

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

Буцьких Дмитро Олександрович



УДК 342.951:349.6

ДИСЕРТАЦІЯ

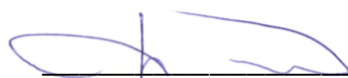
**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ВОДНИХ РЕСУРСІВ
УКРАЇНИ**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 Д.О. Буцьких

Науковий керівник –
Опацький Роман Миколайович,
доктор юридичних наук,
доцент

Дніпро – 2023

АНОТАЦІЯ

Буцьких Д.О. Адміністративно-правова охорона водних ресурсів України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2023.

Дисертацію присвячено аналізу існуючих наукових підходів, законодавства України і практики його реалізації з метою узагальнення та розв’язання наукового завдання, пов’язаного із формуванням цілісного та системного розуміння забезпечення безпеки водних ресурсів України засобами адміністративного права.

З’ясовано сутність адміністративно-правової охорони водних ресурсів, яку визначено як врегульований переважно нормами адміністративного права особливий вид природоохоронної діяльності держави, який передбачає цілеспрямовану активну публічно-правову форму запобігання та реагування держави в особі спеціально уповноважених органів та інституцій громадянського суспільства на адміністративні правопорушення водного законодавства, впливу на процеси водокористування, відтворення та збереження водних ресурсів з метою забезпечення сталого і екологічно збалансованого розвитку водоресурсного потенціалу країни.

Безпеку водних ресурсів запропоновано розглядати як невід’ємну складову екологічної безпеки держави та такий стан водно-ресурсної сфери країни, ключові параметри якого здатні задовольнити потреби населення та економіки в необхідних ресурсах і відповідати системі національних пріоритетів у координатах екологічних інтересів та загроз, основними з яких визнано: високий рівень водоемності і забруднення, зношеність устаткування в системах водопостачання та водовідведення, недостатня енергозабезпеченість їх функціонування, а також обмежена природна водозабезпеченість територій, де розміщені найбільші споживачі води.

Доведено, що підтримання належного режиму законності у сфері використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів можливе лише застосуванням комплексу заходів, серед яких: додаткові заборони та зобов'язання, що передбачає превентивний контроль за їх виконанням; спеціальні адміністративні заходи, спрямовані на встановлення і підтримання режимних правил - державний моніторинг вод, оцінка впливу на довкілля, державний облік вод та водокористування, реєстраційні заходи, ліцензування тощо; дозвільно-ліцензійні заходи, що передбачають видачу дозволів на спеціальне водокористування, анулювання, здійснення переоформлення та видачу дублікатів дозволів на проведення робіт на землях водного фонду; видачу дозволів на спеціальне водокористування водних об'єктів у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи та ін.; система публічного контролю і нагляду за додержанням фізичними та юридичними особами вимог водного законодавства; організаційно-технічне забезпечення встановлених режимних правил, що дозволяє ефективно попереджати, виявляти і припиняти відповідні порушення водного законодавства, і т.д.

Встановлено, що адміністративно-правова охорона водних ресурсів має специфічні, лише їй притаманні риси, зокрема: будується на основі правил, норм і стандартів не лише національного водного законодавства, але й міжнародних регуляторів, у тому числі так званого «м'якого» водного права; здійснюється як загальними, так і спеціально уповноваженими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування; передбачає ведення державного обліку водокористування та державного водного кадастру; передбачає здійснення паспортизації річок і джерел питного водопостачання; здійснюється через встановлення водоохоронних зон, виділення земельних ділянок під прибережні захисні смуги, встановлення смуг відведення з особливим режимом користування, встановлення берегових смуг водних шляхів, зон санітарної охорони; передбачає пряму заборону на проектування і

будівництво прямоточних систем водопостачання промислових підприємств, на введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, що впливають на стан вод, скидання у водні об'єкти відходів і сміття та ін.; має як запобіжний, так і карально-примусовий характер впливу на суспільні відносини у сфері раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів тощо.

Підкреслено важливість адміністративно-правової охорони водних ресурсів, що зумовлено необхідністю: забезпечення водної безпеки як невід'ємної складової екологічної безпеки держави в цілому; здійснення цілеспрямованої і ефективної діяльності щодо задоволення потреб населення і галузей економіки у воді, збереження, раціонального використання і охорони вод, запобігання їх шкідливій дії; своєчасного виявлення негативних процесів, що впливають на якість вод і стан водних об'єктів; забезпечення додержання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства шляхом здійснення публічного контролю та нагляду; адаптації водного законодавства України до вимог ЄС, що пояснюється ще й специфікою водних питань та процесів, що мають безпосереднє відношення й до України, серед яких явища транскордонності, транзитний фактор, наявність міжнародних річкових басейнів; застосування заходів державного примусу, в тому числі адміністративної відповідальності, до порушників водного законодавства; запобігання шкідливим діям вод та аваріям на водних об'єктах і ліквідації їх наслідків.

Запропоновано концептуальний підхід до законодавчого регулювання водних відносин, що передбачатиме: 1) законодавче розмежування функцій управління водними ресурсами та надання екосистемних послуг, пов'язаних з використанням водних об'єктів, та їх відповідної охорони; 2) прийняття у зв'язку із цим окремого Закону України «Про охорону вод (водних об'єктів)», який має стати базисом в організації водоохоронних заходів та забезпечення уповноваженими суб'єктами охорони вод від забруднення, засмічення і вичерпання; 3) створення відповідної організаційної водоохоронної структури

за європейською моделлю та кращими світовими практиками, що у свою чергу повинно сприяти забезпеченню водної безпеки держави, як обов'язкової передумови її сталого розвитку, шляхом вироблення правових, інституційних та економічних механізмів;

Здійснено характеристику суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів в Україні, яка представлена у вигляді системи органів публічного адміністрування різної компетенції та функціонального спрямування, поділити які запропоновано на суб'єктів: загальної (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), міжгалузевої (Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій), галузевої (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України), функціональної (Державна екологічна інспекція України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України), консультативно-дорадчої (басейнові ради) та громадсько-самоврядної (громадські організації еколого-охоронного спрямування) компетенції.

Удосконалено наукові підходи щодо характеристики публічного контролю у сфері правової охорони водних ресурсів, а саме: 1) основними напрямками його є державний, громадський та виробничий контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів; 2) предмет такого контролю складає діяльність підконтрольних суб'єктів за фактичним виконанням водного законодавства, підзаконних нормативно-правових актів, інструкцій, правил, нормативів і стандартів з охорони водних ресурсів, а також кількісні та якісні результати цієї діяльності, доцільність вибору засобів і способів виконання ними своїх водоохоронних обов'язків; 3) завдання контролю полягають в забезпеченні додержання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства, дотримання встановленого законодавством порядку регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження, науково обгрунтованого, раціонального використання вод для

потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

Обґрунтовано необхідність удосконалення адміністративно-деліктних норм у сфері охорони водних ресурсів, зокрема шляхом: 1) встановлення адміністративної відповідальності за: а) перевищення нормативів гранично допустимих концентрацій шкідливих сполук, що забруднюють воду; б) порушення природних умов поверхневого стоку під час будівництва і експлуатації автошляхів, залізниць та інших інженерних комунікацій; в) незаконне створення систем скидання зворотних вод у водні об'єкти, міську каналізацію або зливову каналізацію та незаконне скидання зворотних вод; г) допущення наднормативних, аварійних і залпових скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти; д) відмову від надання (приховування) проектної документації та висновків щодо якості проектів підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан вод, а також актів і висновків комісій, які приймали об'єкт в експлуатацію; е) порушення строків внесення зборів за використання природних ресурсів та за забруднення навколишнього природного середовища; ж) порушення правил експлуатації на водних об'єктах водозабірних споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням; 2) встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення вимог водоохоронного законодавства; 3) усунення дисбалансу між фактичним розміром заподіяної навколишньому природному середовищу шкоди та сумою існуючих штрафів.

Уточнено характерні ознаки адміністративно-правових заходів, що застосовуються у сфері охорони водних ресурсів, серед яких: а) обов'язкова врегульованість нормами права, переважно адміністративного; б) спрямованість на створення необхідного адміністративно-правового режиму охорони водних ресурсів; в) застосованість законодавчо визначеною системою

суб'єктів публічного адміністрування водоохоронною сферою; г) регулятивний вплив на водоохоронні правовідносини з метою їх створення, зміни або припинення; д) спрямованість не лише на припинення адміністративних правопорушень, але й їх недопущення та запобігання скоєнню у подальшому; е) можливість застосування як до фізичних, так і юридичних осіб - водокористувачів; можливість мати як примусовий, так і не примусовий характер; ж) спрямованість на досягнення мети природоохоронної діяльності через моральний, організаційно-правовий, майновий, особистісний вплив на учасників суспільних відносин, які виникають у зазначеній сфері, підтримання належного стану захищеності об'єктів екологічної сфери від антропогенних і природних загроз, попередження і припинення водних правопорушень, притягнення винних до адміністративної відповідальності, а також виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

Розглянуто світовий досвід адміністративно-правової охорони водних ресурсів, а також міжнародні стандарти регулювання водоохоронних заходів, що дозволило обґрунтувати можливості його адаптації для України, шляхом: по-перше, імплементації європейського екологічного законодавства та зобов'язання щодо запровадження «водних» екологічних вимог відповідно до чинних у країнах ЄС та світу; по-друге, відмови від адміністративно-командного підходу управління на користь приватизаційного з басейновою інтегрованою формою організації охорони водних ресурсів; по-третє, апроксимації Директиви 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (в частині інтегрованого запобігання та контролю забруднення водних ресурсів); по-четверте, створення відповідної організаційної водоохоронної структури за європейською моделлю та кращими світовими практиками, що у свою чергу повинно сприяти забезпеченню водної безпеки держави, як обов'язкової передумови її сталого розвитку, шляхом вироблення правових, інституційних та економічних механізмів; по-п'яте, обов'язкове делегування значних повноважень з охорони та використання водних ресурсів органам місцевого самоврядування; по-

шосте, широке залучення громадськості як в контролі, так і в плануванні та здійсненні управління водними ресурсами певної адміністративно-територіальної одиниці; по-сьоме, обов'язкове врахування інтересів місцевої громади; по-восьме, забезпечення реалізації послідовних програмно-цільових заходів охорони цього природного компоненту.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правові засоби, адміністративно-правова охорона, безпека, безпека водних ресурсів, екологічна безпека, забруднення, охорона навколишнього середовища, публічний контроль.

SUMMARY

Butskykh D.O. Administrative and legal protection of water resources of Ukraine. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 - Law. Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, 2023.

The dissertation is devoted to the analysis of existing scientific approaches, the legislation of Ukraine and the practice of its implementation in order to generalize and solve the scientific task related to the formation of a holistic and systematic understanding of ensuring the security of water resources of Ukraine by means of administrative law.

The essence of the administrative-legal protection of water resources is clarified, which is defined as a special type of environmental protection activity of the state regulated mainly by the norms of administrative law, which provides for a purposeful active public-legal form of prevention and response of the state in the form of specially authorized bodies and institutions of civil society to administrative offenses of water legislation, influence on the processes of water use, reproduction and preservation of water resources in order to ensure sustainable and ecologically balanced development of the country's water resource potential.

It is proposed to consider the security of water resources as an integral component of the ecological security of the state and such a state of the country's water resource sphere, the key parameters of which are able to satisfy the needs of the population and the economy in the necessary resources and correspond to the system of national priorities in the coordinates of ecological interests and threats, the main ones of which are recognized as: high the level of water capacity and pollution, wear and tear of equipment in water supply and drainage systems, insufficient energy security for their operation, as well as limited natural water supply of the territories where the largest water consumers are located.

It has been proven that maintaining the proper regime of legality in the field of water use, protection and reproduction of water resources is possible only by applying a set of measures, including: additional prohibitions and obligations, which provide for preventive control over their implementation; special administrative measures aimed at establishing and maintaining regulatory rules - state water monitoring, environmental impact assessment, state accounting of water and water use, registration measures, licensing, etc.; permit-licensing measures that provide for the issuance of permits for special water use, cancellation, reissue and issuance of duplicate permits for works on the lands of the water fund; issuing permits for special water use of water bodies in the exclusion zone and the zone of unconditional (mandatory) resettlement of the territory that has undergone radioactive contamination as a result of the Chernobyl disaster, etc.; a system of public control and supervision of compliance by individuals and legal entities with the requirements of water legislation; organizational and technical support of established regime rules, which allows effective prevention, detection and termination of relevant violations of water legislation, etc.

It was established that the administrative-legal protection of water resources has specific, unique features, in particular: it is built on the basis of rules, norms and standards not only of national water legislation, but also of international regulators, including the so-called "soft" water law; carried out by both general and specially authorized bodies of executive power, as well as local self-government bodies;

provides for the maintenance of state records of water use and the state water cadastre; provides for certification of rivers and sources of drinking water supply; is carried out through the establishment of water protection zones, the allocation of land plots for coastal protection strips, the establishment of diversion strips with a special mode of use, the establishment of coastal strips of waterways, sanitary protection zones; provides for a direct ban on the design and construction of direct-flow water supply systems for industrial enterprises, on the commissioning of enterprises, structures and other objects that affect the state of water, dumping of waste and garbage into water bodies, etc.; has both a preventive and a punitive and coercive nature of influence on social relations in the sphere of rational use and protection of water and reproduction of water resources, etc.

The importance of administrative and legal protection of water resources is emphasized, which is due to the necessity of: ensuring water security as an integral component of the ecological security of the state as a whole; implementation of purposeful and effective activities to meet the needs of the population and economic sectors in water, conservation, rational use and protection of water, prevention of their harmful effects; timely detection of negative processes affecting the quality of water and the state of water bodies; ensuring compliance by all legal entities and individuals with the requirements of water legislation by means of public control and supervision; adaptation of the water legislation of Ukraine to the requirements of the EU, which is also explained by the specificity of water issues and processes that are directly related to Ukraine, including cross-border phenomena, the transit factor, the presence of international river basins; application of measures of state coercion, including administrative liability, to violators of water legislation; prevention of harmful effects of water and accidents on water bodies and elimination of their consequences.

A conceptual approach to the legislative regulation of water relations is proposed, which will include: 1) legislative demarcation of the functions of water resources management and the provision of ecosystem services related to the use of water bodies and their respective protection; 2) in connection with this, the adoption

of a separate Law of Ukraine "On the Protection of Water (Water Bodies)", which should become the basis for the organization of water protection measures and the provision of water protection against pollution, clogging and depletion by authorized entities; 3) creation of an appropriate organizational water protection structure based on the European model and best global practices, which in turn should contribute to ensuring the water security of the state, as a necessary prerequisite for its sustainable development, through the development of legal, institutional and economic mechanisms;

A characterization of the subjects of administrative and legal protection of water resources in Ukraine was carried out, which is presented in the form of a system of public administration bodies of various competences and functional direction, which are proposed to be divided into subjects: general (the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, local bodies of the executive authorities and local self-government bodies), inter-sectoral (Ministry of Internal Affairs of Ukraine, National Police of Ukraine, State Emergency Service of Ukraine), sectoral (Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine), functional (State Ecological Inspection of Ukraine, State Water Resources Agency of Ukraine, State Service of Geology and Subsoil of Ukraine), consultative and advisory (basin councils) and public self-governing (public organizations of environmental protection) competence.

Scientific approaches to the characteristics of public control in the field of legal protection of water resources have been improved, namely: 1) its main directions are state, public and industrial control over the use and protection of water and reproduction of water resources; 2) the subject of such control is the activity of controlled subjects in the actual implementation of water legislation, subordinate legal acts, instructions, rules, regulations and standards for the protection of water resources, as well as the quantitative and qualitative results of this activity, the expediency of choosing the means and methods of their implementation water protection duties; 3) the tasks of control are to ensure compliance by all legal entities and individuals with the requirements of water legislation, compliance with the

procedure established by legislation for the regulation of legal relations in order to ensure the preservation, scientifically based, rational use of water for the needs of the population and economic sectors, reproduction of water resources, protection of water from pollution, clogging and depletion, prevention of harmful effects of water and elimination of their consequences, improvement of the condition of water bodies, as well as protection of the rights of enterprises, institutions, organizations and citizens to use water.

The need to improve the administrative-delict norms in the field of water resources protection is substantiated, in particular by: 1) establishing administrative responsibility for: a) exceeding the norms of maximum permissible concentrations of harmful compounds that pollute water; b) violation of the natural conditions of surface runoff during the construction and operation of highways, railways and other engineering communications; c) illegal creation of return water discharge systems into water bodies, city sewers or storm sewers and illegal return water discharge; d) allowing excessive, emergency and volley discharges of polluting substances into water bodies; e) refusal to provide (conceal) project documentation and conclusions regarding the quality of projects of enterprises, structures and other objects that may affect the state of water, as well as acts and conclusions of the commissions that accepted the object into operation; f) violation of the terms of payment of fees for the use of natural resources and for pollution of the natural environment; g) violation of the rules of operation on water bodies of water intake structures that are not equipped with fish protection equipment; 2) establishment of administrative liability of legal entities for violation of requirements of water protection legislation; 3) elimination of the imbalance between the actual amount of environmental damage and the amount of existing fines.

The characteristic features of administrative and legal measures applied in the sphere of water resources protection are specified, including: a) mandatory regulation by legal norms, mainly administrative; b) focus on creating the necessary administrative and legal regime for the protection of water resources; c) applicability of the legally defined system of public administration entities to the water protection

sphere; d) regulatory influence on water protection legal relations for the purpose of their creation, change or termination; e) focus not only on the termination of administrative offenses, but also on their prevention and prevention of their commission in the future; f) the possibility of application to both physical and legal entities - water users; the possibility to have both coercive and non-coercive character; g) focus on achieving the goal of nature protection activities through moral, organizational, legal, property, and personal influence on the participants of social relations that arise in the specified sphere, maintenance of the proper state of protection of objects of the ecological sphere from anthropogenic and natural threats, prevention and termination of water offenses , bringing the guilty to administrative responsibility, as well as identifying and eliminating the causes and conditions that contribute to their commission.

The world experience of administrative and legal protection of water resources was considered, as well as international standards for the regulation of water protection measures, which made it possible to substantiate the possibilities of its adaptation for Ukraine, by: first, the implementation of European environmental legislation and the obligation to introduce "water" environmental requirements in accordance with valid in EU countries and the world; secondly, abandoning the administrative-command approach of management in favor of privatization with a basin-integrated form of organization of water resources protection; thirdly, approximations of Directive 2010/75/EC of the European Parliament and the Council of November 24, 2010 on industrial emissions (in terms of integrated prevention and control of water pollution); fourth, the creation of an appropriate organizational water protection structure based on the European model and the best global practices, which in turn should contribute to ensuring the water security of the state, as a mandatory prerequisite for its sustainable development, by developing legal, institutional and economic mechanisms; fifth, mandatory delegation of significant powers for the protection and use of water resources to local self-government bodies; sixth, broad involvement of the public in both control and planning and implementation of water resources management of a certain administrative-territorial

unit; seventh, mandatory consideration of the interests of the local community; eighth, ensuring the implementation of consistent program-targeted measures for the protection of this natural component.

Key words: administrative responsibility, administrative-legal support, administrative-legal means, administrative-legal protection, safety, safety of water resources, environmental safety, pollution, environmental protection, public control.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Буцьких Д.О. Сутність та значення інституту адміністративно-правової охорони водних ресурсів у реалізації екологічної функції держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2. С. 174-180.

2. Буцьких Д.О. Місце та роль публічного контролю в механізмі адміністративно-правового забезпечення охорони вод та відтворення водних ресурсів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 4. С. 203-208.

3. Буцьких Д.О. Напрями оптимізації адміністративно-правової охорони водних ресурсів з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду. *European political and law discourse*. Volume 9. Issue 1. 2022. С. 74-79.

4. Буцьких Д.О. Стан нормативно-правового забезпечення охорони вод і відтворення водних ресурсів та способи його оптимізації. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 134-140.

5. Буцьких Д.О. Адміністративна відповідальність у галузі охорони та відтворення водних ресурсів: правова природа та шляхи підвищення ефективності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 231-234.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Буцьких Д. О. Принципи адміністративно-правової охорони водних

ресурсів. *Актуальні питання адміністративного права та процесу*: матеріали всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (м. Маріуполь, 03 грудня 2021 року). Маріуполь, 2021. С. 73-76.

7. Буцьких Д.О. Необхідність і завдання формування та реалізації державної політики сталого водокористування та правової охорони водних ресурсів / *Матеріали VI Всеукраїнської конференції молодих вчених* (м. Маріуполь, 27.11.2020 р.). Маріуполь: ДЮІ МВС України, 2020. С. 25-28.

8. Буцьких Д.О. Шляхи вдосконалення державного регулювання сталого водокористування та правової охорони водних ресурсів / *Напрямки реформування публічного та приватного права в Україні*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 26 березня 2021 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2021. С. 113-115.

9. Буцьких Д.О. Особливості адміністративної відповідальності за порушення правил охорони вод та відтворення водних ресурсів / *Міжнародні та національні аспекти вдосконалення правоохоронної та судово-експертної діяльності в умовах глобалізації*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Херсон, 26 листопада 2021 р.) / за ред. д. ю.н. Шкути О.О. Одеса: Одеський державний університет внутрішніх справ, 2021. С. 165-168.

10. Буцьких Д.О. Значення адміністративно-правової охорони в забезпеченні водних ресурсів України / *Міжнародна та національна безпека* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Дніпро, ДДУВС, 11.03.2022 року). Дніпро, 2022. С. 269-271.

ЗМІСТ

ВСТУП	18
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ	30
1.1. Водні ресурси як об’єкт адміністративно-правової охорони.....	30
1.2. Поняття, сутність, значення та особливості адміністративно-правової охорони водних ресурсів	44
1.3. Зарубіжний досвід та міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони водних ресурсів	58
Висновки до Розділу 1	79
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ	83
2.1. Нормативні засади охорони водних ресурсів України	83
2.2. Суб’єкти адміністративно-правової охорони водних ресурсів України, їх компетенція та взаємодія.....	108
2.3. Адміністративно-правові заходи забезпечення охорони водних ресурсів України.....	126
Висновки до Розділу 2	144
РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОХОРОНИ ВОД ТА ВІДТВОРЕННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ	147
3.1. Публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів	147

3.2. Адміністративна відповідальність за порушення водного законодавства як захід підвищення ефективності охорони вод та відтворення водних ресурсів	164
Висновки до Розділу 3.....	184
ВИСНОВКИ.....	187
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	195
ДОДАТКИ.....	220

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Обов'язковою умовою сталого економічного та соціального розвитку України є охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини. Кінець ХХ ст. ознаменувався тим, що внаслідок науково-технічної революції і урбанізації нашої планети навколишнє середовище неухильно погіршується в результаті антропогенної діяльності, яка піддає його щораз більшій дії фізичних, хімічних і біологічних навантажень, у тому числі через радіоактивне, хімічне та фізичне забруднення водного середовища країни.

Як елемент навколишнього природного середовища, що перебуває у тісному взаємозв'язку з іншими його складовими, водні ресурси є головним фактором життєзабезпечення населення. В той же час сучасний стан водного фонду України характеризується значним забрудненням зі сторони діяльності людини. Підтвердженням складної ситуації у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів є результати соціологічного дослідження, згідно якого лише 42,3% оцінюють сучасний стан охорони водних ресурсів України як «задовільний». Серед актуальних проблем у сфері водних ресурсів України спостерігаються: низький рівень забезпечення законності й правопорядку під час використання та охорони вод (82,6%); не корельованість рівня адміністративної відповідальності з серйозністю правопорушень, які посягають на відносини охорони водних об'єктів (77,9%); на надмірне антропогенне навантаження на водні об'єкти (71,6%); відсутність ефективного моніторингу екологічного стану водних ресурсів України (69,1%); відсутність чи дефіцит фінансових та матеріальних ресурсів, необхідних для вирішення завдань у сфері охорони водних ресурсів (66,1%); неефективне застосування функцій екологічного контролю (65,2%); застарілі екологічні нормативи і стандарти, які не відповідають сучасним умовам існування водних екосистем (60,6%); низький рівень державного контролю у сфері використання та

охорони водних ресурсів (56,8%); відсутність політичної волі чи зацікавленості у сфері охорони водних ресурсів України (54,4%); недостатня зацікавленість громадянського суспільства у вирішенні проблем охорони водних ресурсів (43,5%); негативний вплив господарської діяльності на стан водних ресурсів України (40,5%); вкрай поганий стан екологічної безпеки водних ресурсів (38,4%); недостатня ефективність поєднання застосування цивільно-правової та адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони водних ресурсів (34,5%); недосконалість економічного механізму і системи управління водокористуванням та охороною вод (12,4%) тощо.

З огляду на це стає очевидною актуальність охорони водних ресурсів України правовими методами, серед яких (разом із кримінально-правовими та цивільно-правовими методами) на особливу увагу заслуговують адміністративно-правові. Згадане питання залишається одним з малодосліджених в українській адміністративно-правовій науці.

Проблеми адміністративно-правової охорони водних ресурсів вивчалися лише вузькофрагментарно, в основному в роботах із суміжною тематикою (В.Б. Авер'янова, А.С. Васильєва, Ю.П. Битяка, Л.В. Ковалюк, В.І. Курило, І.Л. Бородіна, В.Ф. Опришка, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи та ін.), або суто вченими-екологами. Останнім часом з позицій науки адміністративного права в Україні було виконано ряд наукових досліджень, присвячених різним аспектам охорони навколишнього природного середовища, серед яких доречно згадати дисертаційні роботи Л.П. Коваленко «Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища» (Харків, 2003), О.Я. Лазор «Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні» (Київ, 2004), Т.В. Григор'євої «Правове регулювання використання й охорони водних живих ресурсів» (Харків, 2004), О.В. Черноус «Правове регулювання використання та охорони природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України» (Київ, 2006), В.М. Присяжного «Кримінальна відповідальність за забруднення, засмічення та виснаження водних об'єктів» (Київ, 2006), Н.В. Локтевої «Правове

регулювання комплексного використання водних ресурсів дніпровського басейну» (Одеса, 2007), М.Т. Гаврильціва «Адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави» (Львів, 2011), О. А. Улютіної «Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування» (Київ, 2011), Д.В. Лазаренко «Адміністративно-правова регулювання використання природних ресурсів» (Київ, 2014), М.В. Шиленка «Адміністративно-правова охорона природних ресурсів» (Київ, 2014), Л.В. Гбур «Адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів України» (Київ, 2020), А.Л. Головка «Теоретико-правові засади природоохоронної діяльності» (Київ, 2021) та інших вчених. Попри те, що останні хоча і мають важливе теоретико-прикладне значення для розвитку науки адміністративного права, однак проблему підвищення ефективності адміністративно-правової охорони водних ресурсів в Україні в цілому не вирішують.

На рівні теоретичних досліджень не з'ясовані повною мірою причини та умови, які сприяють вчиненню суспільно-шкідливих дій у сфері охорони водних ресурсів України, не досліджений у належному обсязі зміст діяльності органів, що забезпечують правопорядок в зазначеній сфері щодо припинення порушень норм охорони водних ресурсів та їх попередження. Вивчення практики роботи органів публічного управління, які здійснюють адміністративно-правову охорону водних ресурсів України, свідчить про велику кількість адміністративних правопорушень у вказаній галузі.

Також підлягають з'ясуванню питання щодо визначення місця і ролі публічної адміністрації у здійсненні адміністративно-правової охорони вод та розкриття особливостей її діяльності у цій сфері. Пов'язано це із відсутністю також спеціальних монографічних праць, в яких би охорона водних ресурсів України з позицій адміністративно-правової науки розглядалася повно та всебічно.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертаційного дослідження спрямована на виконання основних положень Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 р. № 12-21 та загальноуніверситетської наукової теми «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування».

Проблематика дисертації постає з положень Указів Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р. № 722, «Про Національну стратегію у сфері прав людини» від 24 березня 2021 року № 119/2021, «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» від 27 вересня 2021 року № 487/2021, Закону України від 28 лютого 2019 року «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» від 3 березня 2021 р. № 179, «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр.» від 5 серпня 2020 р. № 695, розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1134-р «Про схвалення Водної стратегії України на період до 2050 року».

Мета і задачі дослідження. Мета дисертації полягає у формуванні на підставі аналізу чинного законодавства та узагальнення практики його застосування наукових засад адміністративно-правової охорони водних ресурсів як системи засобів інституціонального та функціонального характеру, спрямованих на підвищення ефективності її реалізації в сучасних умовах державотворення.

Згідно з поставленою метою визначено такі основні **задачі дослідження:**

- з'ясувати сутність водних ресурсів як об'єкта адміністративно-правової охорони;
- визначити поняття адміністративно-правової охорони водних ресурсів;

- розглянути нормативну складову організаційно-правового механізму охорони водних ресурсів в Україні;
- визначити систему суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів в Україні;
- уточнити адміністративно-правові засоби охорони водних ресурсів;
- вивчити зарубіжний досвід адміністративно-правової охорони водних ресурсів та можливості його адаптації для України;
- окреслити основні напрями публічного контролю у сфері правової охорони водних ресурсів;
- виробити конкретні заходи, спрямовані на удосконалення законодавства про адміністративні проступки у сфері охорони водних ресурсів та практики його реалізації;
- обґрунтувати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення законодавства України та практики його реалізації у сфері адміністративно-правової охорони водних ресурсів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Предметом дослідження є адміністративно-правова охорона водних ресурсів України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми.

Діалектичний метод становить методологічну основу дисертації та застосовувався для загальної характеристики адміністративно-правової охорони водних ресурсів (розділ 1). Діалектичний метод дозволив осмислити сутність адміністративно-правової охорони водних ресурсів як складової природоохоронної діяльності в динаміці її розвитку та взаємодії з іншими суспільними і державно-правовими явищами (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.3). Завдяки структурно-функціональному методу досліджено місце окремих

суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів та їх адміністративно-правовий статус (підрозділ 2.2). Використання методу системного аналізу сприяло розгляду окремих контрольних процедур у механізмі публічного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів (підрозділ 3.1). Метод моделювання слугував при обґрунтуванні висновків та пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства України, що регулює відносини адміністративно-правової охорони водних ресурсів в цілому, та застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення норм, правил і стандартів у цій сфері.

Нормативною основою роботи є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради, акти Президента і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять: дані Державної служби статистики України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державного агентства водних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України, Національної поліції України, аналіз політико-правової публіцистики, довідкових видань, фактологічних матеріалів щодо адміністративно-правового забезпечення охорони водних ресурсів, а також зведені дані опитувань 563 респондентів серед працівників Національної поліції України (59,2%), представників Державної екологічної інспекції (16,3%) та громадських організацій, що мають безпосереднє відношення до вирішення екологічних питань (24,5%).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень особливостей адміністративно-правової охорони водних ресурсів.

У результаті виконаного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України. Основні з них такі:

вперше:

– запропоновано розглядати безпеку водних ресурсів як невід’ємну складову екологічної безпеки держави та такий стан водно-ресурсної сфери країни, ключові параметри якого здатні задовольнити потреби населення та економіки в необхідних ресурсах і відповідати системі національних пріоритетів у координатах екологічних інтересів та загроз, основними з яких визнано: високий рівень водоемності і забруднення, зношеність устаткування в системах водопостачання та водовідведення, недостатня енергозабезпеченість їх функціонування, а також обмежена природна водозабезпеченість територій, де розміщені найбільші споживачі води;

– адміністративно-правову охорону водних ресурсів визначено як врегульований переважно нормами адміністративного права особливий вид природоохоронної діяльності держави, який передбачає цілеспрямовану активну публічно-правову форму запобігання та реагування держави в особі спеціально уповноважених органів та інституцій громадянського суспільства на адміністративні правопорушення водного законодавства, впливу на процеси водокористування, відтворення та збереження водних ресурсів з метою забезпечення сталого і екологічно збалансованого розвитку водоресурсного потенціалу країни;

– запропоновано концептуальний підхід до законодавчого регулювання водних відносин, що передбачатиме: 1) законодавче розмежування функцій управління водними ресурсами та надання екосистемних послуг, пов’язаних з використанням водних об’єктів, та їх відповідної охорони; 2) прийняття у зв’язку із цим окремого Закону України «Про охорону вод (водних об’єктів)», який має стати базисом в організації водоохоронних заходів та забезпечення уповноваженими суб’єктами охорони вод від забруднення, засмічення і вичерпання; 3) створення відповідної організаційної водоохоронної структури

за європейською моделлю та кращими світовими практиками, що у свою чергу повинно сприяти забезпеченню водної безпеки держави, як обов'язкової передумови її сталого розвитку, шляхом вироблення правових, інституційних та економічних механізмів;

удосконалено:

– наукові підходи щодо необхідності посилення інформаційної складової адміністративно-правової охорони водних ресурсів за рахунок: по-перше, створення комплексної басейнової геоінформаційної системи з банком кадастрової інформації про водний фонд та водні ресурси України; по-друге, впровадження інформаційно-аналітичної системи управління водними ресурсами та їх охорони, яка надасть змогу значно спростити систему обліку та звітності, подання декларацій та здійснення дозвільних процедур у згаданій сфері. Запровадження підсистеми відкритих реєстрів забезпечить доступ до інформації утворювачів та інших володільців ресурсів, а також громадськості; єдиної автоматизованої системи збирання, накопичення та систематизації інформації про заходи державного екологічного контролю, призначеної для забезпечення прозорості заходів екологічного контролю, узагальнення та оприлюднення інформації про заходи державного екологічного контролю, координації роботи органів державного екологічного контролю, вивчення ефективності та законності здійснення заходів державного екологічного контролю;

– наукові підходи щодо характеристики публічного контролю у сфері правової охорони водних ресурсів, а саме: 1) основними напрямками його є державний, громадський та виробничий контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів; 2) предмет такого контролю складає діяльність підконтрольних суб'єктів за фактичним виконанням водного законодавства, підзаконних нормативно-правових актів, інструкцій, правил, нормативів і стандартів з охорони водних ресурсів, а також кількісні та якісні результати цієї діяльності, доцільність вибору засобів і способів виконання ними своїх водоохоронних обов'язків; 3) завдання контролю полягають в

забезпеченні додержання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства, дотримання встановленого законодавством порядку регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження, науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування;

дістало подальшого розвитку:

– обґрунтування потреби стратегічного планування та цільового прогнозування забезпечення не лише сталого управління водними ресурсами за басейновим принципом, але й реалізації відповідних заходів адміністративно-правової охорони цього природного компоненту, 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;

– характеристика суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів в Україні, яка представлена у вигляді системи органів публічного адміністрування різної компетенції та функціонального спрямування, поділити які запропоновано на суб'єктів: загальної (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), міжгалузевої (Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій), галузевої (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України), функціональної (Державна екологічна інспекція України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України), консультативно-дорадчої (басейнові ради) та громадсько-самоврядної (громадські організації еколого-охоронного спрямування) компетенції;

– з'ясування сутності принципів адміністративно-правової охорони водних ресурсів, які запропоновано доповнити принципами: науково обґрунтованого використання сучасних інструментів юридичного, адміністративного, економічного та технічного регулювання; обов'язковості дотримання вимог водоохоронного законодавства усіма суб'єктами його споживання; забезпечення взаємодії територіальних і галузевих суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів на основі програмно-цільового методу; комплексності, що передбачає комплексний підхід при вирішенні проблем управління водними ресурсами; оптимізації правової охорони водних ресурсів; децентралізації управлінської діяльності; системності; повної відповідності вимогам ринкової економіки і використання її механізмів; демократизму та прозорості діяльності всіх ланок водоохоронної системи; участі всіх верств суспільства в ухваленні управлінських рішень; нормативно-правової підтримки процесів використання, відтворення і охорони вод; ухвалення рішень з перебуванням під постійним контролем громадськості, неурядових організацій, водокористувачів; повної відповідальності за стан водних об'єктів у межах басейну та задоволення потреб водокористувачів; високої інформативності усіх процесів водоохорони;

– характеристика інструментів реалізації екологічної політики у водоохоронній сфері, серед яких: а) моніторинг та природоохоронний контроль; б) фінансові та економічні заходи; в) екологічний облік та електронне екологічне урядування; г) використання інтегрованого дозволу; д) використання засобів правового регулювання; е) державне регулювання використання природних ресурсів; ж) засоби екологічної комунікації; з) екологічні сертифікація та маркування, екологічне управління, екологічний аудит; к) оцінка впливу на довкілля та стратегічна екологічна оцінка тощо;

– обґрунтування необхідності удосконалення адміністративно-деліктних норм у сфері охорони водних ресурсів, зокрема шляхом: 1) встановлення адміністративної відповідальності за: а) перевищення нормативів гранично допустимих концентрацій шкідливих сполук, що забруднюють воду;

б) порушення природних умов поверхневого стоку під час будівництва і експлуатації автошляхів, залізниць та інших інженерних комунікацій; в) незаконне створення систем скидання зворотних вод у водні об'єкти, міську каналізацію або зливову каналізацію та незаконне скидання зворотних вод; г) допущення наднормативних, аварійних і залпових скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти; д) відмову від надання (приховування) проектної документації та висновків щодо якості проектів підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан вод, а також актів і висновків комісій, які приймали об'єкт в експлуатацію; е) порушення строків внесення зборів за використання природних ресурсів та за забруднення навколишнього природного середовища; ж) порушення правил експлуатації на водних об'єктах водозабірних споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням; 2) встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення вимог водоохоронного законодавства; 3) усунення дисбалансу між фактичним розміром заподіяної навколишньому природному середовищу шкоди та сумою існуючих штрафів;

– вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правової охорони водних ресурсів та визначення шляхів імплементації його позитивних надбань для України.

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю їх використання у:

– науковій діяльності – результати дисертаційного дослідження можуть бути взяті за основу для подальшої розробки проблем адміністративно-правової охорони водних ресурсів, визначення шляхів підвищення її ефективності;

– законотворчій діяльності – для розробки і вдосконалення екологічного законодавства, а також у сфері реалізації права громадян на безпечне навколишнє середовище. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства України;

- практичній діяльності – для вдосконалення діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони водних ресурсів;
- освітній діяльності – положення й висновки дисертації знайшли застосування при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Публічне адміністрування», «Адміністративна відповідальність», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із даних дисциплін.

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї, положення та висновки, узагальнені та сформульовані у дисертації, оприлюднювалися на науково-практичних конференціях, зокрема: VI Всеукраїнська конференція молодих вчених (м. Маріуполь, 2020 р.), «Актуальні питання адміністративного права та процесу: матеріали всеукраїнської наукової конференції молодих вчених» (м. Маріуполь, 2021 р.), «Напрямки реформування публічного та приватного права в Україні» (м. Запоріжжя, 2021 р.), «Міжнародні та національні аспекти вдосконалення правоохоронної та судово-експертної діяльності в умовах глобалізації» (м. Херсон, 26 листопада 2021 р.), «Міжнародна та національна безпека» (м. Дніпро, 2022 р.).

Публікації. Основні положення, сформульовані в дисертації, відображено у десяти наукових публікаціях, чотири з яких опубліковані у наукових фахових виданнях України, одна – у зарубіжному науковому виданні, а також у п'яти тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із основної частини (вступу, трьох розділів, що об'єднують вісім підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 261 сторінку, з яких 194 сторінки основного тексту. Список використаних джерел складається із 224 найменувань і займає 25 сторінок. Додатки розміщено на 42 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

1.1. Водні ресурси як об'єкт адміністративно-правової охорони

Відповідно до статті 95 Водного кодексу України усі води (водні об'єкти) підлягають охороні від забруднення, засмічення, вичерпання та інших дій, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоди здоров'ю людей, спричинити зменшення рибних запасів та інших об'єктів водного промислу, погіршення умов існування диких тварин, зниження родючості земель та інші несприятливі явища внаслідок зміни фізичних і хімічних властивостей вод, зниження їх здатності до природного очищення, порушення гідрологічного і гідрогеологічного режиму вод [1].

Проблема підтримання належної якості та забезпечення невичерпності водних об'єктів в Україні стає все більш критичною, що, насамперед, пов'язано із використанням вод в промисловості, сільському господарстві, в побутових і комунальних сферах. Саме водні ресурси стають одним з основних факторів, що лімітують розвиток людства, адже прискорена індустріалізація, підвищені урбанізаційні процеси, зростання населення в країнах, що розвиваються, глобальне потепління і збільшення в зв'язку з цим ймовірності засух, погіршення стану внутрішньої водної інфраструктури в більшості сільськогосподарських районів світу призвели до підвищеного попиту на воду і, отже, збільшення суперництва за цей ресурс.

На сьогодні водні ресурси України, зокрема поверхневі прісні водні об'єкти України вкривають 24,1 тис. км², або 4,0% загальної території (603,7 тис. км²) держави. До цих об'єктів належать річки, озера, водосховища, ставки, канали тощо. Гідрографічною одиницею є район річкового басейну. В Україні встановлено 9 районів річкових басейнів. А саме, райони річкових басейнів

річки Дніпро; річки Дністер; річки Дунай; річки Південний Буг; річки Дон; річки Вісла; річок АР Крим; річок Причорномор'я; річок Приазов'я. Найбільша кількість річок припадає на басейн Дніпра – 27,7%, Дунаю – 26,3%, Дністра – 23,7% і Південного Бугу – 9,3%. Потенційні ресурси річкових вод України становлять 209,8 куб. км (разом з р. Дунай), з яких лише 25 відсотків формуються у межах України, решта надходить з Російської Федерації, Республіки Білорусь, Румунії. Найбільша кількість водних ресурсів (58 %) зосереджена в річках басейну Дунаю у прикордонних районах України, найменш забезпечені водними ресурсами Донбас, Криворіжжя, АР Крим та південні області України, де зосереджені найбільші споживачі води. Доступні для широкого використання водні ресурси формуються, в основному, в басейнах Дніпра, Дністра, Сіверського Дінця, Південного і Західного Бугу, а також малих річок Приазов'я та Причорномор'я. З метою забезпечення населення та галузей економіки необхідною кількістю води в Україні збудовано 1103 водосховища загальним об'ємом понад 55 млрд. куб. м та близько 48 тис. ставків, 7 великих каналів довжиною 1021 кілометр з подачею по них 1000 куб. м води за секунду, водоводи великого діаметра, якими вода надходить у маловодні регіони України. Більша частина зарегульованого стоку в Україні припадає на дніпровський каскад водосховищ загальним об'ємом 43,8 млрд. куб. км і корисним об'ємом 18,5 млрд. куб. км. До найбільш великих водосховищ (без урахування дніпровського каскаду) відносяться Дністровське водосховище на р. Дністер об'ємом 3,0 млрд. куб. м., Оскільське на р. Оскіл об'ємом 435,1 млн. куб. м, Краснопавлівське – 410 млн. куб. м, Печенізьке на р. Сіверський Донець – 383 млн. куб. м, Карачунівське на р. Інгулець – 308,5 млн. куб. м. [2].

Водночас, практично всі водні об'єкти в останні роки інтенсивно забруднюються внаслідок збільшення впливу антропогенних чинників: безсистемна господарська діяльність з порушенням допустимих меж освоєння територій, надмірна інтенсифікація використання природних ресурсів, замулення, забруднення та заростання річок, а також недотримання режиму

обмеженого господарювання на прибережних захисних смугах. А найперше водні ресурси страждають від забруднення промисловими та комунальними стоками, які містять важкі метали, органічні та бактеріологічні забруднювачі [3].

Широке використання призвело до того, що ці ресурси як значна частина навколишнього середовища піддаються найрізноманітнішій і серйозній екологічній шкоді. З цією галуззю відбулися глибокі зміни в різних сферах економіки, соціальної та культурної сфери. З розширенням промисловості виникла велика потреба в експлуатації природних ресурсів, які використовуються у сфері постачання енергії та сировини, з'явилося відчуття, що пропорційно зростанню попиту швидкість втручання людини в природне середовище, в т.ч. водних ресурсів, збільшується з кожним роком. Зростає проникнення різноманітних забруднюючих речовин у природне середовище, наприклад у джерела води. Великі водні ресурси, такі як джерела, струмки та малі річки, як джерела питної води, піддаються багатьом ризикам через надходження промислових і сільськогосподарських стічних вод і надходження з них твердих відходів. Великі водні ресурси племен і океанів, які з давніх часів були важливими з точки зору транспортування та запасів їжі, зараз піддаються затопленню з розвитком технологій і в результаті відкриття мінеральних і енергетичних запасів [4, 5].

Вплив факторів людської діяльності проявляється неоднозначно і з різною інтенсивністю. Вилучення з річок частини стоку на господарсько-побутові, сільськогосподарські та промислові цілі, його регулювання і перерозподіл, скидання стічних і поворотних вод прямо впливає на режим, якість та об'єм стоку. Розорювання територій, агротехнічні, гідротехнічні та інші меліорації, вирубування лісів, застосування важкої сільськогосподарської техніки безпосередньо впливають на зміни водно-фізичних властивостей ґрунтів, теплового і водного балансів, порушують взаємозв'язок поверхневих і підземних вод, їх хімічний склад. Інтенсивні засади ведення господарства потребували введення до кругообігу все нових і нових природних ресурсів у

всезростаючих об'ємах, що призводило до нагромадження великих об'ємів відходів. Щоб вийти із стану екологічної кризи, необхідно змінити систему природокористування, у якій поруч з використанням мали б місце пріоритети охорони природи та відновлення природних ресурсів [6, с. 3].

Суттєвою проблемою залишається невідповідність якості питної води нормативним вимогам що є однією з причин поширення в державі багатьох інфекційних (вірусний гепатит А, черевний тиф, ротавірусна інфекція тощо) та неінфекційних (хвороби системи травлення, серцево-судинної, ендокринної системи тощо) хвороб. Зокрема, у 2019 році було зареєстровано 6 спалахів, пов'язаних з вживанням недоброякісної питної води, при цьому постраждало 177 мешканців. Невідповідність якості питної води нормативним вимогам поряд з забрудненнями є однією з причин поширення в державі таких захворювань, як жовчнокам'яна хвороба, виразкова хвороба шлунку. У Карпатському, Дніпровсько-Придніпровському, на Поліссі та в деяких інших регіонах України у питній воді реєструється нестача мікроелементів – I, Zn, Cu, F, що впливає на виникнення ендемічних захворювань. Має місце зростання нітратного забруднення ґрунтових вод. Ефективних методів видалення нітратів з води в умовах децентралізованого водопостачання практично не існує. Забруднення води наднормативними концентраціями нітратів призводить до виникнення захворювання на водно-нітратну метгемоглобінемію у дітей, зниження загальної резистентності організму, що сприяє збільшенню рівня загальної захворюваності, в тому числі інфекційними та онкологічними хворобами. Відмічається зростання нітратного забруднення ґрунтових вод внаслідок ненормованого використання в колективних господарствах та у приватному секторі мінеральних та, особливо, органічних добрив. Ефективних методів видалення нітратів з води в умовах децентралізованого водопостачання практично не існує. Забруднення води наднормативними концентраціями нітратів призводить до виникнення захворювання на водно-нітратну метгемоглобінемію у дітей, зниження загальної резистентності організму, що

сприяє збільшенню рівня загальної захворюваності, в тому числі інфекційними та онкологічними хворобами [2].

Багаторічні спостереження за динамікою якості поверхневих вод виявили тенденцію до зростання їх забрудненості. Збільшується кількість випадків високого рівня забруднення води (більше 10 ГДК) і випадків екстремально високого забруднення водних об'єктів (понад 100 ГДК). Джерелами забруднення визнаються об'єкти, через які здійснюється скидання або інше надходження у водні об'єкти шкідливих речовин, що погіршує якість поверхневих вод, обмежується їх використання, а також негативно впливає на стан дна і берегових водних об'єктів.

Через інтенсивне надходження шкідливих речовин у підземні водоносні горизонти, тільки за останні 20 років кількість осередків їх забруднення збільшилася більш ніж у 4 рази [7]. Однак, на законодавчому рівні правовий режим охорони та використання відповідних водних об'єктів не визначений, а той, що встановлений чинним законодавством для водойм та водотоків, – не здатний забезпечити ефективне збереження їх особливо цінних ділянок.

Україна посідає 32-ге місце із 40 країн Європи за показником нестачі водних ресурсів. Лише 4% території України займають водойми. Запаси води поповнюються переважно через опади. Тому аномальна спека, яку ми спостерігаємо дедалі частіше останніми роками, лише посилює водний дефіцит. Тільки за останні десять років кількість опадів в Україні влітку зменшилася на 15–27%. А менша кількість води означає підвищення концентрації забруднення у ній [8].

Такі дані стану водних ресурсів є вкрай невтішними та потребують рішучих дій не тільки з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, але й громадянського суспільства, щодо забезпечення належного рівня охорони водних ресурсів адміністративно-правовими засобами. На це також наголошується й у Директиві 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення), основними

завданнями якої є зменшення, запобігання та контроль скидів стічних вод з концентраціями забруднюючих речовин та контроль операцій у сфері управління відходами. Впровадження цієї директиви є, до речі, зобов'язанням України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Для реалізації цих положень Україною зроблені певні кроки, зокрема Уряд України в Національній доповіді «Цілі Сталого Розвитку: Україна» визначив базові показники та результати адаптації 17-ти глобальних ЦСР для умов України, в тому числі і для цілі 6 – «Чиста вода та належні санітарні умови», яка передбачає виконання завдань, направлених на забезпечення доступності якісних послуг з постачання безпечної питної води, будівництво та реконструкцію систем централізованого питного водопостачання, сучасних систем водовідведення, підвищення ефективності водокористування та впровадження інтегрованого управління водними ресурсами [9].

Підтвердженням вище наведених положень також можуть бути Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, які затверджено Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року 188/98-ВР [10], де серед найбільш актуальних проблем, які потребують розв'язання, у сфері використання та охорони водних ресурсів визначено недостатню ефективність існуючої системи управління охороною та використанням водних ресурсів унаслідок недосконалості нормативно-правової бази й організаційної структури управління. Більше того, Концепцією національної екологічної політики України на період до 2020 року, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р., укріплення інституціональної спроможності системи управління навколишнім природним середовищем передбачено шляхом удосконалення системи державного контролю, зокрема формування єдиної системи контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

виключення дублювання функцій контролю різними уповноваженими органами виконавчої влади; посилення відповідальності забруднювачів, розроблення нових правил проведення оцінки збитку на основі фактичних витрат на відновлювальні заходи тощо [11].

У цілому небезпечна екологічна ситуація, що склалася в Україні, особливо у галузі водного господарства, пов'язана з недоліками господарського планування, екстенсивним веденням господарства залишковим принципом виділення коштів на водоохоронні (і загалом на природоохоронні) цілі, низьким рівнем використання у водогосподарській практиці товарно-грошових відносин, недостатнім рівнем фінансування наукових досліджень у галузі водокористування, безконтрольним і без урахування місцевих умов розвитком енергетики, хімічної та металургійної промисловості [6, с. 4].

Крім названих чинників на негативний стан водних ресурсів в Україні та прямо впливає й недосконалість нормативно-правового забезпечення водоохоронної діяльності, а саме:

- недосконалість організаційної структури управління охороною та використанням водних ресурсів, яка відображає наявність роз'єднаності та суперечливих інтересів різних відомств;

- нереалістичність нормативної бази водоохоронної діяльності (нормативи якісного стану водних об'єктів значною мірою мали декларативний характер; їх було встановлено без урахування екологічної ситуації, реальних технічних і економічних можливостей, що принципово обмежувало ефективність управління);

- не досить ефективна система економічного механізму водокористування, складний механізм розрахунку платежів, низький рівень контролю звітності; складну систему фінансування водоохоронних заходів;

- недосконалість системи моніторингу об'єктів довкілля і, як наслідок, недостатню повноту та достовірність екологічної інформації, необхідної для управління;

– недостатня розробленість механізму забезпечення гласності та участі широкої громадськості в процесі вироблення і прийняття рішень у галузі використання, охорони вод і контролю за виконанням цих рішень [12, с. 52-53].

Отже, у сучасних умовах поняття «вода» як «водний ресурс» виділяється в окремий об'єкт водних відносин, що може ставати предметом забруднення. Чинне водоохоронне законодавство надає визначення поняттю «забруднення вод» як «надходження до водних об'єктів забруднюючих речовин» (стаття 1 Водного кодексу України). Однак, на нашу думку, таке визначення не відображає у повному обсязі суть цього явища. Тому пропонується до статті 1 Водного кодексу України ще одне концептуальне поняття – «забруднення водних ресурсів», яке слід розуміти як «безпосереднє або опосередковане надходження в результаті людської діяльності речовин в води (поверхневі, підземні води та джерела, внутрішні морські води та територіальне море), що можуть бути шкідливими для здоров'я населення або довкілля, призводити до пошкоджень майна або шкодити чи заважати життєдіяльності людини та іншому законному використанню водних ресурсів».

