

**В. І. Уberman**, канд. техн. наук  
(УКРНДІЕП, м. Харків)

## **УКРАЇНСЬКА СИСТЕМА ВИЗНАЧЕННЯ, ОЦІНЮВАННЯ І РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ПОВЕРХНЕВИХ ВОД ТА ЇЇ НАБЛИЖЕННЯ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС**

*Аналізуються головні напрямки, перші кроки (2016-2017 рр.) та особливості «екологізації» українського водного законодавства в частині нормативного регулювання якості поверхневих вод, спрямовані на наближення до екологічного законодавства ЄС. Визначено, що створення у водному законодавстві України розвиненого еколого-правового інституту якості вод та її регулювання є необхідним етапом апроксимації.*

**Ключові слова:** водне законодавство України, екологічне законодавство ЄС, апроксимація законодавств, поверхневі води, якість вод, регулювання якості вод.

## **Уberman В. И. УКРАИНСКАЯ СИСТЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОЦЕНКИ И РЕГУЛИРОВАНИЯ КАЧЕСТВА ПОВЕРХНОСТНЫХ ВОД И ЕЕ ПРИБЛИЖЕНИЕ К ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЕС**

*Анализируются основные направления, первые шаги (2016-2017 гг.) и особенности «экологизации» украинского водного законодательства в части нормативного регулирования качества поверхностных вод, направленные на приближение к экологическому законодательству ЕС. Определено, что создание в водном законодательстве Украины развитого эколого-правового института качества вод и его регулирования является необходимым этапом аппроксимации.*

**Ключевые слова:** водное законодательство Украины, экологическое законодательство ЕС, аппроксимация законодательств, поверхностные воды, качество вод, регулирования качества вод.

**Актуальність та загальна проблема.** Апроксимація водного законодавства України до екологічного права ЄС є складовою процесу наближення законодавства України взагалі і екологічного законодавства зокрема до *acquis communautaire*. Апроксимація здійснюється за спеціальними програмами, що реалізуються органами державного управління, асоційованими з ними тематичними групами під проводом

європейських консультантів та за проектами європейської (грантової) допомоги. Але при практичній реалізації розрізаних спроб точкової та фрагментарної апроксимації виникають конфлікти (іноді принципові) з усталеною системою суспільних відносин та законодавчих норм, з вітчизняними науковими досягненнями та технічними принципами, з практикою водоохоронної діяльності. У даній роботі досліджується один із центральних напрямків апроксимації, який стосується якості вод: складної та багатоаспектної проблеми наближення водного законодавства України до екологічного права ЄС.

Головними особливостями проблеми є: неможливість одночасної разової зміни законодавчих вимог до великого й багатозв'язного комплексу водних відносин, глибоко закорінених у механізм господарювання; необхідність уникнення руйнівних дій та перепон поточній водогосподарській діяльності в період економічної кризи та системної перебудови економіки України.

**Аналіз останніх досліджень.** УКРНДІЕП ще у 2003 р. започаткував дослідження можливостей адекватного відображення у Водному кодексі України (ВКУ) та у низці підзаконних актів вимог європейського водного законодавства, що викладені, головним чином, у Водній рамковій директиві (ВРД) [1]. Тематика апроксимації вимог ВКУ до ВРД у частині якості вод не набула належного відображення у сучасних дослідженнях через наукову новизну, нечіткий поділ та недотримання сфер водогосподарської й водоохоронної відповідальності між центральними органами державної влади. Представлена робота ґрунтується на результатах НДР, виконаної під науковим керівництвом автора [2].

**Невирішені частини загальної проблеми.** Навіть побіжне порівняння ВКУ з ВРД дозволяє побачити принципові відмінності між цими двома актами. Складається враження, що вони стосуються різних предметів. У ВКУ йдеться, головним чином, про водні об'єкти, систему водокористування, організацію та керівництво цією діяльністю, тоді як ВРД спрямована на забезпечення якості вод. Принципові відмінності виявляються вже на рівні базових юридичних визначень. Така глибока розбіжність ускладнює, а у деяких аспектах й унеможлиблює апроксимацію. Найбільш важливим і доступним напрямком зближення є «екологізація» ВКУ, про необхідність якої зазначалося ще у [3]. Шлях екологізації вимагає чіткого розмежування водогосподарського та водоохоронного правових інститутів. Тому важливою невирішеною частиною загальної проблеми є створення у водному законодавстві України еколого-правового інституту якості вод та її регулювання (ЕПЯВР). Внаслідок перших спроб апроксимації (2016-2017

pp.) текст ВКУ зазнав змін, тому далі використовуються позначення: ВКУ-15 для тексту без змін, ВКУ-17 для зміненого тексту.

**Метою роботи** є визначення та порівняння головних особливостей ЕПЯВР у водному законодавстві України та в екологічному законодавстві ЄС, від яких залежить процес та результат апроксимації, її водоохоронний ефект.

