

ПОЕТАПНЕ НАБЛИЖЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ЕКОЛОГО-ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ ЯКОСТІ ВОД ТА ЇЇ РЕГУЛЮВАННЯ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Уberman В. І., Васьковець Л. А.

ВСТУП

Апроксимація українського водного законодавства до екологічного права ЄС є важливою складовою частиною імплементації Україною *acquis communautaire* загалом і законодавства у сфері охорони довкілля зокрема. Наближення здійснюється за спеціальними програмами, що реалізуються органами державного управління, асоційованими з ними недержавними тематичними групами під проводом європейських консультантів та за проектами європейської (грантової) допомоги. Але при цьому не беруться до уваги відомі галузевим науковцям принципові відмінності українського водного законодавства від основного документа в галузі водної політики ЄС та інших загальноєкологічних директив. Відповідними головними джерелами є Водний кодекс України (ВКУ) та Водна рамкова директива ЄС¹ (ВРД). У роботі² зазначено, що ВКУ спрямовано головним чином на господарські особливості водних об'єктів, систему державного управління в галузі охорони та раціонального використання вод, тоді як метою ВРД є забезпечення доброї якості вод, зокрема боротьби із надходженням забруднюючих речовин (ЗР). Принципові відмінності виявляються вже на рівні базових юридичних визначень та понять. Така глибока розбіжність ускладнює, а у деяких аспектах й унеможливорює апроксимацію. Найбільш важливим і доступним напрямом зближення є «екологізація» ВКУ. Пріоритетним завданням на цьому шляху є створення чітко акцентованого *еколого-правового інституту якості вод та її регулювання* (ЕПІЯВР), який складається з двох частин: *підінституту якості вод* (ПІЯВ) та *підінституту регулювання скидання забруднюючих речовин* (ПРСЗР).

¹ 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. 240 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/1527562/> (дата звернення 05.02.2019).

² Уberman В.І., Васьковець Л.А. Апроксимація законодавчого регулювання якості поверхневих вод України до права ЄС / Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis : Collective monograph. Riga : Izdevniecība "Baltija Publishing", 2019. Volume 2. P. 200–216.

Метою роботи є оцінка стану ПЯВ та ПРСЗР у водному законодавстві України, коротке порівняння їхніх головних особливостей з екологічним законодавством ЄС, розроблення пропозицій щодо змісту, обсягу, послідовності завдань та вимог з узгодження водного законодавства України із законодавством ЄС у частині ПРСЗР. Викладені нижче результати ґрунтуються на матеріалах науково-дослідної роботи³.

1. Сучасні зміни еколого-правового інституту якості вод у законодавстві України та його відмінності від європейського відповідника

Перший етап апроксимації здійснювався у 2016–2018 рр., коли вносилися зміни у ВКУ та створювалися підзаконні акти для забезпечення переходу до «інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом»⁴. Але такі зміни та акти істотно вплинули лише на ПЯВ. Друга складова частина ЕПЯВР, ПРСЗР, залишилася майже незмінною. Значну частину ПРСЗР утворюють інструменти нормативного регулювання надходження ЗР у водні об'єкти внаслідок спеціального водокористування, із зворотною водою.

На шляху впровадження «інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом» у водному законодавстві України вносилися зміни в чинні нормативно-правові акти щодо ПЯВ або вводилися нові акти в цій галузі. Крім зазначених вище змін ВКУ, до згаданих джерел належать акти Кабінету Міністрів України^{5,6,7} та акти Міністерства екології та природних ресурсів

³ Розроблення наукових рекомендацій щодо законодавчого регулювання скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти України, адаптованого до права ЄС, та остаточної редакції правил охорони поверхневих вод від забруднення і засмічення. Розроблення наукових рекомендацій щодо законодавчого регулювання скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти України, адаптованого до права ЄС. Том 1; звіт про НДР (остаточний) / Харків. УКРНДІЕП : керівн. В.І. Уберман. № ДР 0118U000520. Х., 2018. 260 с.

⁴ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом». *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 46. Ст. 780.

⁵ 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-п> (дата звернення 02.05.2019).

⁶ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань видачі дозволів на спеціальне водокористування (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1091). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1091-2017-п> (дата звернення 02.05.2019).

⁷ Порядок здійснення державного моніторингу вод (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2018 р. № 758). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758-2018-п> (дата звернення 02.05.2019).

України^{8,9,10}. У 2019 р. затверджено ще два принципово важливих акти цього міністерства^{11,12}. Наведений комплекс нормативно-правових актів за повнотою охоплення предметної галузі *майже повністю задовольняє* вимоги ВРД до європейського ПЯВ. Недоліки таких актів у повному обсязі можна виявити лише після тривалого періоду їх використання у практичній діяльності з охорони вод. Але нині варто звернути увагу на еколого-правові невідповідності європейським вимогам українських нормативно-правових актів, пов'язаних із визначенням хімічних речовин, які є агентами впливу на стан води та її якість.

Перший крок щодо наближення українського ПЯВ до європейського відповідника полягав у створенні переліку ЗР для визначення хімічного стану масивів поверхневих вод та екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод (далі – Перелік). Принциповим недоліком цього документа, який слугує базою ПЯВ, є *використання лише хімічних назв ЗР і повна відсутність їх категоризації*, тобто структурованого поділення ЗР, за господарським походженням, властивостями та небезпекою для довкілля. При цьому ігнорується та обставина, що обмежувальні вимоги до вмісту ЗР висувуються на підставі саме їх властивостей у довкіллі, а не хімічних назв. Зокрема, у Переліку відсутня збиральна назва (або групова екологічна ознака) для ЗР, тоді як у ВРД та в інших законодавчих

⁸ Типове положення про басейнові ради (затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 26.01.2017 р. № 23, зареєстр. у Міністерстві юстиції України 17 лютого 2017 р. за № 231/30099). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-17> (дата звернення 02.05.2019).

