

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-372-9-28>

**LEGAL DISAGREEMENTS IN THE BASIN MANAGEMENT
OF THE POLLUTANTS DISCHARGES IN UKRAINE AND THE EU**

**ПРАВОВІ РОЗБІЖНОСТІ БАСЕЙНОВОГО УПРАВЛІННЯ
СКИДАННЯМИ ЗАБРУДНЮВАЛЬНИХ РЕЧОВИН
В УКРАЇНІ ТА ЄС**

Uberman V. I.

*Ph. D. (Eng.), Leading Scientific
Researcher, Laboratory of Problems
of Water Quality Formation
and Regulation,
Research Institution "Ukrainian
Scientific and Research Institute
of Environmental Problems" Ministry
of Environment and Natural Resources
of Ukraine
Kharkiv, Ukraine*

Уберман В. І.

*кандидат технічних наук, провідний
науковий співробітник лабораторії
проблем формування та регулювання
якості вод,
Науково-дослідна установа
«Український науково-дослідний
інститут екологічних проблем»
Міндовкільля
м. Харків, Україна*

Vaskovets L. A.

*Ph. D. (Biol.), Professor, Professor
at the Department of Occupational
and Environmental Safety,
National Technical University "Kharkiv
Polytechnic Institute"
Kharkiv, Ukraine*

Васьковець Л. А.

*кандидат біологічних наук,
професор, професор кафедри безпеки
праці та навколишнього середовища,
Національний технічний університет
«Харківський політехнічний
інститут»
м. Харків, Україна*

Правові засоби забезпечення екологічної безпеки водних об'єктів, законодавчі вимоги до якості води у природних водних джерелах і охорони поверхневих вод від забруднення посідають важливе місце у сучасній екологічній політиці України і її правовому забезпеченні. В усіх стратегічних документах цієї політики визначаються напрями державного розвитку і головні проблеми, які підлягають вирішенню. Першочерговою стратегічною ціллю в [1] визначено «зменшення рівня промислового забруднення». В період післявоєнного відновлення увага до проблеми забруднення поверхневих вод також не буде послаблена, зокрема у [2, с. 5] на третьому місті серед сімох стратегічних цілей зазначено «зменшення та запобігання промислового забруднення».

Водночас Україною виконується програма адаптації водного законодавства до законодавства ЄС та паралельно здійснюється перехід до інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом (ІУВРБП). Європейські законодавчі вимоги до еколого-правового підінституту регулювання скидання забруднювальних речовин (РСЗР) містяться у ст. 10 Водної рамкової директиви ЄС (ВРД) [3] та у ст. 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 (DEQS) [4]. Головним європейським стратегічним комплексним інструментом ІУВРБП є план управління річковим басейном (ПУРБ). Розроблення ПУРБ для всіх 9 річкових басейнів України передбачено закінчити у 2024 р., а до їх складу повинні включатися, зокрема, конкретні заходи щодо запобігання забруднення.

Український еколого-правовий інститут РСЗР у поверхневій воді ґрунтується на застарілому принципі «*emission – immission*» (*EIP*), який розроблявся майже 50 років тому для лімітування скидання забруднювальних хімічних речовин (ЗР) зі зворотною водою з точкових техногенних джерел у поверхневій воді. Головними правовими інструментами *EIP* наразі залишаються: 1) нормативи екологічної безпеки водокористування, а саме, гранично допустимі концентрації речовин у водних об'єктах (ГДК) [5, ст. 35,36] («*immission*»), та 2) нормативи гранично допустимого скидання ЗР (ГДС) [5, ст. 35, 38] («*emission*»). Фактичним екологічним інструментом *EIP*, який не згадується у джерелах українського законодавства, є зона змішування (ЗЗ) зворотної води з водою приймальної ділянки водного об'єкта певної довжини, яка безпосередньо прилегла до скиду та чий екологічні властивості використовуються для зменшення шкідливого впливу ЗР на водний об'єкт до рівня ГДК. До таких властивостей належать *асиміляційна спроможність* та *самоочисна здатність*. Еколого-правові вимоги до ЗЗ як ключової ланки у ланцюзі правового впливу на якість води майже не відображено у водному законодавстві. Отже, ***ЗЗ відіграючи найважливішу роль у здійсненні РСЗР не має законодавчої підстави для існування, але de facto залишається забрудненою ділянкою, яка створює просторову розірваність правових вимог до якості води.*** Вказівка у ч. 1 ст. 38 ВКУ, що метою встановлення ГДС є «поетапне досягнення екологічного нормативу якості води», фактично нічого не змінила у багаторічній діяльності із РСЗР через недопрацьованість українського водного законодавства та неузгодженість його складових.