**Порівняння деяких основних визначень.** Наразі існують два українських переклади ВРД [1, 4], жоден з яких не має належних ознак та вказівок щодо його офіційного статусу. Слід констатувати принципову різницю в юридичних визначеннях гідрологічних термінів у ВРД та у ВКУ, яка спричиняє їх відмінність у правовому регулюванні. За ст. 1 ВКУ базовим є термін «водний об'єкт». У ВРД для головного гідрологічного поняття використовується термін «body of surface water» або «surface water body». Цей термін зазвичай перекладається як «поверхневий водний об'єкт» або «водойма». У ВКУ-17 для нього використано некоректний переклад: «масив поверхневих вод – поверхневий водний об'єкт або його частина» (пропущено важливий прикметник), у якому йдеться про *будь-яку частину*. Натомість у ст. 2(10) ВРД цей термін визначається як «a discrete and significant element of surface water», тобто «окрема та значуща складова поверхневої води». Отже. «масив вод» є просторово найменшою неподільною (за значенням) частиною певного водного об'єкта, тобто існує межа довільного подрібнення просторового розміру, тоді як у визначенні ВКУ-17 така межа відсутня. Виявлену принципову помилку можна виправити внесенням наступної зміни: «масив поверхневої води – водний об'єкт або його частина, встановлена у відповідності до процедури ідентифікації». Процедура ідентифікації або виокремлення (картування) передбачена у п. А(1) Додатку VII ВРД.

Другою важливою еколого-правовою категорією у ст. 1 ВКУ є «якість води – характеристика складу і властивостей води, яка визначає її придатність для конкретних цілей використання». Така *вторинна* характеристика визначає цінність води для певного водокористувача, тобто її економічне значення. У ВРД юридичне поняття якості води відсутнє, а використовуються *первинні* характеристики: екологічний стан та хімічний стан (застосовано термін «status»). Ще одне суперечливе визначення стосується «забруднення вод», яке за ст. 1 ВКУ формулюється як «надходження до водних об'єктів забруднюючих речовин», а «забруднююча речовина – речовина, яка привноситься у водний об'єкт в результаті господарської діяльності людини». У ст. 2(33) ВРД використано змістовно інші визначення: «"Забруднення" означає пряме чи непряме введення, в результаті діяльності людини, речовин чи тепла у повітря, воду чи землю, які

можуть бути небезпечними для здоров'я людей або для якості водних екосистем, або наземних екосистем, що безпосередньо залежать від водних екосистем, яке призводить до пошкодження матеріальної власності або до припинення чи погіршення функціонування комунальних служб або інших законних користувачів довкілля», а «"Забруднювач" означає будь-яку речовину, яка може викликати забруднення, зокрема, речовини, перелічені у Додатку VIII». Принципова різниця полягає у слові «привноситься» (у ВКУ) та у можливості небезпечності (у ВРД). Перше – за мовним тлумаченням означає «Вносити в що-небудь щось додаткове або стороннє». Тоді як виявлення можливої небезпечності вимагає конкретизації умов та обставин події, визначення відповідних критеріїв. Отже, за ВКУ забруднення вод з урахуванням якісних або кількісних ознак вмісту речовин характеризується появою у воді речовин, яких там не було до події забруднення, та/або збільшенням вмісту деяких речовин після такої події. Практика судових розглядів свідчить, що така ознака є цілком прийнятною та вирішальною для правозастосовної діяльності. Крім того, *якість вод у ВРД визнається або самостійною ціллю, або головним інструментом досягнення екологічної якості*, тоді як у ВКУ – лише обмеженням для використання води.

Слід зазначити про відмінність ще одного базового визначення у ст. 2 ВРД: «"Екологічний стан" є виразом якості структури і функціонування водних екосистем, пов'язаних з поверхневими водами, класифікованими згідно Додатку V», від визначення у ст. 1 ВКУ: «екологічний стан масиву поверхневих вод – інтегрований показник якості масиву поверхневих вод, що визначається за біологічними, гідроморфологічними, хімічними та фізико-хімічними показниками». Розуміючи прикметник «інтегрований» у сенсі «комплексний» друге визначення, крім його об'єктної помилковості, є значно ширшим за обсягом врахованої інформації і більш жорстким за виразом якості.