⁹ Перелік забруднюючих речовин для визначення хімічного стану масивів поверхневих і підземних вод та екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод, (затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 06.02.2017 р. № 45, зареєстр. Міністерстві юстиції України 20 лютого 2017 р. за № 235/30103). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0235-17> (дата звернення 02.05.2019).

¹⁰ Про затвердження форми дозволу на спеціальне водокористування та форми нормативного розрахунку водокористування і водовідведення (затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України наказом від 23.06.2017 р. № 234, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 21 липня 2017 р. за № 887/30755). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0887-17> (дата звернення 02.05.2019).

¹¹ Методика визначення масивів поверхневих та підземних вод (затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 14 січня 2019 р. № 4, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 22 березня 2019 р. за № 287/33258). URL: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1856673&menu=1> (дата звернення 02.05.2019).

¹² Методика 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 (затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 14 січня 2019 р. № 5, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 05 лютого 2019 р. за № 127/33098). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0127-19> (дата звернення 02.05.2019).

джерелах ЄС використовується назва їх категорії: «priority substances», тобто «пріоритетні речовини». Пріоритетні – це саме ті речовини, на боротьбу із вмістом яких у воді спрямована ВРД. Відмова від зазначеної категоризації робить ЕПЯВР безцільним. Крім того, у ВДР використовуються інші термінологічні категорії: «hazardous substances» (небезпечні речовини), «main pollutants» (головні забруднюючі речовини), «other substances» (інші речовини) та «pollutant» (речовина-забрудник). Така система ознак є екологічно та господарськи зумовленою. Відсутність у Переліку та у ВКУ категорійної ознаки ЗР викликає кілька значних помилок, зокрема:

- викривлення характеру впливу речовин, які не пов'язуються із вказівками на їх пріоритетний характер за ризиком для водного середовища, що не відповідає вимогам ст. 16(2) ВРД;

- створення вичерпного переліку речовин для визначення хімічного стану масивів поверхневих вод та екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод, що не відповідає визначенню «specific pollutants» («специфічні речовини-забрудники») у Додатку V до ВРД та призводить до ігнорування «indicative list of the main pollutants» («індикативного переліку основних речовин-забрудників») із Додатку VIII до ВРД.

У ВРД серед пріоритетних виокремлюються також «пріоритетні небезпечні речовини», про які навіть не згадують українські акти.

Речовинний склад українського переліку повністю скопійовано з Додатку X ВРД (за його сучасним станом). Це формально відповідає уніфікованим вимогам до держав-членів ЄС, але не відповідає факту відсутності в Україні членства в ЄС, сучасним особливостям, перехідному характеру української економіки та охорони вод, їхній відмінності від європейських і неадекватності сучасного переліку європейських пріоритетних ЗР українським реаліям.

Друга принципова розбіжність між українським та європейським ПЯВ стосується *критеріїв якості вод*. Ключовим поняттям європейського ПЯВ, за ст. 2(35) ВРД, є екологічний стандарт якості (ЕСЯ), який визначається для окремої речовини-забрудника або групи речовин і має значенням концентрацію, «яку не можна перевищувати у воді, осаді або біоті, для того щоб захистити здоров'я людини та довкілля». Для цього терміна у ВКУ є лише один відповідник: гранично допустима концентрація (ГДК) речовини у воді, за яким

визначається придатність води для «конкретних цілей водокористування». Показники ГДК за ст. 35 ВКУ належать до «нормативів екологічної безпеки водокористування», а за ст. 36 ВКУ поділяється на дві групи: ГДК «у водних об'єктах, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення» та ГДК «у водних об'єктах, вода яких використовується для потреб рибного господарства». Отже, *різниця між ЕСЯ та ГДК* полягає в тому, що останні «захищають» зони водокористування. Тобто, за термінологією ст. 6 та Додатку IV ВРД, нормативи ГДК стосуються «охоронних зон». Натомість ЕСЯ стосуються води, осаду або біоти в будь-якому пункті водного об'єкта. Глибинною причиною цієї відмінності є:

– надмірно розширене трактування вимог законодавства України про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, зокрема, ч. 2 ст. 18 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»;

– вимога ст. 13 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», за якою всі води України належать до рибогосподарських водних об'єктів (їх частин).

Крім ГДК, у ВКУ з дати його введення, яка передувала прийняттю ВРД, є ще один показник: «екологічний норматив якості води масивів поверхневих <...> вод» (ЕНЯВ), визначений у ст. 37 ВКУ. Такий ЕНЯВ варто розуміти як *єдиний фіксований спосіб перетворення концентрацій ЗР та показників якості води у характеристику якості*. Головне питання щодо визначення та конкретизації цього способу покладене на Міністерство екології та природних ресурсів України і до цього часу не вирішене. Отже, ЕНЯВ слід розглядати як *алгоритмізоване логіко-математичне однозначне перетворення множини ЗР та показників якості води на градуальне або категорійне значення якості*. Порівняння з визначенням у ст. 2(35) ВРД свідчить про суттєві відмінності поняття ЕСЯ від ЕНЯВ. ЕСЯ утворюють певну *множину*, що відповідає ЗР або їх групам, ЕСЯ визначається (*скалярно*) для окремої ЗР або групи речовин у воді, осадах чи біоті (*для скалярного аргументу*), у кожній точці масиву вод. На відміну від цього, ЕНЯВ визначається для *цілого масиву вод за множиною ЗР та показників якості лише води* (тобто ЕНЯВ є комплексним показником).