Наразі чинне екологічне законодавство прямо не надає визначення природних ресурсів, однак, наприклад, Водний кодекс України навпаки надає поняття «водні ресурси» як обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території. Усі води (водні об'єкти) на території України становлять її водний фонд. Пр цьому до водного фонду України кодекс відносить: 1) поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; 2) підземні води та джерела; 3) внутрішні морські води та територіальне море [1].

Власне водні ресурси являють собою частину природних запасів води, яка безпосередньо приймає участь або може приймати участь у суспільному виробництві в конкретних історичних умовах при певному розвитку продуктивних сил. Головна функція водних ресурсів, як виробничої інфраструктури, полягає в тому, що в результаті надання послуг специфічного виду, вона забезпечує безперервність обороту всіх форм і частин суспільного

продукту, охоплюючи всі стадії, починаючи від стадії виробництва до споживання, сприяє нормальному функціонуванню промисловості, будівництва, сільського господарства, інших видів діяльності. Водні ресурси, як виробнича інфраструктура, не створюють ні предметів праці, ні продуктів споживання, лише створюють сприятливі умови для розвитку матеріального виробництва. Праця, що реалізується в таких умовах, є продуктивною і має суспільно необхідний характер, а діяльність, що пов'язана з виробничим обслуговуванням галузей народного господарства, збільшує вартісне значення сукупного продукту і національного доходу [13].

Функціональне призначення водних ресурсів як соціальної інфраструктури пов'язано із створенням соціальних умов для життєдіяльності людей в результаті задоволення потреб у воді з метою підвищення рівня життя. Як соціальна інфраструктура водні ресурси непрямым чином (побічно) впливають на процес матеріального виробництва, створюють важливі умови для розширеного відтворення, зростання продуктивності праці. В процесі виконання функціональних обов'язків у вигляді інфраструктури висвітлюються складні відносини між органами управління економікою країни в цілому і окремими територіями, підприємствами, господарствами, що визначають стан, перспективи та ефективність використання водних ресурсів в народному господарстві, склад заходів, що забезпечують зберігання води як природного ресурсу [13].

Тривалий час водне законодавство було переважно орієнтоване на інтенсивне використання водних ресурсів, не приділяючи належної уваги основному принципу – пріоритету охорони природних об'єктів перед їх використанням. виправляючи таке становище, головний закон, що регулює відносини в названій сфері, – Водний кодекс України, прямо закріпив основні цілі та завдання відповідного законодавства, зробивши акцент на пріоритетність вжиття заходів, спрямованих на раціональне використання, охорону вод та відтворення відповідних водних ресурсів. Зокрема, у статті 2 зазначено, що «завданням водного законодавства є регулювання правових

відносин з метою забезпечення збереження, науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування» [1].

В даний час відсутність належної уваги на державному рівні до проблем охорони водних ресурсів призвело до того, що екологічний потенціал водного фонду України за всю історію його експлуатації в якісному відношенні виявився ґрунтовно підірваним. Поряд з хижачьким винищенням вод та їх забрудненням недосконалість законодавчої бази та відсутність чіткої державної спрямованості на охорону водних ресурсів країни призвели до збільшення випадків порушення водного законодавства, а відтак ще більше актуалізували проблему убезпечення цього важливого для кожної людини природного компоненту. Усе це дозволяє стверджувати про наявність і виняткову значущість інституту адміністративно-правової охорони водних ресурсів України, який виступає об'єктивно важливим засобом забезпечення реалізації громадянами своїх невід'ємних екологічних прав і законних інтересів, оскільки саме в межах екологічного простору і саме за допомогою активної діяльності публічної адміністрації задовольняються екологічні потреби громадян та забезпечується реалізація екологічної функції держави.

На сьогодні дані стану водних ресурсів є вкрай невтішними та потребують рішучих дій не тільки з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, але й громадянського суспільства, адже кожен із нас відповідальний за стан довкілля. Також у 2020 році Секретаріатом Уповноваженого було проведено 17 моніторингів дотримання права людини на безпечні для життя та здоров'я водні ресурси на виконання Стратегічних напрямів діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2020 рік [14].

На сьогодні забезпечити належний рівень безпеки водних ресурсів можна шляхом застосування широкого кола правових, економічних, технічних, санітарно-епідеміологічних та інших засобів. Серед них чи не найважливішу роль в цьому процесі відіграють засоби правової охорони, у тому числі адміністративно-правового спрямування.

На сьогодні чинним законодавством категорично забороняється введення в експлуатацію:

- господарських та інших об'єктів, в тому числі фільтруючих накопичувачів, пунктів захоронення відходів, міських та інших звалищ, не обладнаних пристроями, очисними спорудами, що запобігають забрудненню, засміченню, що тягнуть за собою виснаження водних об'єктів;

- водозбірних і скидних споруд без рибозахисних пристроїв та пристроїв, що забезпечують облік забираються і скидаються вод;

- тваринницьких ферм та інших виробничих комплексів, які не мають очисних споруд і санітарно-захисних зон;

- зрошувальних, обводнювальних і осушувальних систем, водосховищ, гребель, каналів та інших гідротехнічних споруд до проведення заходів, що запобігають шкідливому впливу на води;

- гідротехнічних споруд без рибозахисних пристроїв, а також пристроїв для пропуску паводкових вод і риби;

- водозабірних споруд, пов'язаних з використанням підземних вод, без обладнання їх водорегулюючими пристроями, водоучітivatingими приладами;

- водозабірних та інших гідротехнічних споруд без встановлення зон санітарної охорони та створення пунктів спостереження за показниками стану водних об'єктів;

- споруд і пристроїв для зберігання і транспортування нафтових, хімічних та інших речовин без обладнання засобами для запобігання забрудненню водних об'єктів і контрольно-вимірювальною апаратурою для виявлення витоку зазначених продуктів.

Подолання таких неприємних дій по відношенню до водних об'єктів (ресурсів) вбачається через широке застосування водоохоронних заходів адміністративно-правового спрямування.

Головна мета адміністративно-правової охорони цього важливого для країни та суспільства природного компоненту полягає у підтриманні режиму законності та правопорядку щодо використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів. Саме законність як вимога найсуворішого, неухильного дотримання та виконання всіх юридичних норм, всіх правових приписів усіма суб'єктами правозастосування полягає у «неухильному виконанні законів і прийнятих відповідно до них інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами і організаціями» [15, с. 192]; «створенні такого адміністративно-правового режиму у суспільстві, при якому вся система органів зобов'язана, з одного боку, суворо дотримуватись вимог законів, а з іншого – вимагати від посадових осіб та громадян безумовного виконання цих законів та інших законодавчих актів, здійснювати інші правоохоронні та правозастосовні заходи з метою зміцнення правопорядку в державі» [16, с. 164].

Реалізація цільового призначення належного здійснення адміністративно-правової охорони водних ресурсів можливе лише в умовах забезпечення режиму законності, точного і неухильного додержання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства. Законність виступає своєрідним політико-правовим режимом суспільного життя як сукупності різноманітних, але однопланових вимог, пов'язаних зі ставленням до законів і втілення їх у життя.

Підтримання належного режиму законності у сфері використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів можливе лише застосуванням комплексу заходів, серед яких:

– додаткові заборони та зобов'язання, що передбачає превентивний контроль за їх виконанням;

- спеціальні адміністративні заходи, спрямовані на встановлення і підтримання режимних правил - державний моніторинг вод, оцінка впливу на довкілля, державний облік вод та водокористування, реєстраційні заходи, ліцензування тощо;

- дозвільно-ліцензійні заходи, що передбачають видачу дозволів на спеціальне водокористування, анулювання, здійснення переоформлення та видачу дублікатів дозволів на проведення робіт на землях водного фонду; видачу дозволів на спеціальне водокористування водних об'єктів у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи та ін.;

- система публічного контролю і нагляду за додержанням фізичними та юридичними особами вимог водного законодавства;

- організаційно-технічне забезпечення встановлених режимних правил, що дозволяє ефективно попереджати, виявляти і припиняти відповідні порушення водного законодавства, і т.д.

Таким чином, можна дійти висновку, що адміністративно-правова охорона водних ресурсів має специфічні, лише їй притаманні риси, зокрема:

- будується на основі правил, норм і стандартів не лише національного водного законодавства, але й міжнародних регуляторів, у тому числі так званого «м'якого» водного права;

- здійснюється як загальними, так і спеціально уповноваженими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування;

- передбачає ведення державного обліку водокористування та державного водного кадастру;

- передбачає здійснення паспортизації річок і джерел питного водопостачання;

- здійснюється через встановлення водоохоронних зон, виділення земельних ділянок під прибережні захисні смуги, встановлення смуг

відведення з особливим режимом користування, встановлення берегових смуг водних шляхів, зон санітарної охорони;

- передбачає пряму заборону на проектування і будівництво прямоточних систем водопостачання промислових підприємств, на введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, що впливають на стан вод, скидання у водні об'єкти відходів і сміття та ін.;

- має як запобіжний, так і карально-примусовий характер впливу на суспільні відносини у сфері раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів тощо.

Важливість адміністративно-правової охорони водних ресурсів зумовлено необхідністю:

- забезпечення водної безпеки як невід'ємної складової екологічної безпеки держави в цілому;

- здійснення цілеспрямованої і ефективної діяльності щодо задоволення потреб населення і галузей економіки у воді, збереження, раціонального використання і охорони вод, запобігання їх шкідливій дії;

- своєчасного виявлення негативних процесів, що впливають на якість вод і стан водних об'єктів;

- забезпечення додержання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства шляхом здійснення публічного контролю та нагляду;

- адаптації водного законодавства України до вимог ЄС, що пояснюється ще й специфікою водних питань та процесів, що мають безпосереднє відношення й до України, серед яких явища транскордонності, транзитний фактор, наявність міжнародних річкових басейнів;

- застосування заходів державного примусу, в тому числі адміністративної відповідальності, до порушників водного законодавства;

- запобігання шкідливим діям вод та аваріям на водних об'єктах і ліквідації їх наслідків.

1.2. Поняття, сутність, значення та особливості адміністративно-правової охорони водних ресурсів

Відповідно до статті 95 Водного кодексу України усі води (водні об'єкти) підлягають охороні від забруднення, засмічення, вичерпання та інших дій, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоди здоров'ю людей, спричинити зменшення рибних запасів та інших об'єктів водного промислу, погіршення умов існування диких тварин, зниження родючості земель та інші несприятливі явища внаслідок зміни фізичних і хімічних властивостей вод, зниження їх здатності до природного очищення, порушення гідрологічного і гідрогеологічного режиму вод [1].

Охорона водних ресурсів є невід'ємною складовою правової охорони природи. У загальному вигляді під категорією «охороняти» розуміють: берегти від небезпеки когось; що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху тощо; стояти на варті біля когось, чого-небудь; вартувати, стерегти; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди тощо; захищати від чого-небудь [17, с. 170].

У правничій науці охорона розуміється як система певних заходів, що здійснюються державними органами для попередження порушень прав громадян, а також усунення різних перешкод для реалізації цих прав. Відтак, охорона, на думку В.Б. Авер'янова, розглядається з позиції профілактичної діяльності, яка націлена на безпосереднє утвердження правомірної поведінки, на формування соціально зрілого та відповідального індивіда, який поважає соціальні норми, на формування у нього активної позиції і розвиток почуття громадського обов'язку [18, с. 196].

На думку З. Ромовської, правова охорона включає в себе систему різних юридичних заходів із метою вберегти право від можливого порушення. За допомогою правової охорони забезпечується реалізація обраного правозастосовним органом заходу державного примусу, через застосування

якого припиняються порушення суб'єктивного права, забезпечуються необхідні умови для його здійснення, поновлюють порушене право або тим чи іншим способом усувають наслідки його порушення [19].

Відтак адміністративно-правову охорону необхідно розглядати з урахуванням всього значення охоронної функції правової системи держави, для якої властива здатність не тільки перешкоджати відхиленням від нормальних процесів розвитку суспільних відносин у різноманітних сферах та їх усунення, але й виступати як ефективний організуючий і забезпечувальний засіб [18, с.25-26].

Адміністративно-правова охорона вирізняється гуманністю, спрямованістю на переконання населення в доцільності й справедливості заходів, здійснюваних державою, об'єктивній необхідності тих або інших загальнообов'язкових правил. Вона пов'язана із масштабним використанням перевірених практикою засобів організаційної, масово-політичної та виховної роботи, активним формуванням в суспільній свідомості нетерпимого ставлення до антисоціальних проявів [20, с. 106]

З огляду на це слід також підтримати позицію В.В. Галуцька, який слушно вважає, що адміністративно-правова охорона – це система впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності публічної адміністрації, що спрямована на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу [21, с. 87].

За таких умов слушно Ю.С. Шемшученко робить наголос на необхідності відновлення природних ресурсів, а також формування сприятливих умов для життя людей, а не лише на припиненні неправомірних дій окремих фізичних і юридичних осіб, які порушили правила про охорону природи, у тому числі й вимоги водного законодавства. І це не випадково, адже принципи охорони водних ресурсів та сталого водокористування реалізуються саме через

природоохоронну діяльність держави, громадських організацій і окремих громадян, спрямовану на розробку і здійснення заходів щодо раціонального використання, відтворення водних ресурсів, захисту довкілля в цілому [22, с. 32].

Не менш переконливою є позиція К.А. Рябець, яка у справі реалізації природоохоронних заходів, у тому числі у сфері охорони вод та відтворення водних ресурсів, на перше місце у справі розуміння сутності адміністративно-правової охорони цього важливого природоохоронного компоненту ставить «сукупність заходів юридичного захисту з боку органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що направлені на попередження негативних явищ у галузі водного господарства та подолання шкідливих наслідків у випадку їх виникнення, на підтримання стабільності у сфері водопостачання, а також в межах своєї компетенції на притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб у випадку вчинення ними адміністративних водних правопорушень» [23, с. 49].

Особливість правової охорони природи та її складового компоненту водних ресурсів полягає в тому, що вона здійснюється шляхом закріплення у законодавстві обов'язкової для всіх міри необхідної та можливої поведінки по відношенню до навколишнього середовища та тих наслідків, які виникають у разі відхилення від передбаченого законом еталону поведінки.

Зміст правової охорони навколишнього середовища складається з чотирьох елементів:

- визначеного в законі переліку об'єктів, що охороняються;
- сукупності попереджувальних, заборонних, відновлювальних, каральних та заохочувальних норм;
- контролю за станом навколишнього середовища і виконанням вимог її охорони;
- відповідальності за порушення природоохоронного законодавства та відшкодування заподіяної шкоди навколишньому середовищу.

Мета такої охорони досягається у взаємодії правової охорони з іншими способами охорони природи.

У сфері публічних екологічних відносин така діяльність забезпечує: а) вжиття заходів зі скорочення з повною їх ліквідацією надходжень у довкілля небезпечних для життя і здоров'я індивіда речовин у майбутньому; б) створення екологічно обґрунтованого розміщення й подальшого розвитку продуктивних сил в окремих регіонах і в державі в цілому; в) формування системи спостереження за показниками здоров'я населення з урахуванням стану навколишнього природного середовища; г) створення й розвиток на території держави мережі природно-заповідного фонду з метою збереження еталонів якості довкілля, захисту й охорони історичних і культурних природних цінностей; д) досягнення раціонального природокористування за допомогою землеустрою, лісовпорядкування, паспортизації водних об'єктів, устрою територій заповідного, оздоровчого, історико-культурного й рекреаційного призначення [24, с. 38-39; 25].

Аналіз природоохоронного законодавства та правозастосовної практики у сфері охорони довкілля дає підстави твердити про наявність певних природоохоронних відносин, в основі яких лежать відносини власності на природні ресурси. Будучи врегульованими нормами права, природоохоронні відносини набувають вигляду правових, стають природоохоронними правовідносинами. Останні слід розуміти як юридичну форму вираження і закріплення економічних відносин в галузі охорони і використання природних ресурсів як своєрідного об'єкта власності.

Особливий характер природоохоронних правовідносин визначається як економічною природою ресурсів природи, їх роллю в розвитку економіки, так і їх своєрідністю як об'єкта права, оскільки природні ресурси країни є виключною власністю держави і використовуються в інтересах суспільства в цілому і кожного з його громадян зокрема.

Тому правова охорона природи може бути визначена як підгалузь екологічного права та суміжних галузей права, що регулює на основі

націоналізації природних багатств відносини щодо охорони природних ресурсів від виснаження, раціонального використання, розширеного відтворення та розвитку всіх її багатств і охорони природного середовища від псування у відповідності з національними інтересами.

Всі норми водного законодавства мають на меті забезпечити раціональне використання водних ресурсів, їх охорону і захист від нераціонального і згубного використання.

Отже, правову охорону вод прийнято розуміти як закріплену в законодавчому порядку систему водоохоронних заходів, спрямованих на запобігання забрудненню, засміченню, вичерпанню вод та організацію раціонального використання водних ресурсів для задоволення потреб водного господарства і забезпечення матеріальних, екологічних і культурно-оздоровчих інтересів населення, а також на ліквідацію негативних явищ і поліпшення стану вод [26, с. 166]. Відповідна охорона встановленого порядку користування і прав користувачів земель водного фонду виступає необхідною передумовою здійснення будь-якої господарської діяльності, спрямованої на використання не тільки водних об'єктів, але земельних ділянок, сполучених з ними в якості самостійного об'єкта прав [27].

В основу правової охорони водних ресурсів вчені включають визначення об'єкта охорони, порядку водокористування, організацію управління в цій галузі в цілому, охорону від забруднення вод, охорону і регулювання чисельності водного тваринного світу, організацію раціонального використання водних ресурсів щодо їх відтворення та інші засоби економіко-правового стимулювання водоохорони.

Відсутність наразі законодавчого визначення поняття правової охорони навколишнього природного середовища безперечно знижує ефективність доктринального тлумачення цього явища, водночас в усталеному вигляді передбачає комплекс правових, організаційно-господарських, економічних заходів, спрямованих на збереження та відновлення природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, запобігання

негативного впливу господарської та іншої діяльності на довкілля і ліквідацію її наслідків [28]. Через зважене та послідовне застосування комплексу зазначених заходів забезпечується реалізація екологічної функції держави, адже на останню покладається обов'язок передбачати, прогнозувати та відвертати негативні наслідки господарювання людини. При цьому роль держави полягає не тільки у подоланні наявних водно-екологічних загроз в країні, а й у створенні сприятливих умов для сталого, екологічно безпечного водокористування, відтворення та охорони всіх водних ресурсів на території країни з врахуванням їх транскордонного значення.

Саме екологічна функція держави є тим осередком, навколо якого в майбутньому розвиватиметься людське суспільство, забезпечуватиметься використання, відтворення та охорона водних ресурсів, вживатимуться заходи щодо запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків.

Оскільки основне соціальне призначення держави полягає в забезпеченні прав і свобод громадян, то в сучасних умовах екологічна політика держави перетворюється в найважливіший напрям її політичної діяльності.

Екологічну функцію держави вчені розуміють як самостійний напрям її діяльності, який пов'язаний з розпорядженням в інтересах суспільства природними ресурсами, забезпечує екологічну безпеку, її сталий економічний і соціальний розвиток держави, раціональне природокористування та охорону природних об'єктів, захист конституційних прав громадян на сприятливе для життя і здоров'я довкілля [29, с. 12]. З іншого боку О.С. Заржицький значно розширив значення екологічної функції держави, яка з огляду на екологічну ситуацію, що склалася, та важливість суспільних еколого-значущих відносин, роль збалансування та урівноваження екологічних та пов'язаних з ними інтересів, формує та реалізовує державну екологічну політику [30, с. 13]. На наш погляд, діяльність держави, в першу чергу, повинна бути спрямована на охорону навколишнього середовища від забруднення, щоб не допустити її деградацію. Відповідно необхідно розвивати механізм реалізації екологічної

функції держави через застосування заходів не лише нормативно-правового змісту, але й адміністративно-правової охорони водних ресурсів.

Як і будь-яка складна система не може нормально функціонувати без механізму зворотнього зв'язку, так і механізм адміністративно-правової охорони водних ресурсів не може успішно здійснювати свої функції без інформації про власно-вольовий вплив на підпорядковані об'єкти та без ефективного контролю його діяльності з боку тих, хто управляє через різні канали – представницькі органи, громадські організації, засоби масової інформації тощо.

Наявні перед апаратом публічного адміністрування охороною водних ресурсів цілі та задачі досягаються шляхом виконання комплексу управлінських функцій. Серед останніх можна виділити:

екологічне прогнозування – наукове передбачення якості навколишнього середовища та змін його складових, у тому числі й водних ресурсів, під впливом управлінської діяльності;

екологічне планування – визначення задач та відповідних заходів щодо охорони вод та відтворення водних ресурсів, їх раціонального використання, а також термінів досягнення;

екологічне регулювання – визначення за допомогою норм права відповідної діяльності чи поведінки підпорядкованих об'єктів охорони водних ресурсів;

керівництво екологічною діяльністю – організаційний вплив щодо забезпечення виконання екологічних завдань, планів та вимог;

координація екологічної діяльності – узгодження робіт різних суб'єктів адміністративно-правової охорони вод та раціонального водокористування; державний облік вод, завданням якого є встановлення відомостей про кількість і якість вод, а також даних про водокористування, на основі яких здійснюється розподіл води між водокористувачами та розробляються заходи щодо раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Державний облік водокористування ведеться з метою систематизації даних про

забір та використання вод, скидання зворотних вод та забруднюючих речовин, наявність систем оборотного водопостачання та їх потужність, а також про діючі системи очищення стічних вод та їх ефективність;

екологічний моніторинг – спостереження за станом водних ресурсів, їх охороною та раціональним використанням. Державний моніторинг вод здійснюється з метою забезпечення збирання, обробки, збереження та аналізу інформації про стан вод, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Складовими державного моніторингу вод є моніторинг біологічних, гідроморфологічних, хімічних та фізико-хімічних показників;

екологічний контроль – діяльність з визначення відповідності чи невідповідності фактичного стану водних ресурсів та водоохоронних заходів плановим завданням та вимогам водоохоронного законодавства.

Перелічені та деякі інші функції адміністративно-правової охорони водних ресурсів нерідко переплітаються. У багатьох випадках ці функції накладаються на функції економічні, технологічні та деякі інші, утворюючи складні комплекси. Тому публічне адміністрування у досліджуваній сфері часто фактично виступає в якості еколого-економічного, -технічного, -технологічного, -фінансового та інших видів і складових цього процесу. Це пов'язано із складним характером об'єкта управління та управлінських відносин в даній сфері взагалі.

Певне світло на питання про сутність адміністративно-правової охорони водних ресурсів проливають відповідні методи, тобто способи управлінської діяльності та інструменти досягнення соціально-значущого екологічного результату. Традиційно зокрема виділяються методи переконання, примусу, адміністративні та економічні методи тощо.

На сьогодні охорона водних ресурсів забезпечується комплексом водоохоронних заходів, визначених у першу чергу Водним кодексом України, до числа яких розділ IV відносить: утворення водоохоронних зон,

прибережних захисних смуг, зон санітарної охорони водних об'єктів, смуг відведення, берегових смуг водних шляхів тощо [1]. Так, водоохоронні зони створюються для найбільш сприятливого режиму водних об'єктів, попередження їх забруднення, засмічення і вичерпання, знищення навколоводних рослин і тварин, а також зменшення коливань стоку вздовж річок, морів та навколо озер, водосховищ і інших водойм. Обмеження господарської діяльності в прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм та на островах є також заходом правової охорони вод [26, с. 162].

Не зменшуючи ролі інших засобів публічно та приватноправового характеру охорони водних ресурсів, реалізація екологічної функції держави забезпечується саме через застосування засобів адміністративно-правового спрямування, тим більше що в цій сфері частіше вчиняються адміністративні правопорушення.

Так, наприклад, у 2020 році Державною екологічною інспекцією було складено 3 777 протоколів про адміністративні правопорушення у сфері водних ресурсів, розрахувавши 188 млн. грн. збитків [31].

Відтак, адміністративно-правову охорону водних ресурсів складає система юридичних норм і здійснюваних на їх основі заходів, спрямованих на забезпечення раціонального використання і збереження водних ресурсів, зміст якої складають:

- організаційно-виконавча діяльність суб'єктів публічного адміністрування в галузі використання, охорони, захисту та відтворення водних ресурсів, а також певна діяльність громадських організацій;
- сукупність організаційно-правових заходів, що визначають порядок раціонального використання, захисту і охорони водних ресурсів;
- адміністративна відповідальність за порушення норм водного законодавства.

Отже, правову охорону водних ресурсів слід розуміти як встановлені нормами права заходи, спрямовані на запобігання деградації, збереження,

поліпшення і відновлення водних об'єктів, а також попередження негативного впливу вод, в тому числі через регулювання водокористування.

Така охорона повинна будуватися на основі базових принципів екологічно безпечного управління водними ресурсами, як передбачатимуть:

- 1) модернізацію правової та нормативної бази водокористування;
- 2) вдосконалення організаційно-правового механізму публічного адміністрування водоохоронною галуззю;
- 3) реорганізацію соціально-економічного механізму раціонального водокористування;
- 4) розвиток системи комплексного моніторингу водних об'єктів і автоматизованих систем обробки даних;
- 5) підвищення рівня обґрунтованості рішень щодо управління водогосподарськими системами [32, с. 21].

Коцептуальну основу адміністративно-правової охорони водних ресурсів складають її фундаментальні (базові) засади, що іменуються принципами. Останні, на думку вчених, з позиції науки управління визначаються як «фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку державного управління. Принципи утворюють певну систему і повинні враховувати ситуацію, яка розглядається. Набір принципів не повинен бути надто широкий» [33, с. 40].

У перекладі з латинської дефініція «принципи» означає «основу, початок», і тлумачиться як: «1) основні, вихідні положення теорії, основні правила діяльності»; «2) встановлені загальноприйняті, поширені правила господарських дій і властивостей економічних процесів» [34, с. 91-93].

Принцип (від латинського *principium* – початок, основа) – це твердження, яке сприймається як головне, важливе, суттєве, неодмінне або, принаймні, бажане. У повсякденному житті принципами називають внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні та теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різних сферах діяльності. У науці принципами називають загальні

положення, яким повинні задовольняти наукові припущення, гіпотези або теорії, наприклад, принцип причинності, принцип еквівалентності, принцип відповідності, принцип невизначеності тощо [35].

У сфері охорони навколишнього природного середовища принципи є керівними засадами організації і впливу екологічних норм права на суспільні відносини в цій сфері, до основних з яких відносяться:

пріоритетність вимог екологічної безпеки;

обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів, лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської та іншої діяльності;

гарантування екологічної безпеки середовища для життя і здоров'я людей;

превентивність – попередження негативних наслідків впливу на природні об'єкти діяльності людей;

обов'язковість екологічної експертизи; екологізація матеріального виробництва; поєднання екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства на основі міждисциплінарних знань, екологічних, природничих, технічних та інших наук;

гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища;

безкоштовність загального і платність спеціального природокористування; збереження просторового та видового різноманіття;

цілісність природних об'єктів і комплексів; прогнозованість якості стану навколишнього природного середовища;

платність за забруднення навколишнього природного середовища; компенсація шкоди, спричиненої порушенням екологічного законодавства; дотримання вимог лімітів використання природних ресурсів;

поєднання засобів стимулювання при дотриманні вимог екологічного законодавства і юридичної відповідальності при порушенні цих вимог;

міжнародне співробітництво в екологічній сфері та інше [36].

Слід наголосити на неврахуванні законодавцем необхідності законодавчого визначення принципів охорони водних ресурсів, оскільки ані Водний кодекс України, ані інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, як основа водоохоронного законодавства, не містить спеціальних норм про базові засади публічно-правової організації охорони такого важливого для суспільства та країни природного компоненту.

Відтак, з'ясування сутності принципів адміністративно-правової охорони водних ресурсів переконує в необхідності їх концептуального визначення та доповнення наявного переліку, закріпленого у законодавстві наступними принципами:

- 1) науково обґрунтованого використання сучасних інструментів юридичного, адміністративного, економічного та технічного регулювання;
- 2) обов'язковості дотримання вимог водоохоронного законодавства усіма суб'єктами його споживання;
- 3) забезпечення взаємодії територіальних і галузевих суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів на основі програмно-цільового методу;
- 4) комплексності, що передбачає комплексний підхід при вирішенні проблем управління водними ресурсами;
- 5) оптимізації правової охорони водних ресурсів;
- 6) децентралізації управлінської діяльності;
- 7) системності організації застосування водоохоронних заходів;
- 8) повної відповідності вимогам ринкової економіки і використання її механізмів;
- 9) демократизму та прозорості діяльності всіх ланок водоохоронної системи;
- 10) участі всіх верств суспільства в ухваленні управлінських рішень;
- 11) нормативно-правової підтримки процесів використання, відтворення і охорони вод;

12) ухвалення рішень з перебуванням під постійним контролем громадськості, неурядових організацій, водокористувачів;

13) повної відповідальності за стан водних об'єктів у межах басейну та задоволення потреб водокористувачів;

14) високої інформативності усіх процесів водо охорони.

Таким чином, слід підкреслити значення інституту адміністративно-правової охорони водних ресурсів в реалізації екологічної функції держави, адже нова система адміністративно-правового забезпечення цього важливого для кожної людини та суспільства природного компоненту на сьогодні повинна базуватися на фундаментальній концептуальній основі, що враховуватиме, обов'язкове оцінювання реальної ситуації і визначення пріоритетів в діях, спрямованих на максимальне зниження негативного впливу різних джерел забруднення на стан водного фонду України.

Таким чином, підсумовуючи викладене, *адміністративно-правову охорону водних ресурсів слід розуміти як врегульований переважно нормами адміністративного права особливий вид природоохоронної діяльності держави, який передбачає цілеспрямовану активну публічно-правову форму запобігання та реагування держави в особі спеціально уповноважених органів та інституцій громадянського суспільства на адміністративні правопорушення водного законодавства, впливу на процеси водокористування, відтворення та збереження водних ресурсів з метою забезпечення сталого і екологічно збалансованого розвитку водоресурсного потенціалу країни.*

Сутність адміністративно-правової охорони водних ресурсів полягає у створенні державою спеціальних норм і правил поведінки суб'єктів правозастосування, спрямованих на формування водно-екологічного правопорядку і забезпечення екологічної безпеки населення України.

Така охорона є складовою державно-правової політики, спрямованої на забезпечення збереження, науковообґрунтоване та раціональне використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання

шкідливим діям вод і ліквідації їхніх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водовикористання. Ефективність адміністративно-правових заходів у сфері охорони вод, які мають бути запроваджені з метою покращення стану водних ресурсів в Україні та реалізації державно-правової політики в екологічній сфері забезпечуватиметься, на думку більшості респондентів:

- ефективною реалізацією водного законодавства України – 85,4%;
- поєднанням державно-правової водної політики з іншими напрямками державної політики – 74,1%;
- орієнтуванням на європейські стандарти кількісного і якісного стану вод – 66,4%;
- реалізацією функцій управління використанням та охороною вод – 58,8%;
- необхідністю оптимального узгодження водно-екологічних та соціальних інтересів – 50,6%;
- поєднанням раціонального використання і охорони водних об'єктів, що потребують особливої охорони – 48,5%;
- збереженням водного фонду України – 42,6%;
- пріоритетністю питного водопостачання і водоохоронних заходів – 30,9%;
- формуванням у населення екологічного світогляду – 26,5%;
- реалізацію міжнародних договорів з метою належного правового режиму транскордонних водних об'єктів – 21,7%.

Державна водна політика України більшістю учасників дослідження оцінюється негативно. Це стосується як загального процесу, так і діяльності конкретних структур, а також окремих напрямів діяльності природоохоронних контрольних органів – наприклад, діяльність щодо викриття водних правопорушень – 46,0% та налагодження практичної роботи, спрямованої на усунення і запобігання порушень природоохоронного законодавства – 45,8%.

Вдосконалення системи адміністративно-правової охорони водних ресурсів в Україні наразі вбачається через:

- підвищення інформаційної прозорості, створення єдиної інформаційно-аналітичної бази, що забезпечуватиме державу об'єктивною інформацією про стан і розвиток сектора водопостачання та водовідведення;
- забезпечення нормативного закріплення в чинному «водному» законодавстві категорій «державний водний фонд» та «комунальний фонд водних об'єктів», що відбиватиме винятковий характер права державної та комунальної власності на водні об'єкти та землі водного фонду;
- реформування системи публічного адміністрування водними ресурсами через підвищення ролі спеціальних регіональних органів управління і контролю у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів тощо.

1.3. Зарубіжний досвід та міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони водних ресурсів

З найдальших часів значення міжнародних вод як магістралей для зв'язку та торгівлі, а також як джерела постачання для побутових та сільськогосподарських потреб було визнано усіма країнами світу. Доказом цього є те, що ряд цивілізацій античності розвивався точно разом із великими річками, такими як Тигр і Євфрат, Ніл, Інд, Ганг, Тибр, Дніпро та ін. Навіть у ті часи, коли люди усвідомлювали необхідність мати звід правил, що регулює використання вод, одночасно визнаючи два принципи - суверенітет держави на території країни, як водні ресурси мають інтерес для інших держав, і принцип міжнародності співпраці та солідарності – як основи, на якій організовується спільне використання ресурсу. Історичний розвиток міжнародного водного права тісно слідував політичним, економічним, технічним та соціальним потребам. Тенденцію також слід спостерігати в інших формах використання міжнародних водних ресурсів.

Основна роль уряду будь-якої країни полягає у розробці політики, за допомогою якої можна розмежувати діяльність усіх зацікавлених сторін у галузі санітарії та управління водними ресурсами, включаючи саму державу. Відповідна політика може стимулювати спільний, орієнтований на попит і сталий розвиток. Така політика веде до розробки законів, правил та положень, призначених для досягнення цілей політики.

У 2010 році Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй проголосила право на безпечну та чисту питну воду та санітарію прав людини (UN-GA 2010). Той факт, що безпечна питна вода та основні засоби санітарії тепер є правом людини, робить їх більш актуальними та змушує (місцеві) уряди їх реалізувати.

Для досягнення права людини на воду та санітарію для всіх необхідно адаптувати політику та правові рамки націй, регіонів та/або муніципалітетів. Прийняття політики та правових рамок для санітарії та управління водними ресурсами не може бути досягнуто без урахування конкретних місцевих, регіональних чи національних особливостей, тобто соціокультурних питань, релігійних чи політичних питань тощо. Проте, є деякі основні цілі, які необхідно досягти і деякі загальні моменти, які слід враховувати при розробці політики та правових меж реалізації права людини на воду та санітарію.

Основою для розробки політики та правових меж на всіх рівнях є міжнародні норми щодо води, санітарії та гігієни («Керівні принципи»), пропонувані ВООЗ, оскільки однією з їх основних функцій є встановлення, перевірка, моніторинг та дотримання належних вимог, впровадження норм та стандартів (адаптовано з ВООЗ 2010 р.).

Роль законів у сфері управління водними ресурсами та їх охорони полягає у реалізації та забезпеченні дотримання екологічної політики, а також у забезпеченні ефективних адміністративних та регулятивних механізмів на відповідних рівнях публічного адміністрування. Відтак, правова база є потужним і важливим інструментом підтримки «водної» санітарії, управління водними ресурсами та їх охорони на місцевому рівні, що обов'язково йде пліч-

о-пліч з формулюванням або зміною політики, описаної раніше. Створення сучасного законодавства в цій сфері має стати результатом розробки інтегрованої та послідовної місцевої екологічної політики, на що звертається увага у більшості країн розвинутої політики реалізації екологічної функції держави та передбачає:

- забезпечення сприятливої інституційної структури охорони водних ресурсів із чітким розподілом повноважень відповідних суб'єктів публічного адміністрування;

- розвиток механізмів державно-приватного партнерства у досліджуваній сфері;

- забезпечення надання соціально-значущих послуг водопостачання та дотримання правил «водної» санітарії, задоволення основних людських потреб та стандартів обслуговування (якість наданої води, забезпечення водопостачання, рівні ефективності тощо);

- забезпечення системи тарифікації та ціноутворення на воду, включаючи принципи справедливості, доступності та захисту найбільш вразливих верств населення;

- забезпечення механізмів захисту прав споживачів на воду;

- реалізація еколого-регулятивних та правозастосовних функцій суб'єктами публічного адміністрування водними ресурсами тощо.

На сьогодні підземні, джерельні і поверхневі води є основними елементами природного кругообігу води, цінними ресурсами та об'єктами захисту як такими. У зв'язку із цим у 2008 році в країнах ЄС було спільно прийнято Позиційний документ з охорони водних ресурсів [37], мета якого полягає в тому, щоб захистити водні ресурси всюди від антропогенного проникнення і виключити або звести до мінімуму рівень забруднення, а також потенційні небезпеки. Основними принципами для досягнення цієї мети є принципи:

- застережності (зокрема заборони всіх дій, які погіршують якість водних ресурсів, обов'язкового визначення цілей їх відновлення, зупинення та

змінення негативних тенденцій у якості та кількості у поєднанні з обов'язковими цілями, мінімізації шкоди шляхом забруднення, засмічення та виснаження вод у водних об'єктах тощо);

– заборони будь-яких дій, що погіршують якість водних ресурсів (через недопущення забруднення води, яке могло б загрожувати її доброякісному та кількісному статусу відповідно до Рамкової директиви про воду, обов'язкову оцінку викидів відповідно до можливих небезпечних наслідків, використовуючи найсучасніші технології, обов'язкову оцінку всіх хімічних речовин, які потрапляють у навколишнє середовище, з точки зору їх можливості заподіяння шкоди водним ресурсам, обов'язкове визначення цілей та заходів відновлення таких ресурсів);

– принцип «забруднювач платить», що передбачає обов'язкове відшкодування шкоди, завданої забруднювачем водним об'єктам.

Наступним комплексним нормативно-правовим актом у сфері охорони водних ресурсів є Меморандум про підземні води підписаний у 2004 році та підтриманий вісьмома німецькими, австрійськими, швейцарськими і міжнародними компаніями [38]. Цей рамковий документ закріплює вихідні позиції надійного постачання питної води ґрунтові води в зоні водозбору через обов'язкову захищеність, щоб питну воду можна було отримати тільки природним шляхом. В цьому випадку якість ґрунтових вод має особливе значення для надійного водопостачання.

Крім цього ЄС схвалені відповідні Стандарти у сфері охорони і раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів, серед яких:

Стандарт W 101 2006-06 «Керівництво з охоронюваних територій питної води, Частина I: Захисні території підземних вод»;

Стандарт W 102 2002-04 «Керівництво з охорони питної води; Частина II: Захисні зони гребель»;

Стандарт W 104 2004-10 «Основні принципи і заходи водоохоронного землеробства»;

Директива W 105 2016-10 «Лісове господарство і охорона водних ресурсів» (викладені факти і рекомендовані заходи щодо водоохорони ведення лісового господарства. Передумовою для цього є те, що ліс виконує кілька функцій - використання, захист та відпочинок. Управління лісовим господарством може впливати на якість і кількість водоймищ, тобто як поверхневих, так і підземних вод. Мета полягає в тому, щоб конкретно визначити важливість лісів для охорони водних ресурсів і вказати на можливості управління лісами, що мають відношення до охорони водних ресурсів) [39];

Стандарт W 107 2016-02 «Керівництво по застосуванню чисельних моделей підземних вод в зонах водозбору точок забору питної води» (описані вимоги до змісту, цілей, результатів, надійності і меж застосування для складання, експлуатації, та обслуговування моделей з упором на застосування в водоносних горизонтах з зернистим ґрунтом. Ці правила слугують керівництвом для розробки необхідних і належних заходів між клієнтом і підрядником для укладення контракту, а також для створення, застосування і забезпечення якості моделей потоку ґрунтових вод і транспорту на водозбірних територіях) [40];

Стандарт W 108 2003-12 «Моніторинг якості підземних вод на водозборах»;

Стандарт W 111 2015-03 «Планування, виконання та аналіз насосних випробувань при розробці підземних вод» [41];

Стандарт W 121 2003-07 «Проектування і будівництво пунктів моніторингу підземних вод» (описується, як грамотно спроектувати і побудувати точки моніторингу підземних вод для моніторингу кількості та якості підземних вод. У ньому описані вимоги до якості будівництва, будівельного нагляду і приймання точок моніторингу підземних вод) [42].

Основу водного законодавства більшості країн, з урахуванням міжнародних стандартів екологічної безпеки, складають «екологічні» директиви. Спочатку останні були зосереджені на захисті та відновленні якості

води для конкретних водних функцій, таких як питна вода (DWD, 75/440/ЕЕС) і підземні води (80/68/ЕЕС). На другому етапі директиви були зосереджені на скороченні викидів, наприклад, Директива про нітрати (ND, 91/676/ЕЕС), Директива про стале використання пестицидів (SUPD, 2009/128/ЕС), Директива про міські стічні води (UWWD, 98). /15/ЕС) та Директиви про комплексне запобігання забрудненню (IPPC, 96/61/ЕС). На цьому етапі законодавство розглядало питання якості води з галузевого рівня і менше уваги приділялося залученню зацікавлених сторін. Третій етап у розвитку європейського законодавства про якість та охорону води можна визначити із запровадженням Водної рамкової директиви (2000/60/ЕС), що відображає зростаюче усвідомлення того, що складні водні проблеми не можуть бути вирішені лише законодавством і стосуються конкретно річки або басейну.

Слід наголосити на необхідності прискорення процесів імплементації Директиви № 91/271/ЕС щодо очищення міських стічних вод, водночас наразі актуальним для реалізації таких намагань доречно: передбачити в законодавстві підвищення відповідальності за незаконні скиди стічної та забори свіжої води без дозволу державних установ, виключаючи аварійні ситуації та форс-мажорні обставини; продовжувати політику всебічної підтримки державними органами влади усіх рівнів природоохоронних ініціатив населення, особливо дітей та підлітків, через мережу Інтернет за допомогою сучасного програмного забезпечення (поширення інформації через соціальні мережі); сприяти формуванню у водокористувачів розуміння нефіскального характеру екологічних штрафів та постійно інформувати про наміри щодо спрямування коштів, сплачених у вигляді цього збору, а також про позитивні результати здійснених, у тому числі і за бюджетні кошти проектів охорони водного середовища [43].

Крім цього, слід відмітити, що у грудні 1991 року була прийнята директива щодо захисту водних ресурсів від забруднення нітратами від сільськогосподарських об'єктів 91/676/ЕЕС, якою визнається, що головною причиною азотного забруднення водних ресурсів ЄС є забруднення від

дифузних джерел сільського господарства, перш за все це стоки і відходи тваринницьких господарств, а також надмірне використання стоків в сільському господарстві. Її імплементація відзначається особливою складністю, оскільки значна площа сільгоспугідь перебуває у користуванні особистих селянських господарств, які переважно не дотримуються вимог водоохоронного законодавства. Це значною мірою зумовлено відсутністю відведення в натурі прибережних смуг водоохоронних зон на територіях концентрації цієї категорії господарств, оскільки місцева влада не володіє необхідними фінансовими ресурсами та й не виявляє значної зацікавленості в здійсненні проектів відведення даної складової земель водного фонду. Враховуючи перманентний дефіцит бюджетних коштів, основний тягар щодо фінансування проектів модернізації систем очищення зворотних вод лягає на безпосередніх водокористувачів – промислові та сільськогосподарські підприємства, а також ті, що належать до водопровідно-каналізаційного господарства [44].

Євроінтеграційні прагнення України на шляху до вступу до Європейського співтовариства викликають необхідність здійснення обов'язкової апроксимації українського водного законодавства до таких документів, як так звані горизонтальні директиви, що створюють базис належного екологічного врядування, включаючи законодавство у водній сфері, а також низки директив Європейського Парламенту і Ради: 2000/60/ЄС від 20 жовтня 2000 року про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики; 2008/56/ЄС від 17 червня 2008 року про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері екологічної політики щодо морського середовища; 91/676/ЄЕС від 12 грудня 1991 року про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами із сільськогосподарських джерел; 98/83/ЄС від 3 листопада 1998 року про якість води, придатної для споживання людиною; 91/271/ЄЕС від 21 травня 1991 року про очищення міських стічних вод; 2007/60/ЄС від 23 жовтня 2007 року про оцінку та управління ризиками затоплення тощо.

Загалом політикою ЄС створено дві основні правові рамки для захисту та управління прісноводними та морськими ресурсами на основі цілісного підходу, що базується на екосистемах, – Рамкової водної директиви та Рамкової директиви морської стратегії. Перша встановлює основу для захисту внутрішніх поверхневих вод, перехідних вод, прибережних вод і підземних вод. Вона спрямована на запобігання та зменшення забруднення, сприяння сталому водокористуванню, захисту і покращенню водного середовища та пом'якшення наслідків повеней і посух. Загальною метою є досягнення належного екологічного стану для всіх вод. Тому державам-членам пропонується розробити так звані Плани управління річковими басейнами на основі природних географічних річкових басейнів, а також спеціальні програми заходів для досягнення цілей [45].

Рамкова водна директива підтримується більш цілеспрямованими директивами, тобто Директивою про підземні води, Директивою про питну воду та Директивою про воду для купання, Директивою про нітрати, Директивою про очищення міських стічних вод, Директивою про екологічні стандарти якості та Директивою про повені.

Директива щодо захисту підземних вод від забруднення та погіршення передбачає конкретні критерії для оцінки доброго хімічного стану, ідентифікації значних і стійких тенденцій до зростання та визначення початкових точок для зміни тенденцій. Усі граничні значення для забруднюючих речовин (за винятком нітратів і пестицидів, для яких ліміти встановлюються спеціальним законодавством ЄС) встановлюються державами-членами.

Переглянута Директива щодо питної води 2020 року визначає основні стандарти якості води, призначеної для споживання людиною. Вона вимагає від держав-членів регулярно контролювати якість води, призначеної для споживання людиною, використовуючи метод «точок відбору проб». Держави-члени можуть включити додаткові вимоги, характерні для їхньої території, але лише якщо це призведе до встановлення вищих стандартів. Директива також

вимагає регулярного інформування споживачів. Крім того, кожні три роки Комісії необхідно звітувати про якість питної води. Переглянуту директиву було запропоновано Комісією 1 лютого 2018 року у відповідь на європейську громадянську ініціативу «Право на воду», замінивши попередню директиву 1998 року. Переглянута директива оновила існуючі стандарти безпеки та покращила доступ до безпечної питної води згідно з останніми рекомендаціями Всесвітньої організації охорони здоров'я. Крім того, це підвищує прозорість для споживачів щодо якості та постачання питної води, тим самим допомагаючи зменшити кількість пластикових пляшок завдяки підвищенню довіри до водопровідної води. Загальноєвропейська оцінка безпеки води на основі ризиків допоможе виявити й усунути можливі ризики для джерел води вже на рівні розподілу.

Вагомим кроком стало приєднання України до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1 липня 1999 року [46], згідно якої сторони конвенції покликані вживати, зокрема, всіх відповідних заходів: а) для запобігання, обмеження і скорочення забруднення вод, яке надає або може призводити до транскордонного впливу; б) для забезпечення використання транскордонних вод з метою екологічно обгрунтованого і раціонального управління водними ресурсами, їх збереження та охорони навколишнього середовища; в) для забезпечення використання транскордонних вод розумним і справедливим чином з особливим урахуванням їх транскордонного характеру при здійсненні діяльності, яка справляє чи може призводити до транскордонного впливу; г) для забезпечення збереження і, коли це необхідно, відновлення екосистем.

Не можна також не відзначити Протокол про воду та здоров'я до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 року, який ратифіковано Законом № 1066-IV від 09.07.2003 [47].

Україна підписала Протокол про воду та здоров'я у Лондоні і у 2003 р. стала стороною угоди, ратифікувавши її Законом № 1066-IV від 09.07.2003. На

допомогу координації впровадження Протоколу про воду та здоров'я Європейською економічною Комісією ООН та Європейським Бюро ВООЗ створено Спільний Секретаріат Протоколу. Згідно доручення Кабінету Міністрів України від 06.10.2003 № 46963 щодо виконання Плану заходів для реалізації Закону про ратифікацію Протоколу, Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди) є єдиним головним відповідальним органом центральної виконавчої влади, що контролює виконання Плану, та виступає координатором від України і здійснює зв'язок із Секретаріатом Протоколу. У 2007 році почав роботу Механізм допомоги впровадженню проектів, якій ініціював уряд Норвегії для виконання зобов'язання Ст. 14 Протоколу про міжнародну співпрацю. Головне завдання цього механізму полягає у наданні допомоги урядам країн Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії (СЕКЦА) виконувати зобов'язання та завдання Протоколу. Цей інструмент міжнародної співпраці почав роботу у 2008 році, надавши урядам Республіки Молдова та України технічну допомогу з виконання зобов'язань країн-Сторін Протоколу з встановлення національних цільових показників [47].

14 вересня 2011 року Мінприроди затвердило Національні цільові показники України до Протоколу про воду та здоров'я Наказом № 324, а 26 вересня 2011 року Кабінет Міністрів України зобов'язав Мінрегіон, Мінагрополітики, Міністерство освіти, науки, молоді та спорту та МОЗ надавати Мінприроди відповідну інформацію щодо НЦП.

Розглядаючи особливості адміністративно-правової охорони водних ресурсів, не можна не звернутися до позитивного в цьому плані зарубіжного досвіду, який може стати у нагоді в українських реаліях сьогодення. Позитивним можна вважати досвід окремих зарубіжних країн. Так, наприклад, ряд конституцій штатів США містить спеціальні положення, які не вимагають подальших дій законодавчого органу і які часто обмежують подальшу законодавчу діяльність. Більше того, стаття 86 Конституції штату Луїзіана спеціально передбачає положення, що забороняє законодавчому органу

продавати право власності на дно судноплавних вод, але це не повинно перешкоджати здачі його в оренду для розробки корисних копалин або для інших цілей. Конституція штату Орегон передбачає, що права, титул власності і майнове право на води і об'єкти гідрології знаходяться в безстроковому володінні штату. У статті XI сказано: «права, титул власності і майнове право щодо всіх вод, призначених для освоєння енергії вод і об'єктів гідрології, якими штат Орегон в даний час володіє і набуває в майбутньому, повинні перебувати в безстроковому володінні штату».

В Європі до речі управління водними ресурсами здійснення за принципом децентралізації. Яскравим прикладом у цьому аспекті є досвід Іспанії, де по-перше, у 1989 році було прийнято Водний кодекс, а по-друге, розділено адміністративні компетенції між національним урядом і місцевими органами влади на основі концепції змішаного органу – Національної водної ради, що об'єднала загальні інтереси держави і водокористувачів та формувала водну політику країни [48, с. 102].

Особливістю системи державного управління водними ресурсами в Іспанії є чіткий розподіл на два рівні планування: регіональний (рівень річкового басейну, що є компетенцією басейнових організацій через спеціальні басейнові водні ради, в яких представлені всі політичні сили і водокористувачі) та національний (Міністерство навколишнього середовища) [48, с. 103].

Однією з найбільш прогресивних країн в галузі управління та охорони водних ресурсів вважається Німеччина, екологічна політика якої особливо відзначається в частині організації охорони водного басейну країни. У Німеччині проголошена ціль водогосподарської політики – відновлення і підтримка екологічної рівноваги водних об'єктів країни. Така екологічна політика є необхідною умовою довгострокового і гарантованого постачання населення та інших споживачів водою доброї якості. У 1986 році було значно переглянуто загальне «водне» законодавство, підкреслена необхідність розширення концепції управління водними ресурсами та внесені поправки до федеральних законів: про водні ресурси, миючі засоби, ліквідацію відходів. Ці

закони спрямовані на здійснення превентивних заходів і підтримку застосування таких важелів, як «забруднювач сплачує за збиток» і «найкраща доступна технологія» [12, с. 32].

В Німеччині значна увага приділяється правовому забезпеченню питань охорони водних ресурсів, зокрема існує ряд законів і постанов, що захищають водні ресурси від шкідливих речовин. Серед них слід відзначити федеральний закон про миючі та очищувальні засоби (Wasch- und Reinigungsmittelgesetz), Закон про хімічні речовини (Chemikaliengesetz), Закон про захист рослин (Pflanzenschutzgesetz), Закон про внесення добрив (Düngemittelgesetz) і відповідні постанови. Позитивні результати досягнуто при прийнятті закону про миючі засоби: за 10 років кількість фосфору в миючих засобах скоротилася приблизно на 50 %. У результаті заходів щодо боротьби із забрудненням, прийнятих муніципалітетами та промисловими підприємствами, кількість забруднених водних ділянок скоротилася. Так, якість води в р. Рейн поліпшилася нижче за течією від таких центрів забруднення, як Леверкузен і Рурська область.