**Джерела вимог до якості вод та її регулювання в екологічному законодавстві ЄС.** Центральне ядро європейського ЕПІЯВР утворюється ВРД, яка належить до сектору водного законодавства ЄС. Аналітичний розгляд екологічного законодавства ЄС [2] свідчить про наявність комплексного зв'язку ВРД із іншими загальноєкологічними, дочірніми, пов'язаними та суміжними законодавчими актами ЄС. Такий зв'язок широко охоплює складові природоохоронного законодавства ЄС і створює багато проблем при спробах дотримання вимог ВРД. До головних (з позицій якості вод та її регулювання) належать 10 законодавчих джерел і довідкових матеріалів, структура зв'язків між якими наведена на рис. 1. Зазначеними джерелами (регламентами, директивами та довідниками) створюється основа

ЕПІЯВР ЄС. Найважливішими слід вважати зв'язки ВРД з IPPCD, IED, EQS, DSD. Директива 2013/39/ЄС стосується пріоритетних забруднюючих речовин у галузі водної політики, а довідкові документи – найкращих доступних технологій (ВАТ). Англomовні абрeвіатури регламентів і директив є загально використовуваними.

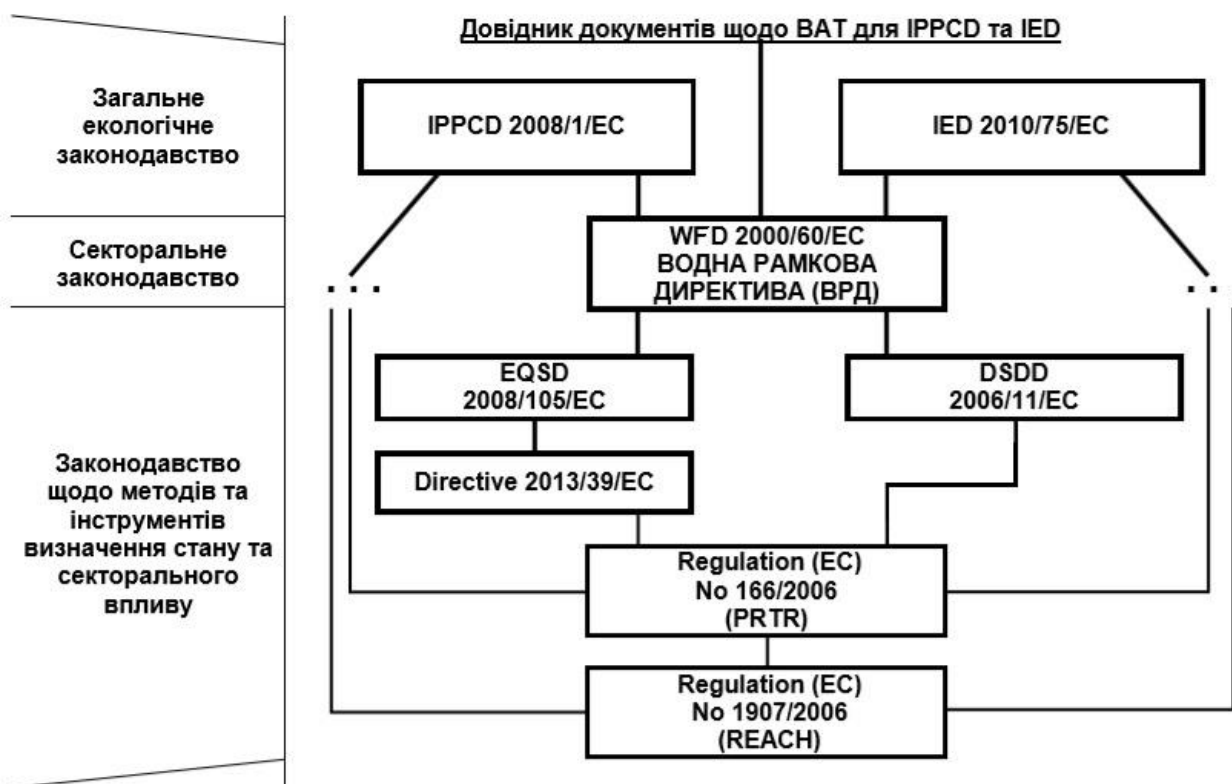


Рисунок 1 – Загальна структура джерел ЕПІЯВР ЄС (пояснення у тексті)

Всередині секторального водного законодавства та у предметно пов'язаних з ним актах до зазначеного інституту належать, щонайменше, три сукупності джерел права, якими регламентується: якість вод для різних видів її використання, скиди (емісії) забруднюючих речовин (ЗР), методи вимірювання та відбирання проб води.

*До першої сукупності, зокрема, належать директиви щодо:*

- якості води, призначеної для споживання населенням (98/83/ЄС); якості, якій повинні відповідати води у місцях вилову ракоподібних (2006/11/ЄС (79/923/ЄЕС));
- якості води, призначеної для купання (2006/7/ЄС (76/160/ЄЕС)); якості поверхневих вод, які призначені для відбирання питної води в державах-членах (75/440/ЄЕС);

якості прісних вод, потребуючих захисту або покращення для підтримки життя риби (2006/44/ЄС (78/659/ЄЕС)).