ЕСЯ використовуються, зокрема, для «регулювання забруднення у його джерелі» (за пар. 40 Преамбули ВРД), тоді як ЕНЯВ має двоцільове призначення: для «оцінки екологічного та хімічного станів масиву поверхневих вод <...> та визначення комплексу водоохоронних заходів» (ст. 37 та ст. 21¹ ВКУ), тобто *для оцінки і для регулювання*. Отже, ЕСЯ та ЕНЯВ не збігаються ані за призначенням, ані за формою та способом виразу. Більш за все ЕНЯВ є подібним числовому показнику «стану поверхневої води» за ст. 2(17) ВРД. Але й у цьому разі не можна визнати повної еквівалентності показників ЕНЯ та ЕСЯ.

Варто зазначити, що найбільш розвиненою гілкою українського ПЯВ є так звані «галузеві вимоги» та критерії якості води, що забирається з водних об'єктів із метою задоволення потреб різних галузей економіки та суспільних потреб. За такими вимогами та критеріями визначається лише придатність води у певному місті водного об'єкта для визначених цілей водокористування.

Таким чином, здійснення *наближення до європейського ПЯВ стосується не тільки вимог водного законодавства, але й актів суміжних до нього українських законодавств*.

2. Особливості українського та європейського еколого-правових підінститутів регулювання скидання забруднюючих речовин

Основним напрямом діяльності щодо поліпшення якості поверхневих вод України вважається *регулювання скидання забруднюючих речовин із зворотними водами*. Саме на таке регулювання спрямовано ВКУ та головні підзаконні нормативно-правові акти в галузі охорони вод. За ВКУ сучасний склад ПРСЗР містить такі правові інструменти: 1) нормативи в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів: нормативи екологічної безпеки водокористування; екологічний норматив якості води водних об'єктів; нормативи гранично допустимого скидання (ГДС) ЗР; інші нормативи в галузі охорони вод, встановлені законодавством України; 2) ліміт скиду (скидання) ЗР; 3) вимоги здійснення заходів щодо запобігання скиданню стічних вод чи його припинення; 4) вимоги припинення скидання забруднених стічних вод; 5) вимога обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення скидання стічних вод у водні об'єкти.

Критеріальні вимоги до використання зазначених інструментів наводяться в підзаконних актах, головними з яких є «Про затвердження Порядку розроблення нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти та переліку забруднюючих речовин, скидання яких у водні об'єкти нормується» і «Правила охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами»^{13,14} (далі – Правила), а також в загальнодержавних та галузевих нормативно-технічних документах. *Правила як окремий акт водного законодавства спрямовані на забезпечення якості вод, збереглися в Україні з часів колишнього СРСР. Згадки про необхідність Правил у ВКУ відсутні, отже, їхній підзаконний статус є сумнівним.*

Засобами ПРСЗР здійснюється безпосередній вплив на якість вод. Значну і найбільш екологічно важливу частину цього підінституту утворюють інструменти нормативного регулювання надходження ЗР у водні об'єкти внаслідок спеціального водокористування, із зворотною водою. У дослідженні, результати якого викладено в «Інструкції про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами»¹⁵, виявлено:

– численні недоліки та невідповідності основних норм згаданих підзаконних актів законодавчим вимогам та науково-технічним принципам;

– можливості значного, а іноді й визначального, незаконного і недопустимого впливу на засоби та інструменти регулювання якості вод з боку суто методичного документа¹⁶, який є «посібником для розробки проектів і розрахунку ГДС речовин, що надходять із зворотними водами у водні об'єкти: водотоки, водосховища, озера, прибережні зони морів» (далі – Інструкція).

¹³ 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 (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1996 р. № 1100 (в редакції постанови КМ № 1091 (1091-2017-п) від 13.12.2017 р.)). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-96-п> (дата звернення: 19.04.2019).

¹⁴ Правила охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 1999 р. № 465). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-99-п> (дата звернення: 19.04.2019).

¹⁵ Розроблення наукових рекомендацій ...

¹⁶ Інструкція про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами (затв. наказом Мінприроди України від 15.12.1994 р. № 116, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 22 грудня 1994 р. за № 313/523). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0313-94> (дата звернення: 19.04.2019).

У п. 8 Правил збережено головні екологічні та нормативні інструменти РСЗР, які використовувалися у колишньому СРСР при скиданні ЗР: 1) зони змішування (ЗЗ) зворотних та природних вод (ділянки, де порушуються нормативні вимоги до якості вод) обмеженого розміру, 2) зони особливого режиму (зони водокористування), які мають бути захищеними від шкідливого впливу зворотних вод. Слід зазначити, що існування ЗЗ (або осередків забруднення) не передбачено ВКУ, а цілі застосування цього інструменту не відповідають вимогам ст. 38 ВКУ. Крім того, вимоги до ЗЗ, їхніх характеристик, умов та способу використання принципово відрізняються від європейських, які коротко розглянуто нижче. До найбільших недоліків зазначеного регулювання належать: обов'язковість його використання в більшості випадків скидання ЗР, фіксоване просторове обмеження ЗЗ та вимога дотримання ГДК, а не екологічних критеріїв на ЗЗ.