Найважливішим федеральним законом є Федеральний закон про воду (Wasserhaushaltsgesetz, WHG), спочатку прийнятий у 1957 році. Суттєво переглянута версія набула чинності в березні 2010 року. Ця поправка завершила перенесення Рамкової водної директиви ЄС (ВРД) у Німецьке національне законодавство та дозволило німецьким землям адаптувати свої відповідні водні акти до європейських положень. Поправка створила правову основу для транскордонного сталого управління водними ресурсами. Мета полягає в тому, щоб не пізніше 2027 року досягти відповідного стану для всіх водних об'єктів не лише з точки зору рівнів забруднюючих речовин, але й щодо стану місцевих видів водних тварин і рослин. Для координації цього процесу серед земель були створені громади річкових басейнів, які спільно відповідають за водозбірні басейни великих річок [49].

Федеральний закон про воду транспонував Директиву ЄС щодо повеней, Рамкову директиву морської стратегії та положення Директиви про промислові

викиди, які застосовуються до водного законодавства Німеччини. Існує також кілька ключових постанов, які регулюють виконання Федерального закону про воду. До них належать Постанова про стічні води (*Abwasserordnung, AbwV*), Постанова про поверхневі води (*Oberflächengewässerverordnung, OGewV*) і Постанова про підземні води (*Grundwasserverordnung, GrwV*). Ці постанови також імплементують важливі положення ЄС. Наприклад, Постанова про стічні води транспонує Європейську директиву про міські стічні води та висновки ЄС щодо «найкращих доступних технологій» для сектору стічних вод. Постанова про підземні води імплементує Директиву ЄС про підземні води; Постанова про поверхневі води впроваджує екологічні стандарти якості ЄС для водних тіл [49].

Водне законодавство, прийняте землями (як акти, так і постанови), певною мірою доповнює федеральний закон; у деяких випадках ці закони містять правила, які відрізняються від федеральних положень.

Крім цього, слід відзначити, що в Німеччині основним принципом реалізації охорони водних ресурсів є встановлення суворих санкцій юридичної відповідальності за порушення приписів водного законодавства. Так, наприклад, той, хто забруднює водоймища і заподіює шкоду іншій людині, повинен виплатити компенсацію. Це загальне правило закону про цивільну відповідальність. Якщо збиток становить загрозу для навколишнього середовища, застосовуються додаткові зобов'язання по компенсації відповідно до Федерального закону про воду (розділ 22) або відповідно до Закону про екологічну відповідальність. Незаконне забруднення водного об'єкта також може вважатися злочином за певних обставин відповідно до положень Кримінального кодексу (*Strafgesetzbuch, StGB*, розділ 324) [49].

В інших країнах так само приділяється значна увага нормативному закріпленню заходів адміністративно-правової охорони водних ресурсів шляхом насамперед прийняття спеціальних нормативних актів різної юридичної сили. Так, наприклад, у Британській Колумбії (Канада) прийнято правовий акт, який підтверджує, що водні ресурси належать провінції, і

особливу увагу приділяє підземним водам. Акт має дві основні задачі: по-перше, забороняє значне (більше 10 куб. м/с) переміщення води з одного великого водного басейну в інший. Всі великі басейни провінції перераховані в даному документі; по-друге, заборонено експорт води за межі провінції, крім контейнерів об'ємом менше 20 літрів. Це положення відображає суспільну стурбованість збереженням водних ресурсів провінції. Найчастіше уряд є ініціатором збереження того чи іншого водного об'єкту, цінного з точки зору гідроенергетики, збереження рибних запасів і т.д.

У Великобританії закон про запобігання забрудненню річок, яким вперше було заборонено усі форми забруднення, був прийнятий у 1876 р. Однак ефективним він не став. Сильне забруднення промисловими стічними водами річок спонукало вжити заходів щодо їх охорони, організації спеціальних природоохоронних структур (центральна і місцева «річкові комісії»), які, діючи через судові органи, домоглися запровадження 360 станцій для очищення стічних вод.

Французький досвід є прикладом якісної організації публічного адміністрування водними ресурсами, що об'єднує всі зацікавлені сторони в безконфліктному управлінні в рамках гідрографічного басейну. Басейнові організації у Франції виконують не тільки функції планування і регуляції, а й контролюють виконання функцій, здійснюють комплекс заходів адміністративно-правової охорони цього важливого для будь-якої країни природного компонента [48, с. 104].

Фінляндія лідирує в багатьох міжнародних рейтингах за якістю, наявності та екологічної стійкості водних ресурсів, адже цьому питанню приділяється на державному рівні значна увага. У Фінляндії централізована система управління водними ресурсами разом із широко розробленим законодавством становить основу для комплексного управління водогосподарською діяльністю та її плануванням. У 1983 р. в країні створено міністерство охорони навколишнього природного середовища, яке несе відповідальність за всі головні напрямки охорони довкілля. У 1987 р. у

поправках до закону про водні ресурси (1962) підкреслена необхідність екологічних підходів щодо управління використанням поверхневих вод. Була прийнята національна цільова програма боротьби із забрудненням водних об'єктів і створено урядовий комітет для розробки комплексної системи фінансування діяльності з охорони довкілля [12, с. 33]. Свідченням високої вимогливості до дотримання екологічного законодавства, що стосується промислових та побутових скидів стічних вод, є факти про те, що в озерах Фінляндії, розташованих поблизу підприємств, водяться лосось і сиг – риби, які не терплять забруднення води.

Забезпечення безпеки водних ресурсів у Фінляндії досягається також завдяки реалізації послідовних програмно-цільових заходів охорони цього природного компоненту. Зокрема, свого часу була прийнята національна цільова програма боротьби із забрудненням водних об'єктів і створено урядовий комітет для розробки комплексної системи фінансування діяльності з охорони довкілля [12, с. 33].

У США з початку ХХ століття організацію охорони водних об'єктів було орієнтовано на вимоги загальнодержавного законодавства. В першу чергу діє Агентство з охорони навколишнього середовища США (U.S. Environment Protection Agency), федеральний орган виконавчої влади, який здійснює весь спектр контрольних функцій з дотримання вимог федерального екологічного законодавства в різних сферах використання природних ресурсів (вода, земля, повітря, і т.д.). Агентство встановлює національні стандарти для різних програм з метою захисту навколишнього середовища. Якщо стандарти не дотримуються, Агентство може застосувати санкції (припинення діяльності порушника, штрафи, судовий позов тощо.) [50].

На відміну від США усі адміністративні органи Польщі, пов'язані з водним господарством, поділено на органи прямої і контрольної дії. До першої групи органів належать: 1) Головний голова Державного управління водного господарства, який виступає в системі спеціалізованої водної адміністрації в якості органу другої інстанції по відношенню до рішень директора Обласного

управління водного господарства і воєводи; 2) Директор Обласного управління водного господарства, який виконує завдання у плані адміністрації водокористування, не вказані як посади інших органів; в певних законом випадках він може видавати акти місцевого права; 3) Рада повіту, яка має досить значні повноваження: може (в формі постанов) обмежувати права власників водних об'єктів; 4) вуйт / мер міста / президент міста, який приймає рішення в області щодо розмежування доступу до водних ресурсів загального користування, а також примусового відновлення порушеного стану, якщо власник своїми діями привів до погіршення стану водних ресурсів; 5) Староста, який має посадові обов'язки щодо визначення водних кордонів, видачі водних дозволів, контролі нагляду за водними компаніями, затвердження статуту водних компаній, а також прийняття рішень про недійсність постанов органів водних компаній; 6) Маршал воєводства, який виконує обов'язки по відношенню до вод, що є державною власністю і мають значення для сільськогосподарського використання, а також по відношенню до всіх вод за які відповідальність не несуть міністр, головний голова Державного управління водного господарства та управління національних парків; 7) Воєвода, який діє в якості органу другої інстанції по відношенню до рішень старости, що виконує завдання з сфері державної адміністрації в деяких випадках. До другої групи відносяться органи суто контрольно-охоронного спрямування, зокрема: Міністр охорони навколишнього середовища; Головний інспектор охорони навколишнього середовища; Воєводський інспектор охорони навколишнього середовища; санітарна інспекція [51, с. 121].

Досить позитивним в частині системного вжиття водоохоронних заходів є досвід Китаю, де сувора політика державного стимулювання розумного використання води на підприємствах полягає у: розповсюдженні нової техніки і технології консервації води в різних галузях; вдосконаленні системи контролю за збереженням водних ресурсів; покладанні на господарюючі суб'єкти відповідальності за економію водних ресурсів, ліквідацію наслідків забруднення екологічного середовища та вжиття заходів з їх попередження

(розробка спеціальних планів із захисту навколишнього середовища та ведення відповідного моніторингу) [52, с. 244].

Уряд Китаю приділяє велику увагу охороні водних ресурсів. Реалізація конкретних заходів щодо запобігання та контролю забруднення води в Китаї почалося у 1972 році, коли було засновано Управління контролю забруднення води водосховища Гуантін. Перша національна конференція з контролю за забрудненням води була скликана у 1989 році, і на ній було запропоновано ефективні заходи боротьби із забрудненням води, такі як класифікаційне управління водою, класифікаційний контроль джерел забруднення, регіоналізація водних функцій, видача ліцензій на скидання забруднюючих речовин і т.д. Урядом Китаю було запропоновано національний екологічний проект під назвою «33211», спрямований на контроль територій з важкою водою і забрудненням повітря (перша цифра «3» означає три найбільш забруднених озери. Скорочення скидів забруднюючих речовин було основною метою одинадцятого п'ятирічного плану (2006-2010 роки). Китай прийняв ряд законів і постанов, пов'язаних з водою, на національному, провінційному і муніципальному рівнях, включаючи Закон про охорону навколишнього середовища. У 1989 р. – Закон про запобігання та контроль забруднення води, переглянутий надалі у 1984, 1996 і 2008 рр., Закон про воду (1988 р.), 5 стандартів якості води, 35 стандартів скидання вод тощо. Інвестиції у боротьбу із забрудненням води в Китаї постійно збільшуються, особливо з 2004 року [53].

В Австралії національні зусилля щодо впровадження WSUD почалися в 2004 році з Національної ініціативи з водних ресурсів, яка представляла собою політичну угоду між федеральним урядом, урядами штатів і територій з питань водопостачання міст і сільськогосподарських угідь, а також їх правової охорони. Це сприяло, зокрема, створенню міст, чутливих до води, що призвело до розробки національних керівних принципів щодо впровадження WSUD. У більшості австралійських юрисдикцій є державні політики та інструменти, що підтримують WSUD. Процес реалізації, моделі та інструменти, прийняті в

різних юрисдикціях, розрізняються, але спільною рисою є те, що впровадження WSUD відбувається на розсуд місцевих державних органів [54].

В цілому можна виділити наступні особливості адміністративно-правової охорони водних ресурсів за кордоном, зокрема:

– за більш ніж 100-річний період сформувалася розвинена нормативно-правова база і склався високий виконавчий рівень водного природоохоронного законодавства;

– з XIX століття законодавці встановлювали особливий природоохоронний статус усієї водозбірної території;

– особливий статус водозбірної території підтримувався її придбанням (оформленням) у власність власником водоканалу;

– управління здійснюється річковим басейном, а не адміністративною територією, тому що басейновий принцип управління ґрунтується на реально діючих взаємозв'язках та єдності поверхневих і підземних вод у межах річкового басейну. При цьому управління водними ресурсами здійснюється не як з виміряним один раз об'ємом або фізичним тілом, а як з речовиною, яка багаторазово використовується, тобто як складною водообмінною системою, з її основними характеристиками, включаючи багатогалузеву структуру водокористування, склад води, середовище, його екологічний стан [6, с. 348-349];

– управління водними ресурсами басейну річки на кінцевому етапі здійснюється колективно. В різних країнах це здійснюється дещо по-різному, але основа одна – створення двох рівнів управління – законодавчого і виконавчого. Перший реалізується шляхом створення басейнової ради, другий – створення агентства води [6, с. 348-349];

– басейнові Ради та Водні Агентства – головні структури у системі колективного управління водними ресурсами річок басейну (можливо, кількох невеликих басейнів);

– видалення об'єктів, потенційно і реально небезпечних для вододжерел, не було бюрократично значущою процедурою, починаючи з XIX століття;

– децентралізованість управління водними ресурсами. Зокрема, впроваджується принцип «розподіл відповідальності», згідно з яким кожний державний орган чи особа є водночас власником і відповідачем за стан водного об'єкта в частині, що йому належить. Цей орган зобов'язаний дотримуватись і виконувати правила і програми щодо розвитку водного об'єкта та відповідати за нього перед Басейною Радою і Водним Агентством. Це загальні риси басейнового підходу до управління водокористуванням, охороною вод і відтворення водних ресурсів. Такий підхід прийнятий у Франції, Чехії, Великій Британії, Бразилії та інших країнах [6, с. 348-349];

– при відшкодуванні витрат у зв'язку з нанесенням шкоди або шкідливим впливом на водне середовище використовується принцип «забруднювач платить».

Як свідчить зарубіжний досвід та проведений аналіз організаційних схем публічного адміністрування водними ресурсами у Великій Британії, Нідерландах, Німеччині, Швеції, Канаді, Сполучених Штатах Америки та інших країнах, ефективна реалізація заходів адміністративно-правової охорони водних ресурсів прямо залежить від організаційного забезпечення управління водними ресурсами, яке побудовано від чисто басейнових до змішаних. Однак головним все ж таки залишається обов'язкова участь державних органів на національному і регіональному (басейновому) рівнях.

В інституційному плані значна роль в охороні вод та відтворенні водних ресурсів в інших країнах належить: 1) форуму пестицидів, який об'єднує низку організацій і підкреслюється як такий, що відіграє ключову роль згідно з національним планом дій у забезпеченні взаємодії зацікавлених сторін (Англія); 2) активному стимулюванню в застосування водоохоронних заходів, у тому числі відповідної адміністративно-правової практики (Словенія, Португалія та Німеччина); 3) міждепартаментським комітетам та окружним офісам (Румунія та Норвегія); 4) консультативним радам для комітетів з управління річковими басейнами (Португалія), державним регіональним представництвом (Франція); 5) водним радам (Данія) та 6) водним агентствам

(Словенія). Названі інструменти співпраці зосереджені в основному на національному рівні або рівні річкового басейну, хоча є й винятки.

У Німеччині, наприклад, спільні робочі групи регулярно зустрічаються з метою координації на національному, федеральному рівнях і рівнях річкових басейнів як для ВРД, так і для Північної Європи.

Водночас, в питаннях забезпечення ефективної горизонтальної співпраці між різними органами влади та інституціями громадянського суспільства відзначається: наявність конкуруючих інтересів між секторами та інституційними рівнями (Норвегія, Англія, Німеччина, Румунія, Словенія), відсутність даних екологічного моніторингу (Словенія) або доступу до даних екологічного реєстру (Франція, Німеччина), обмеженість повноважень щодо прийняття рішень або організації круглих столів (Німеччина), брак компетентного персоналу (Німеччина та Франція) та недостатня залученість громадськості в реалізації природоохоронних заходів (Португалія).

Серед публічно-правових інструментів, які сприяють узгодженості політики щодо забезпечення горизонтальної співпраці в управлінні якістю води, включають: багатогалузеві конференції (наприклад, Німеччина, Греція, Норвегія), конференції для басейнів транскордонних річок (Португалія, Румунія), міждисциплінарні семінари (Нідерланди), між-агентські програми з конкретних водоохоронних питань (Північна Ірландія, Португалія та Норвегія), обмін інформацією з агропродовольчою промисловістю (Північна Ірландія) та рекомендації щодо застосування на практиці передового досвіду (Англія).

Необхідність запозичення міжнародного досвіду у питаннях охорони водних ресурсів України підтверджується й думкою учасників проведеного соціологічного дослідження, які вважають, що такий підхід «є вкрай актуальним» – 60,2%. При цьому, зауважимо, що оцінка міжнародної співпраці України з іншими державами у напрямку співробітництва в сфері охорони водних ресурсів виявляється здебільшого негативною – 54,0% (сума показників «задовільно» – 30,6% та «погано» – 23,4%). Позитивно співпрацю оцінили лише 43,8%. Водночас, учасники анкетування найбільш актуальними

напрямами міжнародного співробітництва у сфері охорони водних ресурсів вбачають:

- співпрацю з міжнародними екологічними організаціями – 69,4%;
- проведення стратегічної екологічної оцінки за участю міжнародних експертів – 55,9%;
- виконання міжнародних зобов'язань відповідно до міжнародних договорів – 50,4%;
- врахування рекомендацій всесвітніх самітів – 42,9%;
- активізацію участі українських представників у роботі міжнародних організацій – 32,9%;
- проведення спільних наукових конференцій, семінарів з метою обміну досвідом – 20,8%.

Отже, вивчення світового досвіду адміністративно-правової охорони водних ресурсів, а також міжнародних стандартів регулювання водоохоронних заходів дозволило обґрунтувати можливості його адаптації для України, шляхом:

по-перше, імплементації європейського екологічного законодавства та зобов'язання щодо запровадження «водних» екологічних вимог відповідно до чинних у країнах ЄС та світу;

по-друге, відмови від адміністративно-командного підходу управління на користь приватизаційного з басейновою інтегрованою формою організації охорони водних ресурсів;

по-третє, апроксимації Директиви 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (в частині інтегрованого запобігання та контролю забруднення водних ресурсів);

по-четверте, створення відповідної організаційної водоохоронної структури за європейською моделлю та кращими світовими практиками, що у свою чергу повинно сприяти забезпеченню водної безпеки держави, як обов'язкової передумови її сталого розвитку, шляхом вироблення правових, інституційних та економічних механізмів;

по-п'яте, обов'язкове делегування значних повноважень з охорони та використання водних ресурсів органам місцевого самоврядування;

по-шосте, широке залучення громадськості як в контролі, так і в плануванні та здійсненні управління водними ресурсами певної адміністративно-територіальної одиниці;

по-сьоме, обов'язкове врахування інтересів місцевої громади;

по-восьме, забезпечення реалізації послідовних програмно-цілевих заходів охорони цього природного компоненту.

Висновки до Розділу 1

Узагальнюючи теоретичні засади адміністративно-правової охорони водних ресурсів України, можна зробити такі висновки:

1. З'ясовано сутність адміністративно-правової охорони водних ресурсів, яку визначено як врегульований переважно нормами адміністративного права особливий вид природоохоронної діяльності держави, який передбачає цілеспрямовану активну публічно-правову форму запобігання та реагування держави в особі спеціально уповноважених органів та інституцій громадянського суспільства на адміністративні правопорушення водного законодавства, впливу на процеси водокористування, відтворення та збереження водних ресурсів з метою забезпечення сталого і екологічно збалансованого розвитку водоресурсного потенціалу країни.

2. Безпеку водних ресурсів запропоновано розглядати як невід'ємну складову екологічної безпеки держави та такий стан водно-ресурсної сфери країни, ключові параметри якого здатні задовольнити потреби населення та економіки в необхідних ресурсах і відповідати системі національних пріоритетів у координатах екологічних інтересів та загроз, основними з яких визнано: високий рівень водоемності і забруднення, зношеність устаткування в системах водопостачання та водовідведення, недостатня енергозабезпеченість їх функціонування, а також обмежена природна водозабезпеченість територій, де розміщені найбільші споживачі води.

3. Адміністративно-правову охорону водних ресурсів визначено як врегульований переважно нормами адміністративного права особливий вид природоохоронної діяльності держави, який передбачає цілеспрямовану активну публічно-правову форму запобігання та реагування держави в особі спеціально уповноважених органів та інституцій громадянського суспільства на адміністративні правопорушення водного законодавства, впливу на процеси водокористування, відтворення та збереження водних ресурсів з метою забезпечення сталого і екологічно збалансованого розвитку водоресурсного потенціалу країни.

4. Доведено, що підтримання належного режиму законності у сфері використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів можливе лише застосуванням комплексу заходів, серед яких: додаткові заборони та зобов'язання, що передбачає превентивний контроль за їх виконанням; спеціальні адміністративні заходи, спрямовані на встановлення і підтримання режимних правил - державний моніторинг вод, оцінка впливу на довкілля, державний облік вод та водокористування, реєстраційні заходи, ліцензування тощо; дозвільно-ліцензійні заходи, що передбачають видачу дозволів на спеціальне водокористування, анулювання, здійснення переоформлення та видачу дублікатів дозволів на проведення робіт на землях водного фонду; видачу дозволів на спеціальне водокористування водних об'єктів у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи та ін.; система публічного контролю і нагляду за додержанням фізичними та юридичними особами вимог водного законодавства; організаційно-технічне забезпечення встановлених режимних правил, що дозволяє ефективно попереджати, виявляти і припиняти відповідні порушення водного законодавства, і т.д.

5. Встановлено, що адміністративно-правова охорона водних ресурсів має специфічні, лише їй притаманні риси, зокрема: будується на основі правил, норм і стандартів не лише національного водного законодавства, але й

міжнародних регуляторів, у тому числі так званого «м'якого» водного права; здійснюється як загальними, так і спеціально уповноваженими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування; передбачає ведення державного обліку водокористування та державного водного кадастру; передбачає здійснення паспортизації річок і джерел питного водопостачання; здійснюється через встановлення водоохоронних зон, виділення земельних ділянок під прибережні захисні смуги, встановлення смуг відведення з особливим режимом користування, встановлення берегових смуг водних шляхів, зон санітарної охорони; передбачає пряму заборону на проектування і будівництво прямоточних систем водопостачання промислових підприємств, на введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, що впливають на стан вод, скидання у водні об'єкти відходів і сміття та ін.; має як запобіжний, так і карально-примусовий характер впливу на суспільні відносини у сфері раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів тощо.

6. Підкреслено важливість адміністративно-правової охорони водних ресурсів, що зумовлено необхідністю: забезпечення водної безпеки як невід'ємної складової екологічної безпеки держави в цілому; здійснення цілеспрямованої і ефективної діяльності щодо задоволення потреб населення і галузей економіки у воді, збереження, раціонального використання і охорони вод, запобігання їх шкідливій дії; своєчасного виявлення негативних процесів, що впливають на якість вод і стан водних об'єктів; забезпечення дотримання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства шляхом здійснення публічного контролю та нагляду; адаптації водного законодавства України до вимог ЄС, що пояснюється ще й специфікою водних питань та процесів, що мають безпосереднє відношення й до України, серед яких явища транскордонності, транзитний фактор, наявність міжнародних річкових басейнів; застосування заходів державного примусу, в тому числі адміністративної відповідальності, до порушників водного законодавства;

запобігання шкідливим діям вод та аваріям на водних об'єктах і ліквідації їх наслідків.

7. Вивчення світового досвіду адміністративно-правової охорони водних ресурсів, а також міжнародних стандартів регулювання водоохоронних заходів дозволило обґрунтувати можливості його адаптації для України, шляхом: по-перше, імплементації європейського екологічного законодавства та зобов'язання щодо запровадження «водних» екологічних вимог відповідно до чинних у країнах ЄС та світу; по-друге, відмови від адміністративно-командного підходу управління на користь приватизаційного з басейновою інтегрованою формою організації охорони водних ресурсів; по-третє, апроксимації Директиви 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (в частині інтегрованого запобігання та контролю забруднення водних ресурсів); по-четверте, створення відповідної організаційної водоохоронної структури за європейською моделлю та кращими світовими практиками, що у свою чергу повинно сприяти забезпеченню водної безпеки держави, як обов'язкової передумови її сталого розвитку, шляхом вироблення правових, інституційних та економічних механізмів; по-п'яте, обов'язкове делегування значних повноважень з охорони та використання водних ресурсів органам місцевого самоврядування; по-шосте, широке залучення громадськості як в контролі, так і в плануванні та здійсненні управління водними ресурсами певної адміністративно-територіальної одиниці; по-сьоме, обов'язкове врахування інтересів місцевої громади; по-восьме, забезпечення реалізації послідовних програмно-цільових заходів охорони цього природного компоненту.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

2.1. Нормативні засади охорони водних ресурсів України

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

Саме нормативно-правове регулювання є «специфічною діяльністю держави, її органів, посадових осіб і уповноважених на те громадських організацій щодо впорядкування суспільних відносин шляхом установлення юридичних норм і прийняття в необхідних випадках індивідуальних рішень відповідно до цих норм, вирішення юридично значимих питань, що виникають у межах таких відносин» [55, с. 21].

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 спеціально-юридичних механізмів забезпечення належної поведінки. Завдяки правовому регулюванню здійснюється цілеспрямований «вплив права на суспільні відносини за допомогою спеціальних юридичних засобів, переважно норм права» [56, с. 273].

Регулювання як спосіб здійснення необхідної організованості людей, форма впливу на сферу інтересів соціальних груп та індивідів, реалізується за допомогою механізму правового регулювання, який відображає правову дійсність з її динамічної сторони. Механізм правового регулювання включає активну сторону – способи впливу, дозволи, зобов'язання, заборони і

результативну сторону – способи реалізації, які проявляються в фактичній поведінці людей, в здійсненні дій або в утриманні від них. Між цими сторонами розташовуються проміжні ланки: правосуб'єктність, юридичні факти, правовідносини, що являють собою послідовні стадії перекладу нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, норми права, акти реалізації.

У теорії права правове регулювання визначається як: «один із основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і державим» [57, с. 40]; «здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток» [58, с. 488]; «здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правового гарантування» [59, с. 207-208]; «не будь-яка владна діяльність уповноважених на те органів і посадових осіб, а лише та, що має на меті спрямувати в чітко визначене русло поведінку учасників суспільних відносин, упорядкованих за допомогою норми права й базованих на ній індивідуальних актів» [60]. «специфічна діяльність, що є засобом упорядкування та регламентації суспільних відносин за допомогою норм права, основним завданням якого є впорядкування, налагодження механізму взаємодії між суб'єктами суспільних відносин» [61, с. 51].

Основу правового регулювання в екологічній сфері складає відповідне законодавство. Останнє є фундаментально важливою частиною нашої правової та політичної системи. Перш за все, це важливо з міркувань екологічної законотворчості – законодавчі органи забезпечують форум для вирішення розбіжностей щодо питань екологічної політики та визначення прийнятної основи для «узгоджених дій» у суспільстві. Вони дозволяють досліджувати та перевіряти політичні ідеї через парламентські обговорення, консультації, поради екологічних експертів і, зрештою, загальні політичні чи принципові рішення, які приймаються на основі голосування та прийняття. У сфері

екологічного права ця законотворча функція є особливо важливою, оскільки екологічні проблеми пов'язані з соціально-політичними проблемами, які вимагають прийняття складних політичних суджень, залучають різноманітні зацікавлені сторони та географічні регіони та часто призводять до інтенсивних і постійних політичних розбіжностей (наприклад, рівень захисту, який необхідно прийняти щодо якості води чи повітря, і поведінку, яку необхідно регулювати, щоб досягти цього стандарту) [62].

Екологічне законодавство також значною мірою спирається на вторинне законодавство, допоміжні вказівки, міністерські вказівки та різні акти підзаконного регулювання.

Законодавство є особливо важливим засобом встановлення та оновлення соціальних екологічних цілей. З огляду на соціальні, економічні, екологічні та демографічні зміни або нові знання про ці аспекти суспільства, законодавство потребує коригування та адаптації.

Отже, правове регулювання являє собою здійснюваний усією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, охорони та розвитку [63, с. 6]. Внаслідок правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в правових веліннях орієнтири для організації діяльності учасників регулятивних відносин та досягнення фактичних цілей права.

Завдяки правовому регулюванню відносинам між суб'єктами надається певна правова форма, що має державно-владний характер та вказує на міру можливої та необхідної поведінки; здійснюється цілеспрямований та результативний вплив на відповідні суспільні відносини, впорядковується їх зміст за допомогою правових засобів тощо [63, с. 16].

Зміст такого регулювання полягає у діяльності держави в особі її уповноважених органів відповідно до закономірностей розвитку й потреб суспільного життя встановлювати загальні засади (принципи, цілі, завдання, межі) й розробляти основні засоби такого регулювання. Саме держава засновує юридичні установи правозастосовного, правоохоронного й іншого профілю,

що беруть безпосередню участь в організації і здійсненні правового регулювання, координує їх діяльність, застосовує в разі необхідності державний примус до порушників правового порядку [64, с. 44].

Правове регулювання охорони водних ресурсів від забруднення токсичними речовинами, небезпечними відходами, складними металами та компонентами є невід'ємною складовою охорони навколишнього природного середовища в цілому. Мова йде 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.

Системі нормативно-правових актів та приписів у цій сфері притаманний свій, специфічний, системоутворюючий 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 проявів її в якості 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 в досліджуваній сфері складаються та об'єктивно існують у системі природоохоронного законодавства

Інтерес до виділення та наукового аналізу подібних груп зумовлений в основному практичними потребами суспільства у вирішенні певних екологічних та інших проблем. Групування юридичних актів та приписів за певних підстав в 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 в розвитку юридичної науки і практики у сфері охорони

навколишнього середовища від забруднення та нераціонального використання є підхід до цінки 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, зокрема в обґрунтуванні необхідності інтегрованого підходу до охорони навколишнього середовища, і насамкінець, розвитку інтеграційних тенденцій у правовому регулюванні в цій сфері під впливом потреб практики і наукових досягнень в праві.

Для аналізу і системи, і структури законодавства принциповим є питання про їх первинний структурний елемент. Здається все ж таки, що елементарною структурною одиницею системи законодавства є нормативний припис, а не нормативно-правовий акт, тим більше, що такий підхід вже реалізується у 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 шляхом встановлення вимог до об'єктів, що підлягають нормуванню.

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

1) нормативи екологічної безпеки водокористування (гранично допустимі концентрації речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення; гранично допустимі концентрації речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для потреб рибного господарства; допустимі концентрації радіоактивних речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для задоволення питних, господарсько-побутових та інших потреб населення.);

2) екологічний норматив якості води масивів поверхневих та підземних вод (містить науково обґрунтовані значення концентрацій забруднюючих

речовин та показники якості води (загальнофізичні, біологічні, хімічні, радіаційні);

3) нормативи гранично допустимого скидання забруднюючих речовин (встановлюються з метою поетапного досягнення екологічного нормативу якості води);

4) галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти (встановлюються для оцінки екологічної безпеки виробництва);

5) технологічні нормативи використання води (поточні технологічні нормативи використання води - для існуючого рівня технологій; перспективні технологічні нормативи використання води - з урахуванням досягнень на рівні передових світових технологій).

Основними елементами системи нормативно-правового регулювання у сфері водоохорони є, перш за все, норми права, які містяться у 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, статuti, правила і т. ін., що регулюють управлінську діяльність [65, с. 41-43].

Система водоохоронного законодавства побудована за ієрархічним принципом (насамперед, юридичною силою нормативно-правових актів). Тобто у відповідності із загальною теорією права в якості одного із значних структурних утворень в системі нормативних актів може бути названа вертикальна (ієрархічна) структура, зумовлена відмінностями у правовій силі актів, що видаються різними нормотворчими суб'єктами.

Формування ієрархічної структури водоохоронного законодавства зумовлено декількома чинниками. По-перше, тим, що нормативно-правові акти приймаються 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

урахуванням цього 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 галузевих норм норми адміністративного права встановлюються державою, безпосередньо виражаючи регулятивну роль адміністративного права, що полягає у належному упорядкуванні публічно-правових відносин, що виникають в напрямі організації та функціонування як усієї системи виконавчої влади, так і безпосередньо особливостей реалізації повноважень суб'єктів публічного адміністрування в окремих сферах суспільного життя, у тому числі й щодо забезпечення екологічної безпеки та порядку в країні. Адміністративно-правові норми визначають той чи інший варіант відповідної інтересам правової держави поведінки всіх фізичних та юридичних осіб у сфері публічного управління, встановлення та забезпечення режиму законності і дисципліни у загальному у процесі управлінської діяльності. На відміну від багатьох інших галузей права норми адміністративного права мають власні юридичні засоби захисту прав та інтересів осіб, адже виступаючи в ролі регулятора публічно-правових суспільних відносин, цими нормами забезпечується охорона (захист) адміністративно-правових відносин від можливих порушень шляхом застосування комплексу заходів адміністративного примусу і безпосередньо адміністративної відповідальності [66, с. 44; 67; 68; 69].

Крім регулятивного змісту норми адміністративного права мають перш за все охоронне спрямування, встановлюючи заборонні приписи на утримання від здійснення протиправних діянь, та безпосередньо регулюючи застосуванням заходів адміністративного примусу [70; 71; 72; 73; 74; 75; 76]. Так, до речі, чинним законодавством передбачено адміністративну відповідальність за порушення правил охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Загалом становленню та розвитку водоохоронного законодавства України передувала загальносоюзна та республіканська нормотворча діяльність, при цьому принцип правового забезпечення охорони водних ресурсів формувався поступово.

Не можна не відзначити такі нормативні документи як: Закон УРСР «Про охорону природи Української РСР» (1960 р.), який став одним із перших законів у державі, який у комплексі регулював суспільні відносини у сфері охорони природи і раціонального використання природних ресурсів, у тому числі водних; постанова Ради Міністрів СРСР «Про посилення державного контролю за використанням підземних вод і про заходи по їх охороні» (1959 р.); постанова Ради Міністрів СРСР «Про заходи з упорядкування використання і посилення охорони водних ресурсів СРСР» (1960 р.); постанова Ради Міністрів СРСР «Правила охорони поверхневих вод від забруднення стічними водами» (1974 р.); постанова Ради Міністрів СРСР «Про відшкодування збитків, завданих державі порушенням водного законодавства» (1980 р.); постанова ЦК Компартії України та Ради Міністрів УРСР «Про організацію виконання постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР» від 19 січня 1988 р. «Про першочергові заходи по поліпшенню використання водних ресурсів у країні» (1988 р.); постанова Ради Міністрів Української РСР «Про державний контроль за використанням і охороною вод в Українській РСР» (1979 р.), постанова Ради Міністрів Української РСР «Про заходи по впорядкуванню використання водних ресурсів промисловими підприємствами Української РСР» (1963 р.); указ Президії Верховної Ради СРСР «Про адміністративну відповідальність за порушення водного законодавства» (1980 р.).

Слід також додати, що на основі Закону СРСР «Про затвердження Основ водного законодавства СРСР» (1970 р.) був прийнятий Водний кодекс Української РСР (1972 р.), яким було закріплено положення щодо встановлення порядку користування водами, охорони їх від забруднення, засмічення і вичерпання, запобігання і ліквідації шкідливого діяння вод;

планування заходів по використанню, охороні вод, запобіганню і ліквідації їх шкідливого діяння; затвердження схем комплексного використання і охорони вод, водогосподарських балансів; здійснення державного контролю за використанням і охороною вод.

В подальшому Постановою Верховної Ради СРСР від 20 вересня 1972 року в п. 1 було записано: «Вважати одним з найважливіших державних завдань неупинну турботу про охорону природи і краще використання природних ресурсів, суворе дотримання законодавства про охорону лісів землі та її надр, лісів і вод, тваринного і рослинного світу, атмосферного повітря, маючи на увазі, що науково-технічний прогрес повинен поєднуватися з дбайливим ставленням до природи та її ресурсів, сприяти створенню найбільш сприятливих умов для життя і здоров'я, для роботи і відпочинку трудящих» [77, с. 36].

Сучасний період розвитку водоохоронного законодавства відзначається значною нормотворчою діяльністю, спрямованою на унормування заходів охорони вод та відтворення водних ресурсів. І в цьому напрямі, безперечно, основним нормативно-правовим актом слід вважати Конституцію України, стаття 13 якої передбачає, що водні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону [78].

Крім цього статтею 50 Конституції України закріплено право кожного громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. У цій же статті закріплене право вільного доступу до інформації про стан довкілля, а також право на її поширення. Встановлено, що така інформація ніким не може бути засекречена [78].

Визначаючи найбільш важливі для людини і громадянина екологічні права, форми і способи їх реалізації та захисту, Конституція України в той же час закріплює обов'язки людини і громадянина, зокрема обов'язок не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині та відшкодовувати завдані збитки [79, с. 49-55].

Норми Конституції є основоположними, загальними по відношенню до тих норм, які містяться у спеціальних екологічних законах, в першу чергу, в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». Тому перелічені вище норми відносяться до загальних засад, на яких здійснюється адміністративно-правова охорона водних ресурсів. Але водночас, слід наголосити, що, по-перше, норми Конституції є нормами прямої дії, а, по-друге, саме на основі норм Конституції України і у чіткій відповідності до них приймаються всі інші законодавчі акти, в тому числі й ті, що регулюють питання правової охорони водних ресурсів.

Після Конституції України центральне місце у справі нормативно-правового забезпечення реалізації водоохоронних заходів займають закони. Значення законодавчих (у тому числі кодифікованих) правових актів має зростати у зв'язку із наявною «стихією» підзаконної природоохоронної нормотворчості. Така «стихія» може бути урегульована встановленням правового порядку у нормотворчості. Наявні проблеми водоохоронного законодавства у правовій державі будуть практично вирішуватися шляхом збільшення питомої ваги законів у системі нормативних актів, що дуже важливо, шляхом зміни юридичної техніки їх підготовки, в результаті чого закони стануть більш детальними і конкретними. Це у свою чергу звужить сферу підзаконної нормотворчості.

Послідовне здійснення правової політики в державі з часом зніме питання про якість законодавства у тому сенсі, в якому він став зараз. Наразі більше уваги приділяється формальній стороні питання, а не змістовній. Тому питання про побудову водоохоронного законодавства має бути розглянуто

через призму ієрархічної структури нормативних приписів, що включають як закони, так і підзаконні акти.

Отже, центральне місце в ієрархічній структурі водоохоронного законодавства все ж таки займає закон, який у правовій державі повинен мати ряд особливостей. По-перше, він повинен дійсно відображати і захищати інтереси усього 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, включаючи охорону водних ресурсів від забруднення.

Перш ніж звернутися до Водного кодексу України, як важливого водоохоронного правового акту, 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 було закладено основи не лише розвитку природоохоронної галузі з урахуванням мінливих політичних, екологічних, економічних, соціальних умов розвитку суспільства і держави на сучасному етапі, але й безпосередньо підвалини застосування охоронних заходів публічно-правового та приватно-правового характеру. На відміну від нормативних положень радянських екологічних природоохоронних законів значення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» полягає насамперед у 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 [80]. Ще однією новацією на користь названого вище закону є й те, що він по суті 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 [81].

Втім у водохоронній сфері основним нормативно-правовим актом слід вважати все ж таки Водний кодекс України, який в комплексі із заходами організаційного, правового, економічного і виховного впливу, сприятиме формуванню водно-екологічного правопорядку і забезпеченню екологічної безпеки населення України, а також більш ефективному, науковообґрунтованому використанню вод та їх охороні від забруднення, засмічення та вичерпання [1]. Водний кодекс України є комплексним кодифікованим нормативно-правовим актом міжгалузевого характеру, глави якого присвячені: державному управлінню і контролю у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; державним, цільовим, міждержавним та регіональним програмам у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів (глава 2); державному управлінню у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів (глава 3); компетенції державних органів у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів (глава 4); контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів (глава 5); державному обліку вод та державному водному кадастру (глава 6); економічному регулюванню раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів (глава 7); нормуванню в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів (глава 8); водокористувачі. права і обов'язки (глава 9); видам і порядку водокористування (глава 10); спеціальному водокористуванню для задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення (глава 11); спеціальному водокористуванню та користування водними об'єктами для лікувальних, курортних і оздоровчих цілей (глава 12); особливостям спеціального водокористування та користування водними об'єктами для потреб галузей економіки (глава 13); умовам скидання зворотних

вод у водні об'єкти (глава 14); правовим питанням експлуатації водогосподарських систем (глава 15); правовим питанням користування річками (глава 16); правовим питанням користування землями водного фонду, водоохоронним зонам та зонам санітарної охорони (глава 18); водним об'єктам природно-заповідного фонду (глава 19); питанням охорони вод від забруднення, засмічення і вичерпання (глава 20); заходам запобігання шкідливим діям вод та аваріям на водних об'єктах і ліквідації їх наслідків (глава 21); вирішенню спорів з питань використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів (глава 22); відповідальності за порушення водного законодавства (глава 23) [1] тощо.

Попри інституційну значущість Водного кодексу України у визначенні порядку використання водних ресурсів, встановленні нормативів та стандартів питної води, водопостачання та оздоровлення басейнів більше половини (57,6%) опитаних респондентів дають відповідь щодо недостатньої урегульованості кодексом правових відносин щодо забезпечення збереження, науковообґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод і ліквідації їхніх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водовикористання. При цьому позитивну оцінку правові відносини отримали у відповідях лише 39,1% респондентів (учасників дослідження).

Внесення змін до Водного кодексу України підтримують 77,3% (сума відповідей за індикаторами шкали «обов'язково так» – 53,1% та «скоріше так» – 24,2%).

Водний кодекс України не є єдиним законодавчим актом у цій сфері, присвячений реалізації заходів адміністративно-правової охорони водних ресурсів. Зокрема такими можна назвати закони України «Про питну воду та питне водопостачання» [82], «Про аквакультуру» [83], «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та

екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» [84], «Про меліорацію земель» [85], «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [86], «Про оцінку впливу на довкілля» [87], «Про екологічний аудит» [88], «Про Національну поліцію» [89], «Про Кабінет Міністрів України» [90], «Про місцеве самоврядування в Україні» [91], «Про місцеві державні адміністрації» [92] та ін.

Основні положення водоохоронного законодавства розвинуто в нормативно-правових актах різної юридичної сили, прямо чи опосередковано присвячених адміністративно-правовій охороні водних ресурсів. Зокрема, мова йде про:

– *Укази Президента України*: «Про заходи щодо державної підтримки водогосподарсько-меліоративного комплексу» [93], «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року «Про стан безпеки водних ресурсів держави та якість питної води в містах і селах України» [94], «Про заходи щодо розвитку зрошувального землеробства в Україні» [95], «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 лютого 2009 року «Про стан безпеки водних ресурсів держави та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України» [96], «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 року «Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 лютого 2009 року «Про стан безпеки водних ресурсів держави та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України» [97];

– *постанови Верховної Ради України*, як приклад «Основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», схвалені постановою Верховної Ради України від 05 березня 1998 року № 188/98-ВР [10];

– *постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України*, що регулюють та визначають нормативи зборів та плати за користування водними

ресурсами, правила охорони вод, заходи щодо забезпечення охорони вод, порядок розроблення нормативів питного водопостачання, серед яких постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 року № 275 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» [98]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 року № 616 «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [99]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 року № 353 «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [100]; постанова Кабінету Міністрів України 21 лютого 2018 року № 102 «Питання реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [101]; постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 року № 275 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» [98]; постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 року № 667 «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» [102]; постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 393 «Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України» [103]; постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2018 року № 247 «Про затвердження Порядку розроблення плану управління ризиками затоплення» [104]; постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 року № 126 «Про призначення уповноважених Кабінету Міністрів України з питань співробітництва на прикордонних водах та їх заступників» [105]; постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» [106]; постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 року № 336 «Про затвердження Порядку розроблення плану управління річковим басейном» [107]; постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 321

«Про затвердження Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України» [108]; постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1287 «Про Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення» [109]; постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 р. № 557 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду» [110]; постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1101 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються бюджетними установами, що належать до сфери управління Державного агентства водних ресурсів» [111]; постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 347 «Про затвердження Порядку складання паспортів річок і Порядку установаження берегових смуг водних шляхів та користування ними» [112]; постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1996 року № 1100 «Про Порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується» [113]; постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2021 року № 572 «Про затвердження Типового договору оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом» [114]; постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 року № 524 «Про затвердження переліку підприємств та організацій, які забезпечують перекиданням води у маловодні регіони каналами і водогонами міжбасейнового та внутрішньобасейнового перерозподілу водних ресурсів» [115]; постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1996 року № 413 «Про затвердження Порядку ведення державного водного кадастру» [116]; постанова Кабінету Міністрів України від 8 травня 1996 року № 486 «Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них» [117]; постанова Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 року № 137 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській

області» [118]; постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 року № 401 «Деякі питання використання коштів у сфері управління водними ресурсами» [119]; постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2021 року № 289 «Деякі питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації державних інвестиційних проектів у сфері управління водними ресурсами» [120]; постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2005 року № 529 «Про порядок використання коштів державного бюджету, які виділяються для захисту територій від шкідливої дії вод, державного моніторингу поверхневих вод, ведення державного водного кадастру, паспортизації та управління водними ресурсами» [121]; постанова Кабінету Міністрів України від від 19 вересня 2018 року № 758 «Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод» [122] та ін.

– *накази та розпорядження центральних органів виконавчої влади, відповідальних за охорону водних ресурсів, серед яких: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» [123]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 19 лютого 2019 року № 75 «Про затвердження Порядку обміну документами в електронній формі при видачі дозволу на спеціальне водокористування України» [124]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 24 липня 2017 року № 276 «Про затвердження Положення про консервацію та розконсервацію меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури» [125]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 23 червня 2017 року № 234 «Про затвердження форми дозволу на спеціальне водокористування та форми нормативного розрахунку водокористування і водовідведення» [126]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 03 березня 2017 року № 103 «Про затвердження Меж районів річкових басейнів, суббасейнів та водогосподарських ділянок» [127]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26 січня 2017 року № 26 «Про затвердження Порядку*

розроблення водогосподарських балансів» [128]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26 січня 2017 року № 23 «Про затвердження Типового положення про басейнові ради» [129]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 06 лютого 2017 року № 45 «Про затвердження Переліку забруднюючих речовин для визначення хімічного стану масивів поверхневих і підземних вод та екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод» [130]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26 січня 2017 року № 25 «Про виділення суббасейнів та водогосподарських ділянок у межах встановлених районів річкових басейнів» [131]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 16 березня 2015 року № 78 «Про затвердження Порядку ведення державного обліку водокористування» [132]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14 січня 2019 року № 4 «Про затвердження Методики визначення масивів поверхневих та підземних вод» [133]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14 січня 2019 року № 5 «Про затвердження Методики 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» [134]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 12 квітня 2018 року № 116 «Про затвердження форми заяви для отримання дозволу на спеціальне водокористування» [135]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14 березня 2018 року № 86 «Про затвердження Положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту» [136]; наказ МВС України та Міністерства екології та природних ресурсів України від 01 серпня 2017 року № 664/294 «Про затвердження інструкції про порядок обміну інформацією між Державною службою України з надзвичайних ситуацій та Державним агентством водних ресурсів України щодо запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного

характеру, пов'язані з водним фактором» [137]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 18 березня 2013 року № 99 «Про затвердження Порядку розроблення паспорта водного об'єкта» [138]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 07 лютого 2012 року № 46 «Про затвердження Порядку розроблення та встановлення режимів роботи водосховищ комплексного призначення, водогосподарських систем і каналів» [139];

– *нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.* Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до екологічної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено вирішення таких питань, як: затвердження цільових місцевих екологічних програм; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, у тому числі на природоохоронні заходи; встановлення місцевих податків і зборів, у тому числі екологічних, та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; нагромадження позабюджетних цільових, у тому числі екологічних, коштів; затвердження положень про ці кошти; прийняття рішень про надання місцевих позик, у тому числі екологічних; прийняття рішень про надання пільг відповідно до чинного законодавства, у тому числі екологічного, щодо місцевих податків і зборів; затвердження відповідно до законодавства ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що перебувають у власності відповідних територіальних громад; вирішення згідно із законодавством питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування цього дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, які підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, які мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, що охороняються законом; надання відповідно до законодавства дозволу на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера

екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами охоплює відповідну територію [91];

– *Державні стандарти України (ДСТУ), Державні санітарні норми (ДСН), галузеві стандарти, державні будівельні норми і правила* тощо, що є обов'язковими до виконання і на їх основі розробляються відповідні нормативи в галузі охорони водних ресурсів. Такі нормативи і стандарти забезпечують реалізацію заходів, які передбачено у схемах, забезпечують збереження якості води згідно з вимогами «Правил охорони поверхневих вод від забруднення стічними водами», «Правил санітарної охорони прибережних вод морів» і «Положення про порядок використання й охорони підземних вод». Ці документи визначають ступінь придатності хімічного складу і фізичних властивостей природних вод для господарсько-питного водопостачання і культурно-побутових потреб населення, а також рибогосподарських цілей. Так, наприклад, розроблені та діють спеціальні норми – «Гранично допустимі концентрації шкідливих речовин у воді водойм санітарно-побутового призначення», «Гранично допустимі концентрації радіоактивних речовин у воді водойм і джерел водопостачання», «Гранично допустимі концентрації деяких шкідливих речовин у воді рибогосподарських водойм», а також державні стандарти: «Вода питна. Гігієнічні вимоги та контроль за якістю» (ГОСТ 2874–82), «Гідросфера. Використання і охорона вод» (ДСТ України 3041–91) та ін.

Прийняття Верховною Радою України Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом» фактично наблизило національне законодавство до Водної рамкової директиви ЄС та відкрило шлях до розробки механізмів управління водними ресурсами за басейновим принципом. Документом [140] передбачено участь громадян та їх об'єднань у підготовці планів управління річковими басейнами, вводяться гідрографічне і водогосподарське районування України, які розробляються й затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує

формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та гарантує дотримання екологічних нормативів якості води [141].

Важливим елементом організаційно-правового механізму охорони водних ресурсів є державні, цільові, міждержавні та регіональні програми використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, серед яких доречно виділити: «Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011-2020 роки», «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», «Основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», схвалені постановою Верховної Ради України від 05 березня 1998 року № 188/98-ВР [10], Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011-2015 роки, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року №577-р [142], Стратегія національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалена законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI [143], Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, схвалений законом України від 01 липня 2015 року №562-VIII [144], Концепція реалізації державної політики у сфері промислового забруднення, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 402-р від 22 травня 2019 року [145]; Закон України від 28 лютого 2019 року «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [86] та ін.

В останні роки в Україні розроблено і прийнято до виконання низку важливих державних цільових екологічних програм. Однак, більшість з них не фінансується у повному обсязі.

Як бачимо, нормативні засади охорони водних ресурсів складає значний масив нормативно-правових джерел різної юридичної сили та цільового спрямування, адже саме екологічне нормування є основою гарантування екологічної безпеки і не тільки для людини, але й для всього живого. Такі

нормативи у комплексі з технологічними та економічними показниками гарантуватимуть стабілізацію, а потім і поліпшення екологічної ситуації в країні. Саме екологічні нормативи, закріплені у нормативно-правових актах різної юридичної сили, мають стати центральною ланкою в системі нормативного забезпечення охорони довкілля та раціонального використання водних ресурсів, утворюючи відповідний адміністративно-правовий режим, який забезпечуватиме високу ефективність нормування сумарних антропогенних навантажень на екосистему в цілому, достатню гнучкість завдяки диференціації таких норм, надійності та реалістичності застосування поточних та перспективних норм, високої соціально-економічної значущості водоохоронних норм. Без екологічного нормування, без встановлення нормативів гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у водне середовище не можливо гарантувати ні екологічну безпеку, ні сталий соціально-економічний розвиток суспільства.

Екологічні нормативи можна розглядати як: 1) основний елемент екологічного управління водними ресурсами, контрольні величини, що визначають допустимі рівні впливу людини на об'єкти довкілля, у тому числі на поверхневі води; 2) засіб контролю за діяльністю, що здійснюється в галузі водокористування та водоохоронної діяльності; 3) особливу форму правової гарантії екологічної безпеки та екологічного благополуччя, що надається державою [12, с. 108-109].

Таким чином, з огляду на вище викладене, нормативну складову 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 забруднюючих 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

забруднюючих 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 контрольних наглядних 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.

Сутність законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів організаційно-правового механізму охорони водних ресурсів України, на думку опитаних респондентів визначають такі складові як:

- загальні основи охорони й відтворення вод (поверхневих, підземних, морських) – 79,2%;
- процедури надання дозволів на спеціальне водокористування або відмови в їх видачі із показником – 71,2%;
- правовий статус суб'єктів застосування водоохоронних адміністративно-правових заходів – 68,4%;
- 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 – 66,3%;
- правила лімітів забору й використання води і лімітів скиду забруднюючих речовин у водні об'єкти – 46,9% респондентів;
- порядок розроблення й затвердження нормативів гранично допустимих скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти, методик і методичних указівок з установлення технологічних нормативів у цій сфері – 43,2%;

- порядок здійснення водоохоронних контрольних-наглядових заходів – 38,0%;
- заходи стратегічно-планувального та програмно-цільового спрямування охорони водних ресурсів – 32,1%;
- правила раціонального використання водних ресурсів і практики їх експлуатації – 20,8%.

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 представляє загрозу для здоров'я. В даний час простежується тенденція до зниження санітарної надійності підземних джерел централізованого господарського водопостачання. Підвищений рівень бактеріального забруднення питної води зумовлює зростання числа спалахів гострих кишкових інфекційних захворювань.