*До другої сукупності* належать директиви щодо:

- захисту вод від забруднення нітратами від сільськогосподарської джерел (91/676/ЄЕС);
- очищення міської стічної води (91/271/ЄЕС); граничних значень та цілей якості для скидів деяких небезпечних забруднювачів, що включені у Списку 1 у Додатку до 76/464/ЄЕС (2006/11/ЄС (86/280/ЄЕС)).

*До третьої сукупності* належить директива щодо методів вимірювання та періодичності взяття проб та аналізу поверхневих вод, призначених для відбирання питної води у державах-членах (79/869/ЄЕС).

З точки зору апроксимації така складна структура джерельної бази, кожний акт якої містить значну кількість норм щодо якості води та її регулювання, *вимагає адекватного відображення у водному законодавстві України*. Вочевидь, ані ВКУ-15, ані ВКУ-17 та пов'язані з ними підзаконні акти *не відповідають таким вимогам*. Здійснення наближення вимагатиме багато часу та зусиль у законо- та нормотворчій діяльності.

**ЕПЯВР у законодавстві України.** 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 нормативами ГДК ЗР). Такий підхід ґрунтується на визнанні *принципової відмінності між цілями якості води та стандартами (як регулюючими нормативами для оцінки та класифікації стану вод)*. 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.

Україна має розвинене національне законодавство стосовно вимог до якості поверхневих вод для основних видів її використання. Крім 2-х базових законодавчих актів до суміжних галузевих актів належать 8 законів України. Конкретні вимоги до якості поверхневих вод для задоволення потреб при різних видах водокористування встановлено в 11 державних та галузевих нормативних і нормативно-технічних документах. Найбільш повним джерелом об'єктивної науково обґрунтованої нормативної інформації є СанПиН № 4630-88. За вимогами останнього протягом багатьох років здійснювався визначальний вплив на:

- якість поверхневих вод та на стримування її погіршення; водокористування у частині скидання ЗР у поверхневі водні об'єкти із зворотними водами;
- державний контроль водокористування;
- екологічне оподаткування скидання ЗР безпосередньо у водні об'єкти.

Наразі це джерело визнано таким, що не застосовується на території України з 1 січня 2017 р. Відсутність в Україні власного нормативно-правового документу аналогічного призначення створює критеріальний вакуум щодо визначення, оцінювання та регулювання якості вод.

Головним напрямком діяльності щодо поліпшення якості поверхневих вод вважається регулювання скидання ЗР з точкових джерел. Найбільш розвиненою гілкою українського ЕПІЯВР у зазначеному напрямку є нормативне регулювання надходження ЗР у водні об'єкти внаслідок водокористування (зі зворотною водою). Саме на таке регулювання було спрямовано 5 головних підзаконних нормативно-правових актів у галузі охорони вод, розроблених у 1996 – 2002 рр. Деякі з них мають сучасні версії, орієнтовані на ВКУ-17. Найважливішими для регулювання є Правила [5], Порядок та Перелік [6]. (Слід зазначити, що у 2017 р. зміст двох останніх джерел було істотно змінено). Правила в частині якості вод та її регулювання ґрунтуються на принципах, головні з яких мають *сумнівну або помилкову відповідність вищим документам законодавства та є хибними з інженерно-екологічної точки зору*. Зокрема, у п. 6 Правил використовується законодавчо та нормативно невизначене поняття: «ступінь забрудненості водного об'єкта», яке ототожнюється (за п. 2) з «категорією якості води». Також у п. 7 Правил визначено принцип нормування якості води водного об'єкта, за яким ігнорується головна законодавча вимога поетапного досягнення екологічного нормативу якості води (ст. 38 ВКУ), до речі, останній термін відсутній у визначенні термінів у п. 2 Правил. Вочевидь, цей принцип не відповідає ВРД. Правила (у п. 8) фактично визнають існування зон змішування зворотної та природної води (тобто ділянок, де можуть порушуватися нормативні вимоги до якості вод) обмеженого розміру, вимагають виділення зон особливого режиму якості. Але наявність зон змішування (або осередків забруднення) не передбачено ВКУ. Найбільшим недоліком зазначеного принципу є *першочергове спрямування водоохоронної діяльності не на боротьбу із забрудненням в його джерелі, а на використання асимілюючої спроможності самого водного об'єкта*. Стосовно очищення зворотної води Правила (п. 16) не враховують реальні властивості очисних споруд, особливості їх проектування та використання, а саме: ігнорують нерегульованість (або обмежену регульованість) технічних систем очищення,

які спроектовані, збудовані і багато років експлуатуються за затвердженими проектами з фіксованими характеристиками. Використання зазначеної норми вимагає *перевірки властивості регульованості конкретних очисних споруд* і можливості забезпечення ними потрібного ступеня регульованості у певний строк з прийнятними для водокористувача економічними показниками.

