п	Орієнтовна назва ПНПА	Внести зміни або розробити ПНПА
Кабінет Міністрів України		
1	Порядок розроблення нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти.	Зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1996 р. № 1100.
2	Перелік забруднюючих речовин, скидання яких у водні об'єкти нормується.	Зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1996 р. № 1100.
3	Перелік джерел зворотних вод, скидання забруднюючих речовин з яких не регулюється на основі комбінованого підходу.	Розробити
4	Порядок визначення та впровадження найкращих доступних технік та відповідні граничні значення скидання забруднюючих речовин.	Розробити
5	Перелік найкращих доступних технік для зниження рівня мінералізації шахтних, кар'єрних та рудникових вод.	Розробити
Центральний органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища		
6	Порядок розроблення та затвердження стандартів якості довкілля пріоритетних, специфічних та деяких інших речовин, що скидаються у поверхневі водні об'єкти.	Розробити
7	Порядок встановлення зон змішування зворотної та поверхневої води, методичне забезпечення для визначення характеристик зон змішування.	Розробити
8	Критерії визначення та вимоги до переліків специфічних забруднюючих речовин, що скидаються у річкових басейнах України.	Розробити
9	Про вимоги до дозволу на спеціальне водокористування, пов'язані із встановленням зон змішування зворотної та поверхневої води.	Зміни до наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження форми дозволу на спеціальне водокористування та форми нормативного розрахунку водокористування і водовідведення» від 23.06.2017 № 234, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 21 липня 2017 р. за № 887/30755.

Закінчення табл. 4

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства		
10	Про вимогу до посилення методів регулювання скидів забруднюючих речовин.	Розробити.
11	Вимоги до клопотання про потребу у призначенні зони змішування зворотної та поверхневої води, її опису, характеристик, схеми та методу визначення, про розрахункове обґрунтування та заходи щодо обмеження такої зони	Розробити.

Викладені у даній статті пропозиції щодо варіанту зазначених змін обґрунтовано та розроблено, головним чином, при виконанні бюджетної програми Міндовкілля України КПКВК 2701040 «Наукова і науково-технічна діяльність у сфері захисту довкілля та природних ресурсів» (2019-2021).

ВИСНОВКИ

Методика порівняльного дослідження європейського та українського правових механізмів РСЗР з точкових джерел у поверхневій воді, яка розроблена у даній статті, ґрунтується на особливостях ланок та ланцюгів поширення еколого-правового впливу ЗР на стан водного об'єкта. Виявлено, що головна відмінність європейського та українського механізмів правового РСЗР визначається різними парадигмами охорони та використання вод: екологічною – у європейському та економічною (господарською) – в українському водному законодавстві. Принциповою помилкою вимог УПУРБ слід вважати відсутність будь-яких посилань на законодавчі норми механізму РСЗР.

Українське РСЗР ґрунтується на застарілому еколого-політичному принципі використання АС водного об'єкта, який використовується Україною ще з 1961 р., а після 1982 р. не збігається з уявленнями, прийнятими та узгодженими світовою спільнотою. Тоді як європейське РСЗР у ВРД реалізує сучасні принципи «обережності» («застережності») та «обмеження забруднення у його джерелі».

Юридичні дефініції ВРД істотно відрізняються від термінології ВКУ, а їх некоректний переклад створює багато проблем. Більшість українських вимог до РСЗР міститься у ПНПА, які значною мірою не відповідають приписам ВКУ. Виконане *аналітичне дослідження ланцюга спрямування регульовального впливу норм європейського РСЗР ґрунтується на методології теорії управління, яка дозволяє створити набір ознак, що охоплюють*

нормативну структуру європейського РСЗР та визначають у відповідній частині відмінність водних законодавств ЄС та України. Ступінь відповідності та головні розбіжності інститутів РСЗР оцінено п'ятьма значеннями: «відповідає повністю», «відповідає частково», «не суперечить», «не відповідає», «не врегульовано законодавством ЄС». Результати оцінки відповідності за 35 ознаками свідчать, що **український РСЗР значною мірою (51 %) відрізняється від європейського РСЗР.** Останній є більш ґрунтовно та детально розробленим. Головний нормативний вплив європейських вимог спрямовано на НДТ для джерел скидання всіх ЗР, а додатковий – на створення у приймальному масиві води ЗЗ і використання її властивостей, зокрема АС, для зменшення вмісту певних пріоритетних ЗР.

Запропонований варіант українського відповідника підінституту РСЗР водного законодавства ЄС охоплює увесь ланцюг еколого-правового регулювання забруднювального впливу. Надано пропозиції до відповідних змін у водному законодавстві України, за якими здійснюється техніко-юридична реалізація зазначеного відповідника.

АНОТАЦІЯ

Досліджується важлива складова проблеми імплементації водного законодавства ЄС в екологічне законодавство України, яка стосується європейського правового регулювання скидання забруднювальних речовин (РСЗР) з точкових джерел у поверхневі води. При цьому РСЗР розглядається як активний інструмент впливу на джерела ЗР, як частина плану управління річковими басейнами для інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, яке зараз впроваджується Україною. Визначається шлях та пропонуються конкретні заходи щодо змін у сукупності чинних норм українського водного законодавства, які забезпечують адаптацію його РСЗР до європейського відповідника. Виявлено, що суттєвою проблемою для адаптації є відмінність підінститутів РСЗР обох законодавств за базовими еколого-політичними принципами. Український РСЗР ґрунтується на застарілому принципі «*emission – immission*», який передбачає економічне (господарське) використання властивості ділянок водних об'єктів асимілювати забруднення при регулюванні скидання усіх забруднювальних речовин (ЗР). Тоді як європейське регулювання здійснюється за комбінованим підходом і засновано на сучасних принципах «обережності» та «ліквідації шкоди доквіллю в першу чергу у його джерелі», а використання асимілювальної спроможності

