

АПРОКСИМАЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ СИСТЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ, ОЦІНЮВАННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ПОВЕРХНЕВИХ ВОД ДО ПРАВА ЄС

¹ Науково-дослідна установа «Український науково-дослідний інститут екологічних проблем»,
6116 Харків, вул. Бакуліна, 6, електронна пошта: vlad.uberman@gmail.com

² Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»,
61002 Харків, вул. Кирпичова, 2, електронна пошта: ludmilavaskovets2@gmail.com

Апроксимація водного законодавства України до екологічного права ЄС є важливою складовою процесу наближення законодавства України взагалі і її екологічного законодавства, зокрема, до *acquis communautaire*. У роботі розглядається один з центральних напрямків адаптації, який стосується складної та багатоаспектної проблеми якості вод. При цьому можливості та шляхи вирішення задачі наближення системи показників, критеріїв та методів регулювання якості поверхневих вод до вимог законодавства ЄС про довкілля визначаються з позиції екологічної безпеки, з точки зору додержання існуючих правових норм в їх сукупності, тобто з середини (з позиції існуючого водокористування, водного інжинірингу та проектування технічних засобів, діяльності інспекторських органів, експертизи тощо). Визнається також неможливість одноразової законодавчої перебудови складного багатозв'язного комплексу водних відносин, необхідність уникнення руйнівних дій та перепон у водогосподарській діяльності в період економічної кризи та системної перебудови економіки України.

Вимоги європейського водного законодавства, які викладено, головним чином, у Водній рамковій директиві (ВРД), мають знайти відображення у нормах щодо визначення та регулювання якості поверхневих вод Водного кодексу України (ВКУ) та низки підзаконних актів. Тематика апроксимації вимог ВКУ до ВРД у частині якості вод ще не набула належного змістовного відображення у сучасних дослідженнях через наукову новизну та нечіткий поділ сфер відповідальності щодо водогосподарської та водоохоронної діяльності між центральними органами державного управління. Дана робота ґрунтується на результатах НДР, виконаної в УКРНДІЕП першим автором.

1. Аналітичне порівняння ВКУ з ВРД дозволяє побачити принципові відмінності між цими двома актами. Може навіть скластися враження, що вони стосуються зовсім різних предметів. У ВКУ йдеться, головним чином, про водні об'єкти, систему водокористування, організацію та керівництво цією діяльністю, тоді як ВРД майже цілком спрямована на забезпечення якості вод. Кардинальні відмінності виявляються вже на рівні базових юридичних визначень: «якість вод» та «забруднення». Така глибока розбіжність ускладнює, а у деяких аспектах й унеможливорює апроксимацію ВКУ до ВРД. На думку авторів, головним завданням апроксимації має бути створення у водному законодавстві України **еколого-правового інституту якості вод та її регулювання** (ЕПІЯВР), центральне ядро якого утворюють визначення, критерії оцінки фізико-хімічного стану та екологічні стандарти якості вод, вимоги до впливу на неї. Такий шлях вимагає чіткого розмежування водогосподарського правового інституту з ЕПІЯВР.

До першочергових задач апроксимації належать: 1) порівняння базових понять ЕПІЯВР у ВРД та ВКУ; 2) виявлення джерел правових вимог до якості вод та її регулювання в екологічному законодавстві ЄС; 3) виявлення джерел міжгалузевого ЕПІЯВР в українському законодавстві; 4) аналізування перших спроб апроксимації. Внаслідок першого кроку апроксимації, здійсненого у 2016–2017 роках, текст ВКУ зазнав певних змін. Тому для підкреслення різниці застосовуються позначення: ВКУ-2015 для тексту без змін, ВКУ-2017 для зміненого тексту.

2. При вирішенні першої задачі виявилися наступні проблеми та невідповідності ВКУ-2017. Відсутність офіційного перекладу ВРД, який би визначив об'єкту мету апроксимації та унеможливив різночитання. Значні розбіжності в юридичних визначеннях гідрологічних термінів у ВКУ-2017 та у ВРД (поняття «водний об'єкт», «масив поверхневих вод»), що спричиняють їх відмінність у правовому регулюванні та свідчать про принципову помилку ВКУ-2017, яка вимагає якнайскорішого виправлення. Розбіжність у визначенні головного поняття ЕПІЯВР «якість води», яке у ВКУ означає цінність води для певного водокористувача, тобто її економічне значення, тоді як у ВРД взагалі відсутнє юридичне поняття якості води, а використовуються її первинні характеристики: екологічний та хімічний стан (у ВРД застосовано термін «*status*»). Істотна різниця між поняттями «забруднення вод» у ВКУ-2015 та у ст. 2 ВРД: у визначенні ВКУ забруднююча речовина (ЗР) це та, що «привноситься» у воду, тоді як у визначенні ВРД «речовина-забруднювач» є такою, що створює можливість небезпеки. Відмінність базового визначення «екологічний стан» у ст. 2 ВРД від подібного такому у ст. 1 ВКУ та помилковість останнього визначення.