Стосовно регулювання скидання ЗВ Правила (п. 18) викривляють цільові вимоги ст. 38 ВКУ і незаконно їх змінюють. В умовах фактичної відсутності екологічного нормативу якості води, передбаченого ст. 38 ВКУ, можна стверджувати, що усі нормативи гранично допустимих скидів (ГДС) речовин, встановлені з середини 1995 р., мають сумнівну законність визначення. Крім того, застарілий принцип ГДК → ГДС, що застосовується до усіх скидів, не відповідає концепції стандартів екологічної якості та комбінованому підходу до регулювання скидання, визначеному у ст. 10 ВРД.

У Правилах (п. 19) для трьох головних показників складу стічних вод широкої і важливої категорії водокористувачів визначено принцип фіксації («заморожування») застарілих (біля п'ятидесятирічної давнини) але й донині існуючих технологій очищення. Крім того, використано поняття «нормативів гранично допустимого вмісту», яке у ВКУ не встановлено. Щодо скидання такими водокористувачами інших ЗР, то законодавчий припис ст. 38 ВКУ також порушується: цільовою вимогою для нормування є «за умови, що досягнута категорія якості води при цьому не погіршиться». Отже, у цих випадках про досягнення екологічного нормативу якості води навіть не йдеться. Насправді ж Правила є рудиментом соціалістичної охорони вод. За принципами кодифікації законодавчих актів *вимоги Правил мають включатися у ВКУ як складові ЕПІЯВР, а самі Правила як окремі акти стають непотрібними.*

Деякі питання щодо відповідності Порядку та Переліку водному законодавству України розглянуто у [7].

Значний, а іноді й визначальний, незаконний і недопустимий вплив на засоби та інструменти регулювання якості вод чиниться з боку суто технічного документа «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 Мінюсті України 22 грудня 1994 р. за № 313/523)» (Інструкція). У цьому джерелі невідповідності ВКУ починаються з базових визначень. Найбільш принциповим недоліком слід визнати вимогу «урахування оптимального розподілу асимілюючої спроможності», яка реалізується через хибний для умов ринкової економіки «басейновий розрахунок» ГДС. Крім того, що господарське використання властивостей водного об'єкта не відповідає



законодавству ЄС, такий вид розрахунків ГДС є особливо шкідливим для сучасної моделі економічного устрою України, для здійснення конкурентного господарювання та для еколого-економічної діяльності. «Басейновий розрахунок ГДС» консервує у сфері водокористування принцип колишньої соціалістичної економіки: централізоване командно-адміністративне господарювання. При використанні такого виду розрахунку здійснюється підміна понять та їх перекручування: прикметник «басейновий» розуміється не в сенсі «басейнового принципу управління», як у сучасному визначенні ст. 1 ВКУ–17, а неправомірно переноситься на особливості визначення нормативів скидів ЗР. У п. 2.14 Інструкції зазначається цільове спрямування басейнового принципу розрахунку, який «...забезпечує мінімізацію сумарних витрат на досягнення ГДС» [виділено автором]. Отже, так званий «басейновий розрахунок ГДС» спрямовано на реалізацію одного з головних механізмів соціалістичної економіки, за яким витрати на охорону довкілля централізовано розподілялися державою, яка фінансувала відповідні заходи. Такий еколого-економічний підхід (і відповідний розрахунок) є неприпустимим у сучасних умовах: він робить економічну діяльність водокористувачів залежною один від одного, порушує вимоги до економічної конкуренції, не може бути інформаційно забезпеченим вихідними даними для розрахунків. Правовою підставою індивідуального (окремого для кожного водокористувача) розрахунку ГДС є юридичне визначення цього нормативу у ст. 1 ВКУ, що змінило застаріле нормативно-технічне визначення ГДС з ГОСТ 17.1.1.01-77, на якому до цього часу ґрунтується Інструкція.

**Тенденції наближення до *acquis* у регулюванні якості поверхневих вод України.** Найважливіші завдання щодо якості поверхневих вод та впливу на неї і відповідальність за результати покладено на Мінприроди України. У сферу діяльності Держводагентства України як водогосподарського органу входить обмежений обсяг функцій щодо якості поверхневих вод. Насправді ж, цей орган, впроваджуючи «інтегровані підходи в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом» перебрав на себе завдання стосовно ЕПІЯВР. Більшість запропонованих ним змін стосувалася додавання нових та коригування існуючих юридичних визначень у ст. 1 ВКУ, яка наразі містить 74 визначення (при загальному обсязі 112 статей у ВКУ), що у порівнянні з 41 визначенням у ст. 2 ВРД виглядає надмірним. Зміни у ст. 21<sup>1</sup>, 35–38 ВКУ безпосередньо торкнулися ЕПІЯВР. На шляху адаптації ВКУ до ВРД звертає на себе увагу відсутність центральних визначень ВРД щодо якості вод та її регулювання: «небезпечні речовини», «пріоритетні речовини», «екологічний стандарт якості» (далі