Незважаючи на те, що Інструкція за датою затвердження передувала ВКУ, є вкрай застарілою та ґрунтувалася на *принципах соціалістичної економіки і охорони вод*, вона залишається чинною. Користування Інструкцією протягом майже 25 років призвело до встановлення водокористувачам України державних нормативів ГДС ЗР за незаконними вимогами, що неодноразово констатувалося, зокрема, у судових розглядах. Таке використання триває. З метою створення сучасного методичного забезпечення нормування скидання ЗР треба чітко сформулювати законодавчі вимоги до розроблення нормативів ГДС, якими має користуватися Міністерство екології та природних ресурсів України, визначаючи завдання (технічні вимоги) до тендерної закупівлі науково-дослідної розробки сучасного варіанту Інструкції від фахових наукових установ.

Вимоги до регулювання якості вод у ВРД пов'язані з багатьма іншими директивами водного сектору та загального екологічного законодавства ЄС. Тому навіть на початковому етапі української імплементації норм ВРД відповідні зміни в національному водному законодавстві мають системно враховувати міждирективні зв'язки. До головних джерел (секторальних та загальних) норм поза ВРД належать такі: Директива № 2008/1/ЄС (ДКПКЗ); Директива 2010/75/ЄС (ДПВ(ІЗКЗ)); Директива 2008/105/ЄС (ДСЯД); Директива 2006/11/ЄС (ДЗДНР); Директива 76/464/ЄС (ДЗВНР); Директива 91/271/ЄС (ДОМСВ); Регламент (ЄС) № 166/2006 (PRTR); Регламент (ЄС)

№ 1907/2006 (REACH) (у дужках наведено україномовні або оригінальні аббревіатури назв актів). Найважливішими із суміжних та тісно пов'язаних із ВРДЄС джерел є ДСЯД, ДПВ(ІЗКЗ), ДЗДНР.

Аналіз зазначеного комплексу джерел свідчить, що до методів та інструментів РСЗР із точкових джерел у поверхневі води, за допомогою яких конкретизуються та реалізуються законодавчі вимоги ЄС, належать:

- загальні (встановлення масивів вод; визначення (встановлення) охоронних зон; моніторинг хімічного та екологічного стану вод; дозвільний принцип скидання (емісії) ЗР);

- спеціальні (механізм категоризованих переліків ЗР та їхніх родин; визначення та встановлення хімічних та екологічних стандартів якості вод; встановлення граничних величин емісії ЗР у водне середовище; встановлення зон змішування (ЗЗ) або визначення можливостей використання найкращих доступних технологій; встановлення норм (стандартів) скидання ЗР тощо).

Два спеціальні інструменти мають найвагомніше значення з точки зору сучасного українського законодавства, готовності вітчизняної водоохоронної інженерії та практики до користування ними: граничні величини емісії ЗР, зокрема, ГДС та ЗЗ. Поняття ЕСЯ або стандарту якості довкілля (СЯД) є центральним для ПРСЗР, ним визначаються мета та критерій регулювання. Тому *апроксимацію ВКУ до ВРД в частині ПРСЗР варто здійснювати одночасно з апроксимацією до ДСЯД*. Нині така необхідність ігнорується державними програмами імплементації.

У ст. 4 ДСЯД встановлено головні вимоги до регулювання. З аналізу відповідних норм випливає наведене нижче:

- необхідність регулювання скидання ЗР із певного випуску виникає у разі перевищення встановлених СЯД концентрацією однієї або кількома ЗР, які скидаються у водоймище;

- регулювання здійснюється способами, зазначеними в дозвільному документі стосовно скидання маси ЗР із джерела (установки), шляхом створення ЗЗ та впливу на її просторово-часові характеристики;

- ЗЗ визначаються та розташовуються на водоймищі по сусідству із пунктами скидів ЗР;

– обмеження, що накладаються на територіальне та часове поширення ЗЗ, встановлюються, як визначено у дозвільному документі;

– метою регулювання є неперевищення СЯД концентрацією ЗР на решті частини водоймища поверхневих вод, що знаходиться поза межами ЗЗ;

– процедура регулювання полягає у визначенні та встановленні характеристик скидання ЗР (нормативів) із джерела (установки), при яких досягається мета регулювання.

СЯД встановлюються як на рівні ЄС, загальними для всіх держав-членів, так і на національному рівні. Стандарти встановлюються у вигляді: 1) максимальної щорічної середньої концентрації (середньорічного значення) (AA-EQS); 2) максимальної допустимої концентрації (MAC-EQS).

На рівні ЄС встановлюються СЯД для ЗР, визначених у пунктах I–IV Додатку IX до ВРД (ртуть, кадмій, гексахлороциклогексан) та у пункті V Додатку IX до ВРД (небезпечні речовини за ДСЯД). На національному рівні встановлюються СЯД для ЗР, визначених за групами та категоріями у пунктах 1–9 Додатку VIII до ВРД для специфічних ЗР.

Законодавче регулювання скидання ЗР у поверхневій воді з точкових джерел *пов'язане не тільки з водним сектором, а й з більш загальним (багатосекторним) законодавством ЄС щодо промислових викидів у довкілля, головним джерелом якого є ДПВ(ІЗКЗ). За цим джерелом до інструментів регулювання викидання (зокрема, скидання) ЗР належать:*

– списки видів виробничої діяльності, з якою пов'язані викиди (скиди) ЗР;

– орієнтовний перелік ЗР, для яких встановлюються граничні величини викидів (скидів).

