БУЦЬКИХ Д. О.,
аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

УДК 349.6:504.4
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.1.19

СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ВОД І ВІДТВОРЕННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ ТА СПОСОБИ ЙОГО ОПТИМІЗАЦІЇ

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел з'ясовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення охорони водних ресурсів в Україні та запропоновано способи його вдосконалення.

Установлено, що нормативний складник організаційно-правового механізму охорони водних ресурсів України складає значна кількість законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які визначають: а) загальні основи охорони й відтворення вод (поверхневих, підземних, морських); б) правила раціонального використання водних ресурсів і практики їх експлуатації; в) правила лімітів забору й використання води і лімітів скиду забруднювальних речовин у водні об'єкти; г) процедури надання дозволів на спеціальне водокористування або відмови в їх видачі; д) порядок розроблення й затвердження нормативів гранично допустимих скидів забруднювальних речовин у водні об'єкти, методик і методичних указівок з установлення технологічних нормативів у цій сфері; е) заходи стратегічно-планувального та програмно-цільового спрямування охорони водних ресурсів; є) правовий статус суб'єктів застосування водоохоронних адміністративно-правових заходів; ж) порядок здійснення водоохоронних контрольно-наглядових заходів; з) заходи адміністративного примусу, у тому числі адміністративної відповідальності за порушення вимог водоохоронного законодавства, а також порядок відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті забруднення, засмічення, вичерпання та інших дій, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоди здоров'ю людей.

Наголошено на необхідності вжиття комплексу заходів адміністративно-правової охорони водних ресурсів, визначальну роль серед яких має її нормативний складник, вдосконалення якого вбачається за рахунок: законодавчого розмежування функцій управління водними ресурсами та надання екосистемних послуг, пов'язаних із використанням водних об'єктів, та їх відповідної охорони; ухвалення окремого Закону України «Про охорону вод (водних об'єктів)», який має стати базисом в організації водоохоронних заходів та забезпеченні вповноваженими суб'єктами охорони вод від забруднення, засмічення і вичерпання.

Ключові слова: *охорона, адміністративно-правова охорона, вода, водні ресурси, водний фонд, навколишнє середовище, адміністративно-правові засоби, публічний контроль, нормативно-правове забезпечення.*

Butskikh D. O. The state of regulatory and legal support for water protection and reproduction of water resources and ways to optimize

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, clarifies the current state of regulatory and legal support for water protection in Ukraine and suggests ways to improve it.

It is established that the normative component of the organizational and legal mechanism of protection of water resources of Ukraine consists of a significant number of legislative and by-laws that define: a) general principles of protection and reproduction of water (surface, groundwater, marine); b) rules of rational use of water resources and practice of their operation; c) rules of limits for intake and use of water and limits for discharge of pollutants into water bodies; d) procedures for issuing permits for special water use or refusing to issue them; e) the procedure for development and approval of standards for maximum permissible discharges of pollutants into water bodies, methods and guidelines for the establishment of technological standards in this area; f) measures of strategic-planning and program-target direction of water resources protection; g) legal status of subjects of application of water protection administrative and legal measures; g) the procedure for implementing water protection control and supervision measures; h) measures of administrative coercion, including administrative liability for violation of water protection legislation, as well as the procedure for compensation for damages caused to the state as a result of pollution, littering, depletion and other actions that may worsen water supply conditions, harm human health.

Emphasis is placed on the need to take a set of measures for administrative and legal protection of water resources, the decisive role among which is, first of all, its regulatory component, the improvement of which is seen through: legislative delimitation of water management and ecosystem services related to water use. projects, and their appropriate protection; adoption of a separate Law of Ukraine "On protection of waters (water bodies)", which should become the basis for the organization of water protection measures and the provision of authorized entities to protect water from pollution, clogging and depletion.

Key words: *protection, administrative and legal protection, water, water resources, water fund, environment, administrative and legal means, public control, normative and legal provision.*

Постановка проблеми. Основу адміністративно-правової охорони водних ресурсів складає нормативно-правове регулювання, що діє в межах публічного адміністрування, зокрема свідомого впливу державних інституцій на діяльність суспільства, його окремих груп, у якому реалізуються суспільні потреби та інтереси, загальнозначущі цілі і воля суспільства.