ЕСЯ), «комбінований підхід» та «водні послуги». З них ключовим для ЕПЯВР є ЕСЯ. Для цього терміну у ст. 37 ВКУ введено *формальний відповідник* «екологічний норматив якості води масивів поверхневих ... вод» (далі ЕНЯ). Такий ЕНЯ слід розуміти як *єдиний фіксований спосіб перетворення концентрацій ЗР та показників якості води у характеристику якості*. Вирішення головного питання щодо визначення та конкретизації цього способу покладено на Мінприроди України. Отже ЕНЯ слід розглядати як *алгоритмізоване логіко-математичне однозначне перетворення множини ЗР та показників якості води на градуальне або категорійне значення якості*. Але порівняння з визначенням у ст. 2(35) ВРД свідчить про суттєві відмінності понять: ЕСЯ за ВРД – «це концентрація окремої речовини-забрудника або групи речовин у воді, осаді або біоті, яку не можна перевищувати, для того щоб захистити здоров'я людини та довкілля», тобто ЕСЯ утворюють певну *множину*, що відповідає ЗР або їх групам. Слід зазначити, що у перекладі [4] екологічних стандартів взагалі не існує, натомість використано термін «стандарт якості довкілля». ЕСЯ визначається (*скалярно*) для окремої ЗР або групи речовин у воді, осаді або біоті (*для скалярного аргументу*), у кожній точці масиву, тоді як ЕНЯ визначається для *цілих масивів вод за множиною ЗР та показників якості лише води* (тобто ЕНЯ є комплексним показником). ЕСЯ використовуються для «регулювання забруднення у його джерелі» (за пар. 40 Преамбули ВРД), тоді як ЕНЯ має двохцільове призначення: для «оцінки екологічного та хімічного станів масиву поверхневих вод ... та визначення комплексу водоохоронних заходів» (ст. 37 та ст. 21<sup>1</sup> ВКУ), тобто *і для оцінки і для регулювання*. Отже ЕСЯ та ЕНЯ не збігаються ані за призначенням, ані за формою та способом виразу. Таким чином, щодо першого етапу наближення ВКУ до ВРД слід констатувати наявність істотних розбіжностей в ЕПЯВР. Коротке порівняння систем нормативного регулювання якості поверхневих вод в Україні та ЄС наведено у табл. 1. У цій таблиці слід звернути увагу на невідповідність вимог Правил вищому акту українського законодавства, а також на більшу «гнучкість» європейських нормативів стосовно речовин, які не належать до пріоритетних та/або небезпечних.

Принциповою відмінністю між ВКУ та ВРД також є визначення цілей регулювання скидання ЗР: у ВРД йдеться про ЕСЯ, а у ВКУ – про ЕНЯ.

Таблиця 1 – Порівняльна структура нормативного регулювання якості поверхневих вод за водним законодавством України та ЄС

Джерела права	Джерела емісій (скидів) ЗР: норматив	Зона, прилегла до джерела емісій: довжина, норматив	Ділянка водного об'єкта: норматив	Норматив для зони: водокористування /захисної / охоронної
ВКУ	ГДС	–	ЕНЯВ: КЯВ/ <i>n</i>	ГДК
Правила	ГДС	≤ 500 м; ГДК	КЯВ/ <i>n</i>	ГДК
– « – для КСБО	ГДВ <sub>КСБО</sub> ; ГДС	–	КЯВ	–
ВРД	НДТ; ГВЕ	–	ЕСЯ	КЯ
EQSD	–	≤ 33; ЕСЯ	ЕСЯ	–
DSDD (щодо небезпечних речовин)	Стандарти (нормативи) емісії: ГК; ГС	≤ 33	–	–

\* Примітки: ГДВ<sub>КСБО</sub> – гранично допустимий вміст окремих ЗР для комунальних споруд біологічного очищення; НДТ – найкраща доступна технологія; ГВЕ – гранична величина емісії; 33 – зона змішування; ГК – граничні концентрації; ГС – граничні скиди; КЯВ – категорія якості води, *n* – номер етапу досягнення; ГДК – гранично допустима концентрація ЗР (для господарсько-побутового або рибогосподарського) водокористування; КЯ – критерій якості в контрольному створі; інші аббревіатури визначено у тексті.