Аналіз ефективності чинного законодавства показав, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» респондентами проведеного соціологічного дослідження вважається в цілому ефективним (48,3%), хоча у водному законодавстві України є наявні проблеми, які, насамперед, полягають у низькому рівні загальнодержавної координації та міжвідомчої взаємодії в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів (75,5%), у загальній несформованості водного законодавства України (65,9%), наявності потенційних загроз для ефективності контролю у сфері довкілля щодо можливості громадських інспекторів на власний розсуд визначати повністю або частково вид і зміст управлінського рішення щодо складення протоколу про адміністративні правопорушення – 61,9%; дублювання функцій Держекоінспекції з іншими контролюючими органами в частині контролю й нагляду у сфері охорони водних ресурсів – 41,0%; спостерігається у водному законодавстві України низький рівень громадського

контролю – 33,0%; фіксуються прогалини у порядку обміну інформацією між суб'єктами екологічного моніторингу – 25,2%.

Водним кодексом України сьогодні недостатньо врегульовані правові відносини з метою забезпечення збереження, науковообґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод і ліквідації їхніх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водовикористання (таку думку поділяють 57,6% опитаних). До того ж фіксується невідповідність між Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законодавчими актами у питаннях охорони водних ресурсів (58,6%).

Усе це зайвий раз переконує у необхідності вжиття комплексу заходів адміністративно-правової охорони водних ресурсів, визначальну роль серед яких, насамперед, має її нормативна складова, вдосконалення якої вбачається за рахунок:

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

по-друге, прийняття 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. Прийняття окремого Закону України «Про охорону вод (водних об'єктів)» підтримує 49,2% опитаних респондентів, який має стати базисом в організації водоохоронних заходів. 33,9% вважають, що потреба у прийнятті окремого закону скоріше є, ніж ні – сучасне водне законодавство України є досить повним та не потребує змін і доповнень;

по-третє, забезпечення стратегічного планування та цільового прогнозування не лише сталого управління водними ресурсами за басейновим принципом, але й реалізації відповідних заходів адміністративно-правової

охорони цього природного компоненту, 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 акту, а у спеціальних законах визначати особливості такої діяльності за окремими напрямками у 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 іншої – недооцінювати роль і значення приписів інших галузей законодавства. Лише на основі збалансованого, комплексного і внутрішньо узгодженого правового регулювання усього комплексу виникаючих суспільних відносин щодо охорони водних ресурсів за участі всіх галузей законодавства можливо розв'язання означеної проблеми.

2.2. Суб'єкти адміністративно-правової охорони водних ресурсів України, їх компетенція та взаємодія

Організаційно-правовий механізм охорони водних ресурсів є складною чітко сформованою структурою з відповідними складовими елементами та взаємозв'язками між ними, через сукупність управлінських механізмів якого здійснюється керований вплив на водні ресурси і процеси використання, відтворення і збереження вод, що дає можливість отримувати бажаний (плановий, прогнозований) їх стан.

Безперечно, правила, норми і стандарти є ваговим елементом організаційно-правового механізму охорони водних ресурсів, про що було

відзначено раніше, проте лише встановленням правових приписів забезпечити дотримання вимог водного законодавства усіма водокористувачами неможливо. Потрібно не тільки встановити науково обгрунтовані теоретико-методологічні засади правової охорони водних ресурсів, але й виробити ефективний механізм організації такої охорони через відповідну діяльність спеціально уповноважених суб'єктів з врахуванням особливостей водного потенціалу України та досягнень європейських країн.

Відтак, цілком обгрунтовано вчені наголошують на тому, що у вирішенні проблеми збереження водних ресурсів та охорони вод вирішальну роль відіграє саме система управління ними. Особливості організації управління у сфері використання й охорони вод обумовлені специфікою останніх як об'єкта природи [146, с. 163].

Виступаючи в якості складової управління водними ресурсами, адміністративно-правова охорона цього важливого природного компоненту має бути спрямована не тільки на подолання наявних водно-екологічних загроз в країні, а й на створенні сприятливих умов для сталого, екологічно безпечного водокористування, відтворення та охорони всіх водних ресурсів на території країни з врахуванням їх транскордонного значення. У зв'язку з цим власне управління водними ресурсами розуміють як особливий вид діяльності держави, що передбачає цілеспрямований вплив державних органів влади через спеціально створений організаційно-правовий механізм публічного адміністрування на процеси водокористування, відтворення та збереження вод в межах окремих річкових басейнів і на території країни в цілому з метою забезпечення сталого і екологічно збалансованого розвитку її водоресурсного потенціалу [147].

Як і в будь-якій іншій сфері, основним суб'єктом адміністративно-правової охорони водних ресурсів, виступає держава, як організована та ієрархічно побудована сукупність юридичних і фізичних осіб, які наділені певними повноваженнями для здійснення керуючого та регулюючого впливів на об'єкт управління: Президент України, Верховна Рада України, уряд,

місцеві адміністрації, спеціально уповноважені органи влади та органи місцевого самоврядування тощо.

Слід наголосити, що у Водному кодексі України державному управлінню в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів присвячено главу 3, де зазначено, що воно «здійснюється за басейновим принципом на основі державних, цільових, міждержавних та регіональних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, а також планів управління річковими басейнами. Державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні, обласні ради, органи виконавчої влади та інші державні органи відповідно до законодавства України» [1].

З таким формулюванням управління в галузі охорони та використання водних ресурсів слід погодитись, проте відзначимо декілька застережень: по-перше, доцільним є законодавче розмежування функцій управління водними ресурсами та надання екосистемних послуг, пов'язаних з використанням водних об'єктів, та їх відповідної охорони; по-друге, помилковим здається виділення лише державного управління цією сферою, забуваючи про громадське управління, що здійснюється в галузі охорони водних ресурсів громадськими інспекторами з охорони довкілля відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого Наказом Міністерства екології та природних ресурсів від 27 лютого 2002 року № 88 [123]; по-третє, у справі охорони водних ресурсів та їх використання не слід забувати й про таких важливих суб'єктів як Президент України, Верховна Рада України та Верховна Рада АРК.

Так, наприклад, Президент України, виступаючи як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина (ст. 102 Конституції України), відіграє важливу роль у забезпеченні екологічної безпеки країни та охорони

навколишнього природного середовища. Він несе особисту відповідальність за реалізацію державної екологічної політики, основні напрямки якої визначає Верховна Рада України. Відповідно до п. 2 ст. 106 Конституції України, Президент звертається зі щорічними та позачерговими посланнями до народу і Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище в Україні, зокрема і про стан навколишнього природного середовища. Також відповідно до ст. 16 і 50 Конституції України, він виступає гарантом права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, забезпечує виконання законодавства про охорону навколишнього природного середовища через систему органів виконавчої влади, проводить у життя державну екологічну політику. Крім цього Президент у галузі охорони навколишнього природного середовища має право вносити на розгляд Верховної Ради України відповідні проекти законодавчих актів; підписує закони природоохоронного і природоресурсового характеру, прийняті Верховною Радою України тощо [78].

Так само Верховна Рада України хоча і є вищим законодавчим органом влади в Україні та не здійснює безпосередньо державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, проте охоронні функції у названій сфері все ж таки виконує. Прикладом може слугувати положення п. 31 ст. 85 та п. п. 5, 6, 19 ст. 92 Конституції України, де зазначено, що Верховній Раді України належить законодавче регулювання питань охорони навколишнього природного середовища, затвердження протягом двох днів з часу звернення Президента України його указу про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації [78]. Згідно ст. 13 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до виключної компетенції Верховної Ради України у галузі регулювання відносин щодо охорони навколишнього природного середовища відповідно до Конституції України належать: визначення основних напрямів державної політики у галузі охорони навколишнього природного середовища; затвердження державних екологічних програм; визначення правових основ

регулювання відносин у галузі охорони навколишнього природного середовища, в тому числі щодо прийняття рішень про обмеження, зупинення (тимчасово), або припинення діяльності підприємств і об'єктів, в разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища; визначення повноважень Рад, порядку організації та діяльності органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки; встановлення правового режиму зон надзвичайної екологічної ситуації, статусу потерпілих громадян та оголошення таких зон на території республіки [148].

Тому, вважаємо за доцільне доповнити Водний кодекс України статтею 14-1 *«Компетенція Президента України у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів»* та статтею 14-2 *«Компетенція Верховної Ради України у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів»*.

Інші суб'єкти адміністративно-правової охорони водних ресурсів у Водному кодексі України прямо чи опосередковано позначені. Зокрема, слід відзначити, що в аспекті формування національних державних органів управління використанням та охороною водних ресурсів питання пошуку оптимальної моделі публічного адміністрування в згаданій сфері залишається відкритим. Розпочалося воно та продовжує залишатися актуальним із створенням Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (1991 - 1994 рр.) та Державного комітету України по водному господарству (1991 - 2010 рр.). У подальшому з метою пошуку оптимальної моделі державного управління охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів міністерство неодноразово (у 1994, 2000, 2003, 2006 рр.) реорганізовувалося і змінювало назви. У контексті здійснення адміністративної реформи в Україні в 2010 р. було утворено Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України. Якщо останні так і продовжують

виконувати свої функції у такому ж статусі й назві, то Міністерство екології та природних ресурсів України у 2020 році було реорганізовано у Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів [149].

Отже, провідне місце серед суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів наразі в Україні належить органам виконавчої влади, до яких статтею 13 Водного кодексу України віднесено центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони і раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів, та інші органи відповідно до законодавства [1].

Конкретизація повноважень Кабінету Міністрів України у сфері використання та охорони водних ресурсів здійснюється в галузевому законодавстві. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» на Кабінет Міністрів України покладено повноваження щодо реалізації визначеної Верховною Радою України екологічної політики; забезпечення розробки державних цільових, міждержавних екологічних програм та координації діяльності центральних органів виконавчої влади, інших установ і організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища.

Зокрема, Водний кодекс України до відання Кабінету Міністрів України у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів відносить реалізацію державної політики у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, розпорядження внутрішніми морськими водами, територіальним морем, а

також акваторією морських портів; здійснення державного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів; визначення пріоритетів водокористування; забезпечення розробки державних, цільових, міждержавних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; визначення порядку діяльності органів виконавчої влади у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів, координацію їх діяльності; прийняття рішень про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними вимог водного законодавства; затвердження планів управління річковими басейнами та порядку їх розроблення; затвердження планів управління ризиками затоплення та порядку їх розроблення; керівництво зовнішніми зв'язками України в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; відведення акваторій морських портів; вирішення інших питань у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів та інші повноваження [1].

Наступний рівень системи суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів складають центральні органи виконавчої влади, при цьому чинне законодавство їх поділяє на декілька складових, а саме:

1) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, в галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів (ст. 15 ВК України), та такий, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, в галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів (ст. 15-1 ВК України). По суті це один й той же орган в особі утвореного у 2020 році на базі Міністерства екології та природних ресурсів Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, положення про яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від від 25 червня 2020 р. № 614 [149]. На наше переконання, штучний поділ такого органу на два окремих у Водному кодексі України із розділенням

компетенції в частині формування державної політики та її відповідної реалізації є зайвим та таким, що ускладнює розуміння системи суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів в Україні.

Інша справа стаття 15-2 ВК України, де позначено компетенцію центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони і раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів, адже мова йде про Державну екологічну інспекцію України (Держекоінспекція), положення про яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 року № 275 [98].

Так само слід наголосити й про статті 16 та 17 ВК України, за змістом яких зрозуміло, що центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, фактично є Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство), положення про яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393 [123], а центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів – Державна служба геології та надр України, положення про яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1174 [150].

Державне агентство водних ресурсів України є одним із провідних суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів, забезпечуючи реалізацію державної політики у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, розвитку водного господарства і меліорації земель та експлуатації державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем, внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері розвитку водного господарства та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів.

Водночас цей орган не здатний повноцінно впливати на плани використання води для цілей енергетики, промисловості, сільського господарства, вживати заходів щодо реалізації басейнового принципу державного управління водними ресурсами, який задекларований у Водному кодексі України.

Слід наголосити на тому, що в Україні запроваджено механізм та підходи до управління водними ресурсами з урахуванням басейнового принципу управління та гідрографічного районування території. З прийняттям Закону України від 4 жовтня 2016 р. № 1641-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом» створено законодавчі передумови реформування системи управління водними ресурсами шляхом переходу від адміністративно-територіального до басейнового управління, при якому одиницею управління є район річкового басейну.

Відповідно до ст. 13-3 ВК України для вироблення пропозицій та забезпечення узгодження інтересів підприємств, установ та організацій у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів у межах басейну центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, утворюється басейнова рада. Басейнова рада – це консультативно-дорадчий орган у межах території річкового басейну, утворений при центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, з метою забезпечення раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, інтегрованого управління ними. Типове положення про басейнові ради затверджено наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 26 січня 2017 р. № 23.

Реформування системи управління водними ресурсами шляхом переходу від адміністративно-територіального до басейнового управління фактично вказує на необхідність передачі окремих повноважень органам місцевого самоврядування. Тим більше, що Державне агентство водних ресурсів України наділено чинним законодавством більше ніж 50 повноваженнями. Таку думку

розділяють окремі вчені, пропонуючи відповідно до вимог щодо децентралізації повноважень державних органів влади частину повноважень Держводагентства передати на міжрегіональний (басейновий), регіональний (суббасейновий і обласний) і місцевий рівні Басейновим управлінням водних ресурсів, Водним комітетам, адміністраціям і органам місцевого самоврядування (територіальним громадам). Зокрема, на думку Ю.В. Вострікової та Н.В. Шпак, пропонується передати такі завдання, як установлення режимів роботи водосховищ та ставків, наданих у користування на умовах оренди; проведення моніторингу за переформуванням берегів; здійснення заходів щодо екологічного оздоровлення поверхневих вод та догляду за ними; погодження договорів оренди та паспортів водних об'єктів; погодження проектів щодо розмірів та режиму користування прибережних захисних смуг; здійснення заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, запобігання шкідливої дії вод і ліквідації її наслідків, організації виконання робіт, пов'язаних з мінімізацією наслідків шкідливої дії вод та ряд інших завдань на водних об'єктах місцевого значення (окремих малих річках, ставках, озерах, струмках) передати органам місцевого самоврядування – сільським, селищним, міським, районним, обласним радам з одночасним вирішення питання про джерела фінансування таких робіт у законодавчому порядку. На середніх і великих річках, водосховищах комплексного призначення, окремих малих річках (небезпечних, із відповідальними спорудами) ці завдання потрібно залишити за структурними підрозділами Держводагентства України [151].

Передачу таких повноважень слід робити зважено та поступово, тим більше що у Водному кодексі компетенцію органів місцевого самоврядування з питань охорони навколишнього природного середовища у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів не визначено. Крім цього у наукових колах лунають думки щодо недоцільності передачі функцій контролю за природними ресурсами місцевого значення до органів місцевого самоврядування, адже незалежно від того, чи загально

державного, чи місцевого значення, цінність природних ресурсів залишається загально національною. Враховуючи спеціальне врегулювання питань охорони водних ресурсів незалежно від статусу, недопустимим вони вважають віддавати контроль за окремими природними компонентами органам місцевого самоврядування [152].

Навпаки маємо положення щодо компетенції Ради міністрів Автономної Республіки Крим у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів (стаття 17-1 ВК України) та компетенції обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, що полягає у погодженні проектів водоохоронних зон (стаття 17-2 ВК України).

Не менш важливою хоча й недооціненою здається роль у справі адміністративно-правової охорони водних ресурсів Міністерства внутрішніх справ України та її складових: органів і підрозділів Національної поліції України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Чинне законодавство хоча чітко й не закріплює повноваження поліції щодо забезпечення екологічної безпеки країни її підрозділами, однак визначає повноваження поліції найширшим чином, що дає підставу презюмувати можливість здійснення ними повноважень, в тому числі, й у сфері охорони навколишнього природного середовища.

У свою чергу ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» закріплює основні повноваження поліції, серед яких: – здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; – виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; – вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; – вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного

правопорушення; – здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; – у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання; – здійснює контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення; – сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості та ін. [89].

В той же час Державна служба України з надзвичайних ситуацій приймає активну участь у заходах адміністративно-правової охорони водних ресурсів, прикладом чого може бути спільний наказ МВС України та Міністерства екології та природних ресурсів України від 01.08.2017 року № 664/294 «Про затвердження інструкції про порядок обміну інформацією між Державною службою України з надзвичайних ситуацій та Державним агентством водних ресурсів України щодо запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, пов'язані з водним фактором» [153].

Важливим елементом інституційної складової адміністративно-правової охорони водних ресурсів слід вважати органи громадського управління та громадського контролю, які на сьогоднішній момент виконують суто номінальні функції і суттєвого впливу на темпи, масштаби та регулювання водокористування та відповідної охорони не мають, їх пропозиції щодо вдосконалення інструментальної бази регулювання охорони довкілля та використання водних ресурсів носять декларативний характер. Прогнозний сценарій свідчить, що частину водогосподарських об'єктів планується передати об'єднаним територіальним громадам після завершення в Україні адміністративної реформи. Саме такий розвиток подій викликає певну занепокоєність, оскільки експлуатація гідротехнічних споруд та інших

водогосподарських об'єктів, за умови що вони не приносять доходів, для таких громад лежить фінансовим тягарем. Виділення коштів на їх експлуатацію з місцевого бюджету прогнозується по залишковому принципу. Проблемним вбачається і забезпечення процесів експлуатації таких об'єктів професійними кадрами [154, с. 32].

Не можна не відзначити й роль утвореної Урядом України у 2021 році Міжвідомчої координаційної ради з питань водних ресурсів України, яку очолив Міністр розвитку громад та територій. Ця рада, зокрема, займатиметься питанням розширення джерел формування державного фонду розвитку водного господарства. Рада дозволить налагодити координацію діяльності всіх сторін щодо формування та реалізації державної політики у сферах питної води, водопостачання та водовідведення тощо. Основними завданнями координаційної ради є:

- визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у сфері водних ресурсів України;

- підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади;

- удосконалення нормативно-правової бази з питань водних ресурсів України;

- інституційна підтримка у реалізації державної політики у сфері водних ресурсів України;

- підтримка у реалізації міжнародних програм, проєктів, угод з питань раціонального використання та охорони водних ресурсів тощо.

Згідно з ухваленим рішенням, до складу Ради увійшли Міністр аграрної політики та продовольства, заступники керівника Офісу Президента України, секретаря апарату РНБО, Міністра Кабінету Міністрів, народні депутати, а також заступники міністрів Міндовкілля, Мінфіну та МОЗ, очільники Фонду державного майна, Державного агентства водних ресурсів, Державної екологічної інспекції, Державної служби з питань надзвичайних ситуацій,

перший заступник голови Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру [155; 156].

Таким чином, здійснений аналіз дозволяє констатувати наявність в Україні досить розгалуженої системи суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів, яка представлена органами різної компетенції та функціонального спрямування. Наразі існують різні підходи щодо класифікації суб'єктів природоохоронних сфери. Наприклад, одні вчені поділяють їх на міжгалузеві та галузеві, пояснюючи це тим, що вдосконалення адміністративно-правового статусу й компетенції суб'єктів міжгалузевого регулювання здійснюється за допомогою принципу, відповідно до якого реалізація урядових програм щодо забезпечення охорони навколишнього природного середовища та природокористування повинна здійснюватися за умови розмежування суб'єктів галузевого й міжгалузевого управління [157, с. 121]. Другі класифікують природоохоронні органи за принципом загальної та спеціальної компетенції (до яких зараховано центральні органи виконавчої влади, урядові органи державного регулювання з підпорядкованими їм територіальними підрозділами, для яких забезпечення реалізації екологічної політики та охорони навколишнього середовища на загальнодержавному й місцевому рівнях є головним призначенням) [158, с. 16]. Треті навпаки виділяють суб'єктів системи природоохорони й забезпечення екологічної безпеки об'єднують в три групи: а) органи загальної компетенції, їх спеціалізовані структури; б) органи спеціальної компетенції; в) органи єдиної системи запобігання й реагування на надзвичайні екологічні ситуації [159].

З урахуванням специфіки водоохоронної сфери, наявної компетенції органів та установ забезпечення збереження, науковообґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод і ліквідації їхніх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водовикористання вважаємо за доцільне поділити їх

на суб'єктів: *загальної* (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), *міжгалузевої* (Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій), *галузевої* (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України), *функціональної* (Державна екологічна інспекція України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України), консультативно-дорадчої (басейнові ради) та *громадсько-самоврядної* (громадські організації еколого-охоронного спрямування) *компетенції*.

Попри те, що статтею 13 Водного кодексу України акцентується увага на необхідності побудови державного управління водними ресурсами на басейновому принципі, в реальності це управління характеризується наявністю складної системи відомчих, галузевих та місцевих функцій і структур державного регулювання, котрі побудовані на адміністративно-територіальному принципі і сильній централізації влади, що обумовлює низьку ефективність управління водним господарством [160, с. 240].

В той же час, на думку вчених, упровадження басейнового принципу в державному управлінні водними ресурсами в Україні викликане такими чинниками:

– відсутністю пріоритетності екологічної безпеки водокористування, що вимагає запровадження екосистемного підходу при вирішенні всіх водогосподарсько-екологічних проблем;

– невизначеністю відповідальності за стан водних об'єктів та якість води в них, що вимагає створення єдиного органу управління з покладенням на нього такої відповідальності;

– недосконалістю нормативно-правового забезпечення управління водними ресурсами, що вимагає внесення змін і доповнень до водного законодавства з метою суттєвого збільшення в ньому норм прямої дії;

- невідповідністю платежів (зборів) за використання та забруднення вод потребам на їх охорону та відтворення;
- неефективністю економічного стимулювання водокористувачів щодо економії води, впровадження новітніх технологій з метою зменшення скидання забруднених стічних вод до водних об'єктів;
- необхідністю створення зрозумілого для водокористувачів механізму перерозподілу коштів, які збираються за спеціальне водокористування, що відповідав би їх внеску у справу охорони вод і відтворення водних ресурсів;
- недосконалістю інформаційного забезпечення басейнового управління;
- відсутністю економічної цілісності басейнового водогосподарського комплексу, самодостатність і самоокупність водогосподарської й водоохоронної діяльності;
- наявністю проблем у розмежуванні повноважень у питаннях використання та охорони водних ресурсів між органами центральної та місцевої виконавчої влади, а також між ними та органами місцевого самоврядування [161; 162; 163; 164, с. 12-14].

На сьогодні функціонує 9 басейнових управлінь, котрі підпорядковані Державному агентству водних ресурсів України, але їх функції, ще досить обмежені і не відповідають загальній системі інтегрованого управління водними ресурсами, а також існує перетинання функцій із іншими державними регулюючими установами.

Одним з основних завдань Державного агентства водних ресурсів України є координація роботи регіональних суб'єктів водокористування. Державне агентство координує роботу таких басейнових управлінь водних ресурсів: басейнове управління водних ресурсів (БУВР) річки Південний Буг, БУВР р. Рось, БУВР р. Тиса, Деснянське БУВР, Дніпровське БУВР, Дністровсько-Прутське БУВР, Дунайське БУВР, Західно-Бузьке БУВР, Кримське БУВР, Сіверсько-Донецьке БУВР. Територіальні водогосподарські організації (облводгоспи) здійснюють конкретні заходи на території областей за програмами і схемами, які розробляються відповідними басейновими

водогосподарськими об'єднаннями. Крім цих суб'єктів до складу управлінської мережі входять і більш локальні структури, основним завданням яких є моніторинг і управління водними ресурсами в межах відносно невеликих просторових одиниць.

В той же час слід підтримати вчених, які слушно вважають, що територіальні басейнові управління водними ресурсами повинні стати основною ланкою виконання таких функцій, як: аналіз та оцінка водних ресурсів, ведення державного кадастру й обліку використання вод, радіологічний і гідробіологічний контроль води на водогосподарських системах; розгляд і встановлення лімітів водоспоживання та дозволів на спецводокористування; забезпечення належної експлуатації водосховищ, захисних гідротехнічних споруд, що перебувають на балансі об'єднань; проектування, будівництво і реконструкція споруд на об'єктах комплексного призначення; координація та виконання робіт з регулювання і розчищення річок та інших водойм, створення водоохоронних смуг; проведення паспортизації водних об'єктів у межах басейнів тощо [165].

Отже, назвати наразі систему суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів досконалою та ефективною досить важко, підтвердженням чого є вкрай незадовільний стан водних ресурсів в Україні. Проблема недосконалості інституційної складової адміністративно-правового забезпечення раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів не нова для українського суспільства. Навіть ще у 1998 році в Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР1, наголошувалось про те, що серед найбільш актуальних проблем, які потребують вирішення, в сфері використання та охорони водних ресурсів – це недостатня ефективність існуючої системи управління охороною та використанням водних ресурсів внаслідок недосконалості нормативно-правової бази і організаційної структури управління.

Основні проблеми недосконалості інституційної складової адміністративно-правової охорони водних ресурсів полягають:

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

по-друге, у помилковості виділення лише державного управління цією сферою, забуваючи про громадське управління, що здійснюється в галузі охорони водних ресурсів громадськими інспекторами з охорони довкілля відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого Наказом Міністерства екології та природних ресурсів від 27 лютого 2002 року № 88 [123]. Таку думку поділяє й більшість опитаних респондентів (65,1%), стверджуючи, що покращенню ситуації з охороною водних ресурсів України сприятиме залучення громадськості до участі у розв'язанні екологічних проблем, проведення постійних консультацій з громадськістю стосовно рішень, спрямованих на поліпшення навколишнього природного середовища та активне формування у населення громадської свідомості з питань охорони навколишнього природного середовища;

по-третє, у необхідності законодавчого визначення у справі охорони водних ресурсів та їх використанні таких важливих суб'єктів як Президент України, Верховна Рада України та Верховна Рада АРК, а також інституцій громадянського суспільства еколого-охоронного спрямування;

по-четверте, доцільності розробки та прийняття Порядку координації та взаємодії суб'єктів правової охорони водних ресурсів, що має стати важливим нормативно-правовим актом не лише з питань обміну інформацією між зацікавленими органами щодо запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації, пов'язані з водними ресурсами, але й визначення напрямів, рівнів, форм і методів їх координації та взаємодії, забезпечення реалізації аналітичних заходів, спрямованих як на покращення цього процесу, так і вироблення превентивних заходів на перспективу.

2.3. Адміністративно-правові заходи забезпечення охорони водних ресурсів України

Адміністративно-правова охорона водних ресурсів передбачає певний порядок регулювання, який виражений в комплексі правового інструментарію (відповідного набору правових засобів або заходів), що створюють особливу спрямованість регулювання і характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань. Іншими словами названий правовий інструментарій включає в себе певні форми, методи, нормативні приписи, використання яких приводить в дію силу (енергію) права і завдяки цьому може сприяти настанню реального, фактичного результату. Останній забезпечується шляхом конструктивного поєднання регулятивних (первинних, основних), охоронних (засобів, які стримують деструктивну (неправову) активність) та засобів примусового стимулювання конструктивної активності зобов'язаних осіб (охоплюють інститут відповідальності, інститут захисту, інститут профілактики правопорушень, процесуального забезпечення тощо).

Адміністративно-правовий захід являє собою конкретний акт (дію) уповноваженого державного органу (посадової особи), який спрямований на реалізацію адміністративно-правової норми. Остання вказує уповноваженому органу (посадовій особі), які дії необхідно застосувати для виконання цих вимог.

Застосування адміністративно-правового заходу являє собою одночасне застосування і реалізацію адміністративно-правової норми. Таким чином, адміністративно-правові заходи закріплені в адміністративно-правових нормах як конкретні дії уповноважених суб'єктів, спрямованих на виконання вимог таких норм.

Вказані заходи є суміжними, але кожен з них має свої властивості і природа їх застосування не є завжди однаковою. Такі заходи розуміються вченими неоднаково: як «всі види господарської діяльності, спрямовані на

зменшення та ліквідацію негативного антропогенного впливу на навколишнє середовище» [166, с. 279]; як «діяльність, спрямована на застосування системи заходів правового, економічного, технологічного та іншого характеру щодо попередження негативних наслідків, збереження і відновлення стану навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів для встановлення безпечної форми відносин суспільства та довкілля, сприятливого для життя і здоров'я людини оточення існування» [167, с. 7]; як «виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення безпеки громадян, захист їх прав і свобод від впливу небезпечних природних факторів, охорону навколишнього природного середовища та боротьбу з правопорушеннями природоохоронного законодавства» [168, с. 16, 28], як «активні дії взаємодіючих органів держави, котрі спрямовані на охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини» [169, с. 14-15].

У своїй сукупності адміністративно-правові заходи виступають одним з ефективних структурних елементів екологічної охоронної діяльності державних органів, яка спрямована на формування і розвиток суспільних відносин (і таких, що забезпечують екологічну безпеку) на міцній нормативно-правовій базі [170].

З урахуванням специфіки правового регулювання водоохоронних правовідносин адміністративно-правові заходи охорони водних ресурсів втілюються у застосуванні встановлених нормативними актами заборонних, попереджувальних, регулятивних, відновлювальних та інших правил, спрямованих на збереження, раціональне використання та відтворення об'єктів водного світу.

У сфері охорони водних ресурсів застосовувані адміністративно-правові заходи від аналогічних суміжних з ними галузевих явищ відрізняє наявність характерних ознак, таких як: обов'язкова врегульованість нормами права, переважно адміністративного; спрямованість на створення необхідного

адміністративно-правового режиму охорони водних ресурсів; застосованість законодавчо визначеною системою суб'єктів публічного адміністрування водоохоронною сферою; регулятивний вплив на водоохоронні правовідносини з метою їх створення, зміни або припинення; спрямованість не лише на припинення адміністративних правопорушень, але й їх недопущення та запобігання скоєнню у подальшому; можливість застосування як до фізичних, так і юридичних осіб – водокористувачів; можливість мати як примусовий, так і не примусовий характер; спрямованість на досягнення мети природоохоронної діяльності через моральний, організаційно-правовий, майновий, особистісний вплив на учасників суспільних відносин, які виникають у зазначеній сфері, підтримання належного стану захищеності об'єктів екологічної сфери від антропогенних і природних загроз, попередження і припинення водних правопорушень, притягнення винних до адміністративної відповідальності, а також виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

Відтак, адміністративно-правові заходи охорони водних ресурсів можна розуміти як врегульовані переважно нормами адміністративного права способи впливу на відносини у водоохоронній сфері, що застосовуються уповноваженими на те органами (посадовими особами) екологічної спрямованості з метою підтримання належного стану захищеності об'єктів екологічної сфери від антропогенних і природних загроз, попередження і припинення водних правопорушень, притягнення винних до адміністративної відповідальності, а також виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

За своїм змістом адміністративно-правові заходи охорони водних ресурсів суттєво відрізняються від інших аналогічних правових заходів, адже можливість їх застосування і практичне використання створюють умови для забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України. Значна кількість таких заходів, які містяться в законах, підзаконних нормативно-правових актах, актах органів місцевого

самоврядування та органів, що їх застосовують, є однією з причин їх недостатньої ефективності. На думку Л.П. Коваленко, такі заходи класифікуються на заходи: а) організаційного характеру; б) адміністративного примусу: 1) адміністративно-запобіжні (попереджувальні); 2) припинення; 3) накладення адміністративних стягнень [171].

Як важливий інструмент адміністративно-правова охорона водних ресурсів виступає також як складова публічного адміністрування вказаною сферою. Пов'язано це із тим, що адміністративно-правова охорона, як різновид управлінської діяльності, її засоби, форми і методи, обумовлені рядом об'єктивних факторів, в першу чергу особливостями сфери такої охорони, тобто характером суспільних відносин, що її створюють, оскільки спеціалізація управління обумовлена специфікою його об'єкта. Водночас у науковій літературі зустрічаються трактування адміністративно-правової охорони у більш вузькому сенсі, зводячи розуміння її лише до виконавчо-розпорядчої діяльності виключно з реалізації заходів, спрямованих на боротьбу з адміністративними правопорушеннями. Хоча адміністративно-правова охорона, враховуючи специфіку охоронюваних відносин, охоплює не тільки застосування заходів впливу за вчинення протиправних діянь, але й стосується і правомірної поведінки в інтересах її впорядкування, узгодження дій людей, їх колективів між собою і зовнішніми умовами. Вона виявляється в процесі організуючої діяльності, яка забезпечує формування стабільних форм міжособистісного і групового взаємозв'язку.

Забезпечити належний адміністративно-правовий режим охорони водних ресурсів не можливо без застосування комплексу адміністративно-правових заходів, через які забезпечується здатність не тільки перешкоджати відхиленням від нормальних процесів розвитку суспільних відносин у різноманітних сферах та їх усунення, але і виступати як ефективний організуючий і забезпечувальний засіб.

Сутність і цільова спрямованість адміністративно-правових заходів охорони водних ресурсів складається з вирішення двох взаємопов'язаних

завдань: упорядкування і розвитку суспільних відносин у відповідних сферах і галузях (до яких входить і транспорт); їх захисту від небажаного впливу різноманітних факторів, негативних проявів. Зазначені завдання вирішуються в процесі правоустановчої, правозастосовчої та правоохоронної діяльності.

Застосування адміністративно-правових заходів охорони водних ресурсів відзначається демократичністю, спрямованістю на переконання населення у доцільності і справедливості заходів, що здійснюються державою, об'єктивною необхідністю запровадження та оптимального застосування тих чи інших загальнообов'язкових правил, воно поєднується із широким використанням багатогранних, вироблених практикою засобів організаційної, масово-політичної та виховної роботи у трудових колективах і за місцем проживання громадян, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антисуспільних проявів, у тому числі у сфері екології.

Під час використання адміністративно-правових заходів забезпечується законність, що гарантується її всебічною врегульованістю, встановленням систематичного контролю за реалізацією заходів впливу, здійсненням прокурорського нагляду, можливістю оскарження, іншими способами, закріпленими законодавством.

Аналіз чинного законодавства та практики його реалізації дозволяє виділити такі можливі заходи забезпечення адміністративно-правової охорони водних ресурсів, а саме: нормативного, програмно-планувального, інституційного (розглянуто у підрозділі 2.2), фінансово-економічного, науково-технічного, обліково-оціночного, контрольного-наглядного (розглядатимуться у підрозділі 3.1), інформаційного та адміністративно-деліктного (розглядатимуться у підрозділі 3.2) спрямування.

Важливим правовим заходом забезпечення охорони водних ресурсів є нормування, що здійснюється з метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки вод шляхом встановлення вимог до об'єктів, що підлягають нормуванню. Водний кодекс України істотно змінив колишній порядок нормування та практичне впровадження нової системи нормування потребує

чимало часу, оскільки це пов'язано з розробкою технічних регламентів і додаткових підзаконних нормативно-правових актів. Новою категорією в системі нормування є цільові показники якості води, які встановлюються для кожного річкового басейну або його частини з урахуванням, з одного боку, природних особливостей водного об'єкта, а з іншого – умов цільового використання водних об'єктів.

Згідно статті 35 Водного кодексу України у 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 забруднюючих речовин;
- 4) галузеві технологічні нормативи утворення речовин, що скидаються у водні об'єкти;
- 5) технологічні нормативи використання води [1].

Досягнення цілей такої охорони детермінує завдання норм права в природоохоронній сфері, якими є охорона суспільних екологічних відносин, адже закон здійснює охорону природних ресурсів (об'єктів навколишнього природного середовища) [172, с. 12], з урахуванням того, що основною таких норм є охоронна функція [173, с.17].

Завдяки адміністративно-правовим заходам охорона водних ресурсів отримує динамічний характер, спрямованість на раціональне використання природних ресурсів з метою попередження їх виснаження, на охорону навколишнього середовища від деградації її стану, дотримання, охорону і захист екологічних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. У зв'язку із цим діяльність держави має будуватися через спрямованість на охорону усіх природних компонентів задля забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля від забруднення та не допущення її деградації. Така спрямованість забезпечується застосуванням уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування (у тому числі й правоохоронними органами

природоохоронного напрямку) правових та організаційних методів. Останні є механізмами, які дозволяють ефективно вирішувати питання природокористування та охорони навколишнього середовища. Саме адміністративні (правові та організаційні) методи природоохоронної діяльності базуються на використанні заборон і дозволів, що встановлюються законодавством, а це означає введення відповідних нормативів і обмежень, а також прямий контроль і ліцензування процесів, що впливають на довкілля [174, с. 46-47].

На відміну від ринкових (економічних) чи технічних методів природоохоронного напрямку адміністративні (правові та організаційні) методи забезпечують нормування антропогенного навантаження на природу, встановлюючи: нормативи екологічної безпеки (гранично допустимі концентрації та гранично допустимі рівні впливу на навколишнє середовище, а також вміст шкідливих речовин у продуктах харчування); гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє середовище забруднювальних хімічних речовин; рівні впливу фізичних та біологічних факторів на природне середовище. Водночас, у тому числі завдяки адміністративним методам встановлюються також і технічні нормативи, що регламентують утворення забруднюючих речовин та утворення відходів у виробничому процесі, та екологічні вимоги, які застосовуються до ефективності технологій очистки викидів та скидів; стандарти якості продукції тощо [197, с. 47]. Водночас, до правових методів належать: прийняття законів та інших нормативно-правових актів з довкілля від забруднення, правозастосовна та правоохоронна діяльність.

З огляду на те, що стан водних об'єктів залежить не тільки від водокористування, а й від діяльності, здійснюваної на водозабірній площі, водне і земельне законодавство України передбачають встановлення для кожного поверхневого водного об'єкта водоохоронної зони, в межах якої діє режим обмежень на господарську та іншу діяльність. Водоохоронна зона – це територія, що примикає до берегової лінії морів, річок, струмків, каналів, озер, водосховищ та на якій діє спеціальний режим здійснення господарської та

іншої діяльності. Основне призначення водоохоронної зони – створення сприятливого режиму водних об'єктів, попередження їх забруднення, засмічення і вичерпання, знищення навколоводних рослин і тварин, а також зменшення коливань стоку вздовж річок, морів та навколо озер, водосховищ і інших водойм [1].

В окремих випадках у водоохоронній зоні може бути дозволено добування піску і гравію за межами земель водного фонду на сухій частині заплави, у праруслах річок за погодженням з обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр [1].

До складу водоохоронної зони входить прибережна захисна смуга – частина водоохоронної зони, що безпосередньо примикає до берегової лінії. Основне призначення прибережної захисної смуги відповідно до статті 88 Водного кодексу України полягає в охороні поверхневих водних об'єктів від забруднення і засмічення та збереження їх водності вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм в межах водоохоронних зон.

Прибережні захисні смуги встановлюються по берегах річок та навколо водойм уздовж урізу води (у меженний період) шириною:

для малих річок, струмків і потічків, а також ставків площею менше 3 гектарів - 25 метрів;

для середніх річок, водосховищ на них та ставків площею більше 3 гектарів - 50 метрів;

для великих річок, водосховищ на них та озер - 100 метрів [1].

Программно-планувальні заходи охорони водних ресурсів реалізуються через такі форми як: норматив, нормативно-правові документи; стандартизацію і сертифікацію; ліцензування водних послуг та водної діяльності; надання

дозволів на спецводокористування та на оренду водних об'єктів тощо. Означені форми знаходять своє відображення у нормативних документах стратегічно-планувального та програмно-цільового спрямування, а саме у стратегіях, програмах, планах, концепціях тощо. Прикладами таких стратегічно важливих для водоохоронної сфери можуть слугувати «Основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», схвалені постановою Верховної Ради України від 05 березня 1998 р. № 188/98-ВР [10], Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011-2015 роки, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 577-р [142], Стратегія національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалена законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI [143], Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, схвалений законом України від 01 липня 2015 року № 562-VIII [144], Концепція реалізації державної політики у сфері промислового забруднення, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 402-р від 22 травня 2019 року [145]; Закон України від 28 лютого 2019 року «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [86] та ін.

Фінансово-економічні заходи охорони вод та відтворення водних ресурсів реалізуються через такі форми як: фінансово-кредитне регулювання, інвестиції у сфері водних ресурсів, податкове регулювання, бюджетне фінансування (державні цільові програми), валютне регулювання, цінове регулювання, структурні зрушення, державні замовлення і закупівлі.

Водним кодексом України передбачено організаційно-економічні заходи щодо забезпечення раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, серед яких:

- 1) видача дозволів на спеціальне водокористування;

2) встановлення ставок зборів за спеціальне водокористування. Збори за спеціальне водокористування справляються з метою стимулювання раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і включають рентну плату за спеціальне використання води та екологічний податок за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти, які встановлюються Податковим кодексом України;

3) надання водокористувачам податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, безвідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, здійснення відповідно до законодавства інших заходів, що зменшують негативний вплив на води;

4) відшкодування у встановленому порядку збитків, заподіяних водним об'єктам у разі порушення вимог законодавства.

До фінансово-економічних заходів охорони вод та відтворення водних ресурсів також можна віднести: сприяння поліпшенню інвестиційного клімату держави у сфері водних ресурсів, ресурсне забезпечення капітальних вкладень для соціально-економічного розвитку сфери водного господарства, надання водокористувачам податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, безвідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, здійснення відповідно до законодавства інших заходів, що зменшують негативний вплив на води, цільове фінансування науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт із проблем водоочищення, лімітування обсягів використання і забору води та скиду забруднюючих речовин у поверхневі водні об'єкти, відшкодування у встановленому порядку збитків, заподіяних водним об'єктам у разі порушення вимог законодавства тощо [175, с. 9-10].

Важливість застосування науково-технічних заходів у забезпеченні адміністративно-правової охорони водних ресурсів важко недооцінювати, адже процес публічного адміністрування водними ресурсами, їх облік, використання та відновлення має відбуватися на міцній нормативній основі, підкріпленій сучасними науково-технічними розробками та пропозиціями. Такі заходи

дозволяють виконувати інноваційну та едукційну функції управління. Інноваційні функції полягають у необхідності розробки та реалізації (впровадженні) технічних і технологічних інновацій у використанні, відновленні та охороні водних ресурсів, що забезпечить підвищення конкурентоспроможності новітньої водної техніки, технологій водопідготовки і водоочистки, водних послуг та конкурентоспроможності пов'язаних (суміжних) з водною сферою галузей.

Окрему групу адміністративно-правових заходів охорони водних ресурсів складють заходи обліково-оціночного характеру. У першу чергу слід сказати про систему державного обліку вод, завданням якою згідно статті 24 Водного кодексу України є встановлення відомостей про кількість і якість вод, а також даних про водокористування, на основі яких здійснюється розподіл води між водокористувачами та розробляються заходи щодо раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів [1].

Державний облік водокористування ведеться з метою систематизації даних про забір та використання вод, скидання зворотних вод та забруднюючих речовин, наявність систем оборотного водопостачання та їх потужність, а також про діючі системи очищення стічних вод та їх ефективність. Наразі існує два види державного обліку вод, зокрема:

- державний облік поверхневих вод;
- державний облік підземних вод [1].

Крім цього, окремо діє державний водний кадастр, що складається з метою систематизації даних державного обліку вод та визначення наявних для використання водних ресурсів. Державний водний кадастр ведеться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері гідрометеорологічної діяльності в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Він включає геопросторові дані,

метадані та сервіси, оприлюднення, інша діяльність з якими та доступ до яких здійснюються у мережі Інтернет згідно із Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних».

Наступним засобом профілактичної спрямованості слід розглядати оцінку впливу на довкілля, яка у 2017 році прийшла на зміну застосовуваній тривалій час екологічної експертизи, як виду науково-практичної діяльності уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки [176].

На зміну екологічній експертизі прийшов новий профілактичний засіб – оцінка впливу на довкілля, що визначається як процедура, що передбачає: 1) підготовку суб'єктом господарювання звіту з оцінки впливу на довкілля відповідно до статей 5, 6 та 14 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»;

2) проведення громадського обговорення відповідно до статей 7, 8 та 14 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»;

3) аналіз уповноваженим органом відповідно до статті 9 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» інформації, наданої у звіті з оцінки впливу на довкілля, будь-якої додаткової інформації, яку надає суб'єкт господарювання, а також інформації, отриманої від громадськості під час громадського обговорення, під час здійснення процедури оцінки транскордонного впливу, іншої інформації;

4) надання уповноваженим органом мотивованого висновку з оцінки впливу на довкілля, що враховує результати аналізу, передбаченого пунктом 3 частини 9 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»;

5) врахування висновку з оцінки впливу на довкілля у рішенні про провадження планованої діяльності відповідно до статті 11 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [87]).

Серед заходів контрольного-наглядового характеру, що застосовуються у сфері охорони водних ресурсів, крім тих, що будуть розглянуті у наступному підрозділі, слід сказати про екологічний моніторинг та екологічний аудит. Останній передбачений Законом України від 24 червня 2004 року та є документально оформленим системним незалежним процесом оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що включає збирання і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного управління та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту [80].

Організація моніторингових спостережень стану водних ресурсів – необхідний та обов'язковий захід для забезпечення сталого розвитку природоохоронних територій. Це дає можливість простежити характер змін параметрів водних екосистем, їхніх природної і соціально-економічної характеристик у комплексі розвитку даного регіону, тому що будь-який господарський захід, проведений у масштабі регіону, змінює стан рівноваги абіотичного і біологічного компонента екосистем. Насамперед, це стосується водних ресурсів, оскільки вода найшвидше та найчіткіше реагує як на позитивні, так і на негативні зміни середовища.

Загалом, моніторинг – це комплексна система спостережень, оцінки і прогнозу змін стану навколишнього середовища під впливом антропогенних факторів. Основними завданнями екологічного моніторингу є спостереження за станом гідросфери та біосфери, оцінка та прогноз стану, визначення ступеня антропогенного впливу на навколишнє середовище, виявлення факторів і

джерел впливу. Метою даного моніторингу є оптимізація функціонування екосистем у рівновазі з господарською діяльністю [177]. Державна система екологічного моніторингу проводить здійснення таких видів робіт: режимні спостереження, оперативні роботи, спеціальні роботи. Режимні роботи проводяться систематично за щорічними програмами на спеціально організованих пунктах спостережень. Основними завданнями моніторингу є:

- спостереження за станом навколишнього природного середовища;
- аналіз стану навколишнього природного середовища та прогнозування його змін;
- створення бази даних за допомогою системи оперативної інформації з прогнозами і запобіганнями можливим змінам екосистем;
- розробка науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень [178].

В цілому найбільш актуальними завданнями державного моніторингу вод в умовах сьогодення опитані респонденти проведеного соціологічного дослідження вважають:

- отримання достовірної інформації про стан водних ресурсів (водних об'єктів), їх забруднення, засмічення, вичерпання та інші дії, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоди здоров'ю людей – 78,5%;
- здійснення постійного аналізу інформації про стан якості водних ресурсів – 71,9%;
- забезпечення збирання, обробки, збереження, узагальнення та аналізу інформації про стан водних об'єктів – 66,4%;
- що не останню роль відіграє організація прогнозування змін стану водних об'єктів та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів – 53,5% вважають;
- забезпечення органів державної влади і органів місцевого самоврядування інформацією для прийняття рішень щодо стану вод – 49,0%;

- з'ясування чинників, що детермінують порушення водного законодавства, та визначення заходів щодо їхнього усунення – 37,8%;
- формування інформаційних ресурсів про стан якості водних ресурсів та впливу на них різних чинників – 31,1%.

Не менш важливу роль у справі адміністративно-правової охорони водних ресурсів відіграють заходи інформаційного забезпечення процесу публічного адміністрування названою сферою, під якими слід розуміти комплекс різних видів різноманітної інформації (технічної, технологічної, економічної, екологічної, соціальної, природно-географічної тощо), що характеризує стан водних об'єктів, використання вод, відновлення вод, охорону вод, результати управлінської діяльності, інструменти і механізми (технології) збирання первинної інформації, її обробки, систематизації, збереження, пошуку, актуалізації і поширення.

Наразі інформаційне забезпечення адміністративно-правової охорони водних ресурсів потребує вдосконалення за рахунок: здійснення заходів щодо підвищення інформаційної прозорості, створення єдиної інформаційної аналітичної бази, що забезпечуватиме державу об'єктивною інформацією про стан і розвиток сектору водопостачання та водовідведення; створення нової моделі поведінки громадян та інших споживачів води, залучення їх до процесу підвищення ефективності використання води і ресурсозбереження; створення комплексної басейнової геоінформаційної системи з банком кадастрової інформації про водний фонд та водні ресурси України.

Про необхідність створення державної системи інформування населення про стан навколишнього природного середовища та заходи щодо його поліпшення, а також відповідної бази геоінформаційних даних у питаннях залучення громадськості до участі у розв'язанні екологічних проблем йшлося у відповідях 68,3% учасників дослідження (сума індикаторів «безумовно так» – 40,1% та «скоріше так» – 28,2%).

Водоохоронна сфера має міжгалузевий характер, а відтак не обмежується викладеними вище заходами як інструментами забезпечення збереження,

науковообґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод і ліквідації їхніх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водовикористання. Названа сфера потребує застосування комплексу заходів правового, організаційного, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого спрямування на покращення водоохоронного стану в країні, що також підтверджують результати проведеного соціологічного дослідження, згідно якого пріоритетними вважаються заходи, спрямовані на:

- посилення законодавства за правопорушення у сфері використання водних ресурсів України – так вважають 87,2%;
- розроблення й прийняття нових нормативно-правових актів і вдосконалення чинного «водного» законодавства України – 76,3%;
- підвищення ефективності здійснення державного екологічного контролю – 73,9%;
- посилення екологічного контролю у сфері використання водних ресурсів України – 65,2%;
- розробку ефективних стратегій для управління водними ресурсами – 64,3%;
- перегляд системи екологічних нормативів – 62,2%;
- державне фінансування проектів, спрямованих на покращення стану водних ресурсів України – 57,7%;
- виокремлення особливостей застосування різних видів юридичної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів України – 57,7%;
- необхідність зниження рівня антропогенного забруднення водних джерел – 54,4%;

- розробку заходів стратегічно-планувального та прогностично-цільового забезпечення адміністративно-правової охорони водних ресурсів – 54,5%;
- здійснення низки заходів щодо підвищення інформаційної прозорості, створення єдиної інформаційної аналітичної бази, що забезпечуватиме державу об'єктивною інформацією про стан і розвиток сектору водопостачання та водовідведення – 44,6%;
- удосконалення системи екологічного нормування у сфері охорони водних ресурсів України – 36,2%;
- створення організаційно-правового механізму застосування складових PDNA (post-disaster needs assessment) – методики визначення фізичних збитків, економічних втрат та витрат на забезпечення потреб у відновленні після стихійних лих чи будь-яких катастроф через організацію скоординованого урядового процесу – 35,3%;
- створення комплексної басейнової геоінформаційної системи з банком кадастрової інформації про водний фонд та водні ресурси України – 33,0%;
- вжиття спеціальних заходів щодо прогресивного зниження викидів, скидів та втрат небезпечних речовин – 31,4%;
- удосконалення чинної міжнародно-правової бази у питаннях охорони водних ресурсів України – 27,4%;
- створення нової моделі поведінки громадян та інших споживачів води, залучення їх до процесу підвищення ефективності використання води і ресурсозбереження – 26,1%;
- запозичення та запровадження міжнародного досвіду, необхідного для покращення ситуації у сфері охорони водних ресурсів України – цей захід є важливим на думку 23,8% учасників дослідження;
- підвищення якості поверхневих і підземних вод, шляхом ефективного виконання комплексних програм з упровадження нових технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві та на транспорті – 23,3%;

- перехід до сталого використання водних ресурсів шляхом запровадження інтегрованого управління водними ресурсами – 22,7%;
- розробку та запровадження наукових концепцій щодо сфери охорони водних ресурсів України – 11,5%.

На перелік та особливості застосування заходів адміністративно-правової охорони впливають і зовнішні чинники, якими, наприклад, є й збройні конфлікти, які забруднюють і руйнують довкілля, часто залишаючи постійний слід на ландшафті та біорізноманітті постраждалих держав. Російський конфлікт в Україні, наприклад, демонструє спустошення, завдане фауні та флорі, коли держави ведуть широкомасштабні війни в районах, багатих на біорізноманіття. Він також став свідком кількох жахливих тижнів, коли світ побачив, що може відбутися, коли війна ведеться в державі з ядерною енергетикою. Знищенням лісів чи заповідних територій, завданням шкоди, спричиненої розливами нафти в морському чи пустельному середовищі, токсичним хімічним забрудненням покинутими боєприпасами, знищенням сільськогосподарських угідь та знищенням дикої природи збройний конфлікт завдає багато шкоди природному світу.

