

## **МЕТОДИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ФАКТОВ И ХАРАКТЕРИСТИК СВЕРХНОРМАТИВНЫХ СБРОСОВ ЗАГРЯЗНЯЮЩИХ ВЕЩЕСТВ**

*Системно изучены теоретические и методические принципы экологической части «Методики расчета размеров возмещения убытков, причиненных государству вследствие нарушения законодательства об охране и рациональном использовании водных ресурсов», особенности ее практического применения и судебного рассмотрения результатов. Указываются принципиальные и технические недостатки Методики, которые препятствуют ее использованию и фактически выводят водопользователей-нарушителей из-под влияния государственного регулирования сбросов загрязняющих веществ и действия экономических санкций. Предложены пути и способы решения указанных проблем.*

**Ключевые слова:** *возвратная вода, сбросы загрязняющих веществ, сверхнормативные сбросы, нарушения нормативов, убытки.*

**1. Общая задача исследования и ее актуальность.** Заключительным звеном системы государственного регулирования сбросов загрязняющих веществ является Методика [1, 2], в соответствии с которой устанавливаются факты нарушения законодательства об охране и рациональном использовании водных ресурсов и определяются размеры возмещения убытков, нанесенных государству. Методика применяется в случае нарушений, выявленных в ходе государственного надзора (контроля) за хозяйственной деятельностью. Результаты Методики используются, в частности, для установления фактов сверхнормативных сбросов загрязняющих веществ, квалификации соответствующих правонарушений, обоснования исков о возмещении убытков. На основании Методики за период с 01.07.2010 г. по 01.03.2012 г. во всех формах и на всех уровнях судопроизводства Украины принято около 650 решений и постановлений. Практика использования Методики свидетельствует о ее низком арбитражном эффекте: значительная часть исков к водопользователям не получает

судебного удовлетворения. *Общая задача исследования заключается в определении причин такого положения и указании путей повышения арбитражного эффекта экологического контроля сбросов загрязняющих веществ* [3]. Без решения этой задачи не следует ожидать усиления экономического воздействия на нарушителей установленных нормативов сброса и существенного снижения нагрузки загрязняющими веществами водных объектов Украины. Решение общей задачи рассматривается в качестве одного из инструментов реализации национальной экологической политики [4].

**2. Нерешенные части общей проблемы.** Около 90% нарушений, обнаруженных в ходе государственного контроля, составляют сверхнормативные сбросы загрязняющих веществ с городскими и производственными сточными водами. Структура Методики включает эколого-контрольную и эколого-экономическую части. Требования первой части определяют объем и содержание оперативной деятельности государственных органов по контролю соблюдения нормативов сбросов загрязняющих веществ в водные объекты. Эта деятельность осуществляется в соответствии с Законом Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности». *Основной задачей эколого-контрольной части Методики является установление факта и характеристик нарушения: временных, вещественно-номенклатурных и вещественно-количественных.*

В рамках судебных рассмотрений отдельных исков, основанных на расчетах убытков от сверхнормативных сбросов, «эмпирически» выявлен ряд недостатков конкретных расчетов, которые не имеют научного и систематизированного характера. В силу специфики судебного процесса обнаруженные недостатки связывались не с Методикой, а с действиями контролирующего органа, и влияли лишь на результаты рассмотрения исков.

К нерешенным частям общей проблемы относятся: 1) неопределенность основных понятий Методики и отсутствие соответствующих критериев; 2) нечеткая формулировка условий применения Методики; 3) ошибочная концепция сброса возвратной воды многокомпонентного состава; 4) отсутствие центрального понятия «оцениваемое событие»; 5) отсутствие требований к установлению

факта причинения убытков, признаков такого факта и описания его содержания. *Наиболее спорным является вопрос о первичном показателе факта нарушения — событии сверхнормативного сброса загрязняющего вещества. В качестве такого показателя в Методике ошибочно используется концентрация вещества (в мг/дм<sup>3</sup>) в возвратной воде.*

**3. Анализ последних результатов и публикаций, в которых начато решение проблемы.** В Методике декларируется ее направленность на «реализацию» директивы Европейского Парламента и Совета Европы [5], однако изучение текста этого документа не позволяет установить какую-либо связь с Методикой. Украинским предшественником и прототипом современной Методики является [6]. Именно там появилось указание на ответственность вследствие «превышения утвержденных нормативов и норм сбросов загрязняющих веществ (г/куб. м)» наряду с ответственностью за «превышение утвержденных нормативов и норм расходов возвратных вод (куб. м/ч)», тогда как *ответственность за нарушение нормативов ПДС не предусматривалась*. В соответствующей формуле из [6] убытки от сверхнормативных сбросов определялись на основе концентраций с использованием в качестве нормативного уровня величины  $C_d$  — «разрешенной для сброса концентрации загрязняющих веществ, определенной при утверждении ПДС (ВУС) г/куб. м». Причина этого — в законодательной основе документа [6], которая в то время не содержала требований основного отраслевого источника права, Водного кодекса Украины (ВКУ), введенного в действие лишь 06.06.1995 г.

