

Уберман В.І.

Науково-дослідна установа «Український науково-дослідний інститут екологічних проблем»

Васьковець Л.А.

Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»

ПОНЯТІЙНІ ВІДМІННОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ СКИДАННЯ РЕЧОВИН У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА В УКРАЇНІ

У статті досліджуються еколого-правові поняття українського та європейського водних законодавств щодо регулювання скидів (емісій) хімічних речовин у поверхневій воді з точкових джерел. Актуальність такого порівняльного аналізу пов'язана з імплементацією європейських законодавчих інструментів охорони вод і забезпечення їх якості, передбачених у Директиві 2000/60/ЄС, інших водних і загально екологічних директивах ЄС. Наголошено на принципові відмінності українського та європейського законодавчого регулювання скидання хімічних речовин. Визначено, що головним інструментом Водного кодексу України, спрямованим на обмеження скидання хімічних речовин у водні об'єкти, є нормативи гранично допустимого скидання, які орієнтовані на можливості водних об'єктів і не мають дієвих важелів щодо спроможності обмеження негативного впливу джерел хімічних речовин. Еколого-правові вимоги до гранично допустимого скидання розосереджено в не узгоджених між собою та застарілих актах нижчого рівня, якими створюються юридичні колізії щодо вимог до гранично допустимого скидання. Відповідним поняттям європейського законодавства є комбінований підхід і методи регулювання емісії, які базуються на найкращих доступних технічних рішеннях. Директива 2000/60/ЄС відрізняється від Водного кодексу України змістом принципу обмеження скидання та забезпеченням його реалізації. З комбінованим підходом пов'язані поняття: граничні величини емісії, стандарти якості довкілля, зони змішування тощо. Зазначено, що перепоною імплементації європейських вимог є різне цільове спрямування базових актів: господарське для Водного кодексу України й водоохоронне в Директиві 2000/60/ЄС. Визначено відмінності в поняттях, які зумовлюють розбіжності європейської та української водоохоронної та правозастосовної діяльності щодо регулювання скидання хімічних речовин. Виявлено принципові розбіжності між поняттями Директиви 2000/60/ЄС і Водного кодексу України щодо стандартів якості довкілля поверхневих вод і нормативів екологічної безпеки водокористування, а також між інструментами законодавчого регулювання граничних величин емісії та гранично допустимого скидання відповідно. Наголошено на необхідності зміни парадигми української охорони вод із господарської на екологічну, яку слід починати з рецепції базових європейських понять щодо поділу хімічних речовин на пріоритетні й специфічні й вимог до регулювання їх скидання, щодо комбінованого підходу, стандартів якості довкілля та його похідних.

Ключові слова: водне законодавство, імплементація водних директив Європейського Союзу, охорона вод, базові категорії та визначення, якість води, забруднюючі речовини, емісії хімічних речовин, регулювання емісії, комбінований підхід.

Постановка проблеми. Імплементація в українське екологічне законодавство ключових еколого-правових категорій і понять законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) належить до важливих наукових проблем, які підлягають розв'язанню на шляху співробітництва України і ЄС у галузі охорони навколишнього середовища й, зокрема, водних ресурсів. Водночас за ст. 361 Угоди про асоціацію [1] (далі – Угода) «збереження, захист, поліпшення та відтворення якості навколишнього

середовища» визнано першою складовою частиною мети співробітництва України та ЄС. Тобто законодавче забезпечення європейського ставлення до якості довкілля є головною ціллю імплементації. Співробітництво серед іншого здійснюється у сферах якості води й управління водними ресурсами, промислового забруднення та промислової загрози, хімічних речовин.

Одним із найефективніших важелів і правових інструментів охорони вод є **законодавчі**

вимоги до обмеження скидання (емісії) хімічних речовин (далі – ХР) у воду. У загальному Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2] (далі – ЗУПОНПС), зокрема в ст. 33, визначаються такі головні види обмежень, як екологічні нормативи, які встановлюють гранично допустимі скиди (далі – ГДС) у навколишнє природне середовище забруднювальних ХР, і в ст. 68 передбачається відповідальність за допущення наднормативних скидів забруднювальних речовин (далі – ЗР). З цього випливає, що екологічні нормативи мають двобічну цільову орієнтацію: на якість води й на техногенні джерела впливу на якість. Екологічні нормативи у сфері промислового скидання ХР речовин визначаються та встановлюються під час здійснення дозвільної діяльності державних органів управління. Наразі **відсутні дієві законодавчі інструменти щодо технічної спроможності обмеження негативного впливу джерел скидання ХР.** У ст. 39 Водного кодексу України [3] (далі – ВКУ) визначено «галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти й тих, що подаються на очисні споруди», але їх метою є лише оцінка екологічної безпеки виробництва. Такі нормативи мають однобічну цільову орієнтацію та **передбачають існування між джерелом ХР і водним об'єктом додаткового технічного бар'єра: очисних споруд.** Додатком ХХХ [4] до Угоди [1] за напрямом «Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище» серед іншого передбачається: прийняття національного законодавства, розроблення положення про басейнове управління, підготовка планів управління басейнами річок. У напрямі «Промислове забруднення та техногенні загрози», зокрема, передбачено прийняття національного законодавства, визначення обладнання, яке потребує дозволу, запровадження найкращих наявних методик, встановлення інтегрованої дозвільної системи. У тому ж напрямі визначено необхідність встановлення контролю за загрозами значних небезпек, пов'язаних із небезпечними речовинами (далі – НР).