Нещодавня гуманітарна криза, спричинена російським вторгненням в Україну, разом із безліччю інших подій, які змушують людей залишати свої домівки та землі, таких як події, пов'язані з кліматом, підштовхнула кількість ВПО та біженців до 100 мільйонів осіб. Таким чином, під час збройного конфлікту необхідно враховувати переміщених осіб, як і середовище, в якому вони проживають.

Таким чином, у розв'язанні означених проблем слід ураховувати й те, що прийняття відповідних управлінських рішень щодо застосування різних правових, організаційних та економічних заходів є лише однією із сторін адміністративного управління природокористуванням та охороною навколишнього середовища, у тому числі й водних ресурсів країни. Значну частину такого управління складають прийняття та реалізація рішень, пов'язаних із використанням таких ресурсів, організацією природоохоронної

діяльності, реагуванням на екологічні наслідки техногенної діяльності. Ці заходи утворюють змістовну частину адміністративно-правової охорони водних ресурсів в її динамічному прояві, адже така охорона розуміється як система способів та засобів, закріплених у законодавстві та здійснюваних суб'єктами еколого правоохоронного спрямування в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності з метою збереження та відновлення водних ресурсів, запобігання виникнення порушень правового режиму водного балансу країни та притягнення винних за це до юридичної відповідальності. Більше того, адміністративно-правові заходи охорони водних ресурсів складають не лише норми права, що встановлюють умови утримання, використання та розвитку водних ресурсів, відповідальність за допущені порушення, але й застосовані на основі цих норм правозастосовні (індивідуальні) акти компетентних суб'єктів публічного адміністрування, а також ряд організаційних заходів (інструментів), спрямованих на невідкладне реформування і перехід до інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Висновки до Розділу 2

Вивчення особливостей організаційно-правового механізму охорони водних ресурсів України дозволило дійти таких висновків:

1. Встановлено, що нормативну складову 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 забруднюючих 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 забруднюючих 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 контрольних-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.

2. Визначено та охарактеризовано через детальний розгляд компетенції систему суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів в Україні, яка представлена органами різної компетенції та функціонального спрямування, поділити які запропоновано на суб'єктів: загальної (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), міжгалузевої (Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій), галузевої (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України), функціональної (Державна екологічна інспекція України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України), консультативно-дорадчої (басейнові ради) та громадсько-самоврядної (громадські організації еколого-охоронного спрямування) компетенції.

3. Визначено характерні ознаки адміністративно-правових заходів, що застосовуються у сфері охорони водних ресурсів, серед яких: а) обов'язкова врегульованість нормами права, переважно адміністративного; б) спрямованість на створення необхідного адміністративно-правового режиму охорони водних ресурсів; в) застосованість законодавчо визначеною системою суб'єктів публічного адміністрування водоохоронною сферою; г) регулятивний вплив на водоохоронні правовідносини з метою їх створення, зміни або припинення; д) спрямованість не лише на припинення адміністративних правопорушень, але й їх недопущення та запобігання скоєнню у подальшому;

е) можливість застосування як до фізичних, так і юридичних осіб –водокористувачів; можливість мати як примусовий, так і не примусовий характер.

4. Обґрунтовано потребу у стратегічному плануванні та цільовому прогнозуванні забезпечення не лише сталого управління водними ресурсами за басейновим принципом, але 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.

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОХОРОНИ ВОД ТА ВІДТВОРЕННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

3.1. Публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів

Дієвим адміністративно-правовим заходом підвищення ефективності охорони вод та відтворення водних ресурсів вже неодноразово було доведено науковою спільнотою та безпосередньо правозастосувачами виступає публічний контроль. Необхідність його запровадження в екологічній сфері зумовлено завданнями Директиви 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення) (далі - Директива 2010/75/ЄС), впровадження якої є зобов'язанням України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони. В даному випадку мова йде про зменшення, запобігання та контроль скидів стічних вод з концентраціями забруднюючих речовин та контроль операцій у сфері управління відходами, адже наразі забруднення навколишнього природного середовища на глобальному рівні спричиняє близько 16 відсотків передчасних смертей щороку, що в 15 разів перевищує кількість смертей у збройних конфліктах та війнах.

Основні негативні наслідки антропогенного впливу на стан вод полягають у забрудненні, засміченні та вичерпанні водних об'єктів. Забруднення водних об'єктів відбувається внаслідок скидання або за допомогою іншого способу у водні об'єкти шкідливих речовин, які погіршують якість поверхневих та підземних вод, обмежують використання або негативно

впливають на стан дна та берегів водних об'єктів. Засмічення водних об'єктів – скидання або попадання іншим способом у водні об'єкти предметів, які погіршують та ускладнюють використання водних об'єктів. Вичерпання вод – стійке скорочення запасів та погіршення якості поверхневих та підземних вод.

Стан водовідведення та очистки забруднених стічних вод у державі можна віднести до критичного. У річки та водойми України щороку потрапляють понад 4 млрд. куб. метрів. Близько 90% забруднених вод припадають на промислово розвинені регіони: Дніпропетровську, Донецьку, Запорізьку, Одеську, Луганську, Херсонську, Миколаївську області та м. Київ. Внаслідок того, що понад 70 тис. малих річок України вкрай занедбані, надмірно виснажені і забруднені, більшість із них фактично перетворилась в стічні канали. Робота по ліквідації такого стану проводиться надто повільно та неефективно. Така ситуація зайвий раз переконує в необхідності вжиття рішучих контрольних-наглядових заходів щодо забезпечення водних ресурсів від забруднення та нераціонального використання. Важлива роль у цьому питанні також належить превентивним контрольним заходам.

Контроль небезпек для навколишнього середовища залежить від визначення прийнятних рівнів впливу і, отже, ризику для здоров'я, а також визначення рівнів контролю, необхідних для утримання рівня впливу нижче встановлених порогів.

Слід наголосити, що контроль є одним із найдієвіших адміністративно-правових заходів підвищення ефективності охорони вод та відтворення водних ресурсів, що здійснюється насамперед шляхом перевірок, аналізу, лабораторних випробувань та іншим чином фахівцями Держпродспоживслужби, Державного агентства водних ресурсів України тощо. Необхідність застосування контрольних заходів у сфері охорони вод та відтворення водних ресурсів підтверджує й практика. Так, наприклад, Держпродспоживслужбою спільно з місцевими органами виконавчої влади та за участю органів місцевого самоврядування у 2021 році було здійснено перевірки об'єктів систем водопостачання щодо дотримання ними вимог

протиепідемічних заходів, зокрема стосовно дотримання режиму охорони господарської діяльності в зонах санітарної охорони джерел та об'єктів питного водопостачання, правил експлуатації систем питного водопостачання, встановлених режимів їх роботи, правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення потреб споживачів у питній воді, контролю за якістю питної води, вимог законодавства щодо здійснення виробничого контролю за якістю та безпечністю питної води на об'єктах водопостачання тощо.

За інформацією територіальних органів Держпродспоживслужби у першому півріччі 2021 року було здійснено 6332 комісійних перевірки об'єктів водопостачання, зокрема 1736 об'єктів централізованого та 4598 об'єктів нецентралізованого водопостачання. Під час здійснення перевірок на предмет дотримання вимог санітарного законодавства порушення встановлено на 3386 (53,5 %) об'єктах, у тому числі на 1075 (62 %) об'єктах централізованого водопостачання та 2313 (50,3 %) об'єктах нецентралізованого водопостачання. За результатами перевірок 185 об'єктів водовідведення, порушення встановлено на 87 (47 %). Відповідно до укладених договорів здійснюється відбір та дослідження проб води питної за санітарно-хімічними та мікробіологічними показниками. Станом на 1 липня 2021 року територіальними органами Держпродспоживслужби було досліджено 8553 проби питної води централізованого водопостачання, у тому числі за результатами відомчого контролю, не відповідало гігієнічним нормативам 401 проба (4,7 %). Досліджено за мікробіологічними показниками - 2498 проб, відхилення склало 4,5 %, та за санітарно-хімічними показниками - 64851 проба, відхилення від гігієнічних норм склало 4,9 %. Із джерел децентралізованого водопостачання досліджено 946 проб води питної, відхилення встановлено у 229 пробах (24,2 %), зокрема за санітарно-хімічними показниками не відповідало 24,6 % проб, за мікробіологічними показниками – 21,7 %. Досліджено 187 проб води поверхневих водойм I категорії, відхилення виявлено в 11 пробах (5,9 %). За результатами здійснених заходів державного

нагляду (контролю) на підставі встановлених порушень санітарного законодавства територіальними органами Держпродспоживслужби ініційовано 187 засідань комісій ТЕБ та НС, направлено 947 приписів, пропозицій, рекомендаційних листів тощо, накладено 163 штрафи на суму 99816,0 грн.

Основними порушеннями на об'єктах централізованого водопостачання залишаються такі: виробничий лабораторний контроль безпечності та якості питної води проводиться з порушенням термінів, визначених затвердженою робочою програмою (графіком) виробничого лабораторного контролю безпечності та якості питної води; відсутній проект із зазначеними зонами санітарної охорони джерела централізованого водопостачання, у межах першого поясу санітарної охорони джерела водопостачання не підтримується особливий режим санітарної охорони (розміщуються сільськогосподарські угіддя, споруди для зберігання господарсько-побутових відходів, майданчики для відстою великогабаритного транспорту, відбувається забруднення ґрунту рідинними мастильними матеріалами); відсутні позитивні висновки державної санітарно-епідеміологічної експертизи на нормативно-технічний документ, за яким здійснюється виробництво води питної, технологічний регламент, сполуки, матеріали, речовини, які використовуються в процесі обробки води; не здійснюється систематичний виробничий контроль за безпечністю та якістю води від місця водозабору до місця її споживання; під час знезараження водопровідної питної води залишкові концентрації реагентів не визначаються; до територіального управління Держпродспоживслужби області не надається інформація про результати виробничого контролю безпечності та якості питної води, забруднення джерел питного водопостачання, аварійні ситуації, працівниками, діяльність яких пов'язана з обслуговуванням населення і може призвести до поширення інфекційних хвороб медичний огляд пройдений не в повному обсязі [179].

Окремо слід казати й про наднормативні скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти, визначені наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389 «Про

затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів», якими вважаються:

скиди зі зворотними водами забруднюючих речовин з перевищенням встановлених нормативів ГДС, що підлягають нормуванню згідно із законодавством, або таких, що не підлягають нормуванню згідно із законодавством;

скиди забруднюючих речовин внаслідок порушення регламенту санкціонованого скиду зворотних вод з перевищенням за окремими показниками нормативів регламенту;

скиди забруднюючих речовин внаслідок аварійного скиду зворотних вод; самовільний скид зворотних вод без дозволу на спеціальне водокористування [180].

Водночас недостатній рівень організації контролю за дотриманням вимог водоохоронного законодавства негативно позначається й на ефективності водоохоронних заходів, провідне місце серед яких займає контроль.

В юридичній літературі контроль визначається по-різному і така різниця у визначенні державного контролю не є суперечливою та взаємозамінною його властивостей.

Контроль являє собою сукупність норм, інституцій і відносин, спрямованих на забезпечення поведінки людей у відповідності до інтересів певної соціальної групи, класів чи суспільства в цілому. Основа соціального контролю – це система цінностей у сферах моралі, права, релігії, естетики, які віддзеркалюють інтереси певної соціальної спільноти [181, с. 212].

Саме контроль, як засіб адміністративно-правової охорони водних ресурсів, дає змогу отримати оперативну інформацію, що об'єктивно відображає стан справ на підконтрольних об'єктах, відповідність їх діяльності наміченій програмі, виявити недоліки у змісті схвалюваних рішень, організації їх виконання, способах і засобах їх реалізації [182, с. 261].

На думку багатьох українських вчених, сутність контролю полягає в перевірці відповідності дій установленим правилам, нормам, стандартам, в отриманні інформації про процеси, які відбуваються в суспільстві, та сприянні подальшому його розвитку [183, с. 29; 184, с. 43]. Разом із тим, Т.О. Коломєць визначає контроль як діяльність відповідних органів, які у межах своїх повноважень наділяються функціями, що є основним видом їх роботи, і які за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур реалізують контрольні повноваження [185, с. 123]. Таке поняття є доволі звуженим, хоча по суті розкриває зміст цього важливого для водоохоронної діяльності адміністративно-правового заходу.

Контроль, безперечно, не існує ізольовано, оскільки не існує контролю заради контролю. Відтак, на думку Залюбовської І. К., контроль свідомо слід визначати як самостійну, функціонально виділену й об'єктивно необхідну діяльність, що виражена в цілеспрямованій, самостійній роботі [186, с. 7].

Розглядаючи природу контролю, В.Б. Авер'янов основний акцент робить на його властивості щодо спостереження та перевірки розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також попередження та виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [187, с. 349]. Підтримуючи позицію В.Б. Авер'янова, Н.Р. Нижник слушно наголошує про те, що «контроль полягає в тому, щоб не лише виявити, але й попередити помилки і недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та можливості» [188, с. 57]. А це означає, що у минуле має відійти традиційний підхід – виявити і покарати за допомогою контролю, адже зараз на перший план, при його здійсненні, висувається питання: чому так вийшло і що треба зробити, щоб досягти кращого результату? [189, с. 64]. Це можливо комплексним поєднанням застосування можливостей контролю та нагляду, а точніше контрольної-наглядової діяльності.

Екологічний контроль, на думку В.І. Андрейцева, – це регламентована законодавством діяльність державних органів та спеціалізованих формувань

громадських екологічних організацій, спрямована на спостереження та перевірку дотримання юридичними і фізичними особами вимог екологічного законодавства, а також на застосування заходів запобігання екологічним правопорушенням [190, с. 65]. Він є складовою загального механізму охорони навколишнього природного середовища, забезпечуючий ефективність виконання еколого-правових приписів чинного законодавства.

Мета такого контролю полягає у збиранні, узагальненні та передачі інформації про стан навколишнього середовища, виконання планів та заходів щодо її охорони, дотримання природоохоронного законодавства та законності у природоохоронних відносинах – для прийняття превентивних або відновлювальних, каральних заходів з охорони природного середовища.

На сьогодні публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів є найбільш ефективним з нині існуючих публічно-правових засобів попередження, виявлення та припинення порушень водного законодавства. Такий контроль представляє собою діяльність уповноважених органів державної влади, місцевого самоврядування та окремих інституцій громадянського суспільства з перевірки дотримання суб'єктами екологічних правовідносин норм, правил і стандартів водного законодавства.

Правові основи публічного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів закладені, насамперед, у Водному кодексі України, де контролю присвячено Главу 5 «Контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів». Зокрема у статті 18 зазначено, що його завдання полягають в забезпеченні додержання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства.

Проте, на нашу думку, таке формулювання завдань є неповним та таких, що не відображає сутності контролю використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів.

У зв'язку із цим пропонуємо розширити перелік завдань контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів і викласти статтю 18 Водного кодексу України у такій редакції:

«Контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів полягає в забезпеченні дотримання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства; раціонального використання водних ресурсів; запобіганні, виявленні та припиненні порушень водного законодавства; з'ясуванні причин та умов, що сприяли порушенню вимог водного законодавства; застосуванні до порушників норм водного законодавства заходів державного примусу, у тому числі юридичної відповідальності».

Крім цього, Водний кодекс України виділяє два види контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів – державний та громадський. Відповідно до статті 19 державний контроль у зазначеній сфері здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, іншими державними органами відповідно до законодавства України.

В той же час громадський контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля, повноваження яких визначаються положенням, що затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Наразі недієвий громадський контроль не сприяє Держекоінспекції щодо покращення результативних показників стосовно заходів із керівництва та управління у сфері екологічного контролю.

Однією із гарантій екологічних прав громадян, відповідно до ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [191], є громадський контроль за дотриманням законодавства про охорону

навколишнього природного середовища. Однією з форм громадського контролю у цій сфері є контроль, що здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля. Фактично роль останніх була зведена до епізодичної участі у заходах з контролю Держекоінспекції, відсутність відповідної матеріальної та соціальної мотивації, як наслідок висока плинність серед громадських інспекторів, свідчить про не виконання ними функцій громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Мали місце формування складу громадських інспекторів у ряді областей із працівників лісового господарства, комунальних підприємств, підприємств, які займаються добуток та переробкою корисних копалин та природних ресурсів, які одночасно є підконтрольними органам Держекоінспекції.

Епізодична участь громадських інспекторів у заходах з контролю (нагляду) за екологією, відсутній дієвий контроль Держекоінспекції за громадським контролем, висока плинність серед громадських інспекторів, використання посвідчень громадського інспектора у корисливих цілях свідчить про неефективне виконання ними своїх функцій громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища та є слабким резервом щодо виконання результативних показників паспорту бюджетної програми Держекоінспекції.

Слід сказати, що законодавцем проігноровано ще один вид публічного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів – виробничий контроль. Він здійснюється підприємствами, установами, організаціями та громадянами - суб'єктами підприємницької діяльності в процесі їх господарської та іншої діяльності, якщо вона справляє шкідливий вплив на стан водних ресурсів. Зміст виробничого контролю полягає в тому, що кожне підприємство - забруднювач у регіоні повинне самостійно здійснювати контроль за своїми викидами (скидами) і природокористуванням і вчасно подавати відповідні звіти в органи регіонального екологічного контролю. Матеріали таких звітів мають містити точну інформацію про

технічні характеристики джерела забруднення повітря, технології виробництва, час роботи, середні і максимальні норми викидів забруднюючих речовин, устаткування, що застосовується для скорочення викидів. Випадки подання звітів повинні бути чітко закріплені в законодавстві. Настільки ж чітко повинні бути визначені обсяг і строки поданої інформації. Необхідно визначити й економічні гарантії вчасного подання і вірогідності звітів.

Обсяг виробничого екологічного контролю природно є значно меншим ніж, наприклад, державного і поширюється лише на одне підприємство або групи підприємств. Однак, зважаючи на те, що саме підприємства є основними джерелами техногенного навантаження на навколишнє середовище в умовах роздержавлення і формування економіки, яка ґрунтується на різноманітності форм власності, реалізація принципу «забруднювач платить», що виражається в перенесенні тягаря вирішення екологічних проблем на суб'єкта господарювання, цей вид управління починає відігравати все більшу роль [192].

Тому логічним здається для законодавчого унормування питань виробничого екологічного контролю у досліджуваній сфері доповнити Водний кодекс України *статтею 19-1 «Виробничий контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів»* наступного змісту:

«Виробничий контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів здійснюється підприємствами, установами, організаціями та громадянами - суб'єктами підприємницької діяльності в процесі їх господарської та іншої діяльності, якщо вона справляє шкідливий вплив на стан водних ресурсів».

Безпосередня мета публічного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів полягає у забезпеченні виконання положень водного законодавства, яка досягається шляхом реалізації різних, але тісно пов'язаних між собою задач, серед яких: виявлення і припинення «водних правопорушень»; притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб; вироблення пропозицій щодо усунення виявлених порушень;

встановлення причин та умов скоєння виявлених адміністративних правопорушень у сфері охорони водних ресурсів тощо.

Предмет публічного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів складає діяльність підконтрольних суб'єктів за фактичним виконанням водного законодавства, підзаконних нормативно-правових актів, інструкцій, правил, нормативів і стандартів з охорони водних ресурсів, а також кількісні та якісні результати цієї діяльності, доцільність вибору засобів і способів виконання ними своїх водоохоронних обов'язків.

Водночас, від предмету публічного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів слід відмежовувати предмет нагляду у цій же сфері, оскільки він полягає у виконанні органами влади екологічного «водного» законодавства, управлінні і контролі, дотриманні ними, а також комерційними та некомерційними організаціями гарантованих законом прав людини на безпечне користування водними ресурсами, раціональне їх використання та екологічно спрямований захист.

Завдання публічного контролю за використанням та охороною вод і відтворенням водних ресурсів полягає в забезпеченні додержання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства, є дотримання встановленого законодавством порядку регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження, науково обгрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

Динамічний характер водних ресурсів не дозволяє приймати обгрунтовані управлінські рішення без надійних даних про кількісні та якісні показники стану водних об'єктів. Засобом отримання таких даних є державний моніторинг водних об'єктів, який є складовою частиною системи державного моніторингу навколишнього середовища і включає: моніторинг поверхневих

водних об'єктів; моніторинг підземних вод; моніторинг водогосподарських систем і споруд.

Згідно статті 21 Водного кодексу України державний моніторинг вод здійснюється з метою забезпечення збирання, обробки, збереження та аналізу інформації про стан вод, прогнозування його змін та розробки науково обгрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Складовими державного моніторингу вод є моніторинг біологічних, гідроморфологічних, хімічних та фізико-хімічних показників.

Державний моніторинг вод є складовою частиною державної системи моніторингу навколишнього природного середовища України і здійснюється в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, а саме згідно Порядку здійснення державного моніторингу вод, затвердженого постановою Кабінет Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 758 [122].

Згідно окресленого порядку об'єктами державного моніторингу вод є:

- масиви поверхневих вод (поверхневі водні об'єкти або їх частини), в тому числі прибережні води та зони (території), які підлягають охороні;
- масиви підземних вод (підземні водні об'єкти або їх частини), в тому числі зони (території), які підлягають охороні;
- морські води в межах територіального моря та виключної морської економічної зони України, в тому числі зони (території), які підлягають охороні.

Суб'єктами державного моніторингу вод є Міндовкілля, Держводагентство, Держгеонадра, ДСНС, а також ДАЗВ (у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи) [122].

Моніторинг водних об'єктів може стати надійною основою для прийняття рішень тільки в тому випадку, коли він ведеться за єдиною для річкового басейну програмі, а дані про кількісні та якісні характеристики водних об'єктів представлені на основі річкового басейну.

Як вже було відзначено раніше, державному моніторингу вод присвячено статтю 21 Глави 5 Водного кодексу України. Проте законодавцем не окреслено вихідних позицій такого важливого адміністративно-правового засобу забезпечення екологічної безпеки та охорони водних ресурсів як моніторинг. Тому вважаємо за доцільне доповнити статтю 21 Водного кодексу України частиною 3 наступного змісту:

«Основними завданнями державного моніторингу вод є:

отримання достовірної інформації про стан водних ресурсів (водних об'єктів), їх забруднення, засмічення, вичерпання та інші дії, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоди здоров'ю людей;

забезпечення збирання, обробки, збереження, узагальнення та аналізу інформації про стан водних об'єктів;

організація прогнозування змін стану водних об'єктів та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів;

здійснення постійного аналізу інформації про стан якості водних ресурсів;

забезпечення органів державної влади і органів місцевого самоврядування інформацією для прийняття рішень щодо стану вод;

з'ясування чинників, що детермінують порушення водного законодавства, та визначення заходів щодо їх усунення;

формування інформаційних ресурсів про стан якості водних ресурсів та впливу на них різних чинників»;

Аналіз чинного законодавства з питань правового регулювання здійснення публічного контролю за дотриманням приписів водного законодавства органами місцевого самоврядування свідчить про те, що названі суб'єкти контролю здійснюють лише участь в охороні навколишнього середовища, а їх повноваження носять скоріше декларативний характер.

Відтак, з метою усунення корупціогенних факторів, забезпечення контролю за дотриманням водного законодавства, забезпечення

децентралізації доцільним є внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» в частині розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо здійснення охорони довкілля на їх території, охорони водних ресурсів, забезпечення можливості створення відповідних місцевих громадських екологічних інспекцій. При цьому у чинному законодавстві слід чітко передбачити права та обов'язки таких місцевих громадських екологічних активістів, визначити порядок нагляду за їх діяльністю, а також передбачити форму оплати праці та обов'язок органів місцевого самоврядування забезпечити виконання покладених на них обов'язків щодо контролю за дотриманням водного законодавства.

Контроль за охороною довкілля – це в першу чергу функція держави, яка визначена в Конституції України як право на безпечне для життя та здоров'я довкілля. Державний екоконтроль на місцях не може замінятися громадськими інспекторами [193].

У проектах закону «Про екологічний контроль» пропонуються деякі новації, насамперед створення замість Державної екологічної інспекції України Державної природоохоронної служби України, хоча зміна назви принципово не змінить напрямки та зміст роботи важливого суб'єкта контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Необхідність удосконалення системи публічного контролю за додержанням водного законодавства та раціональним використанням водних ресурсів не викликає сумнівів та переконує в доцільності: реформування організаційної системи державного контролю (нагляду) у згаданій сфері, конкретизації положень нормативно-правових актів щодо процедури проведення екологічних перевірок (зокрема, термінів, вичерпних вимог проведення перевірки) та встановлення чіткої компетенції посадових осіб, уповноважених приймати рішення про дотримання/недотримання суб'єктом господарювання правових приписів, з обов'язковістю його мотивування; вироблення чітких критеріїв та порядку оцінювання ефективності виконання природоохоронних заходів; усунення практики регулювання суспільних

адміністративно-екологічних відносин великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів тощо.

Крім цього, доцільним в нинішніх умовах виглядає запровадження єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи управління водними ресурсами та їх охорони, що передбачатиме збирання, накопичення та систематизацію інформації про заходи публічного «водного» контролю, призначеної для забезпечення прозорості заходів екологічного контролю в згаданій сфері, узагальнення та оприлюднення інформації про заходи такого контролю, координації роботи органів державного екологічного контролю, вивчення ефективності та законності здійснення таких заходів. Запровадження єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи управління водними ресурсами та їх охорони надасть змогу значно спростити систему обліку та звітності, подання декларацій та здійснення дозвільних процедур у згаданій сфері. Запровадження підсистеми відкритих реєстрів забезпечить доступ до інформації утворювачів та інших володільців ресурсів, а також громадськості.

Наразі слід констатувати, що сукупність наявних у законодавстві адміністративно-правових засобів не забезпечує ефективного здійснення публічного контролю за додержанням водного законодавства та раціональним використанням водних ресурсів, у зв'язку з чим виникають такі проблеми як: дублювання повноважень як між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; відсутність офіційно закріпленого порядку здійснення громадського екологічного контролю в цій сфері; відсутність механізму реалізації виробничого контролю за додержанням правил водного законодавства; відсутність дієвих умов ефективного застосування методів природоохоронного контролю у сучасних умовах. Щодо розв'язання останньої проблеми, опитані респонденти на підставі отриманих даних вказують на такий рейтинг ефективного застосування методів природоохоронного контролю у водній сфері, серед яких:

- на першому місці у опитаних – оперативність (своєчасне проведення перевірок та обстежень) – 19,8%;
- друге місце посів показник щодо мобільності – 19,4%;
- додержання кожним контролюючим органом меж своїх повноважень та наданих прав – на третьому місці із показником у 18,7%;
- наступна за рейтинговим списком умова – юридична грамотність дій службових осіб, які їх проводять – 15,6%;
- далі за кількістю відповідей – логічна послідовність – 14,7%;
- 9,6% обрали таку умову, як цілісність від початку до кінця;
- не відповіли на запитання 2,1% респондентів.

Найбільш дієвим заходом контролю у сфері використання водних ресурсів України залишається прокурорський нагляд – 73,8%. Трохи нижчу оцінку отримав державний контроль, до актуальних завдань якого опитані віднесли отримання достовірної інформації про стан водних ресурсів (водних об'єктів), їх забруднення, засмічення, вичерпання та інші дії, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоди здоров'ю людей – 78,5%, здійснення постійного аналізу інформації про стан якості водних ресурсів – 71,9% та забезпечення збирання, обробки, збереження, узагальнення та аналізу інформації про стан водних об'єктів – 66,4%.

Незважаючи на те, що рівень громадського контролю був оцінений низько, респонденти вказали, що залучення громадськості до участі у розв'язанні екологічних проблем сприятиме покращенню ситуації з охороною водних ресурсів України – 65,1%. Також йшлося і про необхідність прийняття Положення про публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів – 73,0%.

Отже, на нашу думку, назріла реальна необхідність прийняття *Положення про публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів*, в якому мають знайти відображення положення щодо поняття, принципів, завдань, суб'єктів, напрямів, форм і методів здійснення контролю за додержанням усіма юридичними та фізичними

особами вимог водного законодавства, оформлення результатів контрольних заходів тощо. Таким чином, будуть усунені й інші правові колізії в цій сфері, що, в свою чергу, дозволить підвищити ефективність зазначеного виду екологічного контролю та одночасно спростити взаємодію між відповідними контролюючими суб'єктами. У цьому Положенні повинні міститися імперативні норми, які регламентуватимуть порядок проведення і здійснення державного, виробничого та громадського контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів.

Думку щодо необхідності прийняття Положення про публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів, поділяють й опитані респонденти. Зокрема 73,0% опитаних вважають, що у цьому документі мають знайти відображення положення не лише щодо базових засад такого виду екологічного контролю, але й викладені особливості щодо процедурних питань контрольно-наглядової діяльності в цій сфері, документального оформлення результатів контрольних заходів, складання адміністративно-процесуальних документів, притягнення винних до юридичної відповідальності, виявлених за результатами контрольних заходів, усунення прогалин у нормативно-правовому та організаційному забезпеченні, що сприятимуть порушенням водного законодавства, задля запобігання їх виникненню у майбутньому.

Прийняття Положення про публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів сприятиме:

- збереженню сприятливого навколишнього середовища за рахунок запобігання і припинення негативного впливу господарської та іншої діяльності на стан водних ресурсів в Україні;
- створенню правових механізмів для реалізації послідовної екологічної контрольної діяльності уповноваженої публічної адміністрації ;
- законодавчому закріпленню всіх видів публічного контролю за додержанням приписів водного законодавства: державного, виробничого, муніципального та громадського;

– визначенню порядку організації та здійснення кожного з видів публічного контролю за додержанням приписів водного законодавства, встановленню його принципів, а також форм і методів взаємодії контролюючих суб'єктів;

– упорядкуванню відносин у сфері публічного контролю за додержанням приписів водного законодавства, в тому числі ліквідації дублювання повноважень як між різними суб'єктами публічного адміністрування водними ресурсами.

3.2. Адміністративна відповідальність за порушення водного законодавства як захід підвищення ефективності охорони вод та відтворення водних ресурсів

Правове регулювання у сфері охорони вод та відтворення водних ресурсів спрямовано, насамперед, на забезпечення раціонального використання водних ресурсів, захист екологічних прав та законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян, забезпечення стабільності та упорядкування «водних» відносин. Пов'язано це із виключною для людини значущістю води та водних ресурсів в цілому, шістсот шістдесят три мільйони людей у світі не мають доступу до чистої води [194] і понад 2,7 мільярда людей стикаються з нестачею води принаймні один місяць на рік. На джерела прісної води припадає менше 3 % світових запасів води, і більшість природної прісної води знаходиться в льодовиках, недоступних для споживання. Споживання води зросло вдвічі швидше, ніж зростання населення світу [195]. На сільське господарство припадає 70 % світового водозабору. За поточних темпів майже дві третини світу можуть зіткнутися з нестачею води до 2025 року. У більшості країн, що розвиваються, чиста вода є товаром, для отримання якого потрібні фінансування, транспортування та фізична праця. Жінки в усьому світі витрачають загалом 200 мільйонів годин на день, подорожуючи за водою, забираючи час від своєї господарської діяльності та сім'ї. Хоча на планеті

достатньо води, щоб задовольнити потреби населення світу, розподіл води, її використання, клімат і забруднення обмежують кількість споживчої води, доступної від регіону до регіону, що спричиняє нестачу або дефіцит води. Дефіцит води може бути спричинений повною нестачею води або нестачею витратних матеріалів через забруднення чи засолення. Коли немає достатньої кількості води для зрошення, деякі культури та продукти можуть стати дефіцитними, що спричинить брак продовольства в і без того напружених регіонах. Лише 2,5 відсотка води у світі є прісною, і лише 0,007 відсотка всієї води є прісною та доступною для використання [196].

Раціональне використання вод та їх охорона багато в чому залежать від ефективності застосування заходів юридичної відповідальності. Водночас, статистичні дані свідчать про те, що використання водних ресурсів все ще здійснюється з серйозними порушеннями вимог чинного законодавства, ведення водного господарства здійснюється переважно екстенсивним шляхом, що є недоліком і призводить до скорочення водних об'єктів, їх знищення, забруднення, засмічення, часткового або повного виснаження, до ухилення відповідних служб від проведення очисних заходів, послаблення охорони водних об'єктів.

За даними Державної екологічної інспекції України понад 300 порушень водного законодавства в середньому кожного місяця фіксується під час планових та позапланових перевірок. Лише нераціональне використання та забруднення вод 2020 року завдало збитків докільню на загальну суму понад 188 мільйонів гривень, а у 24 випадках виявлених порушень навіть були відкриті кримінальні провадження. На сьогодні можна констатувати те, що масштабні порушення природоохоронного законодавства є однією з причин деградації водних ресурсів, що найближчим часом може призвести до дефіциту питної води в Україні [197].

Упродовж 2020 року посадовими особами Державної екологічної інспекції України було складено 3 777 протоколів про адміністративні правопорушення у сфері водних ресурсів. Внаслідок скиду небезпечних

речовин, недостатньо очищених стоків та засмічення річок України вже до 2050 року загрожує дефіцит питної води [31].

Основними причинами адміністративних правопорушень у сфері використання водних ресурсів України результати соціологічних досліджень вказують:

- неадекватність стягнення вчиненому проступку – 84,2%;
- незабезпечення реальності виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення – 74,1%;
- відсутність стабільності і послідовності адміністративної каральної практики – 73,9%;
- прогалини у правовому регулюванні відносин управління водними ресурсами, недосконалість впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом – 69,1%;
- недостатня ефективність контролю і нагляду за дотриманням вимог водоохоронного законодавства – 63,9%;
- низький авторитет правозастосовних органів – 51,7%;
- слабкий виховний вплив процедури розгляду справ і винесення постанов про накладення адміністративного стягнення – 36,9%;
- недостатня оперативність діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони вод та відтворення водних ресурсів – 29,7%;
- недостатні знання суб'єктами адміністративної юрисдикції законодавства про адміністративні правопорушення та порядку розгляду справ і прийняття об'єктивних рішень щодо притягнення винних до відповідальності – 20,4%;

Загалом, юридична відповідальність за порушення водного законодавства України має досить складний характер, оскільки регулюється водночас декількома галузями права. Статтею 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачені загальні випадки правопорушень, за які настає юридична відповідальність у екологічній

сфері. В той же час деліктологічна складова публічно-правової охорони водних ресурсів подана, насамперед, у Водному кодексі України та галузевих нормативно-правових актах, у тому числі кодифікованого характеру.

Традиційно найбільш поширеним видом юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони вод та відтворення водних ресурсів є адміністративна відповідальність, тому лише за ефективності її застосування можна отримати скорочення кількості правопорушень у згаданій сфері.

Сам термін «адміністративна відповідальність», попри багатогранність і багатоаспектність його сутнісного вираження в працях вітчизняних юристів, не отримав як законодавчого (легального) визначення, так і однозначного підходу серед серед учених-адміністративістів щодо його трактування. Теж саме можна казати й про такий її різновид як адміністративна відповідальність за порушення водного законодавства.

У першу чергу це пов'язано із відсутністю в КУпАП нормативно закріпленого визначення поняття «адміністративна відповідальність», що не тільки збіднює саме його зміст, але і позбавляє стрижневої спрямованості.

Водночас спроби так чи інакше сформулювати поняття адміністративної відповідальності та у подальшому закріпити його у адміністративно-деліктному законодавстві були ще у минулому столітті.

Зрозуміло, що майже у всіх визначеннях адміністративної відповідальності ключовим було взяття за основу загального поняття «відповідальність» як процесу застосування і реалізації санкцій в разі правопорушення.

Само поняття адміністративної відповідальності, узагальнюючи в собі елементи більш широкого поняття – юридичної відповідальності, зберігає в собі всі ознаки останньої, тобто: а) являє собою вид державного примусу; б) висловлює стан, при якому правопорушник зазнає несприятливих наслідків особистого чи майнового характеру; в) настає в результаті застосування до правопорушників санкцій правових норм; г) втілюється в процесуальній формі.

Більше того, адміністративна відповідальність є специфічною формою негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім, адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установленому законом порядку [198, с. 19].

За таких умов адміністративна відповідальність виступає в якості адекватного реагування держави в особі компетентних органів та посадових осіб на прояви протиправної поведінки у вигляді застосування певного переліку встановлених законодавством адміністративних стягнень.

Навіть те, що вчені ще з минулого століття спробували сформулювати остаточне визначення поняття «адміністративна відповідальність» та його законодавчо закріпити, свідчить про різноманітність поглядів, важкість трактування, складність вироблення єдиної узагальненої позиції.

Так, одні вчені ототожнюють адміністративну відповідальність виключно з адміністративним примусом, надаючи визначення їй з позиції: 1) розуміння її як відносин, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) з приводу вчинення останніми передбачених законодавством діянь і полягають у застосуванні до них в адміністративному порядку передбачених законом стягнень [199, с. 26–34]; 2) примусового, з додержанням встановленої процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [200, с. 290]; 3) застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [201].

Так само М.В. Коваль, В.К. Шкарупа формулюють поняття адміністративної відповідальності як застосування до правопорушника заходів примусу [202].

Подібною, але не тотожною є думка вчених, які визначають адміністративну відповідальність як реакцію держави на шкоду, заподіяну правопорушенням, як державну оцінку порушення адміністративно-правової норми [203, с. 106].

Аналогічної думки дотримується І.С. Гриценко, розуміючи під адміністративною відповідальністю «різновид правової відповідальності – специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які скоїли правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії та понести за це адміністративні стягнення у встановленому законом порядку [204, с. 46].

Інша група вчених розглядають адміністративну відповідальність як різновид правової відповідальності. Наприклад, на думку С.Т. Гончарука, «адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності та специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установленому законом порядку» [198, с. 19].

Так само вважає І.П. Голосніченко, зокрема адміністративна відповідальність, на його думку, «це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами

адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень» [187, с. 430–432].

Не можна також не відмітити Т. О. Коломoeць, яка так само формулює поняття адміністративної відповідальності як різновиду юридичної відповідальності, специфічної форми негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь (насамперед адміністративних проступків), а особи, які вчинили зазначені правопорушення, повинні відповісти перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку [205].

Крім названих вище, окремі вчені адміністративну відповідальність розглядають як «форму реагування держави на правопорушення, яке виявляється в застосуванні повноважними державними органами, службовими особами, громадськістю до винної особи адміністративних санкцій у межах і порядку, встановлених законодавством; це обов'язок правопорушника звітуватись за свою протиправну поведінку і перетерплювати за неї несприятливі наслідки, що передбачені санкцією правової норми» [206, с. 84].

Досить повним є також визначення адміністративної відповідальності, наведене А. Матіосом, який з об'єктивної сторони адміністративну відповідальність розуміє «як правову якість суб'єктів правовідносин, що являє собою суб'єктивний юридичний обов'язок для осіб, винних у порушенні встановлених адміністративно-правовими нормами правил поведінки, відшкодувати заподіяні суспільним відносинам збитки і зазнати заходів адміністративного стягнення відповідно до чинного законодавства» [207, с. 12].

Отже, звертаючись до водного законодавства та практики його реалізації, адміністративна відповідальність за порушення правил охорони вод та відтворення водних ресурсів включає всі властиві юридичній відповідальності основні ознаки, а саме: 1) ґрунтується на державному примусі у формі каральних і правовідновлювальних (компенсаційних) способів; 2) виражається в обов'язку особи зазнавати певних втрат; 3) настає лише за вчинені

правопорушення в разі встановлення складу правопорушення; 4) здійснюється компетентним органом у суворій відповідності із законом, а саме із санкціями норм права, якими встановлюються вид і міра втрат; 5) здійснюється у процесі правозастосовної діяльності за дотриманням певного процедурно-процесуального порядку і форм, встановлених законом [58, с. 431–432].

Основним нормативно-правовим актом, що встановлює норми і правила застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення водного законодавства, слід вважати Кодекс України про адміністративні правопорушення. Разом з тим, правову основу оформлення названих вище адміністративних правопорушень також складає наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Інструкції з оформлення органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України матеріалів про адміністративні правопорушення» [208]. Свого часу ще діяли накази Державного комітету України по водному господарству «Про затвердження Інструкції з оформлення органами Держводгоспу України матеріалів про адміністративні правопорушення водного законодавства України», Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Інструкції з оформлення органами рибоохорони матеріалів про адміністративні правопорушення», Державного комітету України по водному господарству «Про затвердження Інструкції про порядок здійснення перевірок суб'єктів, що використовують водні ресурси або виконують господарську діяльність у межах водоохоронних зон», які свого часу втратили чинність, проте на зміну їм жодного подібного нормативно-правового акту не було прийнято.

Особливістю адміністративно-деліктного законодавства у сфері охорони водних ресурсів є те, що переважна частина складів адміністративних проступків зосереджена у Главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Однак, крім цього інші склади правопорушень містяться як в інших главах КУПАП, так і взагалі в інших нормативно-правових актах.

Так, Кодексом України про адміністративні правопорушення до адміністративних правопорушень у сфері охорони вод та раціонального водокористування належать:

– порушення права державної власності на води, що полягає у самовільному захопленні водних об'єктів або самовільному водокористуванні, переуступки права водокористування, а також укладенні інших угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право державної власності на води (ст. 48);

– порушення правил охорони водних ресурсів, що полягає у забрудненні і засміченні вод, порушенні водоохоронного режиму на водозборах, яке спричиняє їх забруднення, водну ерозію ґрунтів та інші шкідливі явища (ч. 1 ст. 59); б) введенні в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без споруд і пристроїв, що запобігають забрудненню і засміченню вод або їх шкідливому діянню (ч. 2 ст. 59);

– порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення, що полягає у: а) забрудненні і засміченні територіальних і внутрішніх морських вод внаслідок скидів із суден, здійснених без дозволу спеціально уповноважених на те державних органів або з порушенням встановлених правил (ч. 1 ст. 59-1); б) проведенні навантажувальних та розвантажувальних робіт, що можуть призвести до забруднення територіальних і внутрішніх морських вод, без дозволу органів державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища, якщо одержання такого дозволу передбачено законодавством України (ч. 2 ст. 59-1); в) неповідомленні адміністрації найближчого порту України про проведене внаслідок крайньої необхідності без належного на те дозволу скидання у море шкідливих речовин з судна або іншого плавучого засобу, повітряного судна, платформи чи іншої штучно спорудженої у морі конструкції, а у випадках скидання з метою поховання - і органу, який видає дозволу та таке скидання, одразу після здійснення або в ході здійснення такого скидання (ч. 3 ст. 59-1);

– порушення правил водокористування, що полягає у: а) заборі води з порушенням планів водокористування, самовільному проведенні гідротехнічних робіт, безгосподарному використанні води (добутої або відведеної з водних об'єктів), порушенні правил ведення первинного обліку кількості вод, що забираються з водних об'єктів і скидаються до них, та визначення якості вод, що скидаються (ч. 1 ст. 60); б) обмеженні у будь-який спосіб безперешкодного або безоплатного доступу громадян до узбережжя морів, морських заток, лиманів та островів у внутрішніх морських водах у межах пляжної зони, а також до берегів річок, водойм та островів для загального водокористування, крім випадків, передбачених законом (ч. 2 ст. 60);

– пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації, що полягає у: а) пошкодженні водогосподарських споруд і пристроїв (ч. 2 ст. 61); б) порушенні правил експлуатації водогосподарських споруд і пристроїв (ч. 2 ст. 61);

– невиконання обов'язків з реєстрації в суднових документах операцій зі шкідливими речовинами і сумішами, що полягає у невиконанні капітаном або іншими особами командного складу судна чи іншого плавучого засобу передбачених чинним законодавством обов'язків по реєстрації в суднових документах операцій з речовинами, шкідливими для здоров'я людей або для живих ресурсів моря, чи сумішами, які містять такі речовини понад установлені норми, внесення зазначеними особами до суднових документів неправильних записів про ці операції або незаконне відмовлення пред'явити такі документи відповідним посадовим особам (ст. 62);

– порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів (ст. 83);

– експлуатація на водних об'єктах водозабірних споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням, якщо його наявність передбачена відповідними

нормативами, або з неефективно працюючим рибозахисним обладнанням (ст. 86-1);

– порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, що полягає у здійсненні в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон, а також територій, зарезервованих для наступного заповідання, забороненої господарської та іншої діяльності, порушення інших вимог режиму цих територій та об'єктів, самовільна зміна їх меж, невжиття заходів для попередження і ліквідації негативних наслідків аварій або іншого шкідливого впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду (ст. 91);

– невиконання вимог екобезпеки у процесі впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів, що не відповідають встановленим нормативам екологічної безпеки та іншим вимогам щодо охорони довкілля (ст. 91-1);

– перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (ст. 91-2);

– невиконання законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів, ненадання їм необхідної інформації або надання неправдивої інформації, вчинення інших перешкод для виконання покладених на них обов'язків (ст. 188-5).

Враховуючи такий значний перелік складів адміністративних проступків у досліджуваній сфері, вчені пропонують їх згрупувати за об'єктами посягання, а саме: порушення права власності на водні об'єкти, водні ресурси; порушення права користування водними ресурсами та порушення правил охорони вод [209]. Разом з тим, не зовсім обгрунтованою виглядає позиція цих же вчених, відносячи до групи порушень права користування водними ресурсами такі проступки, наприклад, як пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв,

порушення правил їх експлуатації (стаття 61), недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням (стаття 86-1) та ін. [209], адже вони так само прямо впливають на стан охорони водних ресурсів (об'єктів) та можуть завдати їм непоправної шкоди.

Слід відзначити, що значна група складів проступків передбачена також і Водним кодексом України. Зокрема, відповідно до статті 110, відповідальність за порушення водного законодавства несуть особи, винні: у самовільному захопленні водних об'єктів; у забрудненні та засміченні вод; у порушенні режиму господарської діяльності у водоохоронних зонах та на землях водного фонду; у руйнуванні русел річок, струмків та водотоків або порушенні природних умов поверхневого стоку під час будівництва і експлуатації автошляхів, залізниць та інших інженерних комунікацій; у введенні в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без очисних споруд чи пристроїв належної потужності; у недотриманні умов дозволу або порушенні правил спеціального водокористування; у самовільному проведенні гідротехнічних робіт (будівництві ставків, дамб, каналів, свердловин); у порушенні правил ведення державного обліку вод або перекрученні чи внесенні недостовірних відомостей в документи державної статистичної звітності; у пошкодженні водогосподарських та гідрометричних споруд і пристроїв, порушенні правил експлуатації та встановлених режимів їх роботи; у незаконному створенні систем скидання зворотних вод у водні об'єкти, міську каналізаційну мережу або зливну каналізацію та несанкціонованому скиданні зворотних вод; у використанні земель водного фонду не за призначенням; у неповідомленні (приховуванні) відомостей про аварійні ситуації на водних об'єктах; у відмові від надання (приховування) проектної документації та висновків щодо якості проектів підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан вод, а також актів і висновків комісій, які приймали об'єкт в експлуатацію; у порушенні правил охорони внутрішніх

морських вод та територіального моря від забруднення та засмічення [210, с. 98].

Окремі склади «водних» правопорушень, за які повинна встановлюватись адміністративна відповідальність чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення, взагалі не передбачені. Наприклад, немає статті, якою передбачено адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо водних об'єктів з особливою охороною. Тому в таких випадках застосовуються загальні норми про відповідальність за порушення водного законодавства. Відповідно до статті 80 Водного кодексу України існують обмеження щодо використання малих рік з ціллю охорони їх водності. Однак на практиці ці обов'язки часто не виконуються.

Статті Кодексу України про адміністративні правопорушення носять не вичерпний характер. Не знайшов місце такий склад правопорушення як забруднення або засмічення водозбірних площ (в кодексі йдеться про водні об'єкти водозбору). Поняття «водного об'єкта водозбору» вужче, ніж «водозбірна площа». Також відповідальність згідно Кодексу України про адміністративні правопорушення накладається лише за «засмічення, забруднення або виснаження». Але ж засмічення і забруднення широкі поняття, які повинні бути диференційовані за видами забруднення і засмічення, за їх обсягом, причинами виникнення, їх наслідками. Залежно від цієї диференціації повинна мати місце й адміністративна відповідальність.

Крім того, Водним кодексом України не визначається зміст поняття «виснаження водного об'єкта». Під забрудненням водних об'єктів розуміється скидання або надходження іншим способом у водні об'єкти, а також утворення в них шкідливих речовин, які погіршують якість поверхневих і підземних вод, обмежують використання або негативно впливають на стан дна і берегів водних об'єктів. Засміченням водних об'єктів є скидання або надходження іншим способом у водні об'єкти предметів чи зважених часток, що погіршують стан і ускладнюють використання водних об'єктів. Виснаження вод являє

собою стійке скорочення запасів і погіршення якості поверхневих і підземних вод.

Визначити причини виснаження досить складно. Для доказу необхідно проведення спеціальної оцінки впливу на довкілля, екологічний аудит (перевірка і оцінка стану діяльності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців щодо забезпечення раціонального природокористування і охорони навколишнього середовища від шкідливих впливів, включаючи стан очисного і технологічного обладнання, їх відповідності вимогам законодавства) та інші заходи.

Також крім складів адміністративних правопорушень, що передбачають відповідальність за конкретні факти забруднення, засмічення водних об'єктів і т.д. доцільно було б ввести самостійні склади адміністративних проступків, що передбачатимуть відповідальність за порушення адміністративно-правового режиму водних об'єктів. Цей вид відповідальності міг би накладатися на фізичних, юридичних та посадових осіб. Введення цих складів стало б додатковим адміністративно-превентивним заходом, тому що дозволило б керуватися суб'єктам водних правовідносин тільки законом і на підставі закону при прийнятті конкретних управлінських рішень.

До того ж до Кодексу України про адміністративні правопорушення слід включити наступні склади водних правопорушень: 1) порушення природних умов поверхневого стоку під час будівництва і експлуатації автошляхів, залізниць та інших інженерних комунікацій; 2) незаконне створення систем скидання зворотних вод у водні об'єкти, міську каналізацію або зливу каналізацію та незаконне скидання зворотних вод; 3) допущення наднормативних, аварійних і залпових скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти; 4) відмова від надання (приховування) проектної документації та висновків щодо якості проектів підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан вод, а також актів і висновків комісій, які приймали об'єкт в експлуатацію; 5) порушення строків внесення зборів за використання природних ресурсів та за забруднення навколишнього природного середовища;

б) порушення правил експлуатації на водних об'єктах водозабірних споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням, та інші.

Серед суб'єктів правотворчості лунають й інші пропозиції щодо оптимізації адміністративно-деліктного законодавства у сфері охорони водних ресурсів, серед яких, зокрема, доповнення статті 59 КУпАП новою частиною щодо «виконання робіт на землях водного фонду без здійснення заходів щодо збереження середовища існування та умов розмноження водних біоресурсів, забезпечення недоторканності ділянок, що становлять особливу цінність для збереження водних біоресурсів». Однак, на наше переконання, виділення вказаного діяння в окремий склад правопорушення здається зайвим, адже він повністю охоплюється статтями 53, 59 та 59-1 КУпАП.

Більше того, зайвим та нелогічним здається також виділення такого складу правопорушення в окремий оскільки він не пов'язаний прямо із охороною водних ресурсів, містить багато оціночних понять, характеризується нечіткістю об'єктивних ознак та може призвести до неоднакового практичного застосування цієї норми та значних службових зловживань.

Взагалі, правове регулювання питань притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони вод та відтворення водних ресурсів можна оцінити як незадовільне, підтвердженням чого є значна кількість колізій, прогалин у законодавстві та проблем, що мають місце у правозастосовній практиці.

Водні відносини, що підлягають правовій охороні з позиції адміністративної відповідальності на сьогодні розосереджені в багатьох інших складах адміністративних правопорушень. При цьому адміністративна відповідальність за порушення правил, норм і стандартів у сфері охорони водних відносин передбачена у складах різних груп правопорушень, що відрізняються від об'єкта посягнення та свідчить про відсутність системності правового регулювання.

Крім того, на сучасному етапі недостатньо досліджено співвідношення понять «правопорушення у сфері використання і охорони вод та відтворення

водних ресурсів» і «водне правопорушення». Невизначеність дотепер має місце також і у питаннях співвідношення адміністративної та спеціальної водно-правової відповідальності. Більше того, питання про існування водно-правової відповідальності до теперішнього часу все ще залишається спірним. Багато проблем існує в сфері здійснення публічного контролю в названій сфері, причому ці проблеми виникають як на рівні правотворчості, так і на рівні правозастосування.