Прямым российским аналогом Методики следует считать [7]. В этом документе четко определено, что оценка сверхнормативной массы выполняется для продолжительности сброса сточных вод с повышенным содержанием вредных (загрязняющих) веществ, определяемой с момента обнаружения сброса и до его прекращения. При таком определении не возникает недоразумений, связанных с динамикой концентрации внутри указанного периода. В [7] аналогично Методике используется величина  $C_d$  — «концентрация  $i$ -го вредного (загрязняющего) вещества, исходя из которой установлен предельно допустимый или временно-согласованный норматив (лимит) сброса,

мг/л». Однако ни российский аналог, ни соответствующие законодательные акты РФ, в отличие от украинских, не требуют соблюдения величины предельно допустимого сброса как массы вещества и установления факта нарушения этого требования. Это хорошо видно из содержания ч. 4 ст. 35 Водного кодекса РФ и актов, связанных с нормативами допустимого воздействия на водные объекты.

Современным российским аналогом, заменившим [7], является документ [8]. В нем сверхнормативная масса определяется на основании концентраций: относительно допустимой концентрации вредного (загрязняющего) вещества в пределах норматива допустимого (предельно допустимого) сброса. При этом отдельно оплачивается сверхнормативный или сверхлимитный (при его наличии) сброс массы вредных (загрязняющих) веществ, учитываемой за период времени, принятый при оценке вреда.

**4. Цель и задачи исследования.** Целями данной работы являются системное изучение теоретических и методических принципов первой части Методики, особенностей ее практического применения и арбитражного рассмотрения результатов, определение недостатков и их причин, указание путей устранения. Объектом данного исследования служит эколого-контрольная часть базового варианта Методики [1], а к предметам исследования относятся концептуальные основы, нормативно-методические требования и расчетные соотношения этой части.

В качестве основных задач работы рассматриваются: 1) анализ полноты, содержания основных понятий и условий применения Методики; 2) оценка адекватности концепции сброса веществ со сточными водами техническому содержанию; 3) определение фактических событий сверхнормативного сброса, оцениваемых Методикой; 4) характеристика фактов нарушений, рассматриваемых Методикой; 5) анализ судебных решений по искам к водопользователям, принятых на основании Методики.

**5. Понятия и термины.** Хотя Методика касается нарушений, которые (в соответствии с ее п. 1.2) привели к загрязнению водных объектов, поверхностных и подземных вод, центральное понятие «загрязнение» в тексте прямо не определено. Водный кодекс Украины определяет загрязнение как процесс («поступление в водные

объекты загрязняющих веществ», которые привносятся «в результате хозяйственной деятельности человека»), а не состояние. Отсюда следует, что Методика применяется не ко всем загрязняющим веществам, а лишь к тем, которые влекут ухудшение качества воды, т.е. изменение состава последней (по номенклатуре и содержанию примесей). С другой стороны, процесс загрязнения может включать и привнесение «допустимых» загрязняющих веществ, не вызывающих негативных последствий в виде ухудшения качества воды, т.е. «ее пригодности для конкретных целей использования».

Другим важным понятием Методики является «расчетный период». К нему привязывается определение «сверхнормативный сброс загрязняющих веществ в водный объект — часть массы фактически сброшенного вещества в возвратных водах, которая превышает массу вещества, максимально допустимую для отведения за расчетный период» из п. 1.7 Методики. Данное определение означает, что «сверхнормативность» относится ко всему периоду неопределенной продолжительности и не учитывает динамики отводимой массы вещества внутри этого периода. Такое «интегральное» определение не ориентировано на постоянное соблюдение нормативов предельно допустимого сброса (ПДС) внутри всего расчетного периода, что противоречит требованиям ВКУ, и не совпадает с определением «сверхнормативных сбросов загрязняющих веществ в водный объект с превышением установленных нормативов ПДС» из п. 2.1 Методики. С другой стороны, в Методике как сверхнормативные рассматриваются сбросы загрязняющих веществ с превышением установленных нормативов ПДС, т.е. сбросы с превышениями в каждом событии контроля (пробе возвратной воды) внутри расчетного периода. Это означает, что указанное определение является неправомерным, противоречивым в рамках Методики, затрудняет понимание и применение последней.

В Методике отсутствуют четкие определения и различия между понятиями «продолжительности сброса возвратных вод с нарушением нормативов ПДС», «момента установления факта сброса возвратных вод с превышением установленных нормативов ПДС до полного его прекращения», «периода нарушения водоохранного законодательства», а также соответствующие критерии. Практиче-

ское применение Методики связано с предписаниями Закона Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» в части продолжительности этапов проверок, а также с необходимостью учета технических требований к длительности выполнения измерительно-аналитических работ, изложенных в методиках выполнения измерений. Однако в тексте Методики эта связь и требования не отражены. Поэтому отсутствие соответствующих критериев и согласованности оказывает решающее влияние на эффективность использования Методики.