Отже, перші етапи імплементації правових інструментів охорони вод і забезпечення їх якості передбачають поступове наближення до головного акту секторальної водної політики Директиви № 2000/60/ЄС [5] (далі – ВРД), до загальних екологічних актів Директиви № 2010/75/ЄС про промислові викиди (всеосяжне запобігання та контроль забруднень) (далі – ДПВ) і Директиви № 96/82/ЄС про контроль за загрозами зна-

чних небезпек, пов'язаних із небезпечними речовинами, зі змінами й доповненнями, внесеними Директивою № 2003/105/ЄС і Регламентом ЄС № 1882/2003.

Слід констатувати, що ані ЗУПОНПС, ані ВКУ, ані інші акти українського екологічного законодавства натепер не забезпечують необхідного обсягу охоплення та повноти еколого-правових понять, потрібних для виконання взятих Україною зобов'язань, а більшість наявних понять не гармонізовані з європейськими відповідниками. Крім того, існує значна відмінність української та європейської науково-технічної галузевої термінології, що є значною перешкодою на шляху адаптації.

У п. 40 преамбули ВРД зазначено необхідність спрямування водної політики ЄС «стосовно запобігання та регулювання забруднення» на комбінований підхід (далі – КП), який використовує «регулювання забруднення в його джерелі шляхом встановлення граничних величин емісії (виділення) та екологічних стандартів якості». У ст. 2 (36) ВРД надається визначення КП як регулювання скидів та емісій у поверхневій воді за загальними вимогами, викладеними в ст. 10. В останній зазначено, що методи регулювання емісії базуються на найкращих доступних технічних рішеннях (далі – НДМ). Слід визнати, що поняття КП, НДМ, граничних величин емісії (виділення) (далі – ГВВ) та екологічних стандартів якості (далі – ЕСЯ) (або стандартів якості доквілля (далі – СЯД)) стосовно води у водних об'єктах і насамперед для поверхневої води (за ст. 2 (1) ВРД) належать до базових еколого-правових понять. Через їх визначення відкривається шлях, зокрема для чітких юридичних критеріїв екологічної ефективності спеціального водокористування в частині скидання ЗР і діяльності з охорони вод від впливу джерел забруднення. Але перші вітчизняні плани й кроки наближення до законодавства ЄС у водному секторі почалися не з гармонізації базових понять (категорій, термінів) у сенсі, зазначеному В.І. Муравйовим, Н.Б. Мушак у статті «Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» [6] і в «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС» [7, с. 41, 65–66], як слід було б для збереження концептуальної єдності результату, а одразу перейшли на рівень еколого-правового інституту інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом (далі – ІУВРБП).

Європейське поняття «регулювання емісії» визначено в ст. 2 (41) ВРД як «регулювання, що вимагає конкретного обмеження емісії, наприклад, встановлення граничної величини емісії або встановлення якихось інших обмежень чи умов на впливи, характер або інші характеристики емісії чи операційні умови, які стосуються емісії». Своєю чергою поняття «гранична величина емісії» визначено ст. 2 (40) ВРД. Це обмеження застосовується до місця вивільнення ХР у довкілля. Як зазначено у роботах зарубіжних науковців [8], ГВВ має іншу назву: *стандарт емісії* (emission standard). Через існування двох різних перекладів ВРД та їхню неузгодженість [9] з українською науковою термінологією (це, зокрема, стосується терміну «control», яке в одному перекладі розуміється як «регулювання», а в другому – як «управління») автори користуються найбільш змістовно адекватним для цілей статті. Зі стратегій проти забруднення води, зазначених у ст. 16 (6) ВРД, можна бачити, що визначення методів *регулювання забруднення пріоритетними речовинами (далі – ПР) покладається на керівний орган ЄС*. Тоді як за ст. 11 (1) (g) ВРД *регулювання щодо інших ЗР визначається на національному рівні* в розділі основних заходів програми, що створюється кожною державою-членом для кожного району річкового басейну.