Відсутня чіткість і впорядкованість у системі органів, до компетенції яких належить розгляд справ про адміністративні правопорушення у сфері використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, у зв'язку з чим, часто виникають труднощі з розмежуванням їх компетенцій. Регулярно також мають місце труднощі під час провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері водного законодавства, що зумовлено й особливостями правового регулювання, та помилками, які допускаються суб'єктами юрисдикційної діяльності у своїй правозастосовній практиці.

Ще однією особливістю адміністративної відповідальності за порушення законодавства щодо охорони водних ресурсів можна вважати остаточну невизначеність у питанні притягнення до цього різновиду відповідальності юридичних осіб. Це питання останнім часом стало предметом нових дискусій, початок яких покладений вченими в галузі адміністративного права ще за радянських часів. Натомість позитивне вирішення цього питання на той час не мало сенсу з огляду на тотальне одержання та планово-розподільний характер економіки. Трансформація відносин власності, розвиток підприємництва, поява значної кількості нових суб'єктів господарювання різних форм власності та організаційно-правових форм, з одного боку, та труднощі, які виникають на практиці у зв'язку з застосуванням адміністративної відповідальності – з іншого, зумовлюють необхідність розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності за рахунок юридичних осіб. Окрім цього, важливо здійснити кодифікацію норм, що передбачають адміністративну відповідальність юридичних осіб, у тому числі у сфері охорони водних ресурсів. Вирішення цієї

проблеми дозволить усунути існуючі колізії в теорії та практиці застосування адміністративної відповідальності.

Зрозуміло, що Кодекс України про адміністративні правопорушення суб'єктами адміністративної відповідальності за екологічні (водні) правопорушення визнає лише фізичних осіб, тобто громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, наділених адміністративною дієздатністю, які на момент вчинення адміністративного проступку досягли 16 років і є осудними. Проте окремими нормативно-правовими актами фактично передбачено адміністративну відповідальність юридичних осіб підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними водного законодавства.

Цікавим є й те, що наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб не заперечує переважна більшість вчених-правників [171, с. 11; 211, с. 31; 212; 213, с. 11].

Прикладом у законодавстві може слугувати стаття 21 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 р., згідно якої юридичні особи за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України несуть відповідальність, встановлену статтями 22-26 цього ж закону, а саме за: незаконну промислову діяльність, порушення правил безпечної експлуатації споруд, незаконну експлуатацію природних ресурсів, незаконне ведення морських наукових досліджень, забруднення морського середовища. При цьому за скоєння таких порушень на юридичних осіб накладається штраф або конфісковуються засоби чи знаряддя, за допомогою яких вчинено правопорушення [214].

За порушення водоохоронного законодавства суб'єктами господарювання запроваджуються адміністративно-господарські санкції та встановлюються підстави, порядок та суб'єкти їх накладення. До таких санкцій належить штраф, тимчасова заборона (обмеження) діяльності, що здійснюється із порушенням вимог природоохоронного законодавства, зупинення дії дозволу чи ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності, анулювання дозволу чи ліцензії на здійснення

суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності, припинення діяльності суб'єктів господарювання у разі порушення природоохоронного законодавства.

З наведеного випливає, що такі складові, як об'єкт і об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона правопорушення, є необхідними для всіх видів відповідальності. Це також є основною вимогою для адміністративної відповідальності. Якщо у вчиненому діянні немає жодного з цих ознак, то особи, які його вчинили, не підлягають притягненню до відповідальності. Тому, говорячи про адміністративну відповідальність юридичних осіб, слід розуміти, що всі перераховані вище елементи мають бути чітко відображені в їх діях. Інакше притягнути юридичну особу до відповідальності неможливо.

Під об'єктом адміністративного правопорушення юридичної особи слід розуміти заподіяння шкоди певним правам та інтересам, порушення режиму діяльності окремих організацій. З одного боку, воно охоплює певні права та інтереси, процедури та правила, встановлені державою. Розуміти це в чітко визначеній певній формі і змісті невірно. Оскільки об'єкт правопорушення тут може бути різним.

Об'єктивною стороною правопорушення юридичної особи є ознака вчиненої нею протиправної дії. Іноді це також може бути результатом бездіяльності. Саме проце та доцільність віднесення до кола суб'єктів адміністративної відповідальності юридичних осіб вказують деякі вчені-правознавці [215; 200; 216; 217; 218; 219; 220; 221, 222].

Водночас, у питанні доцільності чи недоцільності притягнення до відповідальності юридичної особи за вчинення адміністративного проступку принципово важливим все ж таки залишається визначення вини суб'єкта такого проступку.

З цього приводу слід підтримати О.В. Пефтієва у питаннях справжньої вини юридичної особи, адже «...суб'єктом адміністративної відповідальності у цьому випадку стає колектив (сукупність робітників, службовців і посадових осіб) юридичної особи, тоді як справжнім суб'єктом адміністративного

правопорушення є конкретна посадова особа, дії якої завдали шкоди певному колу суспільних відносин, тобто утворили об'єктивну сторону цього правопорушення» [223, с. 153]. Також О.В. Пєфтєв слушно каже: «Прослідковується невідповідність між суб'єктом адміністративного правопорушення і суб'єктом адміністративної відповідальності. По суті, відбувається ухилення від відповідальності особи, винної у вчиненні адміністративного проступку, розосередження майнових санкцій на членів трудового колективу і, тим самим, утискання прав і свобод інших громадян, які здійснюють трудову діяльність, не пов'язану з учиненням протиправних дій. Також істотним чином страждають майнові інтереси власників (акціонерів) підприємства. Унаслідок цього змінюється сам зміст відповідальності, втрачається така властива конкретному правопорушнику правова якість, як суб'єктивний юридичний обов'язок зазнати правових наслідків у зв'язку із вчиненням правопорушення. Навпаки, цей обов'язок виникає у осіб, які не є винними у вчиненні адміністративного правопорушення» [223, с. 153].

Порядок притягнення до відповідальності юридичної особи за вчинення адміністративного проступку відображено в законодавстві деяких країн. Зокрема, в Законі про нормативні правопорушення в Німеччині зазначено, що до відповідальності за адміністративне правопорушення притягується юридична особа. Відповідно до нього, за умови, що адміністративне правопорушення вчинено працівником або посадовою особою з власної ініціативи замість постанови керівної організації і це вчинення не дає ніякої користі та переваг, юридична особа не притягується до адміністративної відповідальності. Іншими словами, відповідальність юридичних осіб залежить від того, відповідала вона інтересам фізичної особи чи ні. За умови, що посадова особа або працівник юридичної особи намагається зробити щось у власних інтересах або в інтересах третьої особи, юридична особа може не нести відповідальності. Однак, якщо юридична особа через правопорушення отримує будь-яку вигоду, то юридична особа притягується до відповідальності.

Встановлення відповідальності юридичних осіб могло б забезпечити невідворотність покарання. Наприклад, за наявності неможливих ситуацій, таких як смерть винної особи, визнання посадової особи недієздатною, цей принцип застосовується щодо юридичної особи.

Доречно також додати, що розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності, у тому числі у сфері охорони водних ресурсів, не може заперечувати та применшувати адміністративної відповідальності посадових осіб, до яких мають бути прирівняні керівники та службовці юридичних осіб (підприємств, установ, організацій) незалежно від форм власності та організаційно-правових форм, які вчинили адміністративні делікти при виконанні організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій. Відповідальність за такі адмінделікти має реалізовуватися шляхом застосування відповідних стягнень, які, як свідчить практика, є одним з найбільш ефективних засобів забезпечення реалізації адміністративного законодавства. Чим більш досконалим є механізм забезпечення дотримання водного законодавства, тим точніше його дотримуються.

У зв'язку з цим виникає питання перегляду видів адміністративних стягнень. За умови запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб доцільно закріпити в Кодексі України про адміністративні правопорушення окремі види адміністративних стягнень, які можуть застосовуватися до них. Зокрема, такими стягненнями можуть бути: скасування державної реєстрації суб'єкта, анулювання ліцензії на зайняття певним видом діяльності та ін. Окрім того, потребують перегляду, гуманізації і переліку стягнення, які застосовуються до фізичних осіб. Зокрема, з огляду на безробіття та нестачу державних коштів, викликає сумнів ефективність таких стягнень, як виправні роботи і адміністративний арешт.

Крім цього викликає необхідність посилення адміністративної відповідальності за порушення вимог водоохоронного законодавства, усунення дисбалансу між фактичним розміром заподіяної навколишньому природному середовищу шкоди та сумою існуючих штрафів і, як наслідок, посилення

відповідальності за порушення вимог водоохоронного законодавства та підвищення ефективності здійснення публічного контролю у сфері охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Отже, адміністративна відповідальність є одним із найпоширеніших видів відповідальності в галузі охорони та відтворення водних ресурсів, що зумовлено: по-перше, оперативним та ефективним засобом реагування на порушників водного законодавства; по-друге, застосуванням переважно в адміністративному порядку та меншою мірою – у судовому; по-третє, відсутністю необхідності підрахунку збитків [224, с. 46; 209]; по-четверте, незгрупованістю адміністративних правопорушень у сфері охорони водних ресурсів в єдиній главі Кодексу України про адміністративні правопорушення; по-п'яте, незакріпленістю окремих складів водних адміністративних правопорушень водним та адміністративним законодавством; по-шосте, суб'єктами таких правопорушень є не тільки фізичні, але й юридичні особи; по-сьоме, застосуванням до винних осіб переважно стягнень у вигляді штрафів та меншою мірою обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності юридичних осіб незалежно від форм власності; конфіскації предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення за його вчинення.

Висновки до Розділу 3

Вивчення адміністративно-правових заходів підвищення ефективності охорони вод та відтворення водних ресурсів дозволило дійти таких висновків:

1. Мета публічного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів полягає у забезпеченні виконання положень водного законодавства, яка досягається шляхом реалізації різних, але тісно пов'язаних між собою задач, серед яких: виявлення і припинення «водних правопорушень»; притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб; вироблення пропозицій щодо усунення виявлених порушень;

встановлення причин та умов скоєння виявлених адміністративних правопорушень у сфері охорони водних ресурсів тощо.

2. Завдання публічного контролю за використанням та охороною вод і відтворенням водних ресурсів полягає в забезпеченні дотримання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства, є дотримання встановленого законодавством порядку регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження, науково обгрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

3. Окреслено основні напрями публічного контролю у сфері правової охорони водних ресурсів, які складає державний, громадський та виробничий контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів. Доведено необхідність удосконалення системи публічного контролю за дотриманням водного законодавства та раціональним використанням водних ресурсів через: реформування організаційної системи державного контролю (нагляду) у згаданій сфері, конкретизації положень нормативно-правових актів щодо процедури проведення екологічних перевірок (зокрема, термінів, вичерпних вимог проведення перевірки) та встановлення чіткої компетенції посадових осіб, уповноважених приймати рішення про дотримання/недотримання суб'єктом господарювання правових приписів, з обов'язковістю його мотивування; вироблення чітких критеріїв та порядку оцінювання ефективності виконання природоохоронних заходів; усунення практики регулювання суспільних адміністративно-екологічних відносин великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів тощо.

4. З'ясовано сутність та особливості адміністративної відповідальності як одного із найпоширеніших видів юридичної відповідальності в галузі охорони та відтворення водних ресурсів, що зумовлено: по-перше, оперативним та

ефективним засобом реагування на порушників водного законодавства; по-друге, застосуванням переважно в адміністративному порядку та меншою мірою – у судовому; по-третє, відсутністю необхідності підрахунку збитків; по-четверте, незгрупованістю адміністративних правопорушень у сфері охорони водних ресурсів в єдиній главі Кодексу України про адміністративні правопорушення; по-п'яте, незакріпленістю окремих складів водних адміністративних правопорушень водним та адміністративним законодавством; по-шосте, суб'єктами таких правопорушень є не тільки фізичні, але й юридичні особи; по-сьоме, застосуванням до винних осіб переважно стягнень у вигляді штрафів та меншою мірою обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності юридичних осіб незалежно від форм власності; конфіскації предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення за його вчинення.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове розв'язання наукового завдання щодо вдосконалення теоретичних засад, механізму та особливостей адміністративно-правової охорони водних ресурсів в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

1. Підкреслено важливість водних ресурсів як невід'ємної складової екологічної безпеки держави та особливого об'єкта адміністративно-правової охорони навколишнього середовища, необхідність постійного та цілеспрямованого здійснення якої полягає у: 1) загальній несформованості водного законодавства, яке визначаючи базові положення регулювання правових відносин у сфері раціонального використання вод, не розриває особливостей забезпечення їх безпеки та публічно-правової охорони; 2) низькому рівні загальнодержавної координації та міжвідомчої взаємодії в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; 3) дублюванні функцій Держекоінспекції з іншими контролюючими органами в частині контролю й нагляду у сфері охорони водних ресурсів; 4) прогалинах у порядку обміну інформацією між суб'єктами екологічного моніторингу; 5) низькому рівні громадського контролю, зокрема неефективності інституту громадських екологічних інспекторів; 6) наявності потенційних загроз для ефективності контролю у сфері довкілля щодо можливості громадських інспекторів на власний розсуд визначати повністю або частково вид і зміст управлінського рішення щодо складення протоколу про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства.

2. Адміністративно-правову охорону водних ресурсів визначено як врегульований переважно нормами адміністративного права особливий вид природоохоронної діяльності держави, який передбачає цілеспрямовану активну публічно-правову форму запобігання та реагування держави в особі спеціально уповноважених органів та інституцій громадянського суспільства

на адміністративні правопорушення водного законодавства, впливу на процеси водокористування, відтворення та збереження водних ресурсів з метою забезпечення сталого і екологічно збалансованого розвитку водоресурсного потенціалу країни.

3. Встановлено, що нормативну складову 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 забруднюючих 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 забруднюючих речовин у водні об'єкти, методик і методичних указівок з установаження 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 контрольних-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.

4. Визначено та охарактеризовано через детальний розгляд компетенції систему суб'єктів адміністративно-правової охорони водних ресурсів в Україні, яка представлена органами різної компетенції та функціонального спрямування, поділити які запропоновано на суб'єктів: загальної (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), міжгалузевої (Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України,

Державна служба України з надзвичайних ситуацій), галузевої (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України), функціональної (Державна екологічна інспекція України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України), консультативно-дорадчої (басейнові ради) та громадсько-самоврядної (громадські організації еколого-охоронного спрямування) компетенції.

5. Визначено характерні ознаки адміністративно-правових заходів, що застосовуються у сфері охорони водних ресурсів, серед яких: а) обов'язкова врегульованість нормами права, переважно адміністративного; б) спрямованість на створення необхідного адміністративно-правового режиму охорони водних ресурсів; в) застосованість законодавчо визначеною системою суб'єктів публічного адміністрування водоохоронною сферою; г) регулятивний вплив на водоохоронні правовідносини з метою їх створення, зміни або припинення; д) спрямованість не лише на припинення адміністративних правопорушень, але й їх недопущення та запобігання скоєнню у подальшому; е) можливість застосування як до фізичних, так і юридичних осіб –водокористувачів; можливість мати як примусовий, так і не примусовий характер; ж) спрямованість на досягнення мети природоохоронної діяльності через моральний, організаційно-правовий, майновий, особистісний вплив на учасників суспільних відносин, які виникають у зазначеній сфері, підтримання належного стану захищеності об'єктів екологічної сфери від антропогенних і природних загроз, попередження і припинення водних правопорушень, притягнення винних до адміністративної відповідальності, а також виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

6. Вивчення світового досвіду адміністративно-правової охорони водних ресурсів, а також міжнародних стандартів регулювання водоохоронних заходів дозволило обґрунтувати можливість його адаптації для України, шляхом: по-перше, імплементації європейського екологічного законодавства та зобов'язання щодо запровадження «водних» екологічних вимог відповідно до чинних у країнах ЄС та світу; по-друге, відмови від адміністративно-

командного підходу управління на користь приватизаційного з басейновою інтегрованою формою організації охорони водних ресурсів; по-третє, апроксимації Директиви 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (в частині інтегрованого запобігання та контролю забруднення водних ресурсів); по-четверте, створення відповідної організаційної водоохоронної структури за європейською моделлю та кращими світовими практиками, що у свою чергу повинно сприяти забезпеченню водної безпеки держави, як обов'язкової передумови її сталого розвитку, шляхом вироблення правових, інституційних та економічних механізмів; по-п'яте, обов'язкове делегування значних повноважень з охорони та використання водних ресурсів органам місцевого самоврядування; по-шосте, широке залучення громадськості як в контролі, так і в плануванні та здійсненні управління водними ресурсами певної адміністративно-територіальної одиниці; по-сьоме, обов'язкове врахування інтересів місцевої громади; по-восьме, забезпечення реалізації послідовних програмно-цільових заходів охорони цього природного компоненту.

7. Окреслено основні напрями публічного контролю у сфері правової охорони водних ресурсів, які складає державний, громадський та виробничий контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів. Доведено необхідність удосконалення системи публічного контролю за додержанням водного законодавства та раціональним використанням водних ресурсів через: реформування організаційної системи державного контролю (нагляду) у згаданій сфері, конкретизації положень нормативно-правових актів щодо процедури проведення екологічних перевірок (зокрема, термінів, вичерпних вимог проведення перевірки) та встановлення чіткої компетенції посадових осіб, уповноважених приймати рішення про дотримання/недотримання суб'єктом господарювання правових приписів, з обов'язковістю його мотивування; вироблення чітких критеріїв та порядку оцінювання ефективності виконання природоохоронних заходів; усунення

практики регулювання суспільних адміністративно-екологічних відносин великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів тощо.

8. З'ясовано сутність та особливості адміністративної відповідальності як одного із найпоширеніших видів юридичної відповідальності в галузі охорони та відтворення водних ресурсів, що зумовлено: по-перше, оперативним та ефективним засобом реагування на порушників водного законодавства; по-друге, застосуванням переважно в адміністративному порядку та меншою мірою – у судовому; по-третє, відсутністю необхідності підрахунку збитків; по-четверте, незгрупованістю адміністративних правопорушень у сфері охорони водних ресурсів в єдиній главі Кодексу України про адміністративні правопорушення; по-п'яте, незакріпленістю окремих складів водних адміністративних правопорушень водним та адміністративним законодавством; по-шосте, суб'єктами таких правопорушень є не тільки фізичні, але й юридичні особи; по-сьоме, застосуванням до винних осіб переважно стягнень у вигляді штрафів та меншою мірою обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності юридичних осіб незалежно від форм власності; конфіскації предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення за його вчинення.

Обґрунтовано доцільність доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення наступними складами водних (адміністративних) правопорушень, серед яких: 1) порушення природних умов поверхневого стоку під час будівництва і експлуатації автошляхів, залізниць та інших інженерних комунікацій; 2) незаконне створення систем скидання зворотних вод у водні об'єкти, міську каналізацію або зливову каналізацію та незаконне скидання зворотних вод; 3) допущення наднормативних, аварійних і залпових скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти; 4) відмова від надання (приховування) проектної документації та висновків щодо якості проектів підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан вод, а також актів і висновків комісій, які приймали об'єкт в експлуатацію; 5) порушення строків внесення зборів за використання природних ресурсів та за

забруднення навколишнього природного середовища; б) порушення правил експлуатації на водних об'єктах водозабірних споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням, та інші.

9. Обґрунтовано низку пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України та практики його реалізації у сфері адміністративно-правової охорони водних ресурсів, зокрема, запропоновано:

– передбачити у проєкті Водної Стратегії України окремий розділ, присвячений заходам стратегічно-планувального та прогностично-цільового забезпечення адміністративно-правової охорони водних ресурсів;

– прийняти окремий Закон 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;

– розширити перелік завдань контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів і викласти статтю 18 Водного кодексу України у такій редакції:

«Контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів полягає в забезпеченні додержання усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства; раціонального використання водних ресурсів; запобіганні, виявленні та припиненні порушень водного законодавства; з'ясуванні причин та умов, що сприяли порушенню вимог водного законодавства; застосуванні до порушників норм водного законодавства заходів державного примусу, у тому числі юридичної відповідальності»;

– прийняти Положення про публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів, в якому мають знайти відображення положення щодо поняття, принципів, завдань, суб'єктів, напрямів, форм і методів здійснення контролю за додержанням усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства, оформлення результатів контрольних заходів тощо;

– доповнити Водний кодекс України *статтею 13-5 «Принципи державного управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів»;*

– доповнити статтю 21 Водного кодексу України частиною 3 наступного змісту:

«Основними завданнями державного моніторингу вод є:

отримання достовірної інформації про стан водних ресурсів (водних об'єктів), їх забруднення, засмічення, вичерпання та інші дії, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоди здоров'ю людей;

забезпечення збирання, обробки, збереження, узагальнення та аналізу інформації про стан водних об'єктів;

організація прогнозування змін стану водних об'єктів та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів;

здійснення постійного аналізу інформації про стан якості водних ресурсів;

забезпечення органів державної влади і органів місцевого самоврядування інформацією для прийняття рішень щодо стану вод;

з'ясування чинників, що детермінують порушення водного законодавства, та визначення заходів щодо їх усунення;

формування інформаційних ресурсів про стан якості водних ресурсів та впливу на них різних чинників»;

– доповнити Водний кодекс України *статтею 19-1 «Виробничий контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів» наступного змісту:*

«Виробничий контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів здійснюється підприємствами, установами, організаціями та громадянами - суб'єктами підприємницької діяльності в процесі їх господарської та іншої діяльності, якщо вона справляє шкідливий вплив на стан водних ресурсів».

– створення організаційно-правового механізму застосування складових PDNA (Post-Disaster Needs Assessment)-методики визначення фізичних збитків, економічних втрат та витрат на забезпечення потреб у відновленні після стихійних лих чи будь-яких катастроф через організацію скоординованого урядового процесу. Застосування міжнародної загальноприйнятої методології PDNA передбачатиме комплексний багатогалузевий підхід та адаптацію до кожного унікального випадку шляхом оцінки та протидії збиткам, завданих секторам економіки, внаслідок забруднення водних ресурсів;

– здійснити заходи щодо підвищення інформаційної прозорості, створення єдиної інформаційної аналітичної бази, що забезпечуватиме державу об'єктивною інформацією про стан і розвиток сектору водопостачання та водовідведення; створення нової моделі поведінки громадян та інших споживачів води, залучення їх до процесу підвищення ефективності використання води і ресурсозбереження; створення комплексної басейнової геоінформаційної системи з банком кадастрової інформації про водний фонд та водні ресурси України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Водний кодекс України : прийнятий 6 червня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
2. Звіт про стратегічну екологічну оцінку проєкту загальнодержавної цільової соціальної програми «Питна вода України» на 2022-2026 роки URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/09/zvit.docx?__cf_chl_tk=t6Q18ATlhKNOXply80N1A.IJHqJdHejDM30MS7G0D8k-1656723002-0-gaNycGzNCNE
3. Забруднення річок України: причини та наслідки URL: <https://ns-plus.com.ua/2019/07/10/zabrudnennya-richok-ukrayiny-prychyny-ta-naslidky/>
4. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy. Available online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000L0060>.
5. Directorate General for the Environment (European Commission). Note by DG Environment. Subject: Towards Better Environmental Options for Flood Risk Management; European Commission: Brussels, Belgium, 2011.
6. Водні ресурси: використання, охорона, відтворення, управління: Підручник для студентів вищих навч. закладів / А.В. Яцик, Ю.М. Грищенко, Л.А. Волкова, І.А. Пашенюк. К.: Генеза, 2007. 360 с.
7. Водні ресурси – Сталий розвиток для України URL: <https://sd4ua.org/golovni-temi-stalogo-rozvitku/vodni-resursi/>
8. Забруднення водойм України. Якого слона в кімнаті українська влада не помічає? URL: <https://ecoaction.org.ua/zabrudnennia-vodojm-ukrainy.html>
9. Цілі сталого розвитку: Україна. Національна доповідь 2017. URL: http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf
10. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки:

затверджено постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року 188/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38-39. Ст. 248.

11. Про затвердження Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р. Офіційний вісник України. 2007. № 79. С. 170.

12. Основні засади управління якістю водних ресурсів та їхня охорона : навч. посібник / В. К. Хільчевський, М. Р. Забокрицька, Р. Л. Кравчинський, О. В. Чунар'юв / за ред. В. К. Хільчевського. К. : ВПЦ «Київський університет», 2015. 172 с.

13. Зінь Е.А. Регіональна економіка: підруч. / Е.А. Зінь. К.: «Видавничий дім «Професіонал», 2008. 528 с.

14. Інформаційна довідка: «Збереження та раціональне використання водних ресурсів» до Всесвітнього дня водних ресурсів URL: <https://ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/%D1%96nformacz%D1%96jna-dov%D1%96dka-zberezheniya-ta-racz%D1%96onalne-vikoristannya-vodnix-resurs%D1%96v-do-vsesv%D1%96tnogo-dnya-vodnix-resurs%D1%96v/>

15. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. К.: Атіка, 2008. 624 с.

16. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / Під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. К.: Укр. акад. внутр. справ, 1995.

17. Онищук О.О. Адміністративно-правова діяльність суб'єктів владних повноважень по боротьбі з браконьєрством : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. О. Онищук. Львів., 2008. 19 с.

18. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / В.Б. Авер'янов. К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

19. Ромовська З.В. Особисті немайнові права фізичних осіб / З.В. Ромовська. *Українське право*. 1997. № 1(6). С.47-60.

-
20. Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
21. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія / за заг. редакцією В.В. Галуцька. Херсон: Херсонська міська друкарня. 2010. 342 с.
22. Шемшученко Ю.С. Організаційно-правові питання охорони навколишнього середовища в СРСР / Ю. С. Шемшученко. Київ : Наукова думка, 1976. 275 с.
23. Рябець К.А. Адміністративно-правова охорона вод: сучасні проблеми та шляхи їх подолання / К.А. Рябець. *Юридична наука*. 2014. № 1. С. 47-52.
24. Екологічне право України : підруч. : [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого ; за ред. А. П. Гетьмана. Х. : Право, 2013. 432 с.
25. Соколова А. К. Правові аспекти державного управління в галузі охорони вод і відтворення водних ресурсів / А. К. Соколова. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 128. С. 154-164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2015_128_22.
26. Черемнова А. І. Водний фонд України як об'єкт правової охорони / А. І. Черемнова. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. Вип. 52. С. 161-166.
27. Міненко С. М. Проблеми правової охорони земель водного фонду України / С. М. Міненко // *Наше право*. 2014. № 2. С. 135-140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2014_2_25
28. Модельний екологічний кодекс для держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав. Прийнято на двадцять сьомому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (постанова № 27-8 від 16 листопада 2006 року) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_g03#Text

29. Алексеева Г.В. Поняття екологічної функції органів місцевого самоврядування в Україні / Г.В. Алексеева. *Право і суспільство*. 2016. № 3. С. 3-6.
30. Заржицький О.С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) [Текст]: моногр. / О.С. Заржицький. Д.: Національний гірничий університет, 2012. 200 с.
31. Водні ресурси України торік постраждали на 188 мільйонів – Держекоінспекція URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3213248-vodni-resursi-ukraini-torik-postrazdali-na-188-miljoniv-derzekoinspekcia.html>
32. Скрипчук П. Основні аспекти формування ринку водних ресурсів в Україні / П. Скрипчук, О. Судук. *Економіст*. 2014. № 1. С. 20-22.
33. Державне управління: курс лекцій / за заг. ред. Д. І. Дзвінчука. 2-ге вид., переробл. і доповн. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. 616 с.
34. Якубів В.М. Організаційно-методичні принципи управління та адміністрування в бізнесі / В.М. Якубів. *Вісник Прикарпатського університету. Економіка*. 2015. Випуск XI. С. 91-93.
35. Вовок О. О. Теоретико-правовий погляд на принципи забезпечення національної безпеки URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2013_9_4
36. Кунченко-Харченко В.І. Правознавство / В.І. Кунченко-Харченко, В.Г. Печерський, Ю.Ю. Трубін. Черкаси: ЧДТУ, 2009. 471 с.
37. Position paper on water resources protection URL: <https://www.dvgw.de/medien/dvgw/wasser/ressourcen/dvgw-grundsatzpapier-gewaesserschutz-2008-en.pdf>
38. Grundwasser-Memorandum – 2004 URL: <https://www.dvgw.de/medien/dvgw/wasser/ressourcen/grundwassermemorandum.pdf>
39. W 105 Guideline 10/2016 URL: <https://shop.wvgw.de/Produkt-Katalog/DVGW-Set-of-Rules/DVGW-Set-of-Rules-Water/Resource-management2/W-105-Giudeline-10-2016>

-
40. W 107 Technical Rule - Standard 02/2016 URL:
<https://shop.wvgw.de/Produkt-Katalog/DVGW-Set-of-Rules/DVGW-Set-of-Rules-Water/Resource-management2/W-107-Technical-Rule-Standard-02-2016>
41. W 111 Technical Rule-Standard 03/2015 URL:
<https://shop.wvgw.de/Produkt-Katalog/DVGW-Set-of-Rules/DVGW-Set-of-Rules-Water/Resource-management2/W-111-Technical-Rule-Standard-03-2015>
42. W 121 Technical Rule – Standard 07/2003 URL:
<https://shop.wvgw.de/Produkt-Katalog/DVGW-Set-of-Rules/DVGW-Set-of-Rules-Water/Resource-management2/W-121-Technical-Rule-Standard-07-2003>
43. Chandra A., Acosta J. Understanding community resilience in the context of national health security (RAND Working Papers, A Literature Review). URL: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working_papers/2010/RAND_WR737.pdf.
44. Алебрі М. А. Імплементация європейських стандартів і норм управління водними ресурсами у сфері якості води / М. А. Алебрі. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2019. Вип. 1. С. 70-76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2019_1_14.
45. Water protection and management URL:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/74/water-protection-and-management>
46. Про приєднання України до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер: Закон України від 1 липня 1999 року № 801-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 34. Ст. 282.
47. Протокол про воду та здоров'я до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 року URL:
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_030#Text
48. Ліщук Н.В. Закордонний досвід організаційного та нормативно-правового забезпечення державного управління водними ресурсами / Н.В. Ліщук. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Том 29 (68). № 1. С. 102-107.

-
49. Water protection policy in Germany URL: <https://www.bmu.de/en/topics/water-waste-soil/water-management/policy-goals-and-instruments/water-protection-policy-in-germany/>
50. Охорона вод в США URL : <http://www.novaecologia.org/voecos-1061-1.html>
51. Бомановки Богуш. Система органів адміністрування водними ресурсами у республіці Польща / Богуш Бомановки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 20. С. 119-121.
52. Сазонець І.Л. Вдосконалення системи управління раціональним використанням водних ресурсів підприємствами України / І.Л. Сазонець, О.В. Покуль. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 5.(179). С. 241-245.
53. Comprehensive Water Quality and Purification, 2014 URL: <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/water-protection>
54. Approaches to Water Sensitive Urban Design Potential, Design, Ecological Health, Urban Greening, Economics, Policies, and Community Perceptions, 2019. URL: <https://www.sciencedirect.com/book/9780128128435/approaches-to-water-sensitive-urban-design>
55. Демків Р.Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння / Р.Я. Демків. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34. Т. 1. С. 19-23.
56. Саміло Г.О. Теорія держави і права : навчальний посібник. Запоріжжя : Просвіта, 2010. 348 с.
57. Юридична енциклопедія: в 6 т [ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. К.: Українська енциклопедія, 2003. Т 5: П-С. 736 с.
58. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. Х.: Консум, 2001. 656 с.
59. Загальна теорія держави і права: підручник/ М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. Х. : Право, 2009. 584 с.

60. Онопенко П.В. Функції сучасної держави, її сутність, різновиди та тенденції розвитку / П.В. Онопенко // *Держава і право : зб. наук. праць*. Вип. 7. К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. С. 121.

61. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування / В.І. Теремецький. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2012. № 1 (35). С. 50–54.

62. Scotford Eloise. Legislation and the Stress of Environmental Problems. *Current Legal Problems*. Volume 74, Issue 1, 2021, Pages 299–327.

63. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О. М. Мельник ; Нац. акад. наук, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2004. 20 с.

64. Куракін О. М. Поняття і зміст нормативно-правового регулювання як юридичного явища / О. М. Куракін // *Держава та регіони. Сер. : Право*. 2013. № 3. С. 10-15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2013_3_4

65. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

66. Петков С.В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. К.: КНТ, 2014. 304 с.

67. Богуцький В.В. Адміністративне право як галузь права: Конспект лекцій. Харків, 1996. 42 с.

68. Горьова С.Л. Норми адміністративного права (проблеми теорії та практики нормотворення) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2000. 16 с.

69. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

70. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник / за заг. ред. І. П. Голосніченка. К.: ГАН, 2005. 232 с.

-
71. Столбовий В.М. Адміністративне право України : навчальний посібник для підготовки до іспитів. К.: КНТ, 2009. 150 с.
72. Коломоєць Т.О., Лютіков П.С., Меліхова О.Ю. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2012. 528 с.
73. Мельник Р.С., Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посібник / за ред. Р.С. Мельника. К.: Юрінком Інтер, 2015. 344 с.
74. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
75. Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І.С. та ін. / за заг.ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
76. Адміністративне право: навч. пос. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 536 с.
77. Про заходи щодо подальшого поліпшення охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів / Постанова Верховної Ради СРСР від 20 вересня 1972 р. № 3351-VIII. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_7902.htm
78. Конституція України: від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
79. Костицький В. Конституційне регулювання охорони довкілля: український та світовий досвід / В. Костицький. *Право України*. 2003. № 10. С. 49-55.
80. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25 червня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
81. Андрейцев В.І. Удосконалення екологічного законодавства: концептуальні засади URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/132412473.pdf>

82. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон України від 10 січня 2002 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 16. Ст. 112.

83. Про аквакультуру: Закон України від 18 вересня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 43. Ст. 616.

84. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року: Закон України від 24 травня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 17. Ст. 146.

85. Про меліорацію земель: Закон України від 14 січня 2000. *Відомості Верховної Ради України України*. 2000. № 11. Ст. 90.

86. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.

87. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.

88. Про екологічний аудит: Закон України від 24 червня 2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 45. Ст. 500.

89. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

90. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

91. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

92. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.

93. Про заходи щодо державної підтримки водогосподарсько-меліоративного комплексу: Указ Президента України від 23 червня 1998 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/670/98#Text>

94. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 р. «Про стан безпеки водних ресурсів держави та якість питної води в містах і селах України» від 4 лютого 2003 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/2003#Text>

95. Про заходи щодо розвитку зрошуваного землеробства в Україні : Указ Президента України від 3 березня 2006 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/2006#Text>

96. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 лютого 2009 р. «Про стан безпеки водних ресурсів держави та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004525-09#Text>

97. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 р. «Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 лютого 2009 р. «Про стан безпеки водних ресурсів держави та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350/2013#Text>

98. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>

99. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80#Text>

100. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 р. № 353 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-2018-%D1%80#Text>

101. Питання реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: постанова Кабінету Міністрів України 21 лютого 2018 р. № 102 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/102-2018-%D0%BF#Text>

102. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF#Text>

103. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF#Text>

104. Про затвердження Порядку розроблення плану управління ризиками затоплення : постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2018 р. № 247 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/247-2018-%D0%BF#Text>

105. Про призначення уповноважених Кабінету Міністрів України з питань співробітництва на прикордонних водах та їх заступників : постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 126 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/126-2017-%D0%BF#Text>

106. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF#Text>

107. Про затвердження Порядку розроблення плану управління річковим басейном : постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 р. № 336 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2017-%D0%BF#Text>

108. Про затвердження Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 321 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2002-%D0%BF#Text>

109. Про Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення : постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1287 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1287-2002-%D0%BF#Text>

110. Про затвердження Порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду : постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 р. № 557 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/557-2005-%D0%BF#Text>

111. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються бюджетними установами, що належать до сфери управління Державного агентства водних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1101 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2011-%D0%BF#Text>

112. Про затвердження Порядку складання паспортів річок і Порядку установлення берегових смуг водних шляхів та користування ними : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 347 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347-97-%D0%BF#Text>

113. Про Порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується: постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1996 р. № 1100 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-96-%D0%BF#Text>

114. Про затвердження Типового договору оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2021 р. № 572 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/572-2021-%D0%BF#n12>

115. Про затвердження переліку підприємств та організацій, які забезпечують перекиданням води у маловодні регіони каналами і водогонами міжбасейнового та внутрішньобасейнового перерозподілу водних ресурсів :

постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 р. № 524 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-97-%D0%BF#Text>

116. Про затвердження Порядку ведення державного водного кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1996 р. № 413 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-96-%D0%BF#Text>

117. Про затвердження Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них : постанова Кабінету Міністрів України від 8 травня 1996 р. № 486 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/486-96-%D0%BF#Text>

118. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області : постанова Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 137 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/kp110137>

119. Деякі питання використання коштів у сфері управління водними ресурсами : постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 р. № 401 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-2018-%D0%BF#Text>

120. Деякі питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації державних інвестиційних проектів у сфері управління водними ресурсами : постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2021 р. № 289 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/289-2021-%D0%BF#Text>

121. Про порядок використання коштів державного бюджету, які виділяються для захисту територій від шкідливої дії вод, державного моніторингу поверхневих вод, ведення державного водного кадастру, паспортизації та управління водними ресурсами: постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2005 р. № 529 URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/18496505>

122. Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод : постанова Кабінету Міністрів України від від 19 вересня 2018 р. № 758 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758-2018-%D0%BF#Text>

123. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ М-ва екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88. *Офіційний вісник України*. 2002. № 12. Ст. 631.

124. Про затвердження Порядку обміну документами в електронній формі при видачі дозволу на спеціальне водокористування України: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 19.02.2019 року № 75 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0462-19#Text>

125. Про затвердження Положення про консервацію та розконсервацію меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 24.07.2017 року № 276 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1002-17#Text>

126. Про затвердження форми дозволу на спеціальне водокористування та форми нормативного розрахунку водокористування і водовідведення: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 23.06.2017 року № 234 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0887-17#Text>

127. Про затвердження Меж районів річкових басейнів, суббасейнів та водогосподарських ділянок: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 03.03.2017 року № 103 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0421-17#Text>

128. Про затвердження Порядку розроблення водогосподарських балансів: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26.01.2017 року № 26 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0232-17#Text>

129. Про затвердження Типового положення про басейнові ради: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26.01.2017 року № 23 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-17#Text>

130. Про затвердження Переліку забруднюючих речовин для визначення хімічного стану масивів поверхневих і підземних вод та екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод: наказ Міністерства

екології та природних ресурсів України від 06.02.2017 року № 45 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0235-17#Text>

131. Про виділення суббасейнів та водогосподарських ділянок у межах встановлених районів річкових басейнів: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26.01.2017 року № 25 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0208-17#Text>

132. Про затвердження Порядку ведення державного обліку водокористування: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 16.03.2015 року № 78 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0382-15#Text>

133. Про затвердження Методики визначення масивів поверхневих та підземних вод: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14.01.2019 року № 4 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0287-19#Text>

134. Про затвердження Методики 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: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14.01.2019 року № 5 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0127-19#Text>

135. Про затвердження форми заяви для отримання дозволу на спеціальне водокористування: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 12.04.2018 року № 116 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0567-18#Text>

136. Про затвердження Положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14.03.2018 року № 86 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0406-18#Text>

137. Про затвердження інструкції про порядок обміну інформацією між Державною службою України з надзвичайних ситуацій та Державним агентством водних ресурсів України щодо запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру,

пов'язані з водним фактором: наказ МВС України та Міністерства екології та природних ресурсів України від 01.08.2017 року № 664/294 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1037-17#Text>

138. Про затвердження Порядку розроблення паспорта водного об'єкта: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 18.03.2013 року № 99 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0775-13#Text>

139. Про затвердження Порядку розроблення та встановлення режимів роботи водосховищ комплексного призначення, водогосподарських систем і каналів: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 07.02.2012 року № 46 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0393-12#Text>

140. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради Європи URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_962.

141. Хвесик М.А., Левковська Л.В., Мандзик В.М. Парадигмальний концепт організації системи інтегрованого управління водними ресурсами / М.А. Хвесик, Л.В. Левковська, В.М. Мандзик. *Економіка природокористування і сталий розвиток*. К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2018. № 1–2 (20–21). С. 5–10.

142. Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011-2015 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 577-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80#n9>.

143. Основні засади (стратегія) національної екологічної політики України на період до 2020 року: закон України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2818-17>

144. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті: закон України від 01.07.2015 р. № 562-VIII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_b99

145. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення : розпорядження Кабінету Міністрів України № 402–

р від 22 травня 2019 р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-konceptsiyi-realizaciyi-t220519>.

146. Соколова А. К. Правові аспекти державного управління в галузі охорони вод і відтворення водних ресурсів / А. К. Соколова. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 128. С. 154-164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2015_128_22..

147. Вострікова Н. В. Зміст і сутність державного управління водними ресурсами / Н. В. Вострікова. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1. С. 25-32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2015_1_7.

148. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25 червня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

149. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів : постанова Кабінет Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>

150. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1174 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF#Text>

151. Вострікова Н.В., Шпак Ю.В. Аналіз та оптимізація функцій і завдань центральних органів виконавчої влади із управління водними ресурсами в Україні / Н.В. Вострікова, Ю.В. Шпак. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=4467&i=13>

152. Екологічний контроль має бути екологічним контролем! URL: <http://www.kmpzt.org.ua/?p=1807>

153. Про затвердження інструкції про порядок обміну інформацією між Державною службою України з надзвичайних ситуацій та Державним агентством водних ресурсів України щодо запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, пов'язані з водним фактором: наказ МВС України та Міністерства екології та

природних ресурсів України від 01.08.2017 року № 664/294 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1037-17#Text>

154. Яков'юк В.А. Особливості сучасних тенденцій державного управління водними ресурсами в Україні / В.А. Яков'юк. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2019. № 5. С. 49-54.

155. Уряд створив Міжвідомчу координаційну раду з питань водних ресурсів URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-stvoriv-mizhvidomchu-koordinacijnu-radu-z-pitan-vodnih-resursiv>

156. Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань водних ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2021 р. № 1211 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1211-2021-%D0%BF#Text>

157. Гетьман А.П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища / А.П. Гетьман // *Проблеми законності* : зб. наук. пр. Х., 2014. Вип. 125. С. 119-128.

158. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис.... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / О.Я. Лазор ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2004. 36 с.

159. Казанчук І. Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні / І. Д. Казанчук // *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 95-101. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_5_20

160. Носачов І.Ю. Особливості адміністративного управління водними ресурсами в Україні / І.Ю. Носачов. *Економічні інновації*. 2014. № 58. С. 239-245.

161. Інституціональне забезпечення екологозбалансованого водокористування в сучасних умовах : [монографія] / [М. А. Хвесик, В. А. Голян, О. Яроцька, Н. В. Коржунова]. Донецьк : Юго-Восток, 2008. 455 с.

162. Сташук В. А. Еколого-економічні основи басейнового управління водними ресурсами / В. А. Сташук. Дніпропетр. : ВАТ “Видавництво “Зоря”, 2006. 480 с.

163. Яроцька О. В. Басейновий принцип – основа управління водними ресурсами / О. В. Яроцька // Вода та довкілля : матеріали наук.-практ. конф. II Міжнародного Водного Форуму “АКВА Україна - 2004”. 21 – 23 вересня 2004 р. К. : СПД Коляда О. П., 2004. С. 58–59.

164. Яцик А. Поступ України до інтегрованого управління водними ресурсами / А. Яцик // Вода та довкілля : матеріали наук.-практ. конф. IV Міжнародного водного форуму “AQUA UKRAINE – 2006” 3 – 6 жовтня 2006 р. К. : Міжнар. виставковий центр, 2006. 288 с.

165. Рижова К. Трансформація системи управління водними ресурсами України у контексті євроінтеграції. *Економіка природокористування і охорони довкілля*. 2016. С. 109-117. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/epod_2016_2016_16

166. Шматько В. Г., Нікітін Ю. В. Екологія і організація природоохоронної діяльності : навч. посіб. 2-ге вид., стер. Київ : КНТ, 2008. 304 с.

167. Єршова В. С. Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.С. Єршова. Київ, 2014. 20 с

168. Золотарьова Н. І. Адміністративна діяльність правоохоронних органів з охорони навколишнього природного середовища: теорія та практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. І. Золотарьова. Київ, 2018. 41 с

169. Гаврильців М. Т. Адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. Т. Гаврильців. Львів, 2011. 20 с

170. Ольховський Є.Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є.Б. Ольховський. Харків, 2003. 192 с.

171. Коваленко Л. П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л. П. Коваленко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2003. 18 с.

172. Гунько С. І. Природне середовище та його охорона / С. І. Гунько // Основи екологічних знань / за ред В. І. Поліщука, Л. П. Царика. Тернопіль, 1994. С. 100-106.

173. Казанчук І. Д. Уточнення поняття і змісту адміністративно-правової охорони навколишнього середовища / І. Д. Казанчук // *Право і Безпека*. 2012. № 5. С. 72-78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_5_18

174. Самойленко Н. М. Організація та управління в природоохоронній діяльності : навч. посіб. / Н. М. Самойленко, Д. В. Райко, В. І. Аверченко. Харків : НТУ «ХП», Видавництво «Лідер», 2018. 174 с.

175. Хмелінін В.О. Публічне адміністрування водними ресурсами України: автореф. дис. ... канд.. юрид. наук. / спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 20 с.

176. Про екологічну експертизу: Закон України від 9 лютого 1995 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 8. Ст. 54.

177. Ященко П.Т. Про потребу удосконалення мережі природоохоронних територій Волинського Полісся / П.Т. Ященко, М.В. Химин. Охорона біорізноманіття: теоретичні та прикладні аспекти: зб. наук.-техн. праць. Л.: УкрДЛТУ, 2000. С. 29-34.

178. Михайлов Ю.О. Водний менеджмент при експлуатації водогосподарсько-меліоративних комплексів / Ю.О. Михайлов, І Л. Кошаровська. В.А. Розгон, В.В. Гаскевич. *Меліорація і водне господарство*. 2007. Вип. 95. С. 25-36.

179. Держпродспоживслужбою посилено державний санітарно-епідеміологічний нагляд на об'єктах систем водопостачання та водовідведення URL: <https://dpss.gov.ua/news/derzhprodspozhivsluzhboyu-posileno-derzhavnij->

sanitarno-epidemiologichnij-naglyad-na-obyektah-sistem-vodopostachannya-ta-vodovidvedennya

180. Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0767-09#Text>

181. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.

182. Яковенко О.О. Зміст та завдання контролю в сфері прав споживачів у системі функцій органів державного управління / Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 53. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. С. 260-265.

183. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. К. : Наук. думка, 2004. 304 с.

184. Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук / Т.С. Кичилюк. К. : Нац. аграр. ун-т, 2007. 232 с.

185. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2010. 480 с.

186. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : [навч.-метод. посіб.] / І. К. Залюбовська. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 104 с.

187. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2-х т. Т. 1 : Загальна частина / редколегія : В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юридична думка, 2004. 584 с.

188. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н.Р. Нижник. К., 1997. 72 с.

-
189. Ківалов С.В. Адміністративне право України: Навч.-метод. посібник. 3-є вид., перероб. і доп. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. Одеса: Юридична література, 2006. 488 с.
190. Андрейцев В. І. Екологічне право: Курс лекцій в схемах. К.: Юрінком Інтер, 1996. 208 с.
191. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25 червня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
192. Екологічне законодавство та законодавча система охорони довкілля URL: <https://ru.osvita.ua/vnz/reports/law/9753/>
193. Екологічний контроль має бути екологічним контролем! URL: <http://www.kmpzt.org.ua/?p=1807>
194. 771 million people in the world live without clean water URL: <https://www.charitywater.org/global-water-crisis>
195. Water Scarcity URL: <http://www.unwater.org/water-facts/scarcity/>
196. Get Educated About Economic Development URL: https://projectworldimpact.com/cause/Water-Scarcity?clid=Cj0KCQiAtlCdBhCLARIsALUBFcErXMEfGLnQLUm9PiQGicsNuYwcJe9jITN7jqbFGnpiOTfwdf4FgVAaAohkEALw_wcB
197. Щомісяця Держекоінспекція фіксує понад 300 порушень у сфері водних ресурсів URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/1643>
198. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ : навч. посіб. / С. Т. Гончарук ; М-во внутр. справ України, Укр. акад. внутр. справ. К. : КМУЦА, 1995. 78 с.
199. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. Корецького НАН України, 2001. 220 с.
200. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [моногр.] / Колпаков В. К. К. : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

201. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / [Комзюк А. Т., Гуменюк В. А., Синьов О. В. та ін.] ; за заг.ред. А. Т. Комзюка. [2-ге вид., виправ. і доп.]. Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001. 112 с.
202. Адміністративне право України : конспект лекцій / [В. К. Шкарупа, М. В. Коваль, О. П. Савчук та ін.]. Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2005. 248 с.
203. Колеснікова М., Калініченко Л. Теоретико-правові засади адміністративної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С. 102–107.
204. Гриценко І. Формування наукових поглядів щодо інституту адміністративної відповідальності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 1. С. 45–50.
205. Коломоєць Т. О. Адміністративна відповідальність : [навч. посіб.] / Коломоєць Т. О. Київ : Істина, 2011. 184 с.
206. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР / Бондаренко Г. П. Львів : ЛДУ, 1975. 176 с.
207. Матіос А. Зміст і сутність адміністративної відповідальності. *Право України*. 2006. № 2. С. 9–12.
208. Про затвердження Інструкції з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 05.07.2004 № 264 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0934-04#Text>
209. Мелех Л. В. Юридична відповідальність за порушення Вводного законодавства як різновид гарантії законності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2013. Вип. 1. С. 73-84. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2013_1_11
210. Андрейцев В.І. Екологічне право: особлива частина: підруч. для студ. юрид. вузів і фак. / В.І. Андрейцев. К.: Істина, 2001. 544 с.

211. Рябець К. А. Питання розвитку законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення в галузі раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища / К. А. Рябець. *Юридична Україна*. 2006. № 1. С. 29-32.

212. Куян І. А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. А. Куян ; Нац. акад. наук, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2001. 18 с.

213. Літошенко О. С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. С. Літошенко ; Київ. нац. екон. ун-т. К., 2004. 20 с.

214. Про виключну (морську) економічну зону України: Закону України від 16 травня 1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-%D0%B2%D1%80#Text>

215. Гарат М. Юридична особа як суб'єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності / М. Гарат. *Знання європейського права*. 2021. № 4. С. 24-28.

216. Миколенко О.І., Дуліна О.В. Суб'єкт адміністративної відповідальності в доктрині сучасного адміністративного права (на прикладі адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин) : монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 200 с.

217. Goncharuk S., Kuzmenko O., Gurzhii T., Berlach A., Yarmaki Kh. Establishment of the institute of administrative responsibility in the legal system of Ukraine. *Journal of Law and Political Sciences*. 2021. Vol. 26. Iss. 1. P. 235–260.

218. Гуржій Т.О. До питання про суб'єкта адміністративного делікту / Т.О. Гуржій. *Вісник прокуратури*. 2007. № 10. С. 103–109.

219. Стефанюк В. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб / В. Стефанюк, І. Голосніченко, М. Михеєнко. *Право України*. 1999. № 9. С. 6–9.

220. Лук'янець Д.М. Юридичні особи як суб'єкти адміністративної відповідальності. Виконавча влада і адміністративне право / За загальною редакцією В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 668 с.

221. Добрянська Н.В. Дискусійні питання із приводу адміністративної відповідальності юридичних осіб / Н.В. Добрянська. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. Том 30 (69) № 5. С. 133-138.

222. Salimov S.Y. Determination of the Administrative Liability of Legal Persons in the Legislation of Uzbekistan. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*. 2018. Volume 6. Issue 4. URL: <https://www.longdom.org/open-access/determination-of-the-administrative-liability-of-legal-persons-in-the-legislation-of-uzbekistan-2332-0761-1000346.pdf>

223. Пефтійєв О. В. Адміністративно-правові засади функціонування автомобільного транспорту : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пефтійєв Олег Володимирович. Донецьк, 2011. 246 с.

224. Основні показники використання вод в Україні за 2003 рік. Державний комітет України по водному господарству. Управління комплексного використання водних ресурсів. К.: Державний інститут управління та економіки водних ресурсів, 2004. Вип. 24. 68 с.

ДОДАТКИ**Додаток А****СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Буцьких Д.О. Сутність та значення інституту адміністративно-правової охорони водних ресурсів у реалізації екологічної функції держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2. С. 174-180.

2. Буцьких Д.О. Місце та роль публічного контролю в механізмі адміністративно-правового забезпечення охорони вод та відтворення водних ресурсів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 4. С. 203-208.