ДПВ(ІЗКЗ) встановлює поняття «викид» та «граничний викид» як способи регулювання впливу на навколишнє природне середовище, зокрема на масиви вод, які стосуються промислової діяльності й орієнтуються на найкращі наявні технології або рішення компетентного органу влади, який надає дозвіл.

Подібним до ДПВ(ІЗКЗ) за предметом та інструментами регулювання є інше джерело – ДКПКЗ, в якому до головних правових інструментів регулювання скидів ЗР належать такі:

- категорії видів виробничої діяльності, для яких зазначено граничні величини викидів;
- перелік ЗР;
- критерії для визначення найкращих наявних технологій;
- оцінка впливу громадськості на процес прийняття рішення про надання дозволу;
- технічні положення для окремих видів установок.

Відмінність ДКПКЗ від ДПВ(ІЗКЗ) у частині ПРСЗР полягає в більшій конкретизації виробничої діяльності першою директивою.

Найбільш близькою до чинного водного законодавства України за сферою, предметом та інструментами регулювання є ДЗДНР. В ній передбачено застосування таких інструментів регулювання скидання ЗР у водне середовище: 1) механізм переліків щодо родин та груп небезпечних речовин; 2) попередні дозволи на скидання; 3) норми (стандарти) вмісту ЗР у скидах до системи водовідведення; 4) граничні значення скидів; 5) максимальна концентрація ЗР у скидах, коефіцієнт розрідження (розбавлення); 6) норми вмісту ЗР у скидах для речовин, які мають токсичні, стійкі та біонакопичувальні властивості в середовищі, до якого здійснюється скидання; 7) заборона скидання в разі недотримання норм вмісту ЗР у скидах.

Варто визнати, що *найбільше значення для створення у водному законодавстві України ПРСЗР, максимально наближеного до європейського, мають вимоги, методи та інструменти, які визначено і встановлено у ДСЯД та ДЗДНР.*

3. Способи та етапи наближення підінститутів якості вод та регулювання скидання забруднюючих речовин до *acquis*

Як зазначалося, двома головними складовими частинами ЕПЯВР є ПЯВ та ПРСЗР, тому наближення до *acquis*, насамперед, варто здійснювати та розглядати за цими складниками. У р. 1 визначено, що сучасний стан ПЯВ водного законодавства України після переходу до інтегрованого управління водними ресурсами за повнотою предметної галузі майже повністю задовольняє вимогам ВРД до європейського ПЯВ. Задля усунення інших важливих невідповідностей слід імплементувати у ВКУ:

- систему переліків ЗР, структурованих за господарським походженням, властивостями та безпекою для довкілля.

– європейське поняття ЕСЯ за ДСЯД та замінити ним наявний ЕНЯВ.

На відміну від ПЯВ, сучасний стан ПРСЗР в українському водному законодавстві є більш віддаленим від європейського відповідника і вимагає значних і складних змін. Засобом правової реалізації механізму регулювання доцільно залишити нормативи ГДС, які розробляються для водокористувачів за окремим нормативно-методичним документом – Інструкцією. Така Інструкція, що призначена для використання організаціями-розробниками ГДС, є прийнятною формою інтеграції вимог до ПРСЗР і належить до системи галузевих нормативно-методичних документів Міністерства екології та охорони навколишнього природного середовища України. З огляду на те, що сама Інструкція підлягає розробці фаховими науковими установами в рамках НДР, з боку міністерства-замовника мають надаватися *технічні умови для тендерної закупівлі результатів НДР*. Своєю чергою, головний зміст технічних умов викладається у так званих зовнішніх та процедурних вимогах до регулювання.

Організаційний механізм апроксимації ПРСЗР має виходити з того, що цей процес є доволі тривалим і багатостадійним. Задля уникнення правового вакууму щодо наявності інструментів ПРСЗР для кожного етапу апроксимації має розроблятися *тимчасова Інструкція*.

Передусім, на попередньому етапі в текст ВКУ треба внести зміни щодо визначення комбінованого підходу до регулювання відповідно до ст. 10 ВРД, який передбачає управління емісіями ЗР на базі найкращих доступних методів або за встановленими граничними значеннями емісій. На цьому ж етапі з чинної Інструкції 1994 р. мають бути виключені невідповідності сучасним вимогам водного законодавства (за станом на 2019 р.) та всі рудименти соціалістичної економіки водокористування, зокрема, принцип оптимального розподілу між водокористувачами маси скидання ними ЗР за критерієм мінімізації сумарних витрат.

Перший етап має здійснюватися за імплементованими у ВКУ вимогами ДСЯД. У цьому разі еколого-правові інструменти ПРСЗР ґрунтуються на понятті та характеристиках ЗЗ, які визначено у ст. 4 ДСЯД. За вимогами ДСЯД та керівних документів ЄС для кількісного оцінювання характеристик просторово-часового поширення ЗЗ у тимчасову Інструкцію вносяться зміни, які стосуються переходу від

цільових вимог дотримання нормативів ГДК до дотримання ЕСЯ на межі ЗЗ. Для прикладу на рис. 1 наведена графічна модель зовнішніх та процедурних вимог до Інструкції першого етапу апроксимації. Модель відображає узагальнену структуру даних та логіку алгоритму їх оброблення, на яких має ґрунтуватися Інструкція для першого етапу.

Головні змістовні відмінності норм українського ПРСЗР від європейських вимог, наведених у джерелі ДСЯД та у відповідних керівних документах ЄС, наведено у табл. 1, яка прив'язана до структури зовнішніх та процедурних вимог до Інструкції першого етапу апроксимації, визначених у моделі на рис. 1.