ВКУ містить два поняття, спрямованих на обмеження скидання речовин: гранично допустимий скид (далі – ГДС) речовини й ліміт скиду ЗР, а також деякі заборони стосовно окремих груп речовин. Перше поняття належить до екологічних нормативів водокористування та кореспондується із ЗУПОНПС, а друге – не має обґрунтування, належить до інструментів впливу дозвільних органів і за підзаконним актом ототожнюється з ГДС. Визначальною відмінністю ВКУ від ВРД є зміст еколого-правового принципу обмеження та інженерне забезпечення його реалізації. Незважаючи на наявність кодифікованого нормативно-правового акту, тобто ВКУ, значна кількість еколого-правових вимог до ГДС розосереджено по актах нижчого рівня, зокрема, Правилах [10], Порядку та переліку [11], Інструкції [12], що викликає певні колізії. Такий стан регулювання скидання ЗР перешкоджає порівнянню результатів європейської та української водоохоронної діяльності й зумовлює їх дивергентний розвиток. Подальше ігнорування принципових відмінностей у поняттєвих засадах негативно впливає на ефективність здійснення державної політики України у сфері охорони вод, на її наближення до

вимог ЄС. Тому актуальною проблемою є порівняльне дослідження еколого-правових понять, які стосуються регулювання скидів та емісій речовин у поверхневій воді з точкових джерел (у сенсі ст. 1 і ст. 13² ВКУ відповідно).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З відомого навчального посібника з європейського права навколишнього середовища [13, с. 32] можна бачити, що витокком зазначеного регулювання є джерело первинного права «Договір про заснування Європейського Співтовариства», де в ст. 174 (2) зазначено, що політика Співтовариства у сфері навколишнього середовища базується серед іншого на принципах здійснення запобіжних заходів: відшкодування шкоди, спричиненої навколишньому середовищу, передусім шляхом усунення її джерел, і що забруднювач заплатить. Також зазначено [13, с. 88–89], що головними інструментами дій за принципом «забруднювач платить», доступних державним органам влади задля уникнення забруднення, є стандарти й штрафи. Одним з інструментів є «Стандарти для певного устаткування, яке іноді називають «стандартами процесу»: (а) «стандарти викидів»; <...> (в) «операційні стандарти». Зазначено, що принцип «забруднювач платить» реалізується низкою нормативно-правових актів вторинного права, до яких, зокрема, належать ВРД і сучасна ДПВ. У Керівництві [14] також зазначено, що КП відповідає принципам застереження та врахування екологічних умов у різних регіонах. За європейськими вимогами [15] КП вважається однією з ключових цілей ВРД.

У роботі групи фахівців центральних органів державного управління, наукових установ, вищих навчальних закладів України й експертів проєктів технічної допомоги ЄС [16, с. 6] зазначено про необхідність максимально точного перекладу термінів і визначень водних Директив ЄС. Також наголошено [16, с. 32], що «знання, розуміння та коректне вживання термінології Директив ЄС має забезпечити ефективнішу імплементацію» їх положень. Поняттєвий апарат КП, з одного боку, стосується НДМ, а з другого – СЯД. Відповідний аналіз щодо СЯД виконано в статті авторів [17]. Відомості щодо політики стосовно НДМ і подібних понять у різних регіонах світу наведено у [18]. Європейським органом, спрямованим на обмін інформацією щодо НДМ між державами-членами ЄС, є Європейське бюро з інтегрованого попередження та управління забрудненням, яке надає інформаційну підтримку з реалізації ДПВ. Цей орган видає рекомендаційні документи щодо НДМ для різних секторів і галузей промисловості.

Загальні питання правової політики ЄС у сфері охорони вод від забруднення та забезпечення якості вод досліджувалися представниками харківської школи екологічного права М.К. Черкашиною та Ю.Ю. Виставною [19–21]. Але хронологічно перша пропозиція включити у ВКУ «апробовані західноєвропейські положення щодо комбінованого підходу до нормативного регулювання скидання зворотної води; запровадження нормативів ГДС (граничнодопустимі скиди), які базуються на технологічних нормативах, притаманних найкращим доступним технічним можливостям» і здійснити «гармонізацію означень, що прийняті у Водному кодексі України, з західноєвропейськими» міститься в статті М.С. Міхалевої та П.Г. Столярчука [22]. Про невідкладну необхідність впровадження в Україні НДМ, про необхідність обмеження викидів на базі таких НДМ і запровадження відповідних структурних інститутів також зазначалося в огляді, виконаному Комітетом з екологічної політики Європейської Економічної Комісії ООН [23, с. 1,39,41,136,177].