3. Буцьких Д.О. Напрями оптимізації адміністративно-правової охорони водних ресурсів з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду. *European political and law discourse*. Volume 9. Issue 1. 2022. С. 74-79.

4. Буцьких Д.О. Стан нормативно-правового забезпечення охорони вод і відтворення водних ресурсів та способи його оптимізації. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 134-140.

5. Буцьких Д.О. Адміністративна відповідальність у галузі охорони та відтворення водних ресурсів: правова природа та шляхи підвищення ефективності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 231-234.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Буцьких Д. О. Принципи адміністративно-правової охорони водних ресурсів. *Актуальні питання адміністративного права та процесу*: матеріали всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (м. Маріуполь, 03 грудня

2021 року). Маріуполь, 2021. С. 73-76.

7. Буцьких Д.О. Необхідність і завдання формування та реалізації державної політики сталого водокористування та правової охорони водних ресурсів / *Матеріали VI Всеукраїнської конференції молодих вчених* (м. Маріуполь, 27.11.2020 р.). Маріуполь: ДЮІ МВС України, 2020. С. 25-28.

8. Буцьких Д.О. Шляхи вдосконалення державного регулювання сталого водокористування та правової охорони водних ресурсів / *Напрямки реформування публічного та приватного права в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції*, м. Запоріжжя, 26 березня 2021 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2021. С. 113-115.

9. Буцьких Д.О. Особливості адміністративної відповідальності за порушення правил охорони вод та відтворення водних ресурсів / *Міжнародні та національні аспекти вдосконалення правоохоронної та судово-експертної діяльності в умовах глобалізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Херсон, 26 листопада 2021 р.) / за ред. д. ю.н. Шкути О.О. Одеса: Одеський державний університет внутрішніх справ, 2021. С. 165-168.

10. Буцьких Д.О. Значення адміністративно-правової охорони в забезпеченні водних ресурсів України / *Міжнародна та національна безпека* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Дніпро, ДДУВС, 11.03.2022 року). Дніпро, 2022. С. 269-271.

АНКЕТА
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ВОДНИХ РЕСУРСІВ
УКРАЇНИ

Шановні респонденти!

Запрошуємо Вас взяти участь у соціологічному дослідженні. Цінність даного дослідження залежить від повноти й ширості Ваших відповідей.

Уважно прочитайте питання й запропоновані варіанти відповідей. Оберіть той (ті) варіант (-и), які відповідають Вашій думці і обведіть кружечком його номер. Якщо відповідь не запропонована або жоден з варіантів Вас не задовольняє, напишіть свій варіант відповіді у графі «інше».

Відомості, отримані в ході опитування, будуть використані тільки в узагальненому вигляді в наукових цілях. Анкета є анонімною, тому прізвище й інші дані не вказуйте.

Дякуємо за допомогу у роботі!

1. Стать:

1. Чоловіча
2. Жіноча

2. Вік:

1. 18-25 років
2. 26-35 років
3. 36-45 років
4. 46-55 років
5. 56 років і більше

3. Місце роботи:

1. Національна поліція України
2. Державна екологічна інспекція
3. Громадські організації (з екологічної проблематики)

4. Які проблеми є актуальними у сфері водних ресурсів України (не більше 5-и варіантів відповіді)?

1. Низький рівень державного контролю у сфері використання та охорони водних ресурсів
2. Вкрай поганий стан екологічної безпеки водних ресурсів
3. Низький рівень забезпечення законності й правопорядку у сфері використання та охорони водних ресурсів
4. Рівень адміністративної відповідальності не корелює з серйозністю правопорушень, які посягають на відносини охорони водних об'єктів

5. Недостатня ефективність застосування цивільно-правової відповідальності за правопорушення у сфері охорони водних ресурсів України
6. Негативний вплив господарської діяльності на стан водних ресурсів України
7. Застарілі екологічні нормативи і стандарти, які не відповідають сучасним умовам існування водних екосистем
8. Відсутність політичної волі чи зацікавленості у сфері охорони водних ресурсів України
9. Економічні проблеми – відсутність чи дефіцит фінансових та матеріальних ресурсів, необхідних для вирішення завдань у сфері охорони водних ресурсів України
10. Недостатня зацікавленість громадянського суспільства у вирішенні проблем у сфері охорони водних ресурсів
11. Неефективне застосування функцій екологічного контролю
12. Надмірне антропогенне навантаження на водні об'єкти
13. Відсутність ефективного моніторингу екологічного стану водних ресурсів України
14. Недосконалість економічного механізму і системи управління водокористуванням та охороною вод
15. Інше (*напишіть*) _____
16. Важко відповісти

5. Як би Ви оцінили сучасний стан охорони водних ресурсів України?

1. Відмінно
2. Добре
3. Задовільно
4. Незадовільно
5. Важко відповісти

6. Наскільки ефективним є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»?

1. Ефективним
2. Скоріше ефективним, ніж неефективним
3. Неефективним
4. Важко відповісти

7. Як Ви оцінюєте стан Національного водного законодавства України?

1. Відмінно
2. Добре
3. Задовільно
4. Незадовільно
5. Важко відповісти

8. Якими, на Вашу думку, є наявні проблеми у водному законодавстві України (не більше 2-х варіантів відповіді)?

1. Загальна несформованість водного законодавства України
2. Низький рівень загальнодержавної координації та міжвідомчої взаємодії в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів
3. Дублювання функцій Держекоінспекції з іншими контролюючими органами в частині контролю й нагляду у сфері охорони водних ресурсів
4. Прогалини у порядку обміну інформацією між суб'єктами екологічного моніторингу
5. Низький рівень громадського контролю
6. Неефективність інституту громадських екологічних інспекторів
7. Наявність потенційних загроз для ефективності контролю у сфері довкілля щодо можливості громадських інспекторів на власний розсуд визначати повністю або частково вид і зміст управлінського рішення щодо складення протоколу про адміністративні правопорушення
8. Інше (напишіть) _____
9. Важко відповісти

9. Як Ви вважаєте, чи можна станом на сьогодні дати позитивну оцінку Державній водній політиці України?

1. Безумовно так
2. Скоріше так
3. Скоріше ні
4. Безумовно ні
5. Важко відповісти

10. Будь ласка, дайте оцінку наступним органам, уповноваженим на здійснення державного контролю за використанням та охороною вод (одна відповідь у кожному рядку):

	Відмінно	Добре	Задовільно	Погано
Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України				
Державна екологічна інспекція України				
Державне агентство водних ресурсів України				
Державна служба геології та надр України				

11. На Вашу думку, які зі складових визначають сутність законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів організаційно-правового механізму охорони водних ресурсів України (не більше 3-х варіантів відповіді)?

1. Загальні основи охорони й відтворення вод (поверхневих, підземних, морських)
2. Правила раціонального використання водних ресурсів і практики їх експлуатації
3. Правила лімітів забору й використання води і лімітів скиду забруднюючих речовин у водні об'єкти
4. Процедури надання дозволів на спеціальне водокористування або відмови в їх видачі
5. Порядок розроблення й затвердження нормативів гранично допустимих скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти, методик і методичних указівок з установлення технологічних нормативів у цій сфері
6. Заходи стратегічно-планувального та програмно-цільового спрямування охорони водних ресурсів
7. Правовий статус суб'єктів застосування водоохоронних адміністративно-правових заходів
8. Порядок здійснення водоохоронних контрольних-наглядових заходів
9. 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
10. Інше (*напишіть*) _____
11. Важко відповісти

12. Як би Ви оцінили головні аспекти діяльності природоохоронних контрольних органів у сучасних умовах (одна відповідь у кожному рядку):

	Позитивно	Скоріше позитивно	Скоріше негативно	Негативно
Викриття водних правопорушень				
Надання кваліфікованої організаційної допомоги підконтрольним об'єктам				

Налагодження практичної роботи, спрямованої на усунення і запобігання порушень природоохоронного законодавства				
--	--	--	--	--

13. Чи достатньо Водним кодексом України сьогодні врегульовані правові відносини з метою забезпечення збереження, науковообґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод і ліквідації їхніх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водовикористання?

1. Так, достатньо
2. Скоріше достатньо
3. Скоріше недостатньо
4. Зовсім недостатньо
5. Важко відповісти

14. Як Ви вважаєте, чи є вказані види відповідальності ефективним у питаннях охорони водних ресурсів України (одна відповідь у кожному рядку):

	Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні
Адміністративна відповідальність				
Кримінальна відповідальність				
Цивільно-правова відповідальність				
Дисциплінарна відповідальність				

15. Якими є основні причини адміністративних правопорушень у сфері довкілля, у тому числі, у сфері водних ресурсів України (не більше 2-х варіантів відповіді)?

1. Недостатня оперативність діяльності адміністративних органів
2. Слабкий виховний вплив процедури розгляду справ і винесення постанов про накладення адміністративного стягнення
3. Незабезпечення реальності виконання постанов;
4. Неадекватність стягнення вчиненому
5. Відсутність стабільності і послідовності адміністративної каральної практики
6. Недостатні знання суб'єктами права законодавства про адміністративні правопорушення
7. Низький авторитет правозастосовних органів
8. Прогалини у правовому регулюванні відносин управління

9. Недостатня ефективність контролю і нагляду

10. Інше (*напишіть*) _____

11. Важко відповісти

16. Чи спостерігається, на Ваш погляд, невідповідність між Кодексом України про адміністративну відповідальність та іншими законодавчими актами у питаннях охорони водних ресурсів?

1. Безумовно так

2. Скоріше так

3. Скоріше ні

4. Безумовно ні

5. Важко відповісти

17. Чи згодні Ви з тим, що сутність адміністративно-правової охорони водних ресурсів виражається у (*одна відповідь у кожному рядку*):

	Безумовно так	Скоріше так	Скоріше ні	Безумовно ні
Встановленні державою та його спеціально уповноваженими органами суворо обов'язкових для всіх фізичних та юридичних осіб норм і правил, тобто, прийняття і видання відповідних нормативних актів різної юридичної сили, спрямованих на формування водно-екологічного правопорядку і забезпечення екологічної безпеки населення України				
Здійсненні постійного активного державного контролю (нагляду) за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів, додержанням усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства				

Застосуванні компетентними суб'єктами адміністративної юрисдикції відповідних санкцій як до фізичних, так і до юридичних осіб, що порушують водне законодавство				
---	--	--	--	--

18. На Вашу думку, яка з умов ефективного застосування методів природоохоронного контролю є дієвою у сучасних умовах (одна відповідь)?

1. Оперативність (своєчасне проведення перевірок та обстежень)
2. Мобільність
3. Цілісність від початку до кінця
4. Логічна послідовність
5. Юридична грамотність дій службових осіб, які їх проводять
6. Додержання кожним контролюючим органом меж своїх повноважень та наданих прав
7. Важко відповісти

19. Які заходи, на Вашу думку, є найбільш дієвими щодо контролю у сфері використання водних ресурсів України (одна відповідь у кожному рядку)?

	Безумовно так	Скоріше так	Скоріше ні	Безумовно ні
Державний контроль				
Громадський контроль				
Прокурорський нагляд				

20. Яке, на Ваш погляд, з завдань державного моніторингу вод є найбільш актуальним в умовах сьогодення (не більше 2-х варіантів відповіді)?

1. Отримання достовірної інформації про стан водних ресурсів (водних об'єктів), їх забруднення, засмічення, вичерпання та інші дії, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоди здоров'ю людей
2. Забезпечення збирання, обробки, збереження, узагальнення та аналізу інформації про стан водних об'єктів
3. Організація прогнозування змін стану водних об'єктів та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів
4. Здійснення постійного аналізу інформації про стан якості водних ресурсів
5. Забезпечення органів державної влади і органів місцевого самоврядування інформацією для прийняття рішень щодо стану вод
6. З'ясування чинників, що детермінують порушення водного законодавства, та визначення заходів щодо їх усунення

7. Формування інформаційних ресурсів про стан якості водних ресурсів та впливу на них різних чинників

8. Інше (*напишіть*) _____

9. Важко відповісти

21. На Вашу думку, яка з форм розкриває сутність екологічного контролю, завдяки якій реалізується компетенція контрольних органів (*одна відповідь*)?

1. Акти застосування права

2. Протоколи на порушників природоохоронних норм

3. Розпорядження про припинення роботи господарських об'єктів

4. Важко відповісти

22. Як Ви вважаєте, чи сприятиме покращенню ситуації з охороною водних ресурсів України, залучення громадськості до участі у розв'язанні екологічних проблем, проведення постійних консультацій з громадськістю стосовно рішень, спрямованих на поліпшення навколишнього природного середовища та активне формування у населення громадської свідомості з питань охорони навколишнього природного середовища?

1. Безумовно так

2. Скоріше так

3. Скоріше ні

4. Безумовно ні

5. Важко відповісти

23. На Вашу думку, у сучасних умовах є необхідним прийняття Положення про публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів?

1. Так, у Положенні мають знайти відображення положення щодо поняття, принципів, завдань, суб'єктів, напрямів, форм і методів здійснення контролю за додержанням усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства, оформлення результатів контрольних заходів

2. Ні, це Положення буде дублювати складові чинних нормативно-правових та інших актів, що пов'язані з охороною водних ресурсів України

3. Важко відповісти

24. Чи є необхідним створення державної системи інформування населення про стан навколишнього природного середовища та заходи щодо його поліпшення, а також відповідної бази геоінформаційних даних у питаннях залучення громадськості до участі у розв'язанні екологічних проблем?

1. Безумовно так

2. Скоріше так

3. Скоріше ні

4. Безумовно ні
5. Важко відповісти

25. Чи є актуальним внесення змін до Водного кодексу України?

1. Обов'язково так
2. Скоріше так
3. Скоріше ні
4. Звичайно ні
5. Важко відповісти

26. Як Ви вважаєте, чи є нагальна потреба у прийнятті окремого Закону України «Про охорону вод (водних об'єктів)»?

1. Так, обов'язково (це має стати базисом в організації водоохоронних заходів)
2. Скоріше так, ніж ні (сучасне водне законодавство України є досить повним та не потребує змін і доповнень)
3. Звичайно, ні (наявних нормативно-правових актів цілком достатньо для ефективного функціонування водоохоронних заходів)
4. Важко відповісти

27. Як Ви вважаєте, з метою покращення стану водних ресурсів в Україні, їх раціонального використання та охорони, які з заходів державно-правової політики у сфері вод є ефективними (не більше 2-х варіантів відповіді)?

1. Ефективна реалізація водного законодавства України
2. Збереження водного фонду України
3. Поєднання державно-правової водної політики з іншими напрямками державної політики
4. Оптимальне узгодження водно-екологічних та соціальних інтересів
5. Поєднання раціонального використання і охорони водних об'єктів, що потребують особливої охорони
6. Пріоритетність питного водопостачання і водоохоронних заходів
7. Реалізація міжнародних договорів з метою належного правового режиму транскордонних водних об'єктів
8. Орієнтування на європейські стандарти кількісного і якісного стану вод
9. Забезпечення реалізації функцій управління використанням та охороною вод
10. Формування у населення екологічного світогляду
11. Інше *(напишіть)* _____
12. Важко відповісти

28. Які заходи необхідні для покращення ситуації у сфері водних ресурсів України (не більше 5-и варіантів відповіді)?

1. Підвищення ефективності здійснення державного екологічного контролю
2. Удосконалення системи екологічного нормування у сфері охорони водних ресурсів України

3. Виокремлення особливостей застосування різних видів юридичної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів України
4. Розроблення й прийняття нових нормативно-правових актів і вдосконалення чинного законодавства України
5. Розробка та запровадження наукових концепцій щодо сфери охорони водних ресурсів України
6. Запозичення та запровадження міжнародного досвіду, необхідного для покращення ситуації у сфері охорони водних ресурсів України
7. Необхідність перегляду системи екологічних нормативів
8. Зниження рівня антропогенного забруднення водних джерел
9. Посилення законодавства за правопорушення у сфері використання водних ресурсів України
10. Посилення екологічного контролю у сфері використання водних ресурсів України
11. Розробка заходів стратегічно-планувального та прогностично-цільового забезпечення адміністративно-правової охорони водних ресурсів
12. Вжиття спеціальних заходів щодо прогресивного зниження викидів, скидів та втрат небезпечних речовин
13. Державне фінансування проектів, спрямованих на покращення стану водних ресурсів України
14. Створення організаційно-правового механізму застосування складових PDNA (Post-Disaster Needs Assessment) – методики визначення фізичних збитків, економічних втрат та витрат на забезпечення потреб у відновленні після стихійних лих чи будь-яких катастроф через організацію скоординованого урядового процесу
15. Здійснення заходів щодо підвищення інформаційної прозорості, створення єдиної інформаційної аналітичної бази, що забезпечуватиме державу об'єктивною інформацією про стан і розвиток сектору водопостачання та водовідведення
16. Створення нової моделі поведінки громадян та інших споживачів води, залучення їх до процесу підвищення ефективності використання води і ресурсозбереження
17. Створення комплексної басейнової геоінформаційної системи з банком кадастрової інформації про водний фонд та водні ресурси України
18. Розробка ефективних стратегій для управління водними ресурсами
19. Удосконалення чинної міжнародно-правової бази у питаннях охорони водних ресурсів України
20. Підвищення якості поверхневих і підземних вод, шляхом ефективного виконання комплексних програм з упровадження нових технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві та на транспорті
21. Перехід до сталого використання водних ресурсів шляхом запровадження інтегрованого управління водними ресурсами
22. Інше (*напишіть*) _____

23. Важко відповісти

29. Ваша думка щодо запозичення міжнародного досвіду у питаннях охорони водних ресурсів України?

1. Є вкрай актуальним
2. Є взагалі неактуальним
3. Важко відповісти

30. Як Ви оцінюєте міжнародну співпрацю України з іншими державами у напрямку співробітництва в сфері охорони водних ресурсів?

1. Відмінно
2. Добре
3. Задовільно
4. Погано
5. Важко відповісти

31. Якими мають бути найбільш актуальні напрямки міжнародного співробітництва у сфері охорони водних ресурсів України (не більше 2-х варіантів відповіді)?

1. Проведення стратегічної екологічної оцінки за участю міжнародних експертів
2. Виконання міжнародних зобов'язань відповідно до міжнародних договорів
3. Врахування рекомендацій всесвітніх самітів
4. Активізація участі українських представників у роботі міжнародних організацій
5. Співпраця з міжнародними екологічними організаціями
6. Проведення сумісних наукових конференцій, семінарів з метою обміну досвідом
7. Інше (напишіть) _____
8. Важко відповісти

**ТАБЛИЦІ
ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ
«АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ВОДНИХ РЕСУРСІВ
УКРАЇНИ»**

Таблиця 1. Розподіл респондентів за статтю:

	%
Чоловіча	65,0
Жіноча	35,0

Таблиця 2. Розподіл респондентів за віком:

	%
18-25 років	7,5
26-35 років	26,5
36-45 років	33,2
46-55 років	23,3
56 років і більше	9,5

Таблиця 3. Розподіл респондентів за професійною приналежністю:

	%
Національна поліція України	59,2
Державна екологічна інспекція	16,3
Громадські організації (з екологічної проблематики)	24,5

Таблиця 4. Розподіл відповідей на запитання: «Які проблеми є актуальними у сфері водних ресурсів України?»

	%
Низький рівень державного контролю у сфері використання та охорони водних ресурсів	56,8
Вкрай поганий стан екологічної безпеки водних ресурсів	38,4
Низький рівень забезпечення законності й правопорядку у сфері використання та охорони водних ресурсів	82,6
Рівень адміністративної відповідальності не корелює з серйозністю правопорушень, які посягають на відносини охорони водних об'єктів	77,9
Недостатня ефективність застосування цивільно-правової відповідальності за правопорушення у сфері охорони водних ресурсів України	34,5
Негативний впливу господарської діяльності на стан водних ресурсів України	40,5

Застарілі екологічні нормативи і стандарти, які не відповідають сучасним умовам існування водних екосистем	60,6
Відсутність політичної волі чи зацікавленості у сфері охорони водних ресурсів України	54,4
Економічні проблеми – відсутність чи дефіцит фінансових та матеріальних ресурсів, необхідних для вирішення завдань у сфері охорони водних ресурсів України	66,1
Недостатня зацікавленість громадянського суспільства у вирішенні проблем у сфері охорони водних ресурсів	43,5
Неефективне застосування функцій екологічного контролю	65,2
Надмірне антропогенне навантаження на водні об'єкти	71,6
Відсутність ефективного моніторингу екологічного стану водних ресурсів України	69,1
Недосконалість економічного механізму і системи управління водокористуванням та охороною вод	12,4
Інше	0
Важко відповісти	9,1

Таблиця 5. Розподіл відповідей на запитання: «Як би Ви оцінили сучасний стан охорони водних ресурсів України?»

	%
Відмінно	12,4
Добре	24,2
Задовільно	42,3
Незадовільно	18,3
Важко відповісти	2,8

Таблиця 6. Розподіл відповідей на запитання: «Наскільки ефективним є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища?»

	%
Ефективним	16,3
Скоріше ефективним, ніж неефективним	48,3
Неефективним	32,1
Важко відповісти	3,2

Таблиця 7. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви оцінюєте стан Національного водного законодавства України?»

	%
Відмінно	11,5
Добре	24,2
Задовільно	39,6
Незадовільно	21,5
Важко відповісти	3,2

Таблиця 8. Розподіл відповідей на запитання: «Якими, на Вашу думку, є наявні проблеми у водному законодавстві України?»

	%
Загальна несформованість водного законодавства України	65,9
Низький рівень загальнодержавної координації та міжвідомчої взаємодії в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів	75,5
Дублювання функцій Держекоінспекції з іншими контролюючими органами в частині контролю й нагляду у сфері охорони водних ресурсів	41,0
Прогалини у порядку обміну інформацією між суб'єктами екологічного моніторингу	25,2
Низький рівень громадського контролю	33,0
Неефективність інституту громадських екологічних інспекторів	52,2
Наявність потенційних загроз для ефективності контролю у сфері довкілля щодо можливості громадських інспекторів на власний розсуд визначати повністю або частково вид і зміст управлінського рішення щодо складення протоколу про адміністративні правопорушення	61,9
Інше	0
Важко відповісти	1,2

Таблиця 9. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви вважаєте, чи можна станом на сьогодні дати позитивну оцінку Державній водній політиці України?»

	%
Безумовно так	13,1
Скоріше так	20,4
Скоріше ні	39,4
Безумовно ні	24,3
Важко відповісти	2,7

Таблиця 10. Розподіл відповідей на запитання: «Будь ласка, дайте оцінку наступним органам, уповноваженим на здійснення державного контролю за використанням та охороною вод:»

	%			
	Відмінно	Добре	Задовільно	Погано
Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України	9,1	21,1	49,9	19,9
Державна екологічна інспекція України	12,3	17,9	44,6	25,2

Державне агентство водних ресурсів України	13,1	23,4	36,8	26,6
Державна служба геології та надр України	15,5	24,9	42,6	17,1

Таблиця 11. Розподіл відповідей на запитання: «На Вашу думку, які зі складових визначають сутність законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів організаційно-правового механізму охорони водних ресурсів України?»

	%
Загальні основи охорони й відтворення вод (поверхневих, підземних, морських)	79,2
Правила раціонального використання водних ресурсів і практики їх експлуатації	20,8
Правила лімітів забору й використання води і лімітів скиду забруднюючих речовин у водні об'єкти	46,9
Процедури надання дозволів на спеціальне водокористування або відмови в їх видачі	71,2
Порядок розроблення й затвердження нормативів гранично допустимих скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти, методик і методичних указівок з установаження технологічних нормативів у цій сфері	43,2
Заходи стратегічно-планувального та програмно-цільового спрямування охорони водних ресурсів	32,1
Правовий статус суб'єктів застосування водоохоронних адміністративно-правових заходів	68,4
Порядок здійснення водоохоронних контрольних-наглядових заходів	38,0
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, завдати шкоди здоров'ю людей	66,3
Інше	0
Важко відповісти	1,8

Таблиця 12. Розподіл відповідей на запитання: «Як би Ви оцінили головні аспекти діяльності природоохоронних контрольних органів у сучасних умовах?»

	%			
	Позитивно	Скоріше позитивно	Скоріше негативно	Негативно

Викриття водних правопорушень	20,6	25,4	42,6	11,4
Надання кваліфікованої організаційної допомоги підконтрольним об'єктам	22,6	30,0	30,9	16,5
Налагодження практичної роботи, спрямованої на усунення і запобігання порушень природоохоронного законодавства	18,1	27,7	39,8	14,4

Таблиця 13. Розподіл відповідей на запитання: «Чи достатньо Водним кодексом України сьогодні врегульовані правові відносини з метою забезпечення збереження, науковообґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод і ліквідації їхніх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водовикористання?»

	%
Так, достатньо	13,9
Скоріше достатньо	25,2
Скоріше недостатньо	34,5
Зовсім недостатньо	23,1
Важко відповісти	3,4

Таблиця 14. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви вважаєте, чи є вказані види відповідальності ефективними у питаннях охорони водних ресурсів України:»

	%			
	Так	Скоріше так	Скоріше ні	Ні
Адміністративна відповідальність	19,7	22,4	38,4	19,5
Кримінальна відповідальність	22,9	24,9	35,3	16,9
Цивільно-правова відповідальність	22,4	28,6	34,1	14,9
Дисциплінарна відповідальність	24,5	31,1	31,8	12,6

Таблиця 15. Розподіл відповідей на запитання: «Якими є основні причини адміністративних правопорушень у сфері довкілля, у тому числі, у сфері водних ресурсів України?»

	%
Недостатня оперативність діяльності адміністративних органів	29,7
Слабкий виховний вплив процедури розгляду справ і винесення постанов про накладення адміністративного стягнення	36,9
Незабезпечення реальності виконання постанов	74,1
Неадекватність стягнення вчиненому	84,2
Відсутність стабільності і послідовності адміністративної каральної практики	73,9
Недостатні знання суб'єктами права законодавства про адміністративні правопорушення	20,4
Низький авторитет правозастосовних органів	51,7
Прогалини у правовому регулюванні відносин управління	69,1
Недостатня ефективність контролю і нагляду	63,9
Інше	0
Важко відповісти	1,8

Таблиця 16. Розподіл відповідей на запитання: «Чи спостерігається, на Ваш погляд, невідповідність між Кодексом України про адміністративну відповідальність та іншими законодавчими актами у питаннях охорони водних ресурсів?»

	%
Безумовно так	18,1
Скоріше так	40,5
Скоріше ні	22,2
Безумовно ні	17,1
Важко відповісти	2,1

Таблиця 17. Розподіл відповідей на запитання: «Чи згодні Ви з тим, що сутність адміністративно-правової охорони водних ресурсів виражається у:»

	%			
	Безумовно так	Скоріше так	Скоріше ні	Безумовно ні
Встановленні державою та його спеціально уповноваженими органами суворо обов'язкових для всіх фізичних та юридичних осіб норм і правил, тобто, прийняття і видання відповідних нормативних актів різної юридичної сили, спрямованих на формування водно-екологічного правопорядку і забезпечення екологічної безпеки населення України	50,4	26,1	17,9	5,5
Здійсненні постійного активного державного контролю (нагляду) за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів, додержанням усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства	42,6	30,0	18,7	8,7
Застосуванні компетентними суб'єктами адміністративної юрисдикції відповідних санкцій як до фізичних, так і до юридичних осіб, що порушують водне законодавство	38,4	31,9	22,0	7,6

Таблиця 18. Розподіл відповідей на запитання: «На Вашу думку, яка з умов ефективного застосування методів природоохоронного контролю є дієвою у сучасних умовах?»

	%
Оперативність (своєчасне проведення перевірок та обстежень)	19,8

Мобільність	19,4
Цілісність від початку до кінця	9,6
Логічна послідовність	14,7
Юридична грамотність дій службових осіб, які їх проводять	15,6
Додержання кожним контролюючим органом меж своїх повноважень та наданих прав	18,7
Важко відповісти	2,1

Таблиця 19. Розподіл відповідей на запитання: «Які заходи, на Вашу думку, є найбільш дієвими щодо контролю у сфері використання водних ресурсів України?»

	%			
	Безумовно так	Скоріше так	Скоріше ні	Безумовно ні
Державний контроль	20,9	50,3	21,5	7,3
Громадський контроль	17,8	41,6	24,9	15,8
Прокурорський нагляд	22,6	51,2	20,4	5,9

Таблиця 20. Розподіл відповідей на запитання: «Яке, на Ваш погляд, з завдань державного моніторингу вод є найбільш актуальним в умовах сьогодення?»

	%
Отримання достовірної інформації про стан водних ресурсів (водних об'єктів), їх забруднення, засмічення, вичерпання та інші дії, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоди здоров'ю людей	78,5
Забезпечення збирання, обробки, збереження, узагальнення та аналізу інформації про стан водних об'єктів	66,4
Організація прогнозування змін стану водних об'єктів та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів	53,5
Здійснення постійного аналізу інформації про стан якості водних ресурсів	71,9
Забезпечення органів державної влади і органів місцевого самоврядування інформацією для прийняття рішень щодо стану вод	49,0
З'ясування чинників, що детермінують порушення водного законодавства, та визначення заходів щодо їх усунення	37,8
Формування інформаційних ресурсів про стан якості водних ресурсів та впливу на них різних чинників	31,1
Інше	0
Важко відповісти	2,1

Таблиця 21. Розподіл відповідей на запитання: «На Вашу думку, яка з форм розкриває сутність екологічного контролю, завдяки якій реалізується компетенція контрольних органів?»

	%
Акти застосування права	40,1
Протоколи на порушників природоохоронних норм	33,0
Розпорядження про припинення роботи господарських об'єктів	22,7
Важко відповісти	4,1

Таблиця 22. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви вважаєте, чи сприятиме покращенню ситуації з охороною водних ресурсів України, залучення громадськості до участі у розв'язанні екологічних проблем, проведення постійних консультацій з громадськістю стосовно рішень, спрямованих на поліпшення навколишнього природного середовища та активне формування у населення громадської свідомості з питань охорони навколишнього природного середовища?»

	%
Безумовно так	39,9
Скоріше так	25,2
Скоріше ні	21,3
Безумовно ні	11,0
Важко відповісти	2,5

Таблиця 23. Розподіл відповідей на запитання: «На Вашу думку, у сучасних умовах є необхідним прийняття Положення про публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів?»

	%
Так, у Положенні мають знайти відображення положення щодо поняття, принципів, завдань, суб'єктів, напрямів, форм і методів здійснення контролю за додержанням усіма юридичними та фізичними особами вимог водного законодавства, оформлення результатів контрольних заходів	73,0
Ні, це Положення буде дублювати складові чинних нормативно-правових та інших актів, що пов'язані з охороною водних ресурсів України	23,8
Важко відповісти	3,2

Таблиця 24. Розподіл відповідей на запитання: «Чи є необхідним створення державної системи інформування населення про стан навколишнього природного середовища та заходи щодо його поліпшення,

а також відповідної бази геоінформаційних даних у питаннях залучення громадськості до участі у розв'язанні екологічних проблем?»

	%
Безумовно так	40,1
Скоріше так	28,2
Скоріше ні	17,2
Безумовно ні	11,5
Важко відповісти	2,8

Таблиця 25. Розподіл відповідей на запитання: «Чи є актуальним внесення змін до Водного кодексу України?»

	%
Обов'язково так	53,1
Скоріше так	24,2
Скоріше ні	14,4
Звичайно ні	6,6
Важко відповісти	1,8

Таблиця 26. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви вважаєте, чи є нагальна потреба у прийнятті окремого Закону України «Про охорону вод (водних об'єктів)»?»

	%
Так, обов'язково (це має стати базисом в організації водоохоронних заходів)	49,0
Скоріше так, ніж ні (сучасне водне законодавство України є досить повним та не потребує змін і доповнень)	33,9
Звичайно, ні (наявних нормативно-правових актів цілком достатньо для ефективного функціонування водоохоронних заходів)	14,9
Важко відповісти	2,1

Таблиця 27. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви вважаєте, з метою покращення стану водних ресурсів в Україні, їх раціонального використання та охорони, які з заходів державно-правової політики у сфері вод є ефективними?»

	%
Ефективна реалізація водного законодавства України	85,4
Збереження водного фонду України	42,6
Поєднання державно-правової водної політики з іншими напрямками державної політики	74,1

Оптимальне узгодження водно-екологічних та соціальних інтересів	50,6
Поєднання раціонального використання і охорони водних об'єктів, що потребують особливої охорони	48,5
Пріоритетність питного водопостачання і водоохоронних заходів	30,9
Реалізація міжнародних договорів з метою належного правового режиму транскордонних водних об'єктів	21,7
Орієнтування на європейські стандарти кількісного і якісного стану вод	66,4
Забезпечення реалізації функцій управління використанням та охороною вод	58,8
Формування у населення екологічного світогляду	26,5
Інше	0
Важко відповісти	1,2

Таблиця 28. Розподіл відповідей на запитання: «Які заходи необхідні для покращення ситуації у сфері водних ресурсів України?»

	%
Підвищення ефективності здійснення державного екологічного контролю	73,9
Удосконалення системи екологічного нормування у сфері охорони водних ресурсів України	36,2
Виокремлення особливостей застосування різних видів юридичної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів України	57,7
Розроблення й прийняття нових нормативно-правових актів і вдосконалення чинного законодавства України	76,3
Розробка та запровадження наукових концепцій щодо сфери охорони водних ресурсів України	11,5
Запозичення та запровадження міжнародного досвіду, необхідного для покращення ситуації у сфері охорони водних ресурсів України	23,8
Необхідність перегляду системи екологічних нормативів	62,2
Зниження рівня антропогенного забруднення водних джерел	54,4
Посилення законодавства за правопорушення у сфері використання водних ресурсів України	87,2
Посилення екологічного контролю у сфері використання водних ресурсів України	65,2
Розробка заходів стратегічно-планувального та прогностично-цільового забезпечення адміністративно-правової охорони водних ресурсів	51,5

Вжиття спеціальних заходів щодо прогресивного зниження викидів, скидів та втрат небезпечних речовин	31,4
Державне фінансування проектів, спрямованих на покращення стану водних ресурсів України	57,7
Створення організаційно-правового механізму застосування складових PDNA (Post-Disaster Needs Assessment) – методики визначення фізичних збитків, економічних втрат та витрат на забезпечення потреб у відновленні після стихійних лих чи будь-яких катастроф через організацію скоординованого урядового процесу	35,3
Здійснення заходів щодо підвищення інформаційної прозорості, створення єдиної інформаційної аналітичної бази, що забезпечуватиме державу об'єктивною інформацією про стан і розвиток сектору водопостачання та водовідведення	44,6
Створення нової моделі поведінки громадян та інших споживачів води, залучення їх до процесу підвищення ефективності використання води і ресурсозбереження	26,1
Створення комплексної басейнової геоінформаційної системи з банком кадастрової інформації про водний фонд та водні ресурси України	33,0
Розробка ефективних стратегій для управління водними ресурсами	64,3
Удосконалення чинної міжнародно-правової бази у питаннях охорони водних ресурсів України	27,4
Підвищення якості поверхневих і підземних вод, шляхом ефективного виконання комплексних програм з упровадження нових технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві та на транспорті	23,3
Перехід до сталого використання водних ресурсів шляхом запровадження інтегрованого управління водними ресурсами	22,7
Інше	0
Важко відповісти	0,9

Таблиця 29. Розподіл відповідей на запитання: «Ваша думка щодо запозичення міжнародного досвіду у питаннях охорони водних ресурсів України?»

	%
Є вкрай актуальним	60,2
Є взагалі неактуальним	36,9
Важко відповісти	2,8

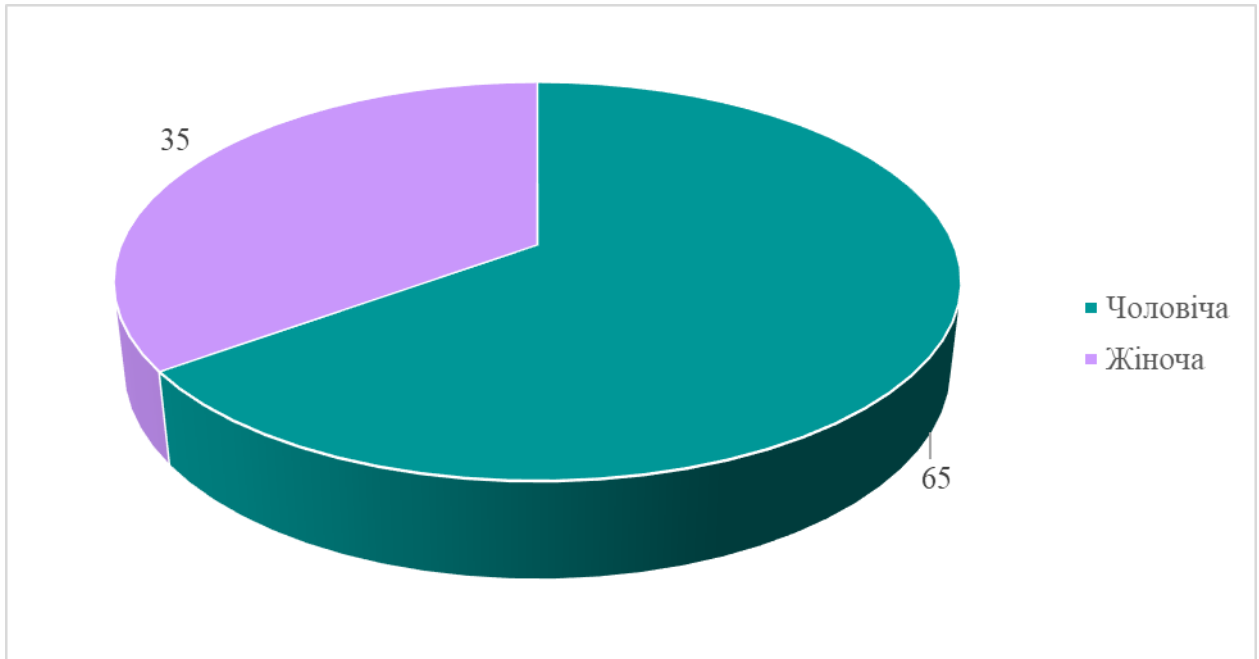
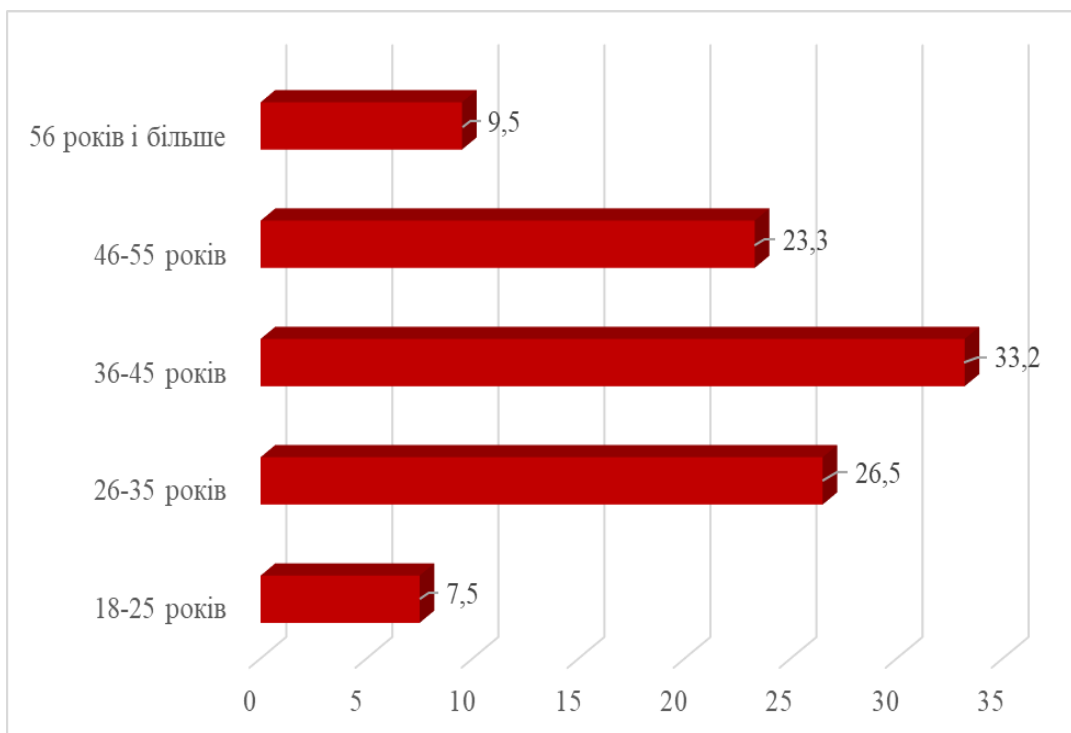
Таблиця 30. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви оцінюєте міжнародну співпрацю України з іншими державами у напрямку співробітництва в сфері охорони водних ресурсів?»

	%
Відмінно	20,9
Добре	22,9
Задовільно	30,6
Погано	23,4
Важко відповісти	2,1

Таблиця 31. Розподіл відповідей на запитання: «Якими мають бути найбільш актуальні напрямки міжнародного співробітництва у сфері охорони водних ресурсів України?»

	%
Проведення стратегічної екологічної оцінки за участю міжнародних експертів	55,9
Виконання міжнародних зобов'язань відповідно до міжнародних договорів	50,4
Врахування рекомендацій всесвітніх самітів	42,9
Активізація участі українських представників у роботі міжнародних організацій	32,9
Співпраця з міжнародними екологічними організаціями	69,4
Проведення сумісних наукових конференцій, семінарів з метою обміну досвідом	20,8
Інше	0
Важко відповісти	2,1

Додаток Г

**ДІАГРАМИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ
«АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ВОДНИХ РЕСУРСІВ
УКРАЇНИ»****Рис. 1. Розподіл респондентів за статтю, %****Рис. 2. Розподіл респондентів за віком, %**

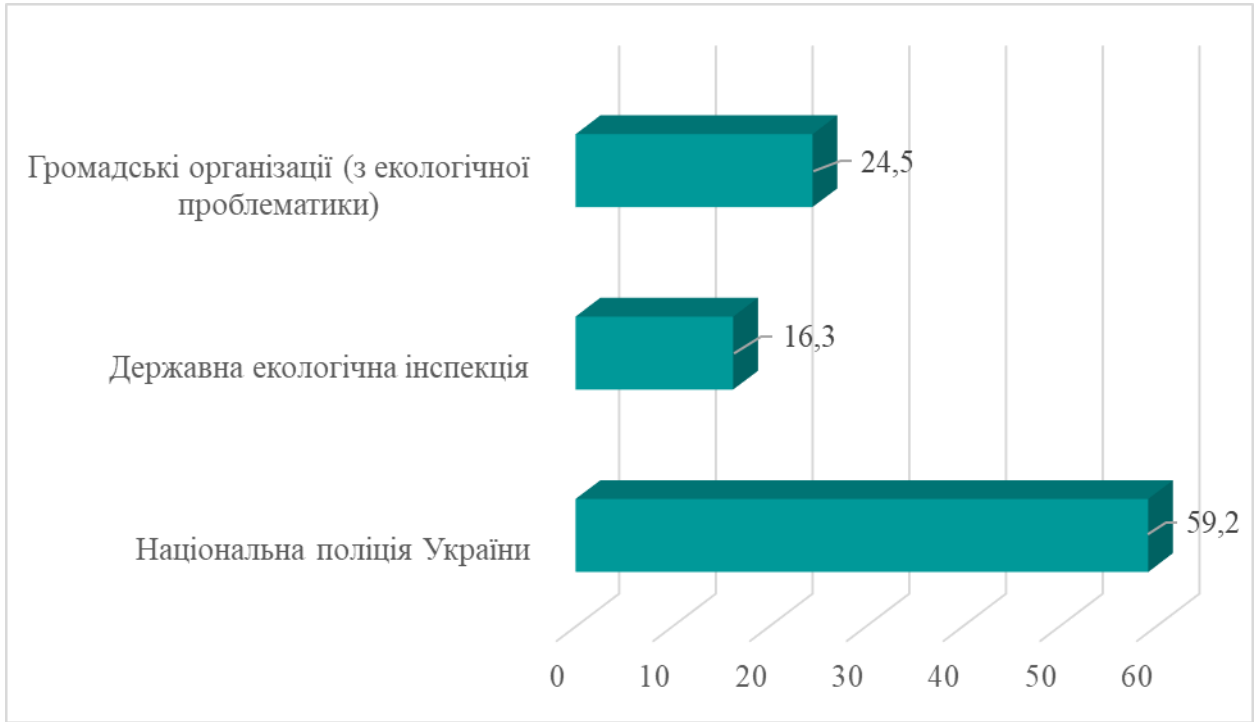


Рис. 3. Розподіл респондентів за професійною приналежністю, %



Рис. 4. Розподіл відповідей на запитання: «Які проблеми є актуальними у сфері водних ресурсів України?», %

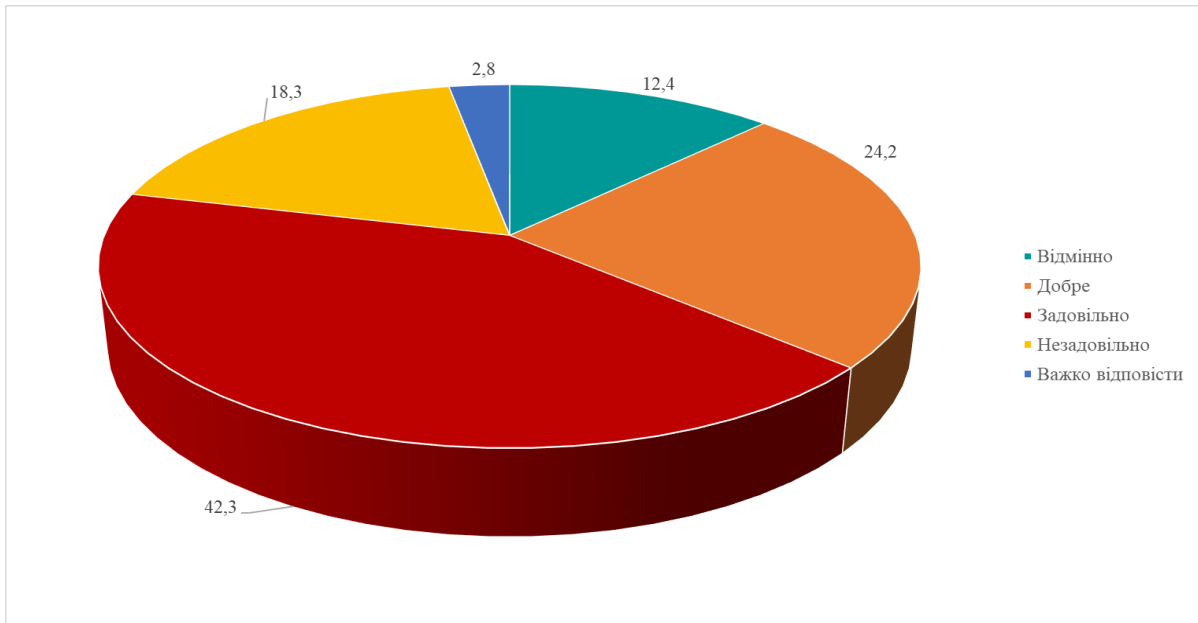


Рис. 5. Розподіл відповідей на запитання: «Як би Ви оцінили сучасний стан охорони водних ресурсів України?», %

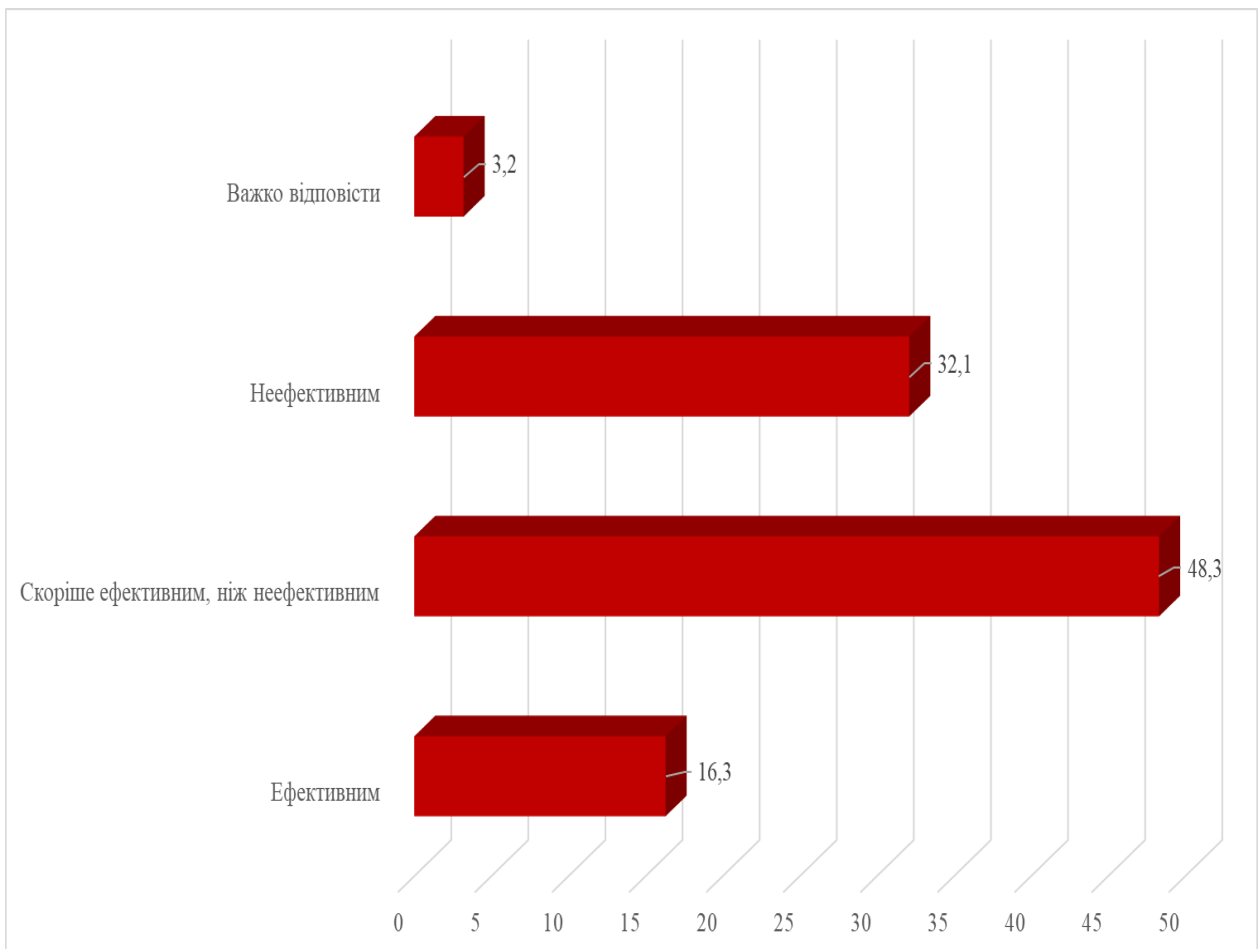


Рис. 6. Розподіл відповідей на запитання: «Наскільки ефективним є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»?», %

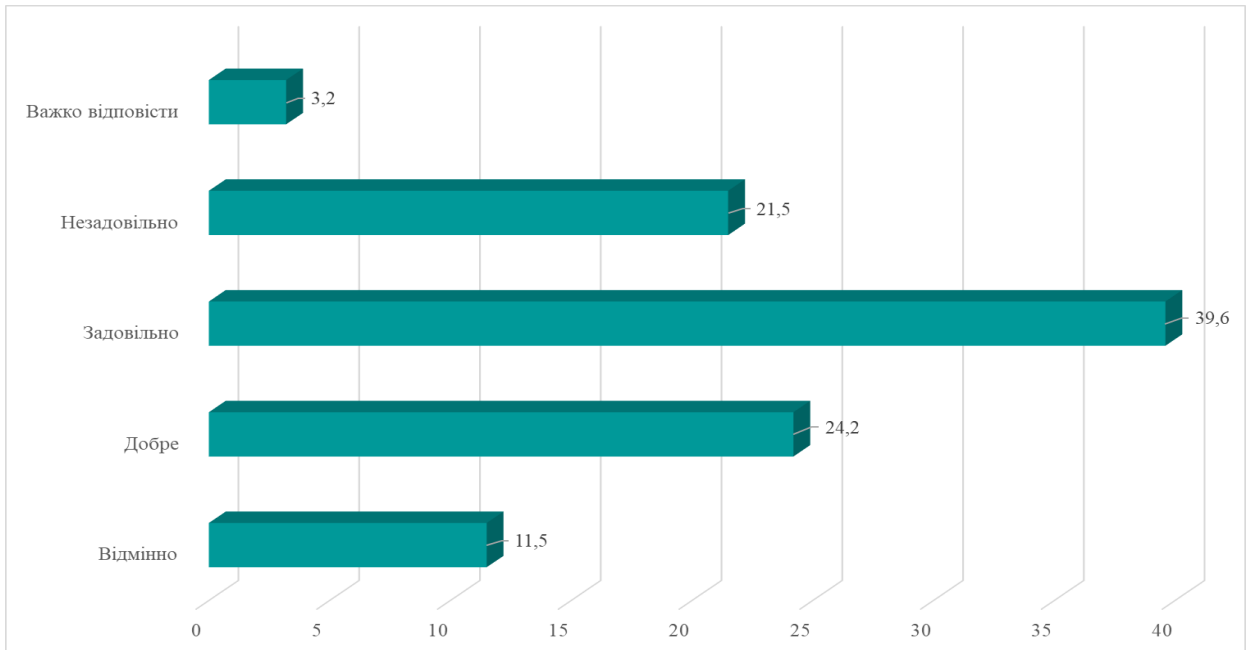


Рис. 7. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви оцінюєте стан Національного водного законодавства України?», %