дозволяється як виняток лише в окремих випадках скидання пріоритетних ЗР. Визначено шлях для швидкої адаптації, яка досягається запропонованими змінами та доповненнями до Водного кодексу України (ВКУ). Відповідні заходи полягають у 2-х змінах понятійно-категоріального апарату ВКУ та у включенні до нього 11-и європейських термінів. Також пропонується змінити регулятивні норми у 9-и статтях та додати 4 нових статті у деякі розділи ВКУ. Для конкретизації запропонованих змін у ВКУ слід розробити та змінити 11 підзаконних нормативно-правових актів, 5 яких за змістом належить до завдань Кабінету Міністрів України. Запропонованими змінами у водному законодавстві України вибудовується та охоплюється весь ланцюг європейського еколого-правового регулювального впливу на скид ЗР.

ЛІТЕРАТУРА

1. Уберман В. І., Васьковець Л. А. Джерела еколого-правового лімітування скидання речовин у законодавстві ЄС та України. In: International scientific and practical conference «European potential for the development of legal science, legislation and law enforcement practice»: conference proceedings, February 26–27, 2021. Wloclawek, Republic of Poland: «Baltija Publishing». 256 pages. P. 244–248. DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-040-7-62> .

2. Васьковець Л. А., Уберман В. І. Еколого-правові принципи та тенденції українського регулювання скидання забруднювальних речовин. Екологічне право. 2021. № 1–4. С. 18–24. DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.3> .

3. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23 жовтня 2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962#Text .

4. Порядок розроблення плану управління річковим басейном (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 р. № 336. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2017-%D0%BF#Text> .

5. Рішення РНБО України від 30 липня 2021 року «Про стан водних ресурсів України» (введено в дію Указом Президента України від 13 серпня 2021 року № 357/2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357/2021#Text> .

6. Водний кодекс України. Відомості ВР України. 1995. № 24. Ст. 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text> .

7. Водна Рамкова Директива ЄС 2000/60/ЄС. Основні терміни та їх визначення. EU Water Framework Directive 2000/60/EC. Definitions of Main Terms. Київ. 2006. 244 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/1527562/>.

8. Уberman В. І., Васьковець Л. А. Проблеми імплементації базових європейських екологічних понять у водне законодавство України. Юридичний вісник. 2020. № 1. С. 237–245. DOI: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i1.1617>.

9. Уberman В. І., Васьковець Л. А. Понятійні відмінності законодавчого регулювання скидання речовин у Європейському Союзі та в Україні. Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Сер.: юридичні науки. 2020. Т. 31 (70). № 4. С. 84–92. DOI <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2020.4/14>.

10. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 15.03.2022).

11. 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>.

12. The governance of water services in Europe. 2020 edition / EurEau. The European Federation of National Associations of Water Services. 2020. 71 p. URL: <https://www.eureau.org/resources/publications/5268-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition-2/file> (дата звернення: 15.03.2022).

13. 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: 15.03.2022).

14. Уberman В. І., Васьковець Л. А. Апроксимація української системи регулювання якості поверхневих вод до права ЄС / International scientific and practical conference «Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage», January 25–26, 2019: Conference proceedings, January 25–26, 2019. Vasile Goldis Western University of Arad, Romania. Arad: Izdevnieciba «Baltija Publishing». P. 271–274. URL: http://repository.kpi.kharkov.ua/bitstream/KhPI-Press/45297/1/Uberman_Aproksymatsiia_ukr_systemy_2019.pdf.

15. Уberman В. І. Принципи та тенденції українського регулювання скидання забруднювальних речовин. У вид.: Екологічна безпека: проблеми і шляхи вирішення: зб. наук. статей

XVII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 13-17 вересня 2021 р.) / УКРНДІЕП. ПП «Стиль-Іздат», 2021. С. 202–209.
URL: <http://29ujmo6.257.cz/bitstream/123456789/13642/1/konfer2021.pdf> (дата звернення: 15.03.2022).

16. 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>.

17. Закон України «Про охорону земель». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 39. Ст. 349. Дата оновлення 27.05.2021.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 15.03.2022).

18. Звіт про науково-дослідну роботу за темою № 27/1.2 «Розроблення наукових пропозицій щодо визначення та встановлення зон змішування скидів забруднюючих речовин в масиви поверхневих вод України у відповідності до водного законодавства ЄС» (остат.). Харків. УКРНДІЕП ; кер. В. І. Уберман. № ДР 0121U109674. Х. 2021. 236 с. URL: <http://www.niiep.kharkov.ua/sites/default/files/NDR/2021/Zvit27.2021.pdf> (дата звернення: 15.03.2022).

19. Директива Європейського парламенту і Ради 2010/75/ЄС про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю) (Нова редакція). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/%202010_75_%D0%84%D0%A1.pdf (дата звернення: 15.03.2022).

Information about the authors:

Uberman Volodymyr Illich,

Ph.D., Leading Scientific Researcher at the Laboratory for Problems of Water Quality Improvements and Management, Scientific and Research Institution «Ukrainian Scientific and Research Institute for Environmental Problems», Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine
6, Bakulina str., Kharkiv, 61166, Ukraine

Vaskovets Liudmyla Antonivna,

Ph.D., Professor,
Professor at the Department of Occupational and Environmental Safety, Kharkiv National University «Kharkiv Polytechnic Institute»,
2, Kyrpychova str., Kharkiv, 61002, Ukraine