Постановка завдання. Метою статті є виявлення відмінностей у базових поняттях водних законодавств ЄС та України щодо скидів (емісії) речовин із точкових джерел у поверхневі води, які перешкоджають ефективній імplementації європейських вимог, зумовлюють розбіжності в здійсненні української та європейської водоохоронної політики. До завдань належить аналітичне порівняння понять, застосованих в українських законах і підзаконних актах, із тими, що містяться в директивах ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження. Норми водного законодавства щодо забруднення та якості вод утворюють еколого-правовий (далі – ЕП) інститут якості вод та її регулювання (далі – ЯВР), до складу якого входять підінститути якості вод (далі – ЯВ) і регулювання скидання забруднювальних речовин (далі – РСЗР). ЕП інститут ЯВР уперше виокремлено авторами як об’єкт дослідження в монографії [24, с. 334–336]. Центром подібних європейських інституційних угруповань є ВРД. З відмінності в цільовій спрямованості ВКУ й ВРД впливає, що головною перепоною імplementації європейського ЕП інституту ЯВР є концептуальні розбіжності цих актів. Відмінності в юридичних поняттях зумовлюють розбіжності європейської та української водоохоронної діяльності, правозастосовної практики в цій сфері. ВКУ, який існує з 1995 р. (як змінений наступник кодексу колишньої УРСР), спрямований насамперед на *відносини в галузі управління та гос-*

подарського поводження з водними ресурсами. Водночас екологічні аспекти залишаються другорядними. Зі ст. 1 ВКУ «якість води – характеристика складу й властивостей води, яка визначає її придатність для конкретних цілей використання» впливає, що метою правового регулювання у сфері якості води є відносини щодо водокористування. Для його якісного здійснення в ст. 1 вводиться поняття, а в ст. 36 ВКУ визначаються екологічні нормативи водокористування: гранично допустимі концентрації (ГДК) речовин у водних об’єктах. Найпоширенішими у водоохоронній діяльності є ГДК для води, яка використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення, та води, яка використовується для потреб рибного господарства.

Ставлення ВРД до води висловлено у пар. (1) її преамбули, а у пар. (19) зазначено: «Ця Директива спрямована на підтримання та вдосконалення водного середовища в Співтоваристві. Ця мета безпосередньо стосується якості відповідних вод. Контроль кількості є додатковою складовою частиною в забезпеченні гарної якості води, й тому мають бути впроваджені кількісні заходи, спрямовані на забезпечення гарної якості». Крім того, у пар. (27) чітко визначено: «Кінцевою метою цієї Директиви є остаточне усунення небезпечних речовин, боротьба із забрудненням якими вимагає першочергових заходів <...>». Отже, **головним спрямуванням ВРД є охорона вод і забезпечення їх доброї якості як самостійної цілі**, зокрема боротьба з надходженням забруднювальних речовин (ЗР), а головним предметом регулювання ВРД є відносини у сфері якості води. Водночас законодавче визначення поняття «якості води» у ВРД відсутнє. Зазначена розбіжність між водогосподарською та водоохоронною спрямованістю ускладнює, а в деяких аспектах й унеможлиблює апроксимацію українського водного законодавства до європейського. Принципові відмінності виявляються вже на рівні базових юридичних понять і визначень, які досліджено авторами в роботі [24, с. 334–354]. Порівняння СЯД у ВРД і ГДС у ВКУ виконано авторами в монографії [25, с. 1059–1063], де зроблено висновок про невідповідність українських нормативних характеристик стану якості вод (ГДК) європейським СЯД. Як перший крок гармонізації з метою визначення хімічного стану масиву поверхневих вод у підзаконному акті [26] застосовано (без визначення!) поняття екологічних нормативів якості.

Щодо принципових розбіжностей між здавалося б мовно близькими термінами граничні

величини емісії (або викидів) (ГВЕ або ГВВ) і нормативи ГДС відповідно до ст. 33 ЗУПОНПС і ст. 38 ВКУ, слід зазначити таке. ГДС «встановлюються з метою поетапного досягнення екологічного нормативу якості води», тобто комплексного показника. Вимоги до ГДС визначаються в підзаконному акті Порядок [11], у п. 3 якого мету із закону істотно розширено: «Нормативи ГДС забруднювальних речовин встановлюються з метою поетапного досягнення екологічного нормативу якості води водних об'єктів, <...> для забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини й водних екосистем, досягнення / підтримання «доброго» екологічного хімічного стану масивів поверхневих вод, а також «доброго» екологічного потенціалу штучних або істотно змінених масивів поверхневих вод». З іншого боку, в акті Правила [10] визначено іншу мету: «Нормативи ГДС забруднювальних речовин встановлюються з метою поетапного поліпшення якості води й дотримання санітарно-гігієнічних норма-

тивів у місцях розташування водозаборів, а рибогосподарських – у водних об'єктах комплексного використання». Найпоширенішим у практичній діяльності з нормування скидання ЗР джерелом вимог до ГДС є вкрай застарілий нормативний акт 1994 р. Інструкція [12], який передував ВКУ. У Правилах взагалі відсутнє базове поняття СЯД, а їх цільовим спрямуванням за п. 8 і п. 18 є забезпечення двох видів діяльності з водокористування: господарсько-питного й комунально-побутового й рибогосподарського. Про таку особливість зазначено в статті авторів [25]. Друга істотна розбіжність ГДС з європейським КІ пов'язана з вимогою п. 16 Правил, за яким ступінь очищення зворотної води (тобто інженерна характеристика) визначається нормативами ГДС, тоді як у ст. 10 (2) ВРД *передбачено залежність у протилежному напрямі*: від НДМ до ГВВ.