**6. Условия применения.** В названии Методики четко указано ее целевое назначение: определение убытков, т.е. понесенных расходов (реальный убыток) либо неполученных доходов (упущенная выгода). Эколого-экономическим условием возникновения убытка, понесенного в результате сверхнормативных сбросов возвратных вод, является нарушение пригодности воды водного объекта для установленного вида водопользования. Следует указать, что *сверхнормативный сброс однозначно не влечет за собою убытка*, так как нормативы ПДС имеют сложную вероятностную связь с качеством воды водного объекта. По этой причине область применения Методики (п. 1.2) определяется теми нарушениями установленных условий водопользования, которые повлекли (обусловили) превышение норм ПДК в водных объектах. Следовательно, установление факта убытка требует анализа не только возвратной воды на сбросе, но состава и свойств воды водного объекта в фоновом и контрольном пунктах. К сожалению, в практической деятельности контролирующих органов очень редко встречаются случаи получения полного объема контрольной информации. В большинстве случаев рассматривается и учитывается лишь состав и расход возвратных вод. В актах выполненных проверок почти всегда *отсутствует обоснование применения Методики причинением ухудшения качества воды и нарушения пригодности воды водного объекта для водопользования, изменения состояния водного объекта сбросами веществ*.

В соответствии с [2] условием применения последнего измененного варианта Методики является «нарушение условий водопользования, установленных в разрешении на специальное водопользо-

вание». При этом фактическое причинение убытка уже не требует обоснования, так как нормативы ПДС определяются исходя из так называемых «расчетных условий» и не учитывают фактического состояния водного объекта во время сброса. Такое изменение искажает содержание экономической категории и термина «убыток». В измененном варианте Методики может идти речь лишь о «штрафных санкциях». На самом деле следовало бы рассматривать отдельно обе ситуации: с негативными последствиями для использования воды и без таких последствий. С точки зрения принципов и методики разработки нормативов ПДС [9] само по себе превышение установленных нормативов ПДС влияет лишь на риск наступления (возникновения) негативных последствий для водного объекта.

**7. Концепция многокомпонентного сброса загрязняющих веществ с возвратной водой.** Характеристики нарушения нормативов ПДС, приведенные в центральной расчетной формуле для общего случая:

$$M_i = (C_{i\phi} - C_{id}) \times Q_{i\phi} \times t \times 10^{-6}, \quad (1)$$

и в аналогичных формулах Методики для аварийного и самовольного сбросов соответственно, основываются на концептуальной модели параллельного (одновременного) независимого сброса в водный объект через один выпуск различных загрязняющих веществ (индекс  $i$ ), каждого с собственным расходом ( $Q_{i\phi}$ ) и концентрацией ( $C_{i\phi}$ ), но с одной и той же продолжительностью сброса ( $t$ ) с нарушением норматива ПДС ( $C_{id}$ ). Очевидно, что такая концепция является ошибочной и противоречит изложенной в [9] модели нормирования сбросов веществ посредством ПДС, так как на самом деле все загрязняющие вещества находятся в составе единого потока возвратной воды с общим расходом ( $Q$ ), а независимы у них только концентрации ( $C_{i\phi}$ ) и продолжительности сброса ( $t_i$ ). В [9] предусматривается (например, в п. 2.3 и в приложении № 2), что сброс через один выпуск происходит с одинаковым для всех веществ расходом возвратных вод, а концентрации загрязняющих веществ в течение фиксированной продолжительности сброса изменяются независимо друг от друга и могут приводить к превышениям соответствующих нормативов ПДС независимо во времени.

**8. Оцениваемые события.** Основными объектами, оцениваемыми Методикой, являются сбросы загрязняющих веществ, связанные с соответствующими контрольными событиями (пробами возвратной воды), эпизодами, периодами, и осуществляемые с превышением установленных нормативов ПДС. Для каждого события (пробы) должно выполняться сравнение фактического сброса с установленным нормативом ПДС: предписанным значением *массы вещества* в возвратной воде, которая максимально допустима для отведения в установленном режиме для данного пункта водного объекта в единицу времени. Вместо этого в основных формулах (1), (3) Методики расчет исходит из превышения так называемой в [9] «утвержденной допустимой концентрации». Но эта концентрация в Методике почему-то называется иначе: « $C_{ид}$  — значение утвержденного норматива ПДС  $i$ -го загрязняющего вещества, г/куб. м». Содержание последнего термина в тексте Методики не изложено. Следует отметить, что в изменениях [2] эта ошибка исправлена: « $C_{ид}$  — разрешенная для сброса концентрация  $i$ -го загрязняющего вещества, определенная при утверждении ПДС, г/куб. м». С другой стороны, сравнивается характеристика не элементарного события (отдельной пробы)  $C_{ин}$ , а последовательности событий (проб):  $C_{иф}$  для эпизода либо периода. Можно утверждать, что в Методике происходит подмена понятий: *вместо «сверхнормативного сброса», как это требуется в п. 1.7 и п. 2.1 Методики, т. е. суммы сверхнормативных сбросов, соответствующих всем событиям внутри контрольного периода, формулами (1), (3) определяется совсем другая величина — оценка приращения за контрольный период массы вещества, сброшенной с фактической средней концентрацией, к массе, разрешенной для сброса с утвержденной допустимой концентрацией.* В зависимости от отмеченного выше произвольного понимания неопределенного термина «продолжительность сброса возвратных вод с нарушением нормативов ПДС» при таком подходе оказываются возможными и случаи расчетной «компенсации» превышений  $C_{ин} > C_{ид}$  в одних событиях (пробах) значениями  $C_{ин} < C_{ид}$  в других событиях (пробах) внутри контрольного периода.