Саме нормативно-правове регулювання є способом здійснення необхідної організованості фізичних та юридичних осіб, формою впливу на сферу інтересів соціальних груп та індивідів, узгодження цих інтересів між собою і разом із загальними, державними інтересами, пом'якшення і розв'язання суперечностей конфліктів у суспільстві; це дія права, що відображає процес спеціально-юридичного впливу на людську особистість, колективи людей із метою викликати необхідні або бажані дії [1, с. 17].

Правове регулювання є діяльністю з відбору, закріплення в приписах і передачі їх в практику юридичних засобів організації поведінки та діяльності індивіда і людських колективів, впровадження в правову систему спеціальних юридичних механізмів забезпечення належної поведінки.

Створення дієвої та ефективної нормативно-правової бази, спроможної забезпечити в ній правопорядок, є одним із найважливіших засобів реалізації державної політики у сфері

охорони водних ресурсів України. Водночас недоліки та прогалини чинного екологічного законодавства заважають ефективній реалізації громадянами права на користування безпечним навколишнім середовищем, що актуалізує необхідність проведення спеціального дослідження проблем охорони водних ресурсів України з позицій адміністративно-правової науки.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Важливі аспекти забезпечення реалізації екологічної функції держави досліджувалися багатьма відомими правниками. Не є фрагментарними і вітчизняні наукові дослідження адміністративно-правового забезпечення охорони вод та відтворення водних ресурсів і в цьому аспекті слід віддати належне науковим працям Л.П. Коваленко, О.Я. Лазор, Т.В. Григор'євої, О.В. Чорноус, В.М. Присяжного, Н.В. Локтєвої, М.Т. Гаврильціва, О.А. Улютіної, Д.В. Лазаренко, М.В. Шиленка, Л.В. Гбур та інших учених. Попри те що останні мають вагоме теоретико-прикладне значення для розвитку науки адміністративного права, однак проблему підвищення ефективності нормативно-правового забезпечення охорони вод та відтворення водних ресурсів в Україні не вирішують.

Метою статті є характеристика на основі аналізу чинного законодавства наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел сучасного стану нормативно-правового забезпечення охорони водних ресурсів в Україні та способів його вдосконалення.

Результати дослідження. Правове регулювання охорони водних ресурсів від забруднення токсичними речовинами, небезпечними відходами, складними металами та компонентами є невід'ємним складником охорони навколишнього природного середовища загалом. Ідеться про значний нормативний масив, наділений суттєвою специфікою, яка розкриває особливості публічно-правової охорони водних ресурсів, діяльності суб'єктів її забезпечення, застосування відповідних форм і методів тощо.

В основі системи законодавства, спрямованого на охорону водних ресурсів, лежить низка чинників. Системоутворювальнимим серед них є чинник, пов'язаний із досить тісною змістовною та цільовою єдністю регульованих суспільних відносин, під час якої всі види суспільних відносин у межах цієї підсистеми обопільно доповнюють чи обслуговують одна одну [2, с. 22]. На думку В.В. Петрова, в системі природоохоронного законодавства системоутворювальним фактором є екологічні інтереси суспільства, взаємозв'язувальні нормативно-правові акти різних природоохоронних напрямів в органічно єдину правову структуру [3, с. 57]. Одним із таких напрямів є охорона навколишнього середовища від забруднення (зокрема, водних ресурсів). Системі нормативно-правових актів та приписів у цій сфері притаманний специфічний системоутворювальний чинник, виражений предметом правового регулювання, − суспільними відносинами, зумовленими видом негативного впливу на навколишнє середовище.