До головних невідповідностей вимог ВРД і ВКУ, а внаслідок цього ВРД і Порядку й переліку є відсутність найважливішого європейського зако-

Таблиця 1

Головні елементи структури еколого-правового регулювання скидів та емісій ХР із точкових джерел ТД у ПВ за ВРД і ДСЯД

Назва елементу структури	Характеристика елементу для ПР	Характеристика елементу для СР
1	2	3
Об'єкт регулювання	ХР, що скидаються (емітуються) з ТД у ПВ	
Рівень регулювання	В межах ЄС (для всіх держав-членів)	
Характеристики ПВ, що визначають вплив регулювання	Хімічна класифікація стану води	Екологічна класифікація стану води
Ціль регулювання	Досягнення доброго хімічного стану	Досягнення бажаного екологічного стану
Показник, який регулюється	Вміст ХР у зворотній воді	Вміст ХР у зворотній воді
Види ХР	ПР (у тому числі небезпечні ХР): ПР ₁ ... ПР _n	СР, у тому числі ХР, що скидаються у великій кількості: СР ₁ ... СР _m
Ціль регулювання (норматив якості)	СЯД для ПВ: СЯД ₁ ... СЯД _n	СЯД для ПВ: СЯД ₁ ... СЯД _m
Одиниця виміру СЯД	АА або МАС, мкг/дм ³ : А/М ₁ ... А/М _n	АА, мкг/дм ³ : АА ₁ ... АА _m
Інструмент регулювання (інженерний або екологічний)	НДМ або ЗЗ (опція): ЗЗ ₁ ... ЗЗ _n	НДМ або ЗЗ (опція): ЗЗ ₁ ... ЗЗ _m
Нормативний регулятор ТД (стандарт емісії або ЗЗ)	Значення ГВВ для НДМ та характеристики ЗЗ: ГВВ ₁ ... ГВВ _n	Значення ГВВ для НДМ та характеристики ЗЗ: ГВВ ₁ ... ГВВ _m

Позначення та скорочення: *n* – кількість ПР у воді; *m* – кількість СР у воді; / – позначення для «або»; ЗЗ – зона змішування. Інші скорочення наведено в тексті.

нодавчого інструменту визначення та поліпшення хімічного й екологічного стану води: **поділення ЗР за їх походженням, поведінкою в довкіллі, властивостями й небезпекою для довкілля та людини на ПР і специфічні речовини (СР)**. Порівняння структури еколого-правового регулювання скидів та емісій ПР і СР із точкових джерел (ТД) у поверхневій воді (ПВ) за ВРД і ДСЯД виконано в таблиці 1. Зі стовпчиків 2 та 3 таблиці можна бачити, що ПР регулюються за однаковими вимогами для всіх держав-членів ЄС, а СР регулюються на національному рівні за басейновими або локальними вимогами. ПР входять до складу цільової хімічної класифікації стану води, а СР – до екологічної класифікації. Необхідність (причина) регулювання ПР – їхня номінація та властивості, а необхідність регулювання СР визначається за критерієм «великої кількості». Одиниця виміру цілі регулювання: у ПР – середня річна концентрація (АА) або максимальна допустима концентрація (МАС) у пробі води, а у СР – середня річна концентрація (АА). Особливо слід зазначити, що інструментом регулювання може бути не тільки відповідний НДМ, за яким визначається очищення від ХР та/або її відведення зі зворотною водою, а й так звана **зона змішування (ЗЗ)**, тобто частина водного об'єкта в безпосередній близькості від точки скидання, де відбувається розбавлення ХР та яка визначається за ст. 4 ДСЯ для ПР або за національними вимогами для СР. Кінцевим нормативним регулятором є значення ГВВ для кожної з ХР. Отже, **КП базується на двох стандартах ХР: емісії, тобто ГВВ, і СЯД**.