Не принимая во внимание другие недостатки, для устранения указанных ошибок и достижения цели Методики вместо использо-



ванной в ее п. 5. 1 ошибочной формулы (1) необходимо применять следующую формулу:

$$M_i = (C_{i\text{ф}} \times Q_{\text{ф}} - \text{ПДС}_i) \times t_{i\text{ф}} \times 10^{-6}, \quad (2)$$

где  $\text{ПДС}_i$  — значение утвержденного норматива ПДС  $i$ -го загрязняющего вещества, г/час;  $C_{i\text{ф}}$  — средняя фактическая концентрация  $i$ -го загрязняющего вещества в возвратной воде, г/куб. м;  $Q_{\text{ф}}$  — фактический расход возвратной воды, куб. м/час;  $t_{i\text{ф}}$  — продолжительность сброса возвратных вод с нарушением утвержденного норматива  $\text{ПДС}_i$   $i$ -го загрязняющего вещества, час.

Если  $M_i$ , вычисленное по формуле (2), имеет положительное значение, то в этом случае определяется превышение водопользователем норматива ПДС, установленного для  $i$ -го загрязняющего вещества. Аналогичным образом должна быть изменена в Методике и формула для расчета массы сверхнормативного сброса загрязняющих веществ вследствие аварийного сброса возвратной воды.

При расчете *оценивается продолжительность сброса возвратных вод с нарушением утвержденного норматива ПДС<sub>i</sub>  $i$ -го загрязняющего вещества, час.* Упомянутые формулы относятся к периоду в целом. При этом нарушения в отдельных эпизодах или событиях (пробах), составляющих данный период, не рассматриваются. Каждое элементарное событие контроля определяется отдельной пробой возвратной воды и полностью ею характеризуется. В формуле (5) п. 5.8 Методики предполагается, что оцениваемый период включает, как минимум, три события с концентрациями  $C_{in1}$ ,  $C_{in2}$ ,  $C_{in3}$ . В п. 2.4 Методики прямо указывается: «с момента установления факта сброса возвратных вод с превышением установленных нормативов ПДС до полного его прекращения пробы отбираются не менее трех раз». При этом неявно предполагается наличие нарушений утвержденных концентраций во всех событиях, тогда как нарушения  $\text{ПДС}_i$  в отдельных событиях вообще не рассматриваются. *Такой подход не соответствует требованиям ВКУ, которые предполагают соблюдение установленных нормативов ПДС в течение всего времени водопользования* (ст. 1, п. 3 ст. 44, п. 5 ч. 2 ст. 70, ст. 71). Внесенное в [2] изменение — «если расчетный период не превышает пяти суток, допускается одноразовый отбор проб» — формально позволяет

(при специальной организации контроля и оформлении его результатов) рассматривать нарушение ПДС<sub>*i*</sub> в каждом событии.

**9. Установление факта нарушения.** В п. 2.2 Методики указан способ установления факта сверхнормативного сброса, но в ее тексте отсутствуют четкие требования к признакам и содержанию такого факта. Из определения сверхнормативного сброса в п. 2.1 Методики следует, что сверхнормативным сбросом считается превышение установленных нормативов ПДС, т.е. массы вещества. С другой стороны, в п. 2.3.3 речь идет о сравнении «результатов измерений концентраций загрязняющих веществ с соответствующими установленными нормативами ПДС». В основных формулах (1), (3) Методики в качестве базы для сравнения также используются не массы веществ, а концентрации ( $C_{ид}$ ). Такие принципиальные противоречия заставляют судебные органы всех уровней отказывать водопользователям в исках, основанных на неправомерно установленных фактах.

Из приведенного следует, что при проверке деятельности водопользователя установление факта нарушения нормативов ПДС (с целью дальнейшего применения Методики) должно выполняться путем использования варианта формулы (2) относительно каждой контрольной пробы (события)  $n$  и определения положительного значения величины:

$$D_{i,n} = C_{i,n} \times Q_{\phi} - \text{ПДС}_i, \quad (3)$$

где  $D_{i,n}$  — сверхнормативный сброс  $i$ -го загрязняющего вещества в водный объект с возвратными водами, определенный в пробе  $n$ , г/ч (массовый расход);  $C_{i,n}$  — фактическая концентрация  $i$ -го загрязняющего вещества в контрольной пробе  $n$  возвратных вод, г/куб. м;  $Q_{\phi}$  — фактический расход возвратных вод, куб. м/ч. Если же последовательный характер положительных значений  $D_{i,n}$  нарушается (в результате появления некоторой пробы  $n$  с  $D_{i,n} < 0$ ), то отдельно рассматриваются лишь «положительные» подпоследовательности, части (эпизоды) расчетного периода.