Наступний крок щодо ЕПІЯВР полягав у розробленні Держводагентством українського переліку ЗР для визначення хімічного стану масивів поверхневих вод та екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод. Принциповим недоліком цього документу є повна відсутність категоризації ЗР за їх властивостями та безпекою для довкілля. Зокрема, відсутня збиральна назва (або групова екологічна ознака) для ЗР, тоді як у ВРД та в інших законодавчих джерелах ЄС використовується назва «priority substances», тобто «пріоритетні речовини». Це саме ті речовини, на боротьбу із вмістом яких у воді спрямована ВРД. Відмова від зазначеної категоризації робить ЕПІЯВР безцільним. Крім того, у ВРД використовуються терміни «hazardous substances» (небезпечні речовини), «main pollutants» (головні забруднюючі речовини), «other substances» (інші речовини) та «pollutant» (речовина-забрудник). Така ієрархія ознак є екологічно та господарськи обумовленою. Відсутність категорійної ознаки ЗР викликає декілька важливих помилок, зокрема:

– викривлення характеру впливу речовин, які не пов'язуються з вказівками на їх пріоритетний характер, 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 («специфічних речовин-забрудників») у Додатку V та призводить до ігнорування «indicative list of the main pollutants» («індикативного переліку основних речовин-забрудників») з Додатку VIII до ВРД.

Серед пріоритетних є «пріоритетні небезпечні речовини». Речовинний склад українського переліку повністю скопійовано з Додатку X ВРД (за його сучасним станом). Це формально відповідає вимогам до держав-членів ЄС, але не відповідає факту відсутності в Україні членства в ЄС, сучасним особливостям, перехідному характеру української економіки та охорони вод, її відмінності від європейської і не адекватності сучасного переліку європейських пріоритетних ЗР українському реаліям.

Подальші кроки апроксимації стосувалися проектів змін, які готувалися у 2016-2017 роках. Аналіз таких змін буде можливим лише з часом.

## **Висновки**

Виявлено існування принципових розбіжностей між змістом та головними поняттями ВКУ та ВРД, що стосуються ЕПЛЯВР. Показано, що складна структура джерельної бази екологічного права ЄС вимагає адекватного відображення у водному законодавстві України. Визначено, що екологічні показники оцінювання якості вод у ВРД та ВКУ істотно відрізняються за формою та способом виразу. Необхідно доповнити ВКУ-17: 1) екологічними та регуляторними нормативами (стандартами), гармонізованими з ВРД; 2) вимогами щодо комбінованого підходу до регулювання скидання ЗР. Головний висновок полягає у необхідності екологізації українського водного законодавства шляхом створення структурно виділеного та системно організованого ЕПЛЯВР, який відповідає екологічному законодавству ЄС. Першочерговими напрямками подальших робіт слід вважати: уніфікований офіційний переклад ВРД, наближений до української науково-технічної термінології; порівняльний еколого-правовий аналіз фактичного стану водного законодавства ЄС та України; план інституційного реформування останнього, починаючи з принципів, базових

понять та юридичних визначень. Точкова (або фрагментарна) апроксимація, що здійснювалися у 2016-2017 роках, в частині якості води суперечить усталеній системі суспільних відносин, вітчизняним науковим досягненням та екологічним принципам, інженерній практиці і не може визначатися як вдала.

### Література

1. Водна рамкова директива ЄС 2000/60/ЄС. Основні терміни та їх визначення. EU Water Framework Directive 2000/60/EC. Definitions of Main Terms. – К. : 2006. – 240 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://dbuwr.com.ua/docs/Waterdirect.pdf> .
2. Розроблення наукового обґрунтування та пропозицій щодо критеріїв оцінки фізико-хімічного стану та стандартів якості поверхневих вод з метою наближення (апроксимації) водного законодавства України до права ЄС : звіт про НДР (остат.) / Харків. УКРНДІЕП ; кер. В. І. Уберман; викон. В. С. Кресін [та ін.]. – № ДР 0117U001484. – Х., 2017. – 265 с.
3. Гриценко А. В. Проект змін до Водного кодексу України / А. В. Гриценко, В. Р. Лозанський // Проблеми охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки: Зб. наук. пр. / УкрНДІЕП. – Х. : Факт, 2004. – Вип. 26. – С. 3 – 15.
4. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2000 року, яка встановлює рамки для дій Співтовариства у сфері водної політики. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_962](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_962) .
5. Правила охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами» (затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 1999 р. № 465). [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/465-99-п> .
6. 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 (зі змінами)). [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1100-96-п/print1509544831764092> .

7. Уберман В. И. Целевые и эколого-химические требования к разработкам нормативов сбросов загрязняющих веществ / В. И. Уберман. – Екологічна безпека: проблеми і шляхи вирішення: зб. наук. статей XIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 11—15 вересня 2017 р.) / УКРНДІЕП. – Х. : Райдер, 2017. — С. 384-390.

UDC 502;504;502.34;504.864.3;349.6

V. I. Uberman, candidate of technical sciences

*USRIEP, Kharkiv*

#### UKRAINIAN SYSTEM OF DETERMINING, ASSESSING AND REGULATING OF QUALITY OF SURFACE WATERS, AND ITS APPROXIMATION TO THE LEGISLATION OF EU

Main directions, the first steps and the peculiarities of the "greening" of the Ukrainian water legislation with respect to the system of regulation of surface water quality by limits, aimed at its approximation to EU environmental legislation are considered. Necessity of creation of the Ukrainian environmental and legal institute of water quality and its regulation as the stage of approximation process is substantiated.