Європейський еколого-правовий підінститут РСЗР ґрунтується на т. зв. «комбінованому підході до точкових джерел» (ст. 10 ВРД), який складається з двох частин. Для переважної кількості ЗР обмеження їх скидання здійснюється за допомогою нормативів емісії, які базуються на найкращих доступних технічних рішеннях. Для порівняно невеликої кількості небезпечних та пріоритетних ЗР при необхідності нормативи емісії можуть визначатися за *EIP*. При цьому, за Art. 3 DEQS як нормативи «*immission*» використовуються не ГДК, а спеціальний вид **екологічних нормативів якості EQS**, визначений у ст. 2(35) ВРД. В українському водному законодавстві аналоги *EQS* відсутні. Крім того, поняття ЗЗ та вимоги до неї чітко виписані в Art. 4 DEQS. Найважливішими з таких вимог є: 1) підходи та методології, які застосовуються для визначення ЗЗ; 2) включення та облік ЗЗ у ПУРБ; 3) вимога контролю за ЗЗ; 4) заходи щодо зменшення подальшого просторово-часового поширення ЗЗ. Саме реалізації цих вимог мають включатися у ПУРБ. Визначення ЗЗ здійснюється за технічними керівними документами ЄС. Отже, використання ЗЗ в у водній діяльності ЄС є скоріше винятком, ніж правилом, а правове регулювання спрямовано на зникнення ЗЗ у майбутньому. Тобто ЗЗ не виключена із законодавчого регулювання якості води. Про успіхи ЄС на цьому шляху свідчить аналітичний розгляд звітних документів «Commission staff working document. Second River Basin Management Plans».

За вимогами ВРД [3, Дод. VII, 7] до складу ПУРБ мають входити як «короткий опис заходів, **потрібних** для виконання вимог законодавства», так і «короткий опис заходів регулювання, **прийнятих** для точкових скидів» [Тут і далі виділення авторів: У.В.І., В.Л.А.]. Але недоліки перекладу англomовного оригіналу для українського нормативно-правового акту щодо ПУРБ [6, Додаток, п. 7] призводять до значного зменшення змісту ПУРБ в частині, що стосується РСЗР, порушення його відповідності європейському джерелу та до відсутності будь-якої деталізації: про це свідчить навіть порядок та зміст п. 7 та 8 ПУРБ. У п. 7 викладається «Огляд **виконання** програм або заходів <...>», а у п. 8 – «Повний перелік **програм (планів)** <...>». Тому слід констатувати, що у ст. 13² ВКУ, у сучасному українському нормативно-правовому акті [6] щодо ПУРБ та у подальших документах нижчого рівня, наприклад в [7], відсутні згадки про важелі правового впливу РСЗР. Це означає, що вимоги ВРД та DEQS до еколого-правових інструментів, що викладені у їх ст. 10 та у ст. 3 й 4 відповідно, будуть ігноруватися, а українське РСЗР навіть на етапі його розроблення не буде передбачати ніякої зміни застарілого правового інструментарію

впливу на джерела ЗР. Отже, такий вплив й надалі буде здійснюватися не за сучасними європейськими, а за рудиментарними соціалістичними принципами РСЗР й застарілими підзаконними нормативно-правовими актами. Зміни в українській версії [6, Дод. VII, п. 7] законодавчої структури тексту ПУРБ та вимог до них викликають порушення уніфікації Звітів Комісії (подання яких передбачено ст. 18 ВРД) про впровадження ВРД державами-членами ЄС. Загальні вимоги до таких звітів викладено у ст. 15 ВРД. З іншого боку, особливості українського законотворення стримують якомога скоріше розроблення та втілення в українське водне законодавство підінституту РСЗР, інструментально наближеного до європейського.

Висновки. Виявлено істотні законодавчі невідповідності між європейським та українським еколого-правовими підінститутами РСЗР, які перешкоджають застосуванню європейських правових інструментів в українській водоохоронній діяльності. Результати свідчать про необхідність включення вимог щодо переходу на такі інструменти в українські ПУРБ.

Література:

1. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Затверджено Законом України від 28 лютого 2019 року. № 2697-VIII. ВВР. 2019. № 16. Ст. 70.
2. Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Матеріали робочої групи «Екологічна безпека». Липень 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/environmental-safety-assembly.pdf> (дата звернення: 16.10.2023).
3. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23 жовтня 2000 року : станом на 31.10.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962#Text (дата звернення: 16.10.2023).
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. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/105/oj> (дата звернення: 16.10.2023).
5. Водний кодекс України: від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР : станом на 19.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 16.10.2023).

6. Порядок розроблення плану управління річковим басейном. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 р. № 336. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2017-%D0%BF#n8> (дата звернення: 16.10.2023).

7. Методичні рекомендації щодо встановлення екологічних цілей та розробки програми заходів Плану управління річковим басейном. ОБСЄ. 2021. 16 с. URL: <https://desna-buvr.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/Metodychni-rekomendatsii-PURB.pdf> (дата звернення: 16.10.2023).