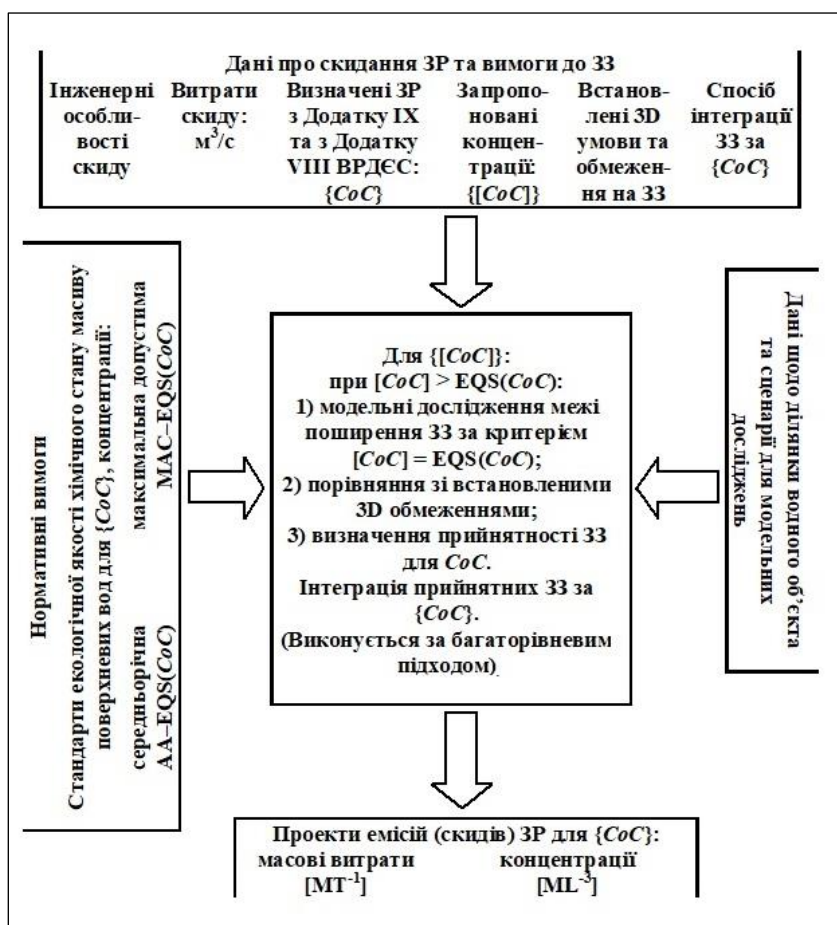


Рисунок 1. Узагальнена зовнішня структура даних для визначення нормативів емісій на підставі поширенням ЗЗ при скиданні ЗР із точкових джерел забруднення у поверхневі води (за ДСЯД):/ CoC – одна ЗР, що нормується; $[...]$ – концентрація ЗР у дужках; $\{...\}$ – множина ЗР; EQS – СЯД

Другий етап наближення, аналогічно першому, має враховувати особливості та вимоги до регулювання, які встановлено у ДПВ(ІЗКЗ) та IPPCD.

У дослідженні¹⁷ розроблено узагальнені зовнішні та процедурні вимоги до тимчасових Інструкцій на трьох зазначених етапах апроксимації українського ПРСЗР до вимог європейського екологічного законодавства.

Таблиця 1

Порівняння вимог до еколого-правового регулювання скидання ЗР водного законодавства України та європейської ДСЯД

Сукупність та основні блоки зовнішніх (процедурних) вимог	Зміст основних блоків зовнішніх та процедурних (операційних) вимог до регулювання скидання ЗР за:		Ступінь змістовної невідповідності стовп. 2 та стовп. 3 за шкалою *)
	водним законодавством України на початок 2019 р.	вимогами Директиви 2008/105/ЄС (ДСЯД)	
1	2	3	4
Мета сукупності вимог	Визначення нормативів ГДС (для фіксованого розташування контрольного пункту)	Визначення характеристик ЗЗ. Визначення нормативів ГДС для заданих розмірів ЗЗ.	3
1. Блок вхідних даних щодо скидання ЗР	Інженерні (технічні) особливості скиду зворотної води з установки, розрахункові об'ємні витрати скидання (годинні та річні). Визначена номенклатура хімічних ЗР, що нормуються за ГДС	Інженерні (технічні) особливості скиду зворотної води з установки, розрахункові об'ємні витрати скидання (головним чином секундні). Визначена органом управління номенклатура пріоритетних ЗР (за додатком ІХ до ВРДЕС) та специфічних ЗР (за додатком VIII до ВРДЕС). Запропоновані (або рекомендовані) органом управління концентрації пріоритетних та специфічних ЗР.	3

¹⁷ Розроблення наукових рекомендацій ...