*Приведенные в Методике расчетные формулы (1), (3) являются крайне неточными для оценки массы сверхнормативного сброса, так как в них не учитываются временные интервалы между собы-*

тиями (пробами) с превышениями нормативов ПДС, подпоследовательность которых образует расчетный эпизод. Указанную оценку можно существенно улучшить без привлечения дополнительной контрольной информации следующим образом.

Для показателя  $i$  расчетный эпизод  $p_i$ , начало которого зафиксировано в момент  $t_i^p = 0$ , а окончание — в момент  $T_i^p$ , включает последовательные события (пробы)  $j$ , отобранные в моменты  $t_{ij}^p$  ( $0 \leq t_{ij}^p \leq T_i^p$ ), с номерами  $1, \dots, j, j+1, \dots, N_i^p$  и превышениями норматива ПДС,  $D_{ij}^p > 0$ . Требуемая в экономической части Методики величина массы  $M_i^p$  сверхнормативного сброса  $i$ -го загрязняющего вещества в водный объект оценивается выражением:

$$M_i^p = \left[ D_{i,1}^p t_{i,1}^p / 2 + \sum_{j=1}^{N_i^p-1} (D_{i,j}^p + D_{i,j+1}^p) (t_{i,j+1}^p - t_{i,j}^p) / 2 + D_{i,N_i^p}^p (T_i^p - t_{i,N_i^p}^p) / 2 \right] \times 10^{-6}. \quad (4)$$

Если расчетному эпизоду  $p_i$ , в котором фиксация начала совпадает с первым событием  $0 = t_{i,1}^p$ , непосредственно предшествует эпизод  $r_i$  без нарушений норматива ПДС,  $D_{i,k}^r \leq 0$ , продолжительностью  $T_i^r$ , то формула (4) изменится следующим образом:

$$M_i^p = \left[ D_{i,1}^p (t_{i,1}^p - T_i^r) / 2 + \sum_{j=1}^{N_i^p-1} (D_{i,j}^p + D_{i,j+1}^p) (t_{i,j+1}^p - t_{i,j}^p) / 2 + D_{i,N_i^p}^p (T_i^p - t_{i,N_i^p}^p) \right] \times 10^{-6}. \quad (5)$$

Если же за расчетным эпизодом  $p_i$ , в котором фиксация окончания совпадает с последним событием  $t_{i,N_i^p}^p = T_i^p$ , непосредственно следует эпизод  $q_i$  без нарушений норматива ПДС,  $D_{i,l}^q \leq 0$ , начинающийся пробой с номером  $t_{i,l}^q$ , то формула (4) изменится аналогичным образом:

$$M_i^p = \left[ D_{i,1}^p t_{i,1}^p / 2 + \sum_{j=1}^{N_i^p-1} (D_{i,j}^p + D_{i,j+1}^p) (t_{i,j+1}^p - t_{i,j}^p) / 2 + D_{i,N_i^p}^p (t_{i,1}^q - T_i^p) / 2 \right] \times 10^{-6}. \quad (6)$$

Следует отметить, что одновременно возможны и оба последних случая.

**10. О требованиях к измерениям при контроле соблюдения нормативов сброса.** Важное требование к заключительному этапу инструментально-лабораторных измерений, содержащееся в п. 2.3.3 Методики, состоит в том, что «при сравнении результатов измерений концентраций загрязняющих веществ с соответствующими установленными нормативами ПДС значения ошибок измерения не учитываются». При более глубоком рассмотрении следует констатировать,

что это требование не соответствует вероятностной природе измеряемой информации и законодательству Украины в сфере стандартизации, технического регулирования и оценки соответствия. В частности, указанное требование не соответствует предписаниям о рисках и их оценке при соблюдении требований технических регламентов из ч. 3 ст. 13, ч. 6 ст. 20, абз. 1 ч. 4 ст. 34 Закона Украины «О стандартах, технических регламентах и процедурах оценки соответствия». В контексте Методики речь может идти о риске причинения вреда водным объектам, их использованию, и риске для деятельности в области водоотведения предприятия-водопользователя, которые создаются процессами (процедурами) контрольных измерений.