Найбільша кількість розбіжностей і суперечностей між вимогами ВРД до ГВВ і вимогами українського водного законодавства до ГДС міститься в Інструкції. Через її рудиментарний характер Інструкція в деяких важливих питаннях суперечить навіть вимогам ВКУ. Значна частина таких невідповідностей розглядалася в попередніх статтях авторів [25]. Але найзначніша правова помилка Інструкції полягає в невідповідності базового визначення ГДС у п. 1.9 як «маси речовини у зворотній воді <...> за одиницю часу», яке збігається з визначенням ВКУ, й припису в п. 2.13: «Після встановлення ГДС речовин вимагається дотримання як допустимих мас, так і допустимих концентрацій речовин, а також не допускається перевищення затвердженої витрати зворотних вод». Ці три величини мають відповідно розмірності $[MT^{-1}]$, $[ML^{-3}]$ і $[L^3T^{-1}]$. За цим п. 2.13 у регулювання скидання додатково до законного нормативу ГДС вводяться ще два нор-

мативи, які обмежують інші характеристики скидання: допустиму концентрацію ЗР і затверджену витрату зворотної води. Ці додаткові нормативи відсутні у ВКУ й викликають багато юридичних спорів, причиною яких є похідний характер ГДС як добутку обох додаткових нормативів. Враховуючи, що за ст. 1 ВКУ скидання ЗР є одним із видів спеціального водокористування, до наведеної мішанини екологічних цілей ГДС підходить загальний аналіз, зроблений керівником харківської еколого-правової школи А.К. Соколовою, яка у своїй статті [27] дійшла висновку, що правове регулювання у сфері спеціального водокористування «відбувається на рівні як законів, так і підзаконних нормативних актів. Між тим було б доцільним визначити правове забезпечення цих питань лише на рівні законів, що своєю чергою відповідатиме ст. 92 Конституції України». Показовим прикладом справедливості такого висновку є матеріали справи № 905/1917/16 Господарського суду Донецької області за позовом Державної Азовської морської екологічної інспекції (далі – ДАМЕІ) до найбільшого промислового водокористувача України: Металургійного комбінату Азовсталь (далі – МКА). ДАМЕІ встановила, що МКА в певний період здійснював через один із випусків наднормативний скид ЗР зі стічними водами до акваторії Азовського моря, чим заподіяв шкоду навколишньому природному середовищу. Відповідач посилався на те, що ДАМЕІ взагалі не визначила показників фактичного скиду ЗР в одиницях виміру маси забруднювальних речовин на одиницю часу $[MT^{-1}]$ (на вимогу ВКУ), а встановила лише перевищення гранично допустимої концентрації ЗР у мг/л, тобто, в одиницях виміру маси на одиницю об'єму $[ML^{-3}]$ (одного з додаткових показників на вимогу Інструкції). Отже, фактичним предметом тривалого спору, який остаточно розв'язувався Вищим Господарським Судом України (постанова від 25 квітня 2017 р.), було **поняття додаткового показника ГДС з Інструкції (як концентрації ЗР), відмінне від того, що визначено у ВКУ (як масова витрата ЗР)**. Причиною такої розбіжності є багаторічна, протягом 22 років після прийняття ВКУ, відсутність змістовних (поняттєвих) змін Інструкції, розробленої в 1994 р. Інструкція й досі залишається незмінною у всіх поняттєвих і принципово важливих частинах.

Існує **глибока змістовна розбіжність українського поняття ГДС та європейського поняття ГВВ (або ГВЕ) у ВРД**. З п. 1.7 Інструкції випливає, що теоретичною базою ГДС є так звана «аси-

міляційна спроможність водного об'єкта», яка зумовлена фізичними, хімічними й біологічними властивостями (змішування, розбавлення та самоочищення домішок) на ділянці водного об'єкта біля місця скидання ЗР, тобто його емісійною здатністю. Отже, ГДС визначаються з урахуванням подальшого розбавлення ЗР за умови дотримання ГДК у контрольному пункті водного об'єкта. Тоді як за ст. 2 (40) ВРД ГВВ визначаються «без урахування подальшого розбавлення» та «звичайно мають застосовуватися до місця, в якому емісії вивільняються від установки». Отже, **ГВВ – це характеристика установки**. Крім того, для ПР за ст. 4 ДСЯД є **можливим визначення ГВВ за умови дотримання СЯД на межі 33**. З аналізу відомих дослідників [28, р. 49–86] випливає, що донині наявний український підхід до регулювання скидання ЗР був притаманний європейським державам на перших етапах еволюції їх водної політики, задовго до розроблення та прийняття ВРД. Слід зазначити, що в Україні робилися спроби перейти до аналогів НДМ для систем централізованого очищення міських стічних вод. У п. 19 Правил для трьох найважливіших показників складу визначено ГДС, які є навіть дещо кращими, ніж відповідні значення за Директивою 91/271/ЄС. Але така діяльність не отримала належного розвитку. Для визначення НДМ і вимог до них адекватними місцями у ВКУ є ст. 35 і ст. 39, де йдеться про галузеві технологічні нормативи утворення речовин.

Незважаючи на зазначені глибокі поняттєві розбіжності, в «Національній стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля» [29] було визнано, що «Законодавство України частково відповідає вимогам директив сектору (ступінь відповідності середній), проте в окремих аспектах потребує глибокої трансформації». Але до цього часу зазначена трансформація не торкнулася важливого ЕП підінституту РСЗР.