Продовження таблиці 1

1	2	3	4
		Встановлені органом управління вимоги до часового та просторового (тривимірного) поширення ЗЗ. Спосіб інтеграції окремих ЗЗ для кожної ЗР у загальну ЗЗ щодо скиду усієї рекомендованої множини ЗР	3
2. Блок вхідних даних щодо ділянки (масиву) водного об'єкта	Розрахункові фонові концентрації (Сфон) ЗР на ділянці (масиві) безпосередньо вище скиду. Морфометричні та гідравлічні характеристики ділянки (масиву) водного об'єкта. Розрахункові умови ділянки (масиву) водного об'єкта, до яких прив'язується «природна» витрата води, яка не включає скиду. Характеристики самоочищення від певних ЗР на ділянці (у масиві) водного об'єкта, якщо таке самоочищення враховується	Сценарії для модельних досліджень. Розрахункові значення фонових концентрацій ЗР безпосередньо вище (за течією) місця скиду. Морфометричні та гідравлічні характеристики ділянки (масиву) водного об'єкта. Розрахункові умови ділянки (масиву) водного об'єкта, до яких прив'язується «природна» витрата води, що не включає скиду. Характеристики самоочищення від певних ЗР на ділянці (у масиві) водного об'єкта, якщо таке самоочищення враховується. Набір сценаріїв (варіантів моделювання), які мають виконуватися, щоб всебічно спрогнозувати часове та просторове поширення ЗЗ	2
3. Блок вхідних даних про нормативні вимоги	Вид водокористування на ділянці (масиві), до якої планується скидання. Розташування контрольного створу, в якому мають дотримуватися нормативи ГДК, та відстань до нього від скиду. Категорія якості води (за нормативом екологічної якості води). Нормативи ГДК (якості води, екологічної безпеки водокористування) щодо усіх ЗР, які планується скидати у складі зворотної води	Еколого-господарські особливості ділянки (масиву), до якого планується скидання (зокрема, належність до зон водокористування, охоронних зон та відстань до них). Стандарти екологічної якості хімічного стану масиву поверхневих вод для усієї множини визначених ЗР (у вигляді середньорічних та/або максимально допустимих концентрацій)	2

Закінчення таблиці 1

1	2	3	4
4. Процедурний блок	<p>Процедура прямого розрахунку нормативу ГДС для певної ЗР у разі наявності вільної асимілюючої спроможності на цій ділянці (масиві) для цієї ЗР, що визначається умовою $ГДК > Сфон$. Якщо ця умова не виконується, то ГДС визначається не за прямим розрахунком, а за іншими принципами. Застосовуються два види розрахунків:</p> <ul style="list-style-type: none"> – на підставі врахування лише розбавлення зворотної води водою на ділянці (масиві) водного об'єкта; – на підставі врахування розбавлення та самоочищення ділянки (масиву) водного об'єкта від певної ЗР. <p>Прямий розрахунок для водотоків реалізується в умовах $0,0025 \leq q/Q \leq 0,1$, де q/Q – відношення витрат зворотної води, що скидається, та розрахункових витрат води водотоку відповідно.</p> <p>У разі порушення наведених умов використовуються інші методи розрахунку, найважливішим серед яких є метод чисельного моделювання (чисельна симуляція)</p>	<p>Модельне дослідження ЗЗ здійснюється для змінних варіантів даних про скидання ЗР та вимог до ЗЗ: 1) меж часового та просторового поширення ЗЗ за критеріями $[CoC] = EQS(CoC)$ для $\{CoC\}$; 2) порівняння меж зі встановленими ЗД обмеженнями; 3) визначення прийнятності (допустимості) ЗЗ для кожної ЗР; 4) інтеграція прийнятних (допустимих) ЗЗ за всіма ЗР. Дії у процедурному блоці, виконуються за багаторівневим підходом, визначеним у керівних документах ЄС.</p>	3
5. Блок вихідних даних	<p>Масові витрати ЗР, що плануються до скидання зі зворотною водою, головна одиниця виміру г/год. Допоміжні дані стосовно «допустимих» концентрацій не належать до нормативів, не підлягають нормуванню і, у загальному випадку, не мають включатися до складу заключних документів ГДС</p>	<p>Сукупність проектів емісій (скидів) ЗР за масовими витратами та/або концентрацій. Головним інструментом регулювання слугує ЗЗ. Метою регулювання є визначення характеристик поширення допустимих ЗЗ. Емісії (скиди) ЗР є похідними від характеристик області поширення ЗЗ або просторово-часових розмірів ЗЗ. Головними нормативними вимогами (або обмеженнями) поширення ЗЗ є стандарти якості хімічного стану масиву поверхневих вод</p>	3

ВИСНОВКИ

Центральним напрямом зближення водного законодавства України з екологічним законодавством ЄС є інститут ЕПЯВР та його головні підінститути ПЯВ та ПРСЗР. Порівняльна оцінка їхнього стану свідчить про принципові відмінності цільових спрямувань базового українського акта: ВКУ та ВРД ЄС. Вимагає усунення розбіжність, що стосується критеріїв якості вод: поняття ЕСЯ (СЯД) у законодавстві ЄС не відповідає українським нормативам ГДК та ЕНЯВ. Виявлено, що в останніх (2016–2018 рр.) змінах до ВКУ та нормативно-правових актах щодо «інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом» залишився не імplementованим важливий інструмент ВРД: переліки ЗР, що впливають на стан води та її якість, а також в українських актах відсутня категоризація ЗР за їхнім походженням, властивостями та небезпекою для довкілля.