Система нормативних актів у сфері охорони водних ресурсів від забруднення належить до складних систем. Одним із її виявів як складної системи є можливість групування елементів системи за різними підставами, що відповідають характеру об'єктивно наявних між цими елементами різних зв'язків. Під час застосування диференційованого підходу до правового регулювання такі групування нормативних актів та відповідних приписів у досліджуваній сфері складаються та об'єктивно існують у системі природоохоронного законодавства

Інтерес до виділення та наукового аналізу подібних груп зумовлений практичними потребами суспільства у вирішенні певних екологічних та інших проблем. Групування юридичних актів та приписів за певних підстав у межах галузі законодавства (як підхід до наукового аналізу) дозволяє глибше оцінити ступінь досконалості правового регулювання конкретних відносин та правозастосовної діяльності, виявити прогалини та недоліки, а також запропонувати заходи щодо їх усунення. Тому важливим досягненням у розвитку юридичної науки і практики у сфері охорони навколишнього середовища від забруднення та нераціонального використання є підхід до оцінки законодавства в цій сфері як системи.

Такий підхід стає можливим завдяки розвитку знань про єдність самої природи, діалектичного взаємозв'язку і взаємозалежності суспільства та природи, досягненням юридичної науки в обґрунтуванні необхідності інтегрованого підходу до охорони навколишнього середовища, а також розвитку інтеграційних тенденцій у правовому регулюванні в цій сфері під впливом потреб практики і наукових досягнень у праві.

Для аналізу і системи, і структури законодавства принциповим є питання про їх первинний структурний елемент. Здається, що елементарною структурною одиницею системи законодавства є нормативний припис, а не нормативно-правовий акт, до того ж такий підхід вже реалізується в чинному водоохоронному законодавстві та правозастосовній екологічній практиці. Так, наприклад, Глава 8 Водного кодексу України присвячена нормуванню в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, завданням якого у цій сфері є забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки вод за допомогою встановлення вимог до об'єктів, що підлягають нормуванню.

Відповідно до статті 35 Водного кодексу України в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів встановлюються такі нормативи:

1) нормативи екологічної безпеки водокористування;
2) екологічний норматив якості води масивів поверхневих та підземних вод;
3) нормативи гранично допустимого скидання забруднювальних речовин;
4) галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти;
5) технологічні нормативи використання води.

Основними елементами системи нормативно-правового регулювання у сфері водоохорони є норми права, які містяться в нормативних актах (відповідних джерелах). Вони закріплені безпосередньо в Конституції України, законодавчих актах, постановах уряду, нормативних наказах, інших нормативних актах державних структур, а також у рішеннях місцевих рад та їхніх виконавчих органів. До них належать не тільки нормативні акти, а й затверджені кодекси, статути, правила тощо, що регулюють управлінську діяльність [4, с. 41–43].

Система водоохоронного законодавства побудована за ієрархічним принципом (юридичною силою нормативно-правових актів). Відповідно до загальної теорії права одним зі значних структурних утворень у системі нормативних актів може бути названа вертикальна (ієрархічна) структура, зумовлена відмінностями в правовій силі актів, що видаються різними нормотворчими суб'єктами.

Формування ієрархічної структури водоохоронного законодавства зумовлено декількома чинниками. По-перше, тим, що нормативно-правові акти ухвалюються державними органами, розташованими на різних адміністративних рівнях та уповноваженими вирішувати різні державні задачі. По-друге, ці акти мають різну правову форму та мають різну юридичну силу. З огляду на це, система нормативно-правових актів у сфері охорони водних ресурсів включає нормативні акти вищих органів державної влади, вищих виконавчих та розпорядчих органів, акти державних водоохоронних органів, відомчі нормативні акти, а також правові акти місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

На відміну від інших норм норми адміністративного права спрямовані на організацію, впорядкування та вдосконалення відносин у сфері управління. За допомогою адміністративно-правових норм визначаються правове становище і компетенція більшості органів виконавчої влади, органів управління, регламентується їх діяльність, її форми і методи, порядок взаємовідносин з іншими суб'єктами управління [5, с. 44].