The aim of the work is to identify and compare the main features of the Environmental and Legal Institute for Water Quality and its Regulation (ELIWQR) in the water legislation of Ukraine and in the EU environmental legislation. Selective environmental and legal comparative analysis is used. The existence of principal differences between the content and the main notions of the Water Code of Ukraine (WCU) and Water Framework Directive (WFD) related to the ELIWQR are revealed.

It is shown that the complex structure of the source base of the environmental law of the EU requires an adequate reflection in the water legislation of Ukraine. It is determined that the ecological indicators of water quality assessment in the WCU and WFD differ significantly in the form and manner of the expression. The WCU should be supplemented with: 1) environmental and regulatory standards (limits) harmonized with the WFD; 2) a combined approach to the regulation of discharging the contaminants. The main conclusion is the need to ecologize (to "green") the Ukrainian water legislation through the creation of a structured and systematically organized ELIWQR, which is in line with the EU environmental legislation. The point (or fragmentary) approximation, carried out in 2016-2017, in relation to water quality contradicts the established system of social relations, national scientific achievements and environmental principles, engineering practice

and cannot be defined as successful. The scientific novelty consists in substantiating the main directions of the priority work on approximation of the water legislation of Ukraine to the EU environmental legislation. The practical significance lies in identifying priority areas for further research in the area of approximation of Ukrainian legislation to EU law. The priority areas for further work should be considered: 1) unified official translation of the WRD, approximated to the Ukrainian scientific and technical terminology; 2) comparative ecological and legal analysis of the actual state of water legislation of the EU and Ukraine; 3) the plan for the institutional reform of the latter, starting with the principles, basic concepts and legal definitions.

**Key words:** water legislation of Ukraine, EU environmental legislation, approximation of legislations, surface waters, quality of waters, regulation of water quality.

### References

1. *Vodna ramkova dyrektyva YeS 2000/60/ES. Osnovni terminy ta yikh vyznachennia. EU Water Framework Directive 2000/60/EC. Definitions of Main Terms.* – K. : 2006. – 240 s. [Elektronniy resurs] – Rezhym dostupu : <http://dbuwr.com.ua/docs/Waterdirect.pdf>.
2. *Rozroblennia naukovoho obgruntuvannia ta propozytsii shchodo kryteriiv otsinky fizyko-khimichnoho stanu ta standartiv yakosti poverkhnevyykh vod z metoiu nablyzhennia (aproksymatsii) vodnoho zakonodavstva Ukrainy do prava YeS : zvit pro NDR (ostat.) / Kharkiv. UKRNDIEP ; ker. V. I. Uberman; vykon. V. S. Kresin [ta in.].* – № DR 0117U001484. – Kh., 2017. – 265 s.
3. *Hrytsenko A. V. Proekt zmin do Vodnoho kodeksu Ukrainy / A. V. Hrytsenko, V. R. Lozanskyi // Problemy okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha ta ekolohichnoi bezpeky: Zb. nauk. pr. / UKRNDIEP.* – Kh. : Fakt, 2004. – Vyp. 26. – S. 3 – 15.
4. *Dyrektyva 2000/60/IEs Yevropeiskoho Parlamentu ta Rady vid 23 zhovtnia 2000 roku, yaka vstanovliuie ramky dlia dii Spivtovarystva u sferi vodnoi polityky.* [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_962](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_962).
5. *Pravyla okhorony poverkhnevyykh vod vid zabrudnennia zvorotnymi vodamy» (zatv. postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 bereznia 1999 r. № 465).* [Elektronniy resurs] – Rezhym dostupu : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/465-99-p>.
6. *Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia normatyviv hranychno dopustymoho skydannia zabrudniuiuchykh rehovyn u vodni obiekty ta perelik zabrudniuiuchykh rehovyn, skydannia yakykh u vodni obiekty normuietsia (zatv. postanovoiu*

*Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 veresnia 1996 r. № 1100 (zi zminamy)).*  
[Elektronniy resurs] – Rezhym dostupu :  
<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1100-96-p/print1509544831764092> .

7. Uberman V. I. *Celevye i ehkologo-himicheskie trebovaniya k razrobotkam normativov sbrosov zagryaznyayushchih veshchestv* / V. I. Uberman. – *Ekolohichna bezpeka: problemy i shliakhy vyrishennia: zb. nauk. statei XIII Mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii (m. Kharkiv, 11–15 veresnia 2017 r.) / UKRNDIEP. – Kh.: Raider, 2017. — S. 384-390.*

© Уберман В. І., 2018

phone: (057) 702-15-94, (057) 706-03-31, e-mail: [vlad.uberman@gmail.com](mailto:vlad.uberman@gmail.com)