**11. Решения по спорам о расчетах убытков и взыскании возмещения.** Главная ошибка Методики заключается в использовании утвержденной допустимой концентрации вещества, сбрасываемого с возвратной водой, вместо норматива ПДС. Этот результат данной работы нашел юридическое подтверждение в ряде судебных решений, вступивших в законную силу. К наиболее показательным из таких решений относятся следующие:

- Хозяйственный суд Донецкой области, решение от 23.12.2010 г., дело № 41/116, по иску Мариупольской межрайонной природоохранной прокуратуры в интересах государства, Мариупольского городского совета, г. Мариуполь, Государственной экологической инспекции Азовского моря, к ответчику — ОАО «Металлургический комбинат «Азовсталь», г. Мариуполь, о взыскании убытка, нанесенного нарушением водного законодательства в сумме 1 286 461,62 грн (Решение 1);
- Хозяйственный суд Днепропетровской области, решение от 22.12.11 г., дело № 15/5005/15971/2011, по иску Прокурора Центрально-Городского района г. Кривого Рога в интересах государства в лице Государственной экологической инспекции в Днепропетровской области, г. Днепропетровск, к ПАО «Криворожский турбинный завод «Констар», г. Кривой Рог, о взыскании убытка в размере 23 100,32 грн (Решение 2);
- Хозяйственный суд Донецкой области, решение от 24.03.11 г., дело № 12/17 по исковому заявлению Государственной экологической инспекции в Донецкой области, к ООО «Донецкий завод «Констар», г. Донецк, о взыскании убытка в размере 23 100,32 грн (Решение 3);

гической инспекции в Донецкой области, г. Донецк, к ответчику ОАО «Донбассэнерго» в лице структурной единицы «Старобешевская ТЭС», пгт Новый Свет, Старобешевский р-н, о взыскании убытков, нанесенных государству в сумме 19 002 326,19 грн (Решение 3);

- Хозяйственный суд Донецкой области, решение от 15.03.11 г., дело № 31/29 по исковому заявлению Государственной экологической инспекции Азовского моря, г. Мариуполь, к ответчику ОАО «Металлургический комбинат «Азовсталь», о взыскании в пользу государства 1 619 134,90 грн убытка, нанесенного государству вследствие превышения нормативов допустимых сбросов веществ.

В Решении 1, в частности, утверждается: «Государственной экологической инспекцией Азовского моря вообще не определены показатели фактического сброса ответчиком загрязняющих веществ, которые выражаются в единицах измерения массы загрязняющего вещества в единицу времени, а установлено лишь превышение предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ за контрольный период в мг/л, т.е. в единицах измерения массы на единицу объема. ... То есть истцом не установлено необходимое условие для надлежащего применения соответствующего положения Методики, что делает недопустимым ее применение и, как следствие, — определение убытков».

В Решении 2 указывается: «...Материалами проверки установлено превышение предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ за контрольный период в единицах измерения массы на единицу объема (мг/л). Вместо того факт превышения норматива предельно допустимого сброса не установлен, а следовательно, и не определены показатели фактического сброса загрязняющих веществ в единицу времени. Как следствие, указанные показатели не применялись при расчете массы сверхнормативного сброса загрязняющего вещества в водный объект с возвратными водами. Таким образом, без определения всех необходимых показателей правильный расчет размера возмещения убытков, причиненных государству вследствие нарушения законодательства об охране и рациональном использовании водных ресурсов, невозможен».

В Решении 3 отмечается: «...По приведенной методологии необходимым условием определения суммы убытков является установление факта превышения норматива предельно допустимого сброса. То есть предельно допустимая концентрация (ПДК) веществ в воде и предельно допустимый сброс (ПДС) являются совсем разными величинами. Предельно допустимый сброс является скоростью сброса загрязняющих веществ в воду, которая измеряется в граммах в час, предельно допустимая концентрация веществ в воде, в свою очередь, измеряется миллиграммами загрязняющих веществ в кубическом метре. То есть эти величины определяются разными единицами измерения, которые невозможно отождествить и, вследствие этого, каким-нибудь образом пересчитать одну величину в другую. Истцом не установлен факт превышения норматива предельно допустимого сброса, не определены показатели фактического сброса загрязняющих веществ в единицу времени, а лишь установлено превышение предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ за контрольный период в мг/л — в единицах измерения массы в единице объема, что свидетельствует об отсутствии необходимого условия для надлежащего применения соответствующего положения Методики и как следствие — определения убытков».

Некоторые из указанных дел рассматривались Высшим Хозяйственным судом Украины, который согласился с выводами судов предыдущих инстанций о том, что *факт сверхнормативного сброса загрязняющих веществ в водный объект с возвратными водами, определенный из превышения утвержденной допустимой концентрации, является недоказанным, а соответствующий расчет заявленной к взысканию суммы убытков выполнен вопреки положениям Методики.*

В качестве количественного примера можно указать на судебное Решение 1, которым Государственной экологической инспекции Азовского моря (ГЭИ) отказано в иске к наибольшему промышленному водопользователю Украины ОАО «Металлургический комбинат «Азовсталь», г. Мариуполь, о взыскании убытка, определенного в соответствии с Методикой на основании неправильно установленных фактов нарушений, исходя из концентраций. Результаты контроля сброса возвратных вод ОАО «Металлургический комбинат