Висновки. Визначено, що головною перешкодою імплементації європейських вимог є різне цільове спрямування європейського й українського водних законодавств: водоохоронне й господарське відповідно. Відмінності спричиняються насамперед відсутністю у ВКУ механізму поділення ХР на ПР і СР і диференційованого ставлення до регулювання скидання цих категорій речовин. Виявлено принципові відмінності між базовими поняттями водних законодавств ЄС та України щодо критеріїв хімічної якості поверхневих вод: СЯД і ГДК відповідно. Констатовано існування в українському ЕП підінституті РСЗР юридичних колізій щодо вимог до скидання ХР. Наявні змістовні розбіжності між поняттями правових інструментів регулювання: ГВВ у ВРД і ГДС у ВКУ. Для ефективної імплементації європейського водного законодавства парадигма української охорони вод вимагає зміни з господарської на екологічну. Подолання розбіжностей слід починати із запровадження європейського поділу ЗР за небезпекою для довкілля, черговістю боротьби з ними й регулювання їхнього скидання, а також із рецепції базових європейських понять, зокрема пов'язаних із СЯД та його похідними, з регулюванням скидання речовин у водні об'єкти. У цьому ж напрямі треба створювати басейнові й локальні сучасні переліки СР. Важливим завданням є необхідність законодавчого закріплення у ВКУ понять НДМ і КП щодо регулювання скидання речовин, які орієнтуються як на стандарти емісії, так і на СЯД.

Отримані результати можуть використовуватися для розроблення законопроектних і нормпроектних пропозицій під час імплементації європейського принципу регулювання скидання ЗР. Альтернативою глибокої екологізації ВКУ шляхом рецепції досліджених понять може стати розроблення та прийняття спеціального Закону України «Про охорону вод».

Список літератури:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Документ від 30 листопада 2015 р. № 984_011. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 04.07.2020).
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 18 червня 2019 р. № 1264-XXII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 04.07.2020).
3. Водний кодекс України : Закон України від 07 червня 2020 р. № 213/95-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. Ст. 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр> (дата звернення: 04.07.2020).
4. Додаток XXX до Глави 6 «Навколишнє середовище» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво». Урядовий портал : єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/30_Annex.pdf (дата звернення: 04.07.2020).

5. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23 жовтня 2000 року : Документ від 11 березня 2008 р. № 994_962. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962.html (дата звернення: 04.07.2020).
6. Муравйов В.І., Мушак Н.Б. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Віче*. 2013. № 8. С. 12–18.
7. Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС. Київ, 2018. 104 с. URL: https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/legal_approximation_guidelines_ukr_new.pdf.
8. Inglezakis V.J., Pouloupoulos S.G., Arkhangelsky E., Zorpas A.A., Menegaki A.N. Ch. 3 – Aquatic Environment. *Environment and development: basic principles, human activities, and environmental implication* / Vasilis J. Inglezakis, Stavros G. Pouloupoulos. Elsevier, 2016. P. 137–212.
9. Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation. Part 1. Introduction to the Approximation of Environmental Legislation. URL: <https://ec.europa.eu/environment/archives/guide/part1.htm>.
10. Про затвердження Правил охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 1999 р. № 465 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-99-п> (дата звернення: 04.07.2020).
11. Про затвердження Порядку розроблення нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти та перелік забруднюючих речовин, скидання яких у водні об'єкти нормується : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1091-2017-п / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-96-п> . (дата звернення: 04.07.2020).
12. Про затвердження Інструкції про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 15 грудня 1994 р. № 116 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0313-94#Text> (дата звернення: 04.07.2020).
13. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища : навчальний посібник. Львів, 2004. 256 с.
14. Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation. Part 2. Overview of EU environmental legislation. D. Water Quality. URL: <https://ec.europa.eu/environment/archives/guide/part2d.htm> (дата звернення: 04.07.2020).
15. Introduction to the EU Water Framework Directive. URL: https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.htm (дата звернення: 04.07.2020).
16. Терміни та визначення водних Директив Європейського Союзу / С.О. Афанасьєв, В.С. Бабчук, О.В. Бонь та ін. Київ, «Інтерсервіс», 2015. 32 с.
17. Уберман В.І., Васьковець Л.А. Європейське законодавче регулювання скидання забруднюючих речовин та проблеми його імплементації Україною. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2019. Вип. 4 (44). С. 143–149. DOI: [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2019.4\(44\).199752](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2019.4(44).199752) (дата звернення: 04.07.2020).
18. Report on OECD project on best available techniques for preventing and controlling industrial chemical pollution. Activity 1: policies on bat or similar concepts across the world. URL: <https://www.oecd.org/chemical-safety/risk-management/policies-on-best-available-techniques-or-similar-concepts-around-the-world.pdf> (дата звернення: 04.07.2020).
19. Черкашина М.К. Правова політика Європейського Союзу у сфері охорони та раціонального використання вод. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 138. Аграрне право. Екологічне право. С. 109–117.
20. Черкашина М.К. Інтеграція водного законодавства Європейського Союзу до законодавства України. *Сучасні проблеми науки та освіти* : зб. матер. 13-ї Міжн. міждисципл. наук.-практ. конф., 26 квітня – 05 травня 2013 р. / Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2013. С. 209–210.
21. Черкашина М.К., Виставна Ю.Ю. Проблеми законодавчого визначення забруднення вод в Україні та Європі: порівняльний аналіз. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2013. № 14. С. 238–242.
22. Міхалева М.С., Столярчук П.Г. Значення екологічної оцінки водних ресурсів та порівняльний аналіз водного законодавства України та Європейського Союзу. *Вимірювальна техніка та метрологія*. 2005. № 65. С. 172–178.
23. Огляд результативності природоохоронної діяльності. Україна. Другий огляд. *Європейська Економічна Комісія. Комітет з екологічної політики*. Організація Об'єднаних Націй. Нью-Йорк і Женева, 2007. 247 с. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/Ukraine%20II%20Uk.pdf (дата звернення: 04.07.2020).
24. Уберман В.І., Васьковець Л.А. Поетапне наближення українського еколого-правового інституту якості вод та її регулювання до законодавства ЄС. *Legislation of EU countries: history, shortcomings and prospects for the development* : collective monograph. Frankfurt (Oder) : Izdevniecība “Baltija Publishing”, 2019. P. 334–354.