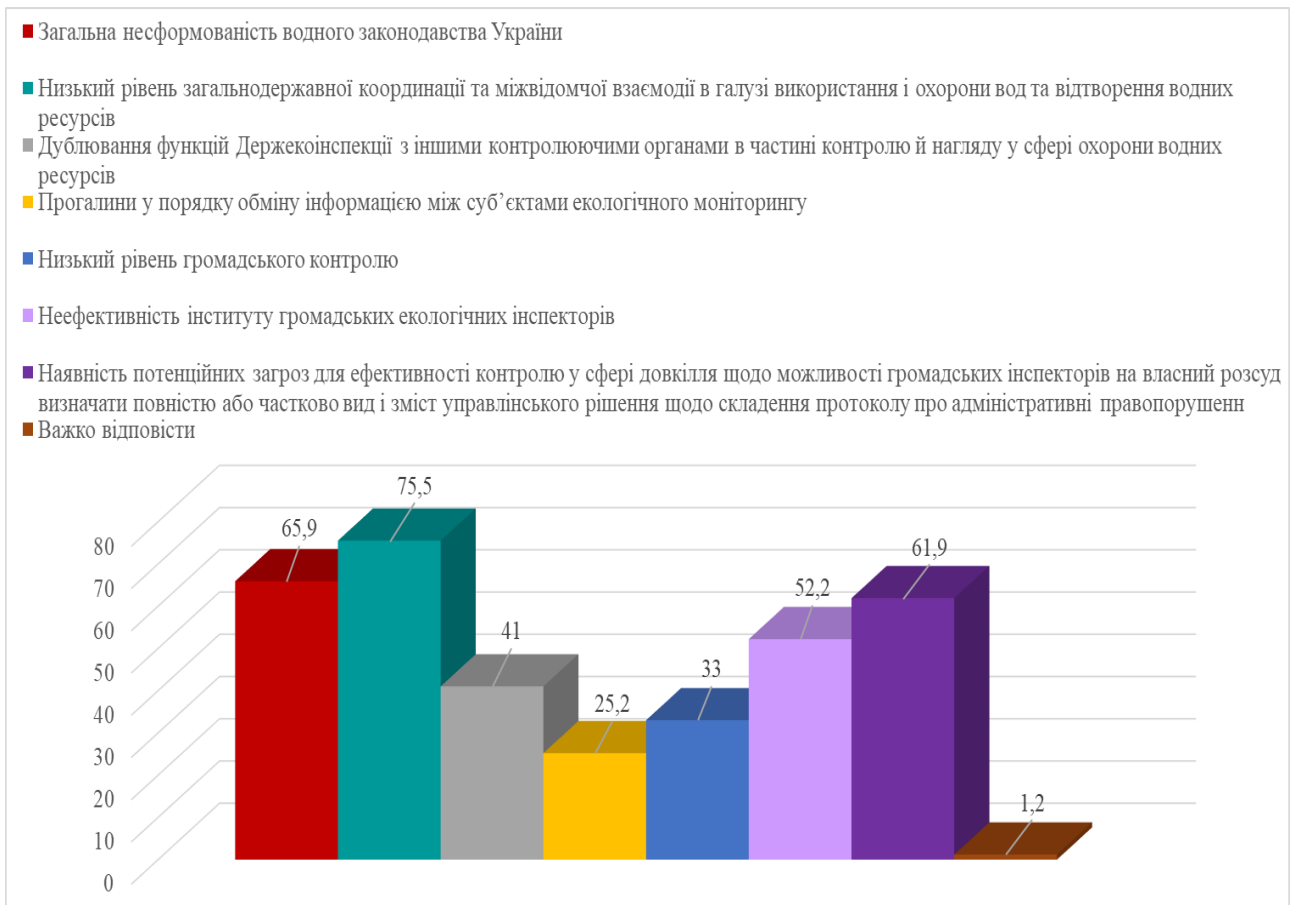


Рис. 8. Розподіл відповідей на запитання: «Якими, на Вашу думку, є наявні проблеми у водному законодавстві України?», %

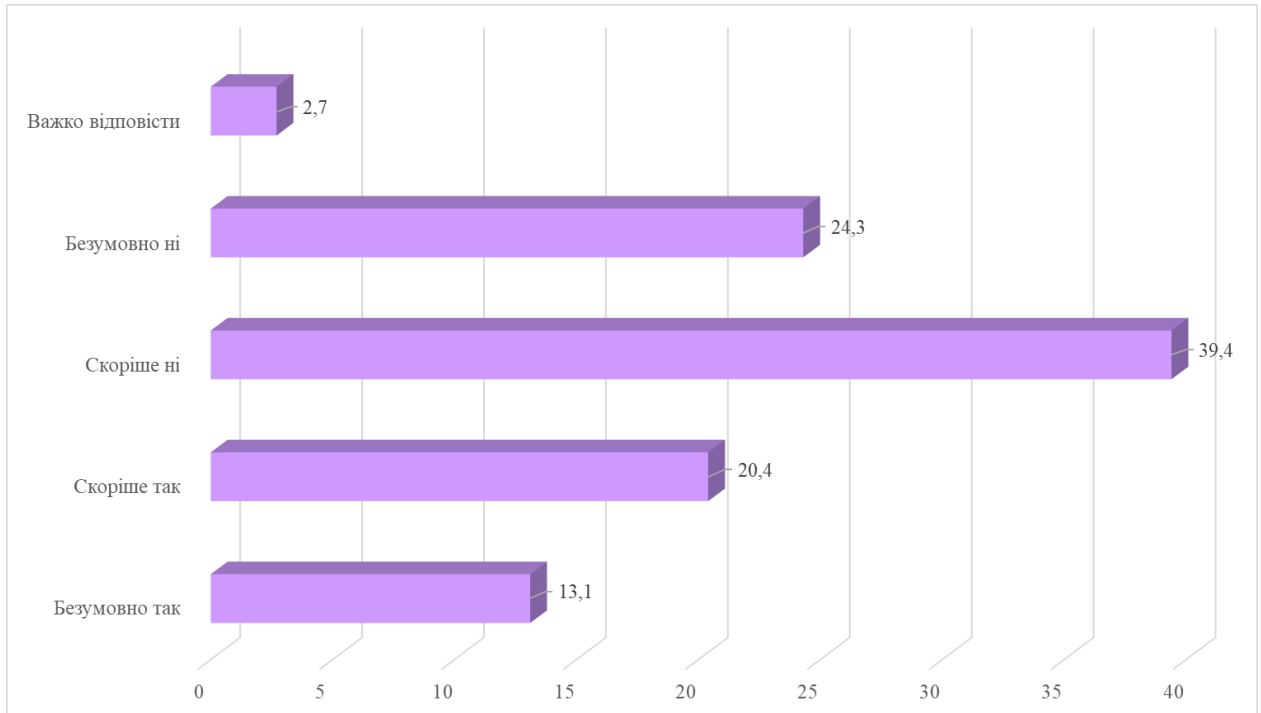


Рис. 9. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви вважаєте, чи можна станом на сьогодні дати позитивну оцінку Державній водній політиці України?», %

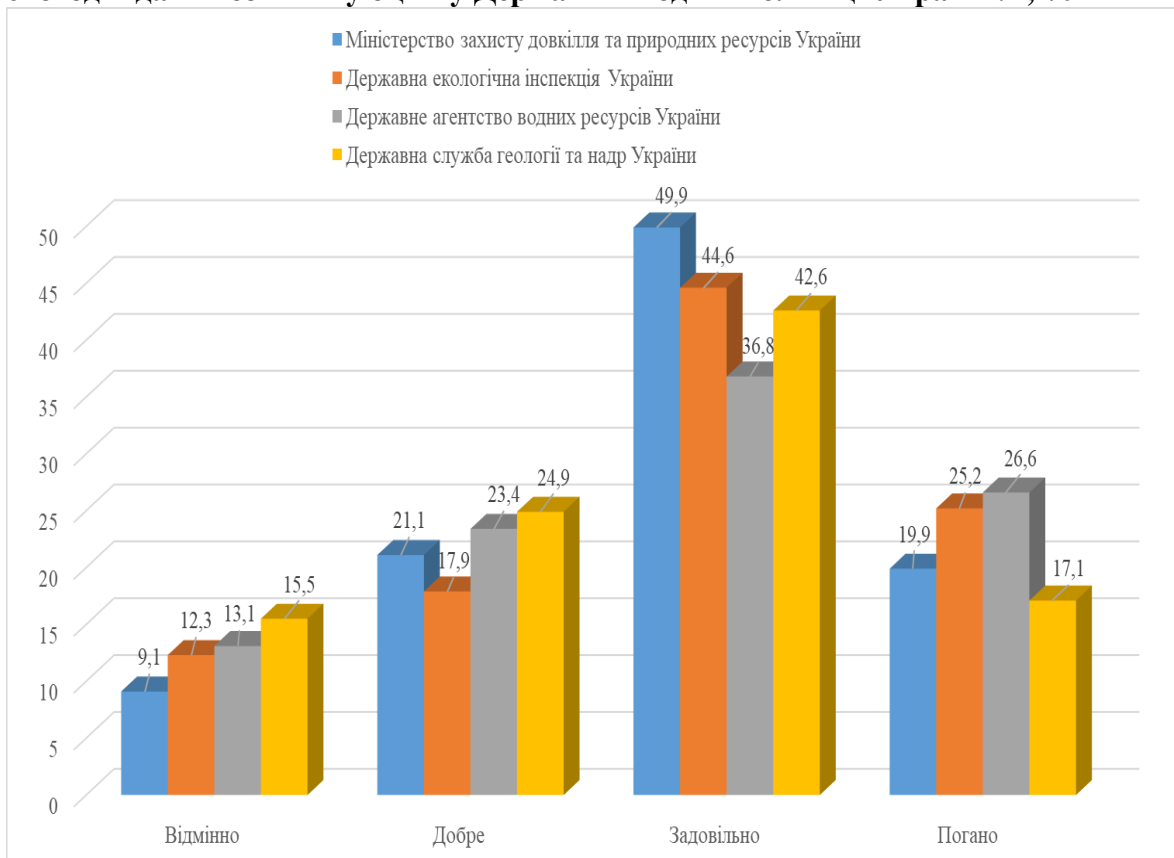


Рис. 10. Розподіл відповідей на запитання: «Будь ласка, дайте оцінку наступним органам, уповноваженим на здійснення державного контролю за використанням та охороною вод?», %



Рис. 11. Розподіл відповідей на запитання: «На Вашу думку, які зі складових визначають сутність законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів організаційно-правового механізму охорони водних ресурсів України?», %

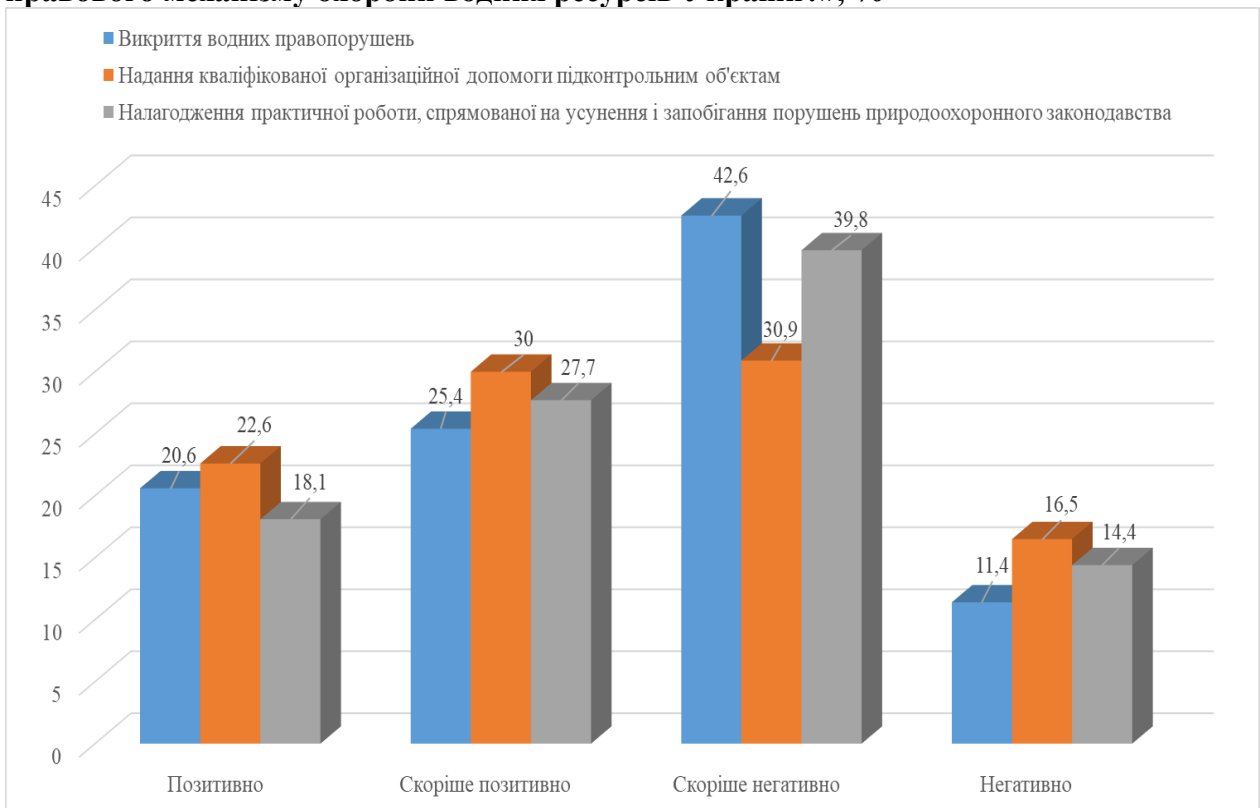


Рис. 12. Розподіл відповідей на запитання: «Як би Ви оцінили головні аспекти діяльності природоохоронних контрольних органів у сучасних умовах?», %

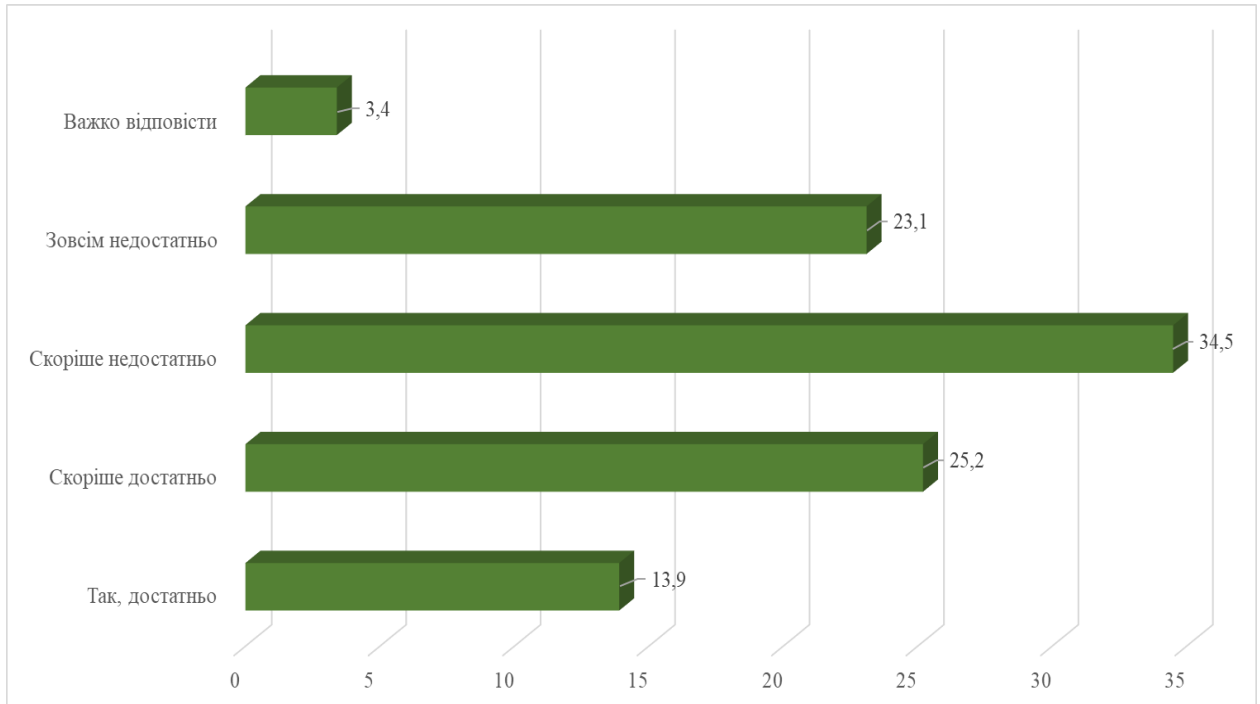


Рис. 13. Розподіл відповідей на запитання: «Чи достатньо Водним кодексом України сьогодні врегульовані правові відносини з метою забезпечення збереження, науковообґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод і ліквідації їхніх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водовикористання?», %

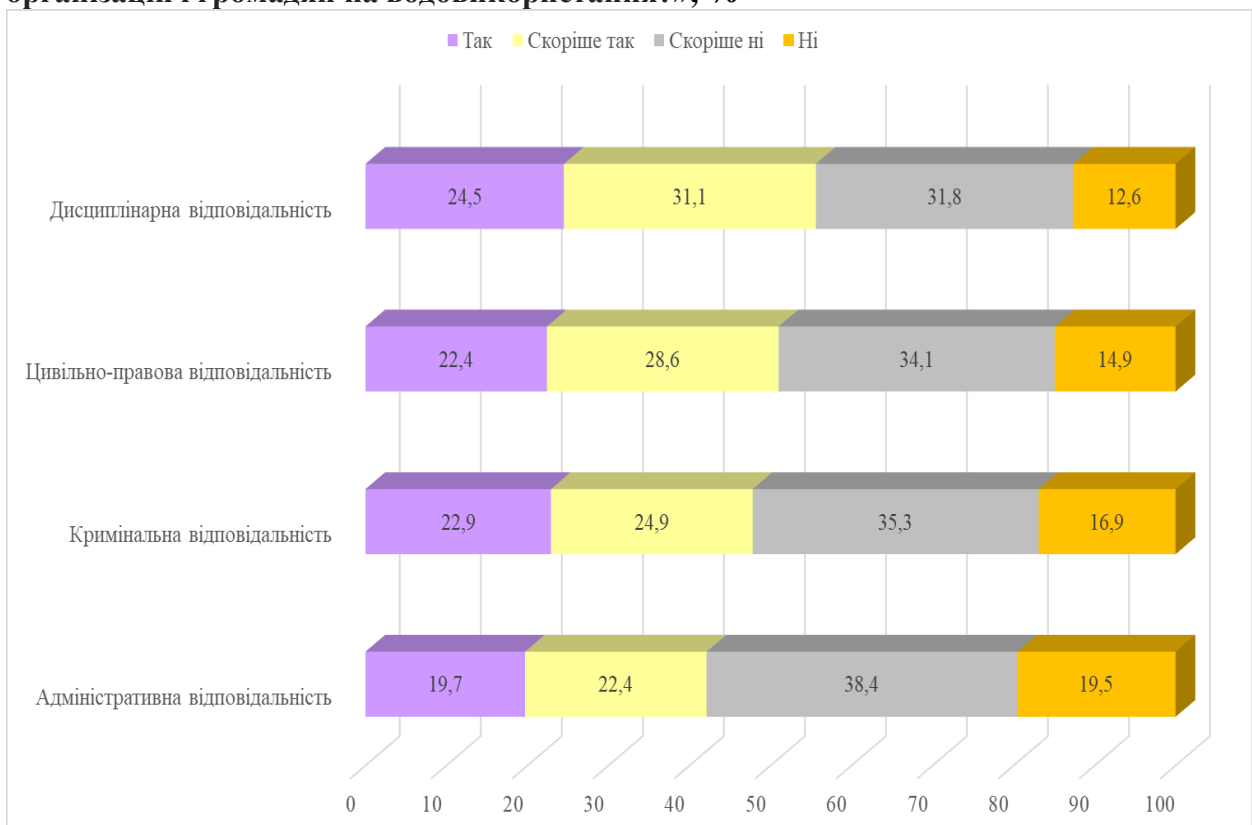


Рис. 14. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви вважаєте, чи є вказані види відповідальності ефективними у питаннях охорони водних ресурсів України?», %



Рис. 15. Розподіл відповідей на запитання: «Якими є основні причини адміністративних правопорушень у сфері довкілля, у тому числі, у сфері водних ресурсів України?», %

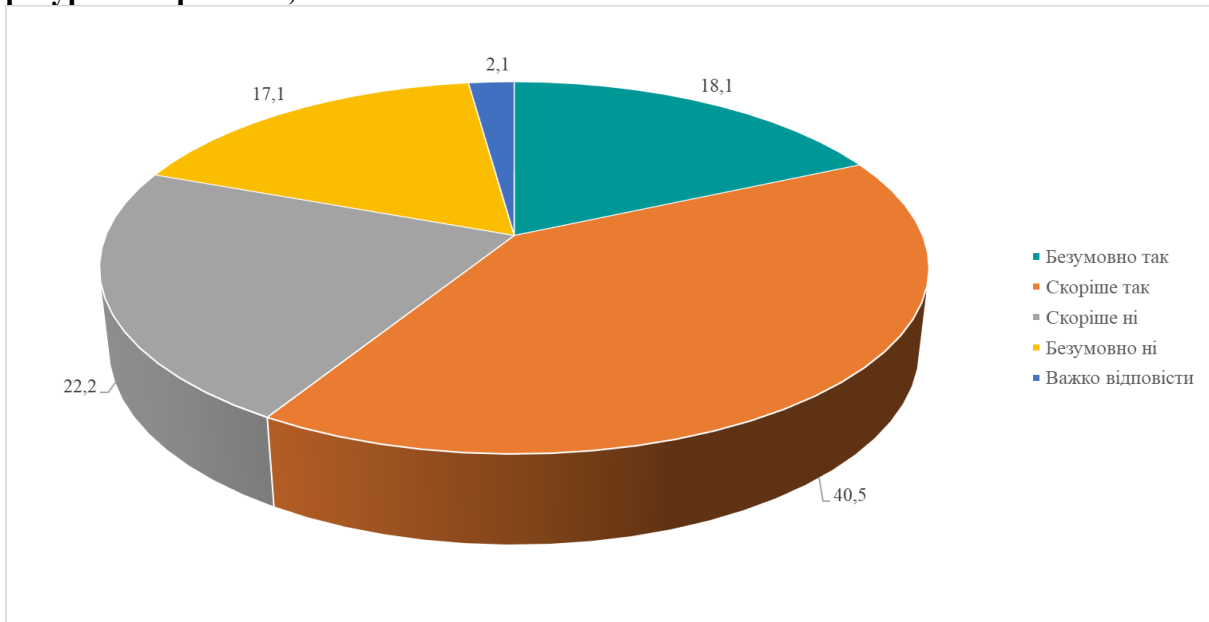


Рис. 16. Розподіл відповідей на запитання: «Чи спостерігається, на Ваш погляд, невідповідність між Кодексом України про адміністративну відповідальність та іншими законодавчими актами у питаннях охорони водних ресурсів?», %

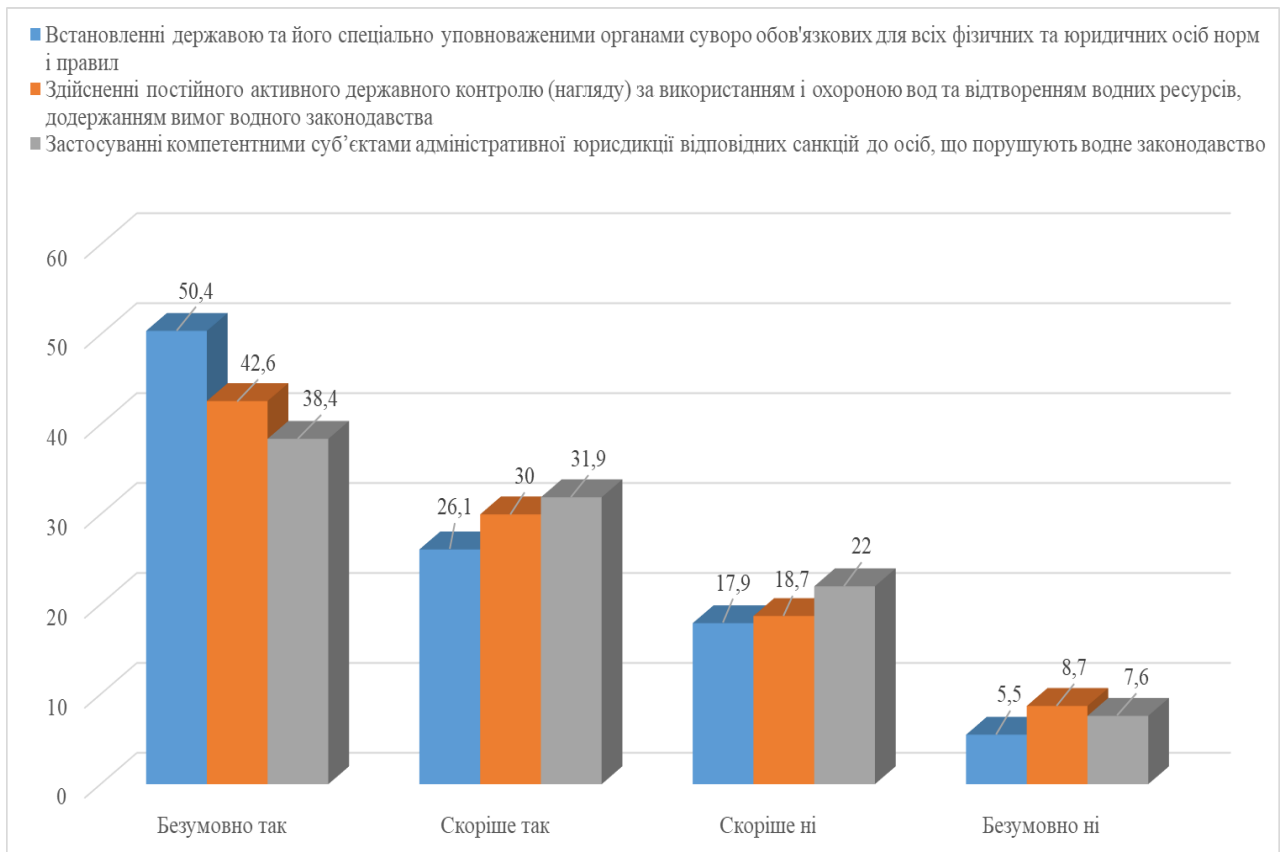


Рис. 17. Розподіл відповідей на запитання: «Чи згодні Ви з тим, що сутність адміністративно-правової охорони водних ресурсів виражається у:», %

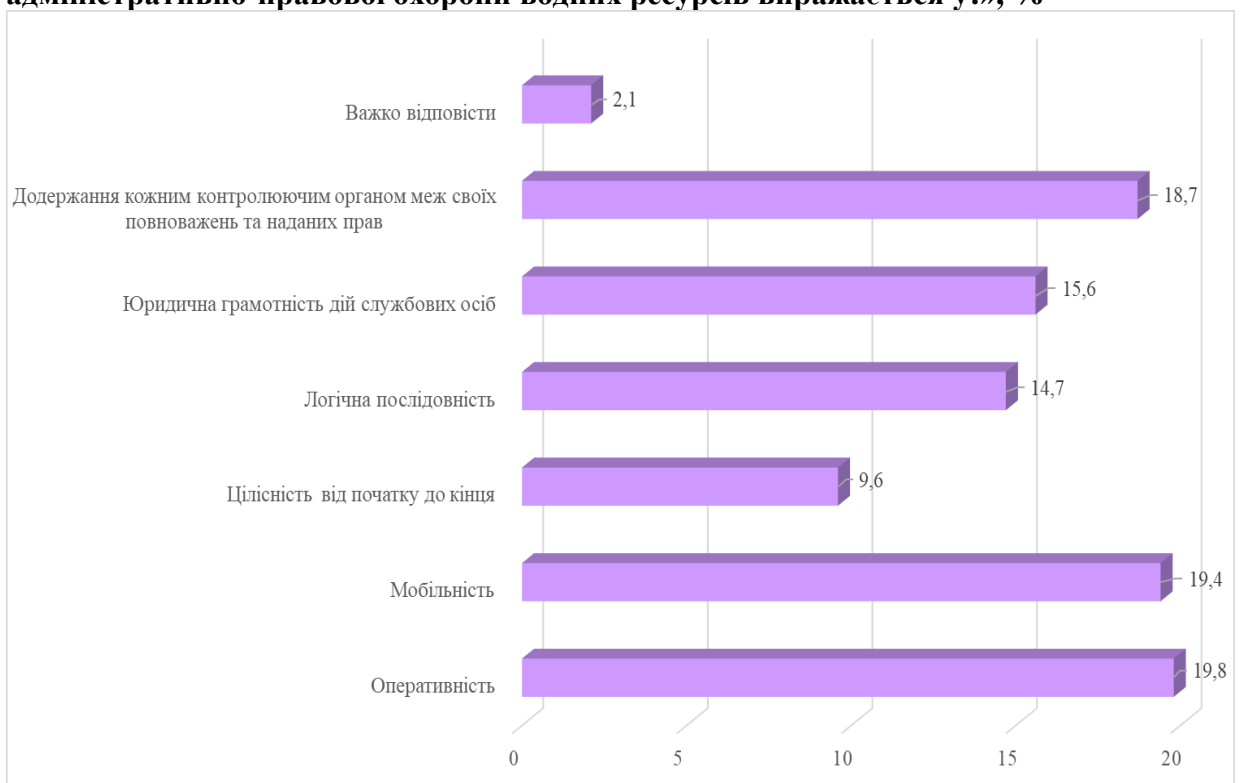


Рис. 18. Розподіл відповідей на запитання: «На Вашу думку, яка з умов ефективного застосування методів природоохоронного контролю є дієвою у сучасних умовах?», %

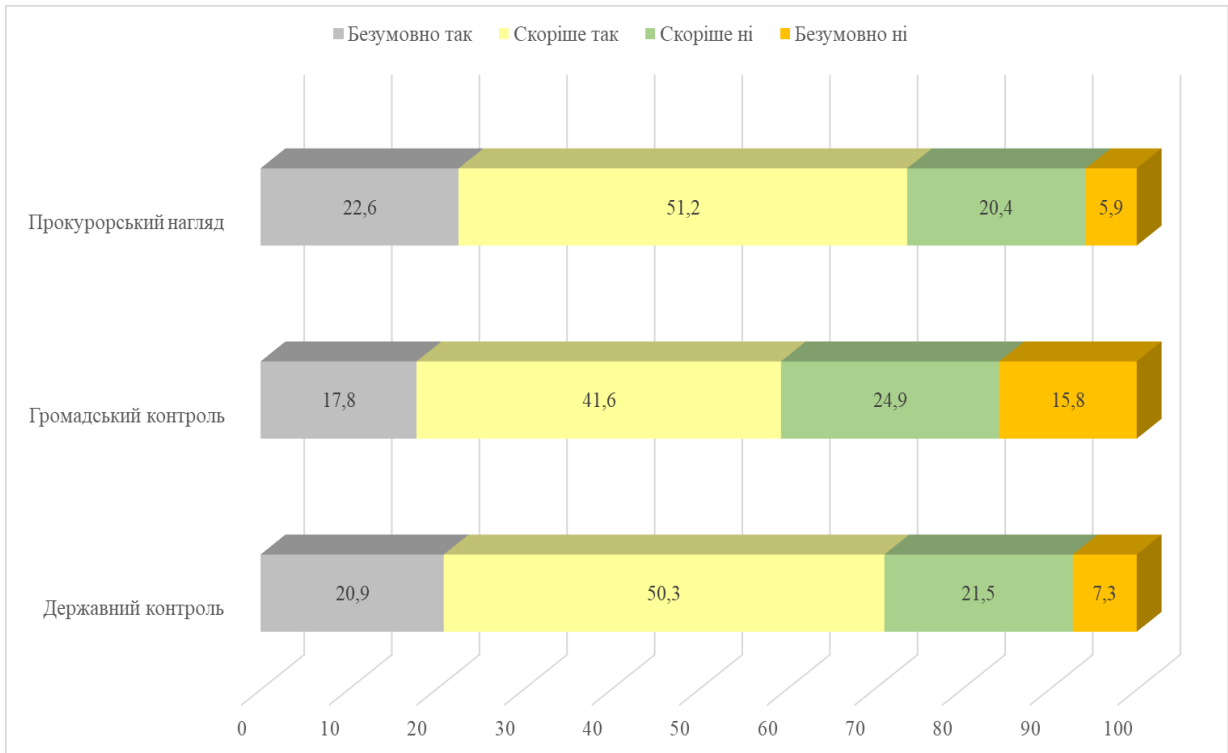


Рис. 19. Розподіл відповідей на запитання: «Які заходи, на Вашу думку, є найбільш дієвими щодо контролю у сфері використання водних ресурсів України?», %



Рис. 20. Розподіл відповідей на запитання: «Яке, на Ваш погляд, з завдань державного моніторингу вод є найбільш актуальним в умовах сьогодення?», %

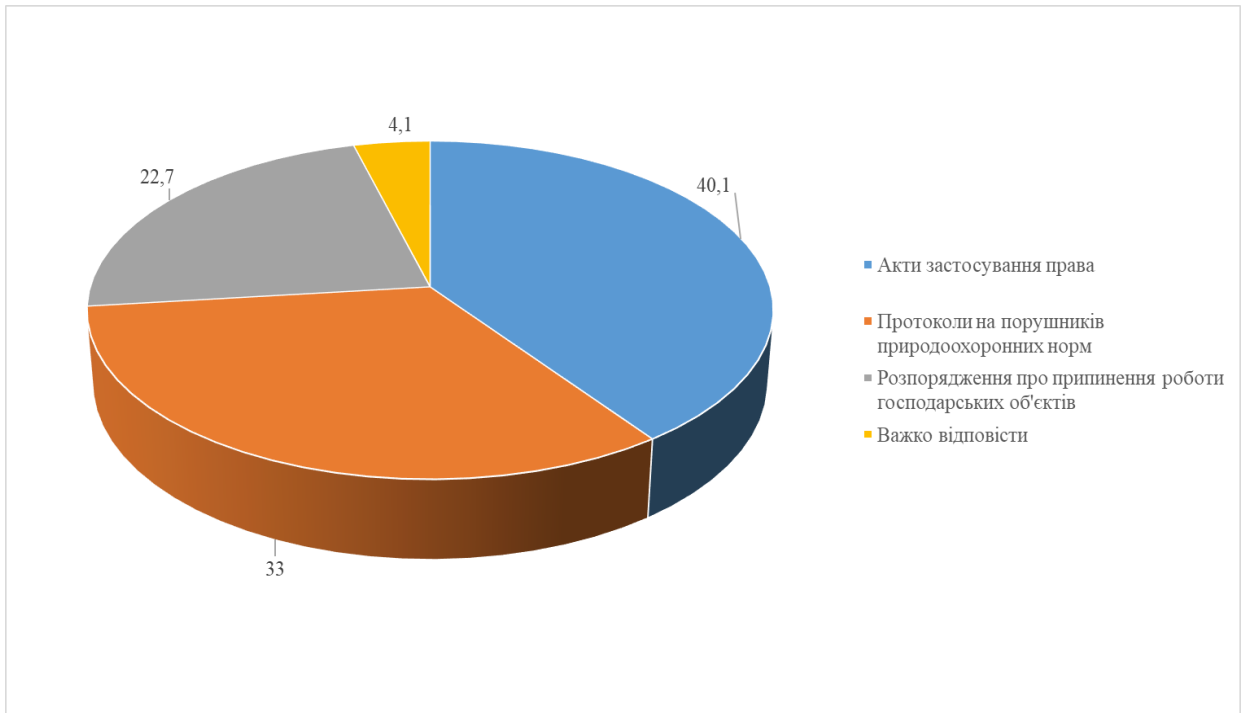


Рис. 21. Розподіл відповідей на запитання: «На Вашу думку, яка з форм розкриває сутність екологічного контролю, завдяки якій реалізується компетенція контрольних органів?», %

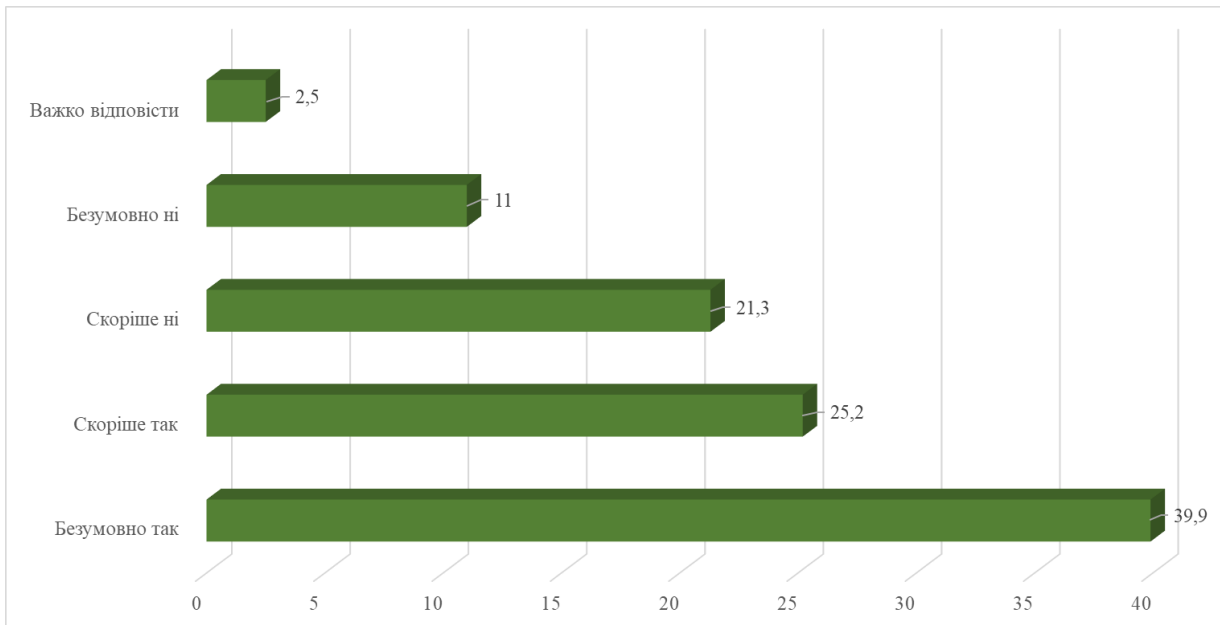


Рис. 22. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви вважаєте, чи сприятиме покращенню ситуації з охороною водних ресурсів України, залучення громадськості до участі у розв'язанні екологічних проблем, проведення постійних консультацій з громадськістю стосовно рішень, спрямованих на поліпшення навколишнього природного середовища та активне формування у населення громадської свідомості з питань охорони навколишнього природного середовища?», %

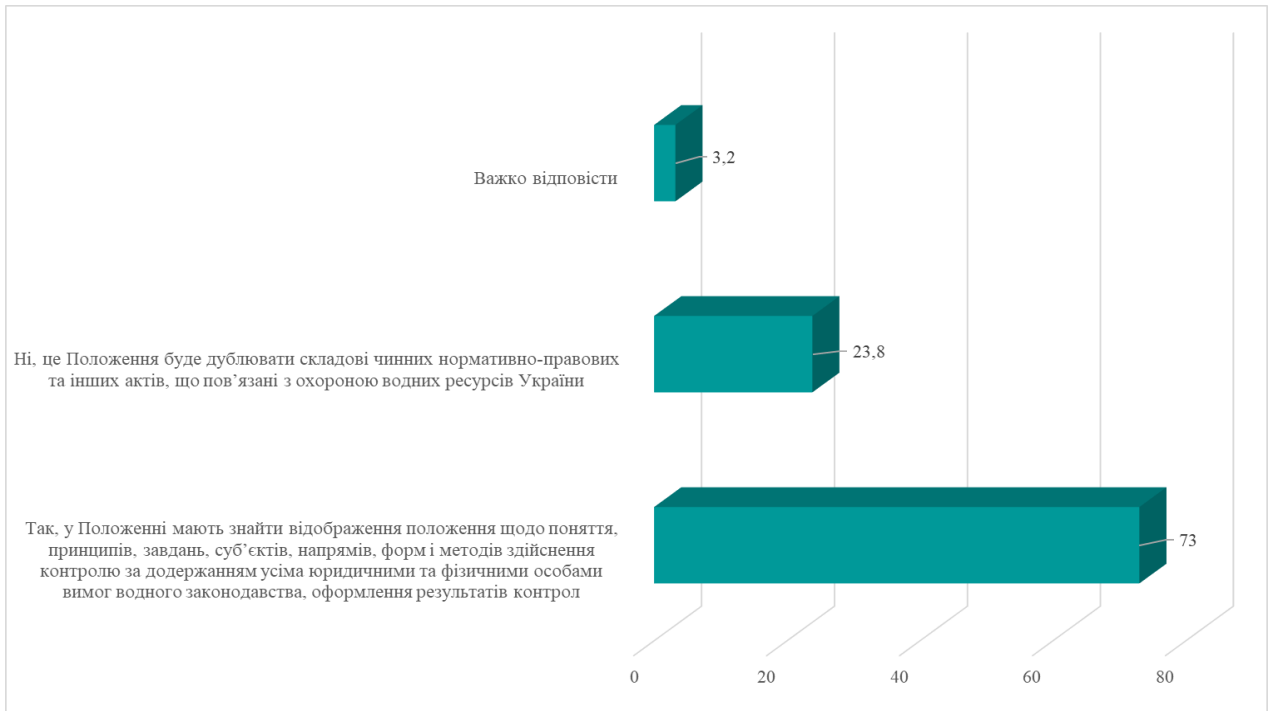


Рис. 23. Розподіл відповідей на запитання: «На Вашу думку, у сучасних умовах є необхідним прийняття Положення про публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів?», %

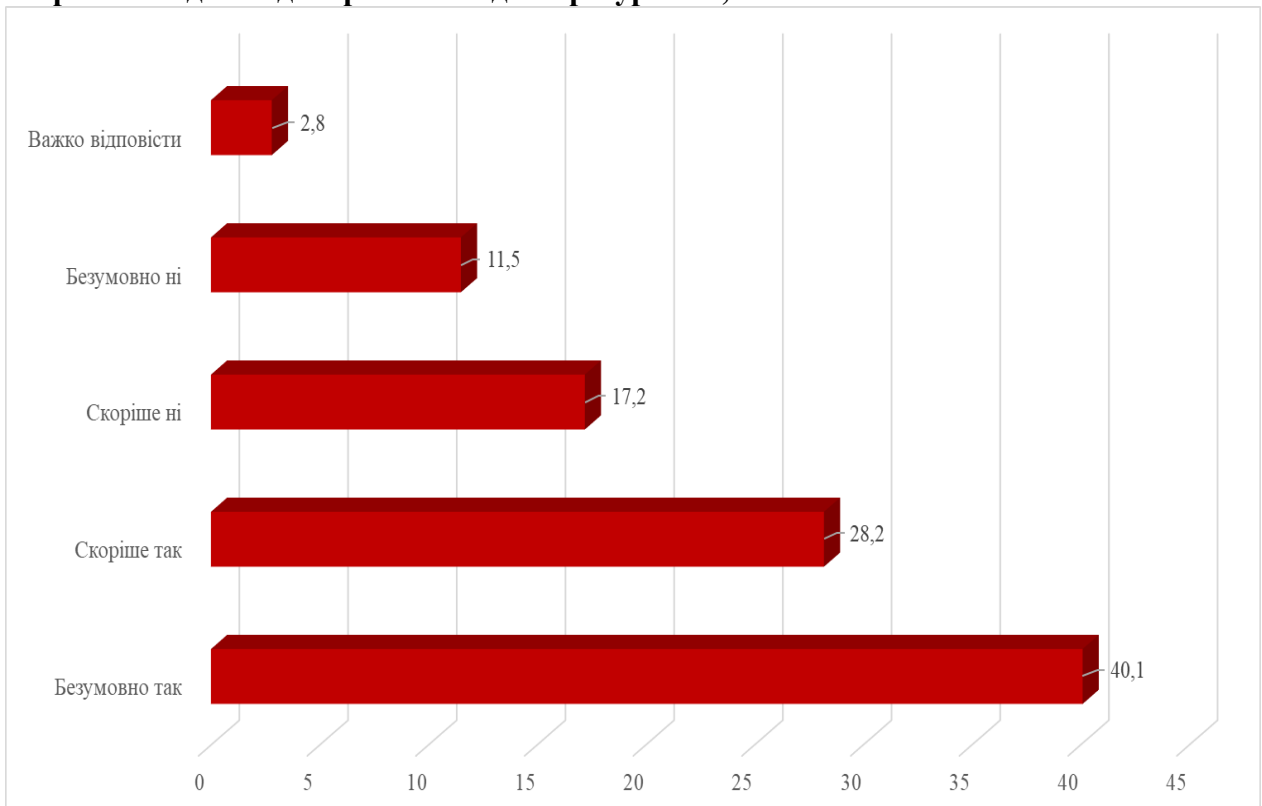


Рис. 24. Розподіл відповідей на запитання: «Чи є необхідним створення державної системи інформування населення про стан навколишнього природного середовища та заходи щодо його поліпшення, а також відповідної бази геоінформаційних даних у питаннях залучення громадськості до участі у розв'язанні екологічних проблем?», %

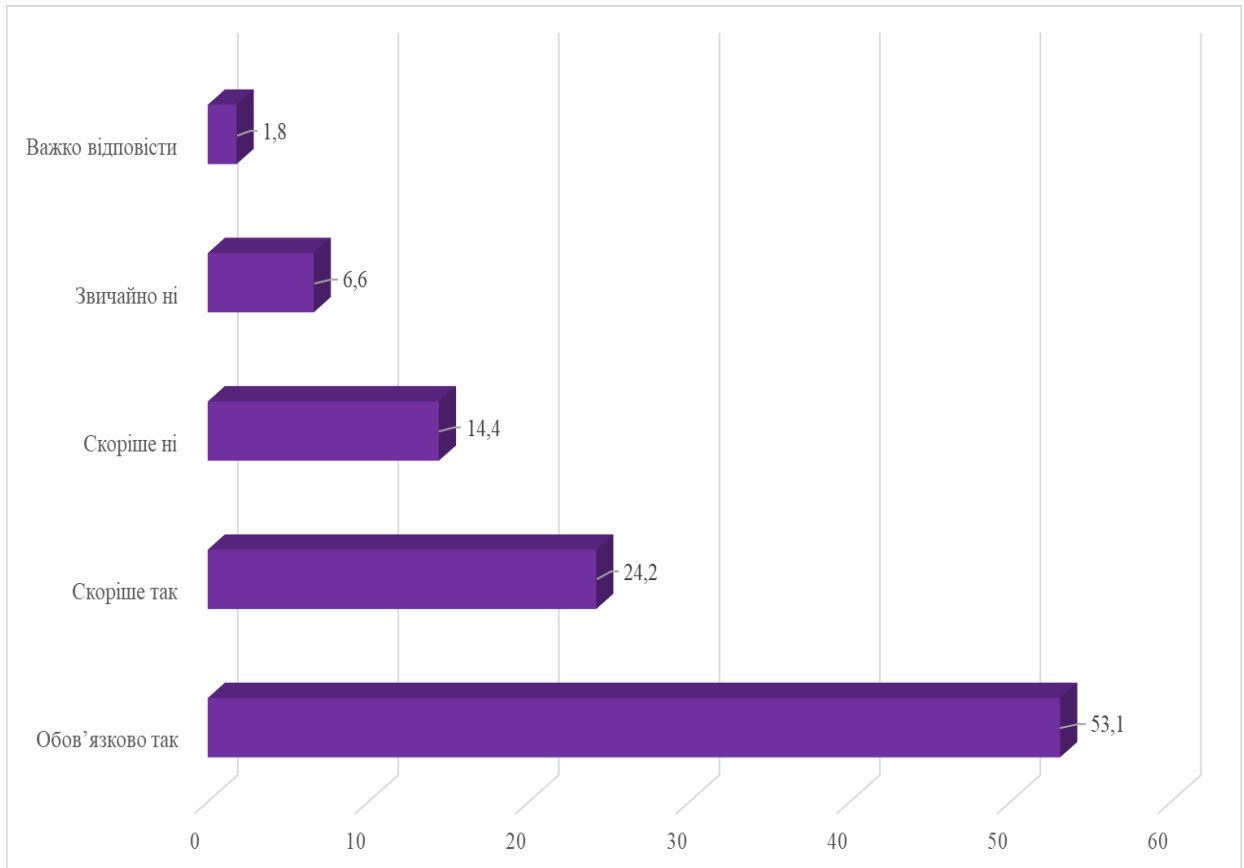


Рис. 25. Розподіл відповідей на запитання: «Чи є актуальним внесення змін до Водного кодексу України?», %

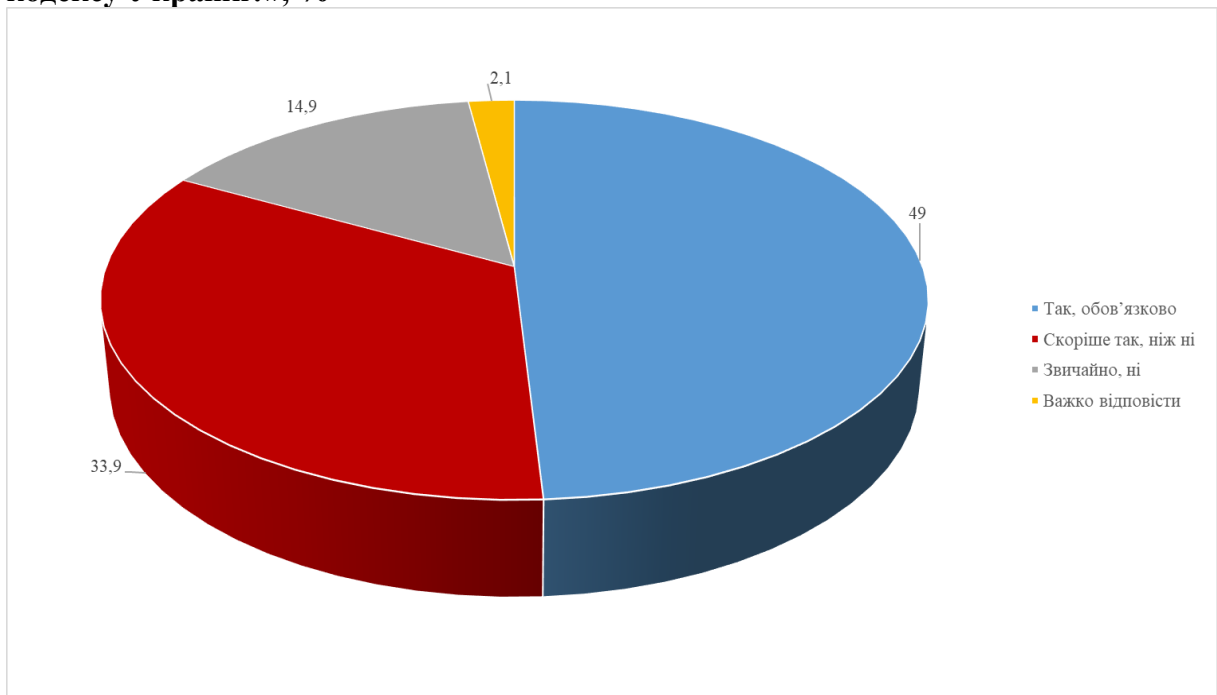


Рис. 26. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви вважаєте, чи є нагальна потреба у прийнятті окремого Закону України «Про охорону вод (водних об'єктів)»?», %