3. Аналітичний розгляд екологічного законодавства ЄС при вирішенні другої задачі свідчить про наявність: 1) комплексних двобічних зв'язків ВРД із загальноєкологічними актами та документами; 2) розвиненого внутрішнього секторального законодавства. Загальна структура зв'язків між джерелами наведена на рис. 1. Найважливішими з них слід вважати зв'язки ВРД з IPPCD, IED, EQS, DSD. Всередині секторального (водного) законодавства ЄС до зазначеного інституту, у свою чергу, належать щонайменше три сукупності джерел (усього 8), якими регулюється: цільові вимоги до якості води для різних видів її використання; окремі види скидів (емісій) забруднюючих речовин (ЗР); методи вимірювання та відбирання проб. ***Така складна структура джерельної бази, кожний акт з якої містить значну кількість норм щодо якості води та її регулювання, вимагає адекватного відображення у водному законодавстві України.*** Цілком очевидно, що ані ВКУ-2015, ані ВКУ-2017 та пов'язані з ними підзаконні акти не відповідають таким вимогам. Тому здійснення наближення вимагатиме багато часу та зусиль у законо- та нормотворчій діяльності.

4. При вирішенні третьої задачі виявлено, що у ставленні до країн не членів ЄС зі Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії (СЕКЦА) експертами ЄС пропонується значно «пом'якшене» визначення якості поверхневих вод (у порівнянні з існуючими наразі в СЕКЦА нормативами ГДК). Такий підхід ґрунтується на визнанні принципової відмінності між цілями якості води та стандартами якості води (як регулюючими нормативами для класифікації стану води). Експерти вважають, що у СЕКЦА зазначені поняття змістовно ототожнюються, тоді як в ЄС вони мають істотно різне розуміння.

Використання європейського підходу вимагає кардинальної зміни української парадигми водоохоронної політики, яка наразі не відбулася і не відображена у ВКУ.

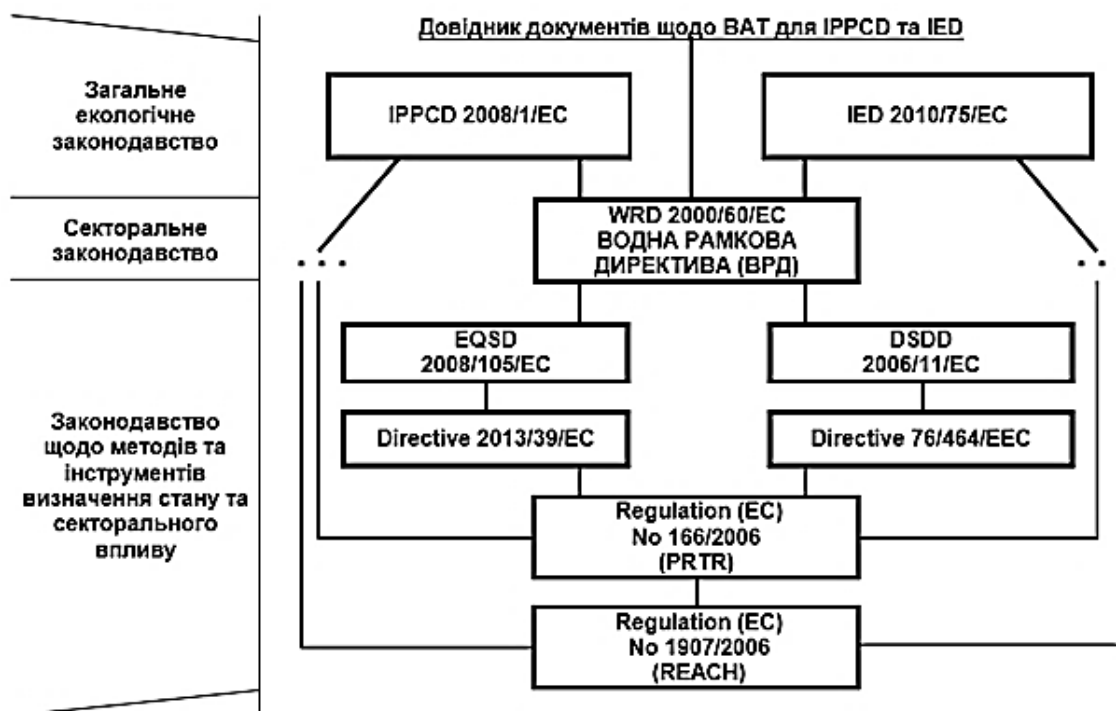


Рис. 1. Загальна структура джерел ЕПІАВР ЄС
(використано загальноновизнані аббревіатури джерел ЄС)