«Азовсталь» из шламонакопителя сточных вод через выпуск № 9 в Азовское море приведены в табл. 1. Установленные предприятию условия сброса указаны в столбцах 2-5. Результаты контроля состава возвратных вод ГЭИ Азовского моря содержатся в столбцах 6-11 (превышения установленных допустимых концентраций выделены серым цветом). *Расчетные эпизоды, содержащиеся в табл. 1 и представленные истцом к экономическому санкционированию на основании концентраций веществ, относятся к семи показателям состава воды, выделенным серым цветом в столбце 2.* В табл. 2 в столбцах 3-5 указаны фактические сбросы (массы веществ) для контрольных событий, а в столбцах 6-8 — превышения фактическими сбросами установленных нормативов ПДС (положительные значения выделены серым цветом). В столбце 2 серым цветом выделены *три показателя, для которых по количеству событийных нарушений ПДС необходимо определение убытков.* Из сравнения таблиц 1 и 2 видно, что «факты превышения норм ПДС», установленные ГЭИ, существенно отличаются (количеством показателей, их номенклатурой, величиной превышений). Несмотря на «выгоду» для государства расчет убытков на основании табл. 1 признан судом неправомерным.

Таким образом, основной причиной невозможности привлечения нарушителей водного законодательства к ответственности за сверхнормативный сброс загрязняющих веществ и применения экономических санкций являются недостатки Методики, которые определяют ее низкий арбитражный эффект.

**12. Выводы и перспективы дальнейших исследований.** Указанные выше недостатки не позволяют эффективно пользоваться Методикой в наиболее распространенных случаях, фактически уничтожают ее арбитражное значение и обесценивают пользу для определения убытков от сброса загрязняющих веществ с возвратными водами, полностью выводят водопользователей-нарушителей из-под влияния государственного регулирования нормативами ПДС и действий экономических санкций. Тем самым органы государственного экологического контроля лишаются методических инструментов оценки вреда и правомерного взыскания компенсации по соответствующим требованиям Хозяйственного кодекса Украины, Закона

**1. Характеристика сброса возвратных вод ОАО «Металлургический комбинат «Азовсталь» из шламонакопителя сточных вод в Азовское море по результатам контроля ГЭИ**

№ п/п	Сброшено сточных вод, тыс. м <sup>3</sup> 15 268,8		Средний расход сточных вод, м <sup>3</sup> /час, 21 206,667	Утвержден. объем сброса, м <sup>3</sup> /час, 30 821,9	Концентрация вещества в пробе: абсолютная, мг/дм <sup>3</sup> ; относительная, в % утвержденной допустимой концентрации (столбец 4)													
	Показатели состава сточных вод	Фактическая концентрация, мг/дм <sup>3</sup>			Утвержден. допустим. концентрация, мг/дм <sup>3</sup>	Утвержден. ПДС, г/час	30.10.2009	11.11.2009	30.11.2009	6	7	8	9	10	11			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11								
1	Взвешен. вещества	28,5	20	616438	41	205,0	41	205,0	20	100,0								
2	БПК <sub>5</sub>	2,87	2,25	69349	3,22	143,1	2,09	92,9	1,67	74,2								
3	Минерализация	5446	5446	167856067	7197	132,2	9206	169,0	8362	153,5								
4	Сульфаты	968	1000	30821900	834,7	83,5	728,6	72,9	861,5	86,2								
5	Хлориды	2563	2600	80136940	3379	130,0	3013,9	115,9	3836,9	147,6								
6	Азот аммонийный	0,93	0,93	28664	4,51	484,9	2,5	268,8	4,13	444,1								
7	Нитриты (NO <sub>2</sub> )	0,23	0,12	3699	0,342	285,0	0,196	163,3	0,172	143,3								
8	Нитраты (NO <sub>3</sub> )	4,63	5	1541095	1,74	34,8	1,85	37,0	1,74	34,8								
9	Фосфаты	0,22	0,35	10788	0,061	17,4	0,069	19,7	0,066	18,9								
10	Нефтепродукты	0,1	0,1	3082	0,115	115,0	0,118	118,0	0,204	204,0								
11	Железо общее	0,55	0,21	6473	2,4	1142,9	0,629	299,5	2,168	1032,4								
12	Медь	0,035	0,007	215	0,034	485,7	0,036	514,3	0,023	328,6								
13	Цинк	0,057	0,05	1541	0,03	60,0	0,032	64,0	0,064	128,0								
—	Кол-во превышений	—	—	—	9	—	8	—	8	—								



2. Характеристика сброса возвратных вод ОАО «Металлургический комбинат «Азовсталь» из иламонокпителя сточных вод в Азовское море по расчетным данным на основании нормативов ПДС