Саме адміністративне законодавство містить норми, за допомогою яких забезпечується охорона (захист) адміністративно-правових відносин від можливих порушень. Охоронні норми наказують утримуватися від протиправних діянь, безпосередньо регулюють відносини, що виникають у зв'язку з дезорганізацією або порушенням адміністративно-правової системи, відносини, пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу. Крім того, адміністративно-правовими нормами нерідко захищаються суспільні відносини, регульовані іншими галузями права [5]. Так, до речі, чинним законодавством передбачено

адміністративну відповідальність за порушення правил охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Центральне місце в ієрархічній структурі водоохоронного законодавства все ж таки займає закон, який у правовій державі повинен мати низку особливостей. По-перше, він повинен дійсно відображати і захищати інтереси всього народу, а не тільки тих людей, які його готували. По-друге, закон має стати розгорнутим та достатньо детальним. Завдяки цьому буде забезпечено збільшення питомої ваги законодавчого регулювання в регламентації суспільних відносин у всіх сферах, включно з охороною водних ресурсів від забруднення.

Перш ніж звернутися до Водного кодексу України, як важливого водоохоронного правового акта, що безпосередньо закріплює основоположні засади їх реалізації відповідними суб'єктами, слід згадати основний закон у сфері забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування та відтворення природних ресурсів «Про охорону навколишнього природного середовища». Останнім фактично закладено основи не лише розвитку природоохоронної галузі з урахуванням мінливих політичних, екологічних, економічних, соціальних умов розвитку суспільства і держави на сучасному етапі, а й безпосередньо підвалини застосування охоронних заходів публічно-правового та приватноправового характеру. На відміну від нормативних положень радянських екологічних природоохоронних законів значення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» полягає в тому, що в ньому уточнюється перелік об'єктів охорони навколишнього середовища (серед яких і водні ресурси), встановлено караність за негативний вплив на навколишнє середовище, встановлено норми щодо спостереження, прогнозування, обліку та інформування в галузі навколишнього природного середовища, а також стандартизації і нормування, визначено заходи щодо забезпечення екологічної безпеки тощо [6]. Ще однією новацією на користь названого вище закону є й те, що він започаткував кодифікаційний процес у зазначеній сфері для незалежності України, створив юридичну основу для розвитку окремих інститутів і навіть галузей екологічного законодавства (наприклад, інституту екологічних прав громадян, про екологічну експертизу, екологічне нормування і стандартизацію, економічний механізм, галузі права екологічної безпеки тощо) [7].

Втім у воохоронній сфері основним нормативно-правовим актом слід уважати все ж таки Водний кодекс України, який у комплексі із заходами організаційного, правового, економічного і виховного впливу сприятиме формуванню водно-екологічного правопорядку і забезпеченню екологічної безпеки населення України, а також більш ефективному, науково обґрунтованому використанню вод та їх охороні від забруднення, засмічення та вичерпання [8].

Основні положення водоохоронного законодавства розвинуто в нормативно-правових актах різної юридичної сили, безпосередньо чи опосередковано присвячених адміністративно-правовій охороні водних ресурсів.

Як бачимо, нормативні засади охорони водних ресурсів становить значний масив нормативно-правових джерел різної юридичної сили та цільового спрямування.

На думку деяких учених, нормативні засади охорони водних ресурсів повинні складатися з декількох блоків юридичних норм, які утворюють відповідний адміністративно-правових режим щодо використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів, серед яких є правові норми, що:

1) виключають деякі райони з районів розробки ресурсів або різко обмежують комерційну діяльність у позначених районах;

2) регламентують порядок розподілу ресурсів, зокрема розпорядчих, де ресурси можуть вилучатись, те, хто може їх використовувати, а також норми про зонування, що орієнтують землевласників, як вони можуть використовувати свої земельні ділянки;

3) визначають процес вилучення ресурсів, зокрема ті норми, які передбачають, як вилучати ресурси з природного середовища і як попередити руйнівний характер процесу вилучення ресурсів;

4) регулюють процес переробки ресурсів і виробництва продукції [9, с. 27].

Таким чином, з огляду на вищевикладене, нормативний складник організаційно-правового механізму охорони водних ресурсів України складає значна кількість законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які визначають: а) загальні основи охорони й відтворення вод (поверхневих, підземних, морських); б) правила раціонального використання водних ресурсів і практики їх експлуатації; в) правила лімітів забору й використання води і лімітів скиду забруднювальних речовин у водні об'єкти; г) процедури надання дозволів на спеціальне водокористування або відмови в їх видачі; д) порядок розроблення й затвердження нормативів гранично допустимих скидів забруднювальних речовин у водні об'єкти, методик і методичних указівок з установлення технологічних нормативів у цій сфері; е) заходи стратегічно-планувального та програмно-цільового спрямування охорони водних ресурсів; є) правовий статус суб'єктів застосування водоохоронних адміністративно-правових заходів; ж) порядок здійснення водоохоронних контрольно-наглядових заходів; з) заходи адміністративного примусу, у тому числі адміністративної відповідальності за порушення вимог водоохоронного законодавства, а також порядок відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті забруднення, засмічення, вичерпання та інших дій, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоди здоров'ю людей.