Головним напрямком діяльності щодо поліпшення якості поверхневих вод в Україні вважається регулювання скидання ЗР. Найбільш розвиненою гілкою українського ЕПІАВР в частині регулювання якості поверхневих вод є нормативне регулювання надходження ЗР у водні об'єкти внаслідок водокористування (зі зворотною водою). Саме на таке регулювання спрямовано 5 головних підзаконних нормативно-правових актів у галузі охорони вод, найважливішими з яких є «Правила охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами» (Правила), «Порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин» (Порядок) та «Перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується» (Перелік). Правила в частині якості вод та її регулювання ґрунтуються на декількох принципах, головні з яких мають сумнівну або помилкову відповідність вищим документам законодавства та є хибними з інженерно-екологічної точки зору. Зокрема, стосовно регулювання скидання зворотних вод Правила (п. 18) викривляють цільові законодавчі вимоги ст. 38 ВКУ і незаконно їх змінюють. Саме через це можна стверджувати, що **усі нормативи ГДС, встановлені з середини 1995 р., є незаконно визначеними**. За принципами законотворчості вимоги Правил мають включатися у ВКУ як складові ЕПІАВР, а самі **Правила як окремий акт стають непотрібними**.

Порядок, як і Правила, спирається на принципи, найважливіший з яких не відповідає ВРД. Найбільші розбіжності із законодавством ЄС викликає юридичне визначення ГДС, наведене у ст. 1 ВКУ і дубльоване у п. 2 Порядку. З нього випливає,

що норматив ГДС характеризує здатність водного об'єкта прийняти ЗР у зворотній воді без перевищення нормативів їх вмісту у контрольному створі. Такий підхід суперечить законодавству ЄС: у п. 11 преамбули до ВРД зазначено «... екологічна політика ЄС ... має ґрунтуватися на принципах попередження та вжиття запобіжних заходів, виправлення ситуації, що призводить до екологічних збитків, у першу чергу у джерелі її виникнення, ...». На шляху реалізації наведеного принципу у ст. 2(40)(2) ВРД визначено «Граничні значення виділення для речовин звичайно застосовуються у точці, де виділення виходять з установки, причому, під час їх дослідження, *розрідження* [тобто розбавлення] *не береться до уваги*».

Значний, а іноді й визначальний, незаконний і недопустимий вплив на засоби та інструменти регулювання якості вод чиниться з боку суто технічного та дуже застарілого документа «Інструкція про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами» (Інструкція). У цьому джерелі невідповідності навіть ВКУ починаються з базових визначень. Найбільш принциповим недоліком Інструкції слід визнати вимогу «урахування оптимального розподілу асимілюючої спроможності», яка реалізується через хибний для умов ринкової економіки «басейновий розрахунок» ГДС. Такий вид розрахунків ГДС є особливо шкідливим для сучасної моделі державного економічного устрою України, для здійснення конкурентного господарювання та еколого-економічної діяльності. «Басейновий принцип розрахунку ГДС» консервує у сфері водокористування принцип колишньої соціалістичної економіки: централізоване командно-адміністративне господарювання. У п. 2.14 Інструкції зазначається цільове спрямування басейнового принципу розрахунку, який «...*забезпечує мінімізацію сумарних витрат на досягнення ГДС*». Отже, так званий «басейновий розрахунок ГДС» спрямовано на реалізацію одного з головних принципів соціалістичної економіки, за яким витрати на охорону довкілля централізовано розподілялися державою, яка фінансувала відповідні заходи.

5. Перші кроки з наближення українського водного законодавства до екологічного законодавства ЄС здійснювалися у 2016-2017 роках. Зміни у ст. 211, 35–38 ВКУ безпосередньо стосуються ЕПІЯВР. Але центральні визначення ВРД щодо якості вод та її регулювання: «небезпечні речовини», «пріоритетні речовини», «екологічний стандарт якості», «комбінований підхід» та «водні послуги» залишилися відсутніми. З них ключовим для ЕПІЯВР є «екологічний стандарт якості» (ЕСЯ). Для цього терміну у ст. 37 ВКУ наведено формальний відповідник «екологічний норматив якості води масивів поверхневих ... вод» (ЕНЯ). Такий ЕНЯ слід розуміти як алгоритмізоване логіко-математичне однозначне перетворення (відображення) множини ЗР та показників якості води на градуальне або категорійне значення якості. Але аналіз свідчить, що ЕСЯ та ЕНЯ не збігаються ані за призначенням, ані за формою та способом виразу.

Головний висновок полягає у необхідності екологізації українського водного законодавства шляхом запровадження системно організованого ЕПІЯВР, який відповідає законодавству про охорону довкілля ЄС. З виконаного розгляду випливає, що перші кроки української апроксимації можна визначити як невдалі в частині головного предмету ВРД: якості води.