№ п/п	Сброшено сточных вод, тыс. м <sup>3</sup> , 15 268,8	Сброс веществ, г/час				Превышение норматива ПДС в пробе: абсолютное, г/час; относительное, в % утвержденного норматива ПДС (столбец 5 в табл. 1)					
		30.10. 2009	11.11. 2009	30.11. 2009	5	6	7	8	9	10	11
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1	Взвешен. вещества	869473,3	869473,3	424133,3	253035	141	253035	141	-192305	69	
2	БПК <sub>5</sub>	68285,467	44321,933	35415,133	-1063,5	98	-25027,1	64	-33933,9	51	
3	Минерализация	152624380	195228573	177330147	-15231687	91	27372506	116	9474080	106	
4	Сульфаты	17701205	15451177	18269543	-13120695	57	-15370723	50	-12552357	59	
5	Хлориды	71657327	63914773	813679	-8479613	89	-16222167	80	-79323261	1	
6	<b>Азот аммонийный</b>	95642,067	53016,667	87583,533	66978,1	334	24352,7	185	58919	306	
7	Нитриты (NO <sub>2</sub> )	7252,68	4156,507	3647,547	3553,7	196	457,5	112	-51,453	99	
8	Нитраты (NO <sub>3</sub> )	36899,6	39232,3	36899,6	-1504195,4	2	-1501862,7	3	-1504195,4	2	
9	Фосфаты	1293,607	1463,26	1399,64	-9494,4	12	-9324,74	14	-9388,36	13	
10	Нефтепродукты	2438,767	2502,387	4326,16	-643,2	79	-579,613	81	1244,16	140	
11	<b>Железо общее</b>	50896	13338,993	45976,053	44423	786	6866,0	206	39503,053	710	
12	<b>Медь</b>	721,027	763,44	487,753	506,0	335	548,4	355	272,753	227	
13	Цинк	636,2	678,613	1357,227	-904,8	41	-862,4	44	-183,773	88	
—	Количество превышений ПДС	—	—	—	5	—	6	—	5	—	

Украины «Об охране окружающей природной среды», Водного кодекса Украины. Методика имеет большое количество принципиальных недостатков, которые не могут быть устранены без коренной переработки в направлениях, указанных в данной работе.

1. Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів (затв. наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України 20.07.2009 № 389, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 14 серпня 2009 р. за № 767/16783) // Офіційний вісник України. — 2009. — № 63.
2. Зміни до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів (затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 30.06.2011 № 220, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 15 липня 2011 р. за № 881/19619) // Офіційний вісник України. — 2011. — № 58.
3. Уберман В. И. Арбитражный эффект экологического контроля земель производственных площадок / В. И. Уберман, А. Е. Васюков // Проблемы охраны навколишнього природного середовища та екологічної безпеки : зб. наук. праць / УкрНДІЕП. — Х.: Райдер, 2009. — Вип. XXXI. — С. 173-188.
4. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року (затв. Законом України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI) // Офіційний вісник України. — 2011. — № 3. — Ст. 158. — С. 13-33.
5. Directive 2006/11/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community (Codified version) // Official Journal of the European Union. — 4.3.2006 — L 64. — P. 52-59.
6. Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів (затв. наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 18 травня 1995 року N 37). — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0162-95>.
7. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства (утв. приказом Минприроды РФ от 30 марта 2007 г., зарегистр. в Минюсте РФ 15 мая 2007 г., пер. № 9471). — [http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/eeb/3867\\_71.doc](http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/eeb/3867_71.doc).

8. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства (утв. приказом Минприроды России от 13 апреля 2009 г. № 87). — [http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20121029\\_05](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20121029_05).
9. Інструкція про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами (затв. наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 15 грудня 1994 р. № 116, зареєстр. у Міністерстві юстиції України 22 грудня 1994 р. за № 313/523). — Х.: УкрНЦОВ, ЮНИТЭП, 1994. — 79 с.

### **Уberman В. І. МЕТОДИЧНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ФАКТІВ ТА ХАРАКТЕРИСТИК НАДНОРМАТИВНИХ СКИДІВ ЗАБРУДНЮЮЧИХ РЕЧОВИН**

*Системно вивчено теоретичні та методичні принципи екологічної частини чинної «Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів», особливості її практичного використання та судового розгляду результатів. Наводяться принципові недоліки Методики, які перешкоджають її застосуванню та фактично виводять водокористувачів-порушників з-під впливу державного регулювання скидів забруднюючих речовин та дії економічних санкцій. Запропоновано шляхи та способи вирішення зазначених проблем.*

**Ключові слова:** зворотна вода, скиди забруднюючих речовин, наднормативні скиди, порушення нормативів, збитки.

### **Uberman V. I. METHODIC PROBLEMS OF DETERMINING THE FACTS AND FEATURES OF EXCESSIVE DISCHARGES OF POLLUTING SUBSTANCES**

*Systematically studied the theoretical and methodological principles of the environmental dimensions of the current «Method for calculating the compensation for damages caused by violations of state law on the protection and rational use of water resources», particularly its practical application and trial results. Identifies main deficiencies techniques that hinder its use of water users, and actually derive from the influence of the offending state regulation of discharges of pollutants and of the economic sanctions. Proposed the ways and means of solving these problems.*

**Keywords:** waste waters, discharges of polluting substances, overlimited discharges, violations of limits, damages.