Висновки. Зважаючи на величезний масив правил, норм і стандартів, що регулюють водні відносини, законодавство у сфері охорони водних ресурсів важко назвати досконалим, свідченням чого є значна забрудненість водних ресурсів країни. Близько половини населення України змушене використовувати питну воду, яка не відповідає в тій чи іншій мірі гігієнічним вимогам за декількома показниками і нерідко становить загрозу для здоров'я. Нині простежується тенденція до зниження санітарної надійності підземних джерел централізованого господарського водопостачання. Підвищений рівень бактеріального забруднення питної води зумовлює зростання кількості спалахів гострих кишкових інфекційних захворювань. Усе це зайвий раз переконує в необхідності вжиття комплексу заходів адміністративно-правової охорони водних ресурсів, визначальну роль серед яких, насамперед, має її нормативний складник, удосконалення якого вбачається за рахунок:

по-перше, законодавчого розмежування функцій управління водними ресурсами та надання екосистемних послуг, пов'язаних із використанням водних об'єктів, та їх відповідної охорони;

по-друге, ухвалення окремого Закону України «Про охорону вод (водних об'єктів)», який має стати базисом в організації водоохоронних заходів та забезпеченні уповноваженими суб'єктами охорони вод від забруднення, засмічення і вичерпання;

по-третє, забезпечення стратегічного планування та цільового прогнозування не лише сталого управління водними ресурсами за басейновим принципом, а й реалізації відповідних заходів адміністративно-правової охорони цього природного компонента, заснованого на комплексному аналізі й довгостроковому прогнозі правових, економічних, соціальних і екологічних чинників водокористування та водоохорони, що сприятимуть збереженню й відновленню водних екосистем, управлінню ризиками природного і техногенного характеру;

по-четверте, забезпечення системності законодавчого регулювання відповідних суспільних відносин, зокрема юридично коректніше вирішувати загальні питання діяльності охорони водних ресурсів у межах одного законодавчого акта, а в спеціальних законах визначати особливості такої діяльності за окремими напрямами в разі такої необхідності.

Визнаючи важливість адміністративно-правових приписів в охороні водних ресурсів, неправильним здається, з одного боку, перебільшувати їх роль, тим більше представляти її як виключну, а з іншого − недооцінювати роль і значення приписів інших галузей законодавства. Лише на основі збалансованого, комплексного і внутрішньо узгодженого правового регулювання всього комплексу виникаючих суспільних відносин щодо охорони водних ресурсів за участі всіх галузей законодавства можливе розв'язання окресленої проблеми.

Список використаних джерел:

1. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления : курс лекций. Ростов-на-Дону : Тесса ; МАРТ, 2000. 455 с.
2. Система советского законодательтсва / отв. ред. И.С. Самощенко. Москва : Юрид. лит., 1980. 328 с.
3. Экология и право / Петров В.В. Москва : Юрид. лит., 1981. 224 с.
4. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Коренев А.П. Административное право России : учеб. для образоват. учреждений высш. проф. образования по спец. 0211 – юриспруденция : в 3 ч. ; Моск. юрид. ин-т МВД России. 2-е изд., с изм. и доп. Москва : [Щит-М], 1998. Ч. 1. 280 с.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
7. Андрейцев В.І. Удосконалення екологічного законодавства: концептуальні засади URL: https://core.ac.uk/download/pdf/132412473.pdf
8. Водний кодекс України : ухвалено 6 черв. 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
9. Здоровцева А.А. Административно-правовой режим водных объектов : дис. … канд. юрид. наук / спец. 12.00.14. Хабаровск, 2002. 122 с.