25. Уberman В.І., Васьковець Л.А. Інструменти законодавчого регулювання скидання забруднюючих речовин в Європейському Союзі та в Україні. *Modern researches: progress of the legislation of Ukraine and experience of the European Union* : collective monograph. Riga : Izdevniecība "Baltija Publishing", 2020. Р. 2. Р. 1057–1077.

26. Про затвердження Методики віднесення масиву поверхневих вод до одного з класів екологічного та хімічного станів масиву поверхневих вод, а також віднесення штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод до одного з класів екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14 січня 2019 р. № 5 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0127-19#Text> (дата звернення: 04.07.2020).

27. Соколова А.К. Проблеми законодавчого забезпечення права водокористування. *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2. С. 2–29.

28. Aubin D., Varone F. The Evolution of European Water Policy. *The Evolution of National Water Regimes in Europe: Transitions in Water Rights and Water Policies* / ed. I.K. Näf, Kurs S. Kluwe Academic Publishers. Dordrecht – Boston – London, 2004. Р. 49–86.

29. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. Київ, 2015. URL: https://menr.gov.ua/files/docs/draft_NAS_FEB2015.pdf (дата звернення: 04.07.2020).

Uberman V.I., Vaskovets L.A. CONCEPTUAL DIFFERENCES OF LEGISLATIVE REGULATION OF POLLUTANTS DISCHARGE IN THE EUROPEAN UNION AND IN UKRAINE

The article investigates the environmental and legal concepts of Ukrainian and European water legislation on the regulation of discharges (emissions) of chemical substances (CS) into surface waters from point sources. The relevance of such a comparative analysis is related to the implementation in Ukraine of European legislative instruments for water protection and water quality assurance provided for in Directive 2000/60/EC (WFD), other EU water and environmental directives. The fundamental differences between the Ukrainian and European legislation on the discharge of XP are emphasized. It is determined that the main instrument of the Water Code of Ukraine (WCU), aimed at limiting the discharge of XS into water bodies, are the standards of maximum allowable discharge (MAD), which focus on the capabilities of water bodies and do not have effective levers to limit the negative impact sources of XP. Environmental and legal requirements for MAD are scattered in inconsistent and outdated lower-level acts, which create legal conflicts regarding the requirements to MAD. The relevant concept of European legislation is the combined approach (CA) and emission control methods, which are based on the best available technical solutions (BAT). WFD differs from the WCU in the content of the principle of limiting discharges and in ensuring its implementation. Related with CA are: emission limit values (ELVs), environmental quality standards (EQS), mixing zones, etc. It is noted that the obstacle to the implementation of European requirements is the different purpose of the basic acts: economic one for WCU and water protection one in WFD. Differences in the concepts that cause differences between European and Ukrainian water protection and law enforcement activities to regulate the discharge of XS have been identified. There are discovered the fundamental differences between the concepts of WFD and VCU in relation to the surface waters and standards of environmental safety of water use, as well as between the instruments of legislative regulation of ELV and GDS, respectively. It is emphasized the need to change the paradigm of Ukrainian water protection from economic to environmental, which should begin with the reception of basic European concepts about the division of XS into priority and specific substances and requirements for regulating their discharge, and also on CA, EQS and its derivatives.

Key words: water legislation, implementation of EU water directives, water protection, basic categories and definitions, water quality, pollutants, emissions of chemicals, emission regulation, combined approach.