В еколого-правовому інструментарії українського ПРСЗР, наведеному в підзаконних актах, виявлено значну кількість важливих невідповідностей ВКУ. Констатовано, що чинні акти стосовно ПРСЗР є застарілими, містять рудименти соціалістичної економіки та охорони вод. Головним інструментом українського ПРСЗР є нормативи ГДС. Користування протягом 25 років зазначеними актами призвело до встановлення водокористувачам нормативів ГДС за незаконними вимогами. Необхідно терміново переглянути головні акти щодо ПРСЗР, узгодити їх із вимогами українського водного законодавства та виконати подальше наближення до екологічного законодавства ЄС. Задля створення законодавчих підстав наближення слід доповнити українське водне законодавство поняттям ЕСЯ (СЯД) та правовим механізмом «комбінованого підходу» до регулювання скидів (емісій) у поверхневій воді відповідно до ВРД. Інструментом поетапної імplementації має бути галузевий нормативно-методичний документ щодо розроблення нормативів ГДС ЗР із точкових джерел у поверхневій воді. Сформульовано еколого-правові вимоги до головних етапів наближення українського ПРСЗР до європейського та запропоновано відповідні заходи, які полягають у послідовних змінах вимог до розроблення ГДС.

АНОТАЦІЯ

Досліджено проблеми наближення українського еколого-правового інституту якості вод та її регулювання у водному законодавстві України до екологічного законодавства ЄС. Оцінено стан та сучасний розвиток українських підінститутів якості вод та регулювання скидання забруднюючих речовин. Виконано порівняння головних особливостей зазначених підінститутів з екологічним законодавством ЄС. В українських актах виявлено відсутність важливого правового інструменту: категоризації забруднюючих речовин за їхнім походженням, властивостями та небезпекою для довкілля. Визначено необхідність усунення розбіжності двох законодавств в юридичних поняттях щодо критеріїв якості вод. Виявлено значні невідповідності Водному кодексу України вимог підзаконних актів щодо підінституту регулювання скидання забруднюючих речовин та запропоновано способи їх усунення. Визначено, що підставою для наближення останнього підінституту до екологічного законодавства ЄС є імплементація у Водному кодексі України кількох базових понять європейських директив. Розроблено пропозиції та заходи щодо поетапного наближення норм українського підінституту регулювання скидання забруднюючих речовин до екологічного законодавства ЄС. Запропоновано ефективний еколого-правовий інструмент такого наближення: галузевий нормативно-методичний документ для розроблення нормативів гранично допустимих скидів забруднюючих речовин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Водна рамкова директива ЄС 2000/60/ЕС. Основні терміни та їх визначення. EU Water Framework Directive 2000/60/EC. Definitions of Main Terms. Київ, 2006. 240 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/1527562/> (дата звернення 05.02.2019).
2. Уберман В.І., Васьковець Л.А. Апроксимація законодавчого регулювання якості поверхневих вод України до права ЄС / Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis : Collective monograph. Riga : Izdevniecība "Baltija Publishing", 2019. Volume 2. P. 200–216.

3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом». *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 46. Ст. 780.

4. Розроблення наукових рекомендацій щодо законодавчого регулювання скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти України, адаптованого до права ЄС, та остаточної редакції правил охорони поверхневих вод від забруднення і засмічення. Том 1; звіт про НДР (остаточний) / Харків. УКРНДІЕП : керівн. В.І. Уберман. № ДР 0118U000520. Харків, 2018. 260 с.

5. 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-п> (дата звернення 02.05.2019).

6. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань видачі дозволів на спеціальне водокористування (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1091). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1091-2017-п> (дата звернення 02.05.2019).

7. Порядок здійснення державного моніторингу вод (затв. постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2018 р. № 758). – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758-2018-п> (дата звернення 02.05.2019).

8. Типове положення про басейнові ради (затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 26.01.2017 р. № 23, зареєстр. у Міністерстві юстиції України 17 лютого 2017 р. за № 231/30099). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-17> (дата звернення 02.05.2019).

9. Перелік забруднюючих речовин для визначення хімічного стану масивів поверхневих і підземних вод та екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод, (затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 06.02.2017 р. № 45, зареєстр. Міністерстві юстиції України 20 лютого

2017 р. за № 235/30103). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0235-17> (дата звернення 02.05.2019).

10. Про затвердження форми дозволу на спеціальне водокористування та форми нормативного розрахунку водокористування і водовідведення (затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України наказом від 23.06.2017 р. № 234, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 21 липня 2017 р. за № 887/30755). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0887-17> (дата звернення 02.05.2019).

11. Методика визначення масивів поверхневих та підземних вод (затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 14 січня 2019 р. № 4, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 22 березня 2019 р. за № 287/33258). URL: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1856673&menu=1> (дата звернення 02.05.2019).

12. Методика 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 (затв. наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 14 січня 2019 р. № 5, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 5 лютого 2019 р. за № 127/33098). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0127-19> (дата звернення 02.05.2019).

13. Про затвердження Порядку розроблення нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти та переліку забруднюючих речовин, скидання яких у водні об'єкти нормується (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1996 р. № 1100 (в редакції постанови КМ № 1091 (1091-2017-п) від 13.12.2017 р.)). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-96-п> (дата звернення: 19.04.2019).

14. Правила охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня

1999 р. № 465). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-99-п> (дата звернення: 19.04.2019).

15. Інструкція про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами (затв. наказом Мінприроди України від 15.12.1994 № 116, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 22 грудня 1994 р. за № 313/523). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0313-94> (дата звернення: 19.04.2019).

Information about authors:

Uberman V. I.,

Ph.D.,

Leading Scientific Researcher

State Scientific Research Organization “Ukrainian Scientific Research

Institute of Ecological Problems” (USRIEP)

6, Bakulina Str. Kharkiv, 61166, Ukraine

Vaskovets L. A.,

Ph.D., Docent,

Professor of Occupational Safety and Environment Protection Department

National Technical University “Kharkiv Polytechnical Institute”

2, Kyrpychova Str., Kharkiv, 61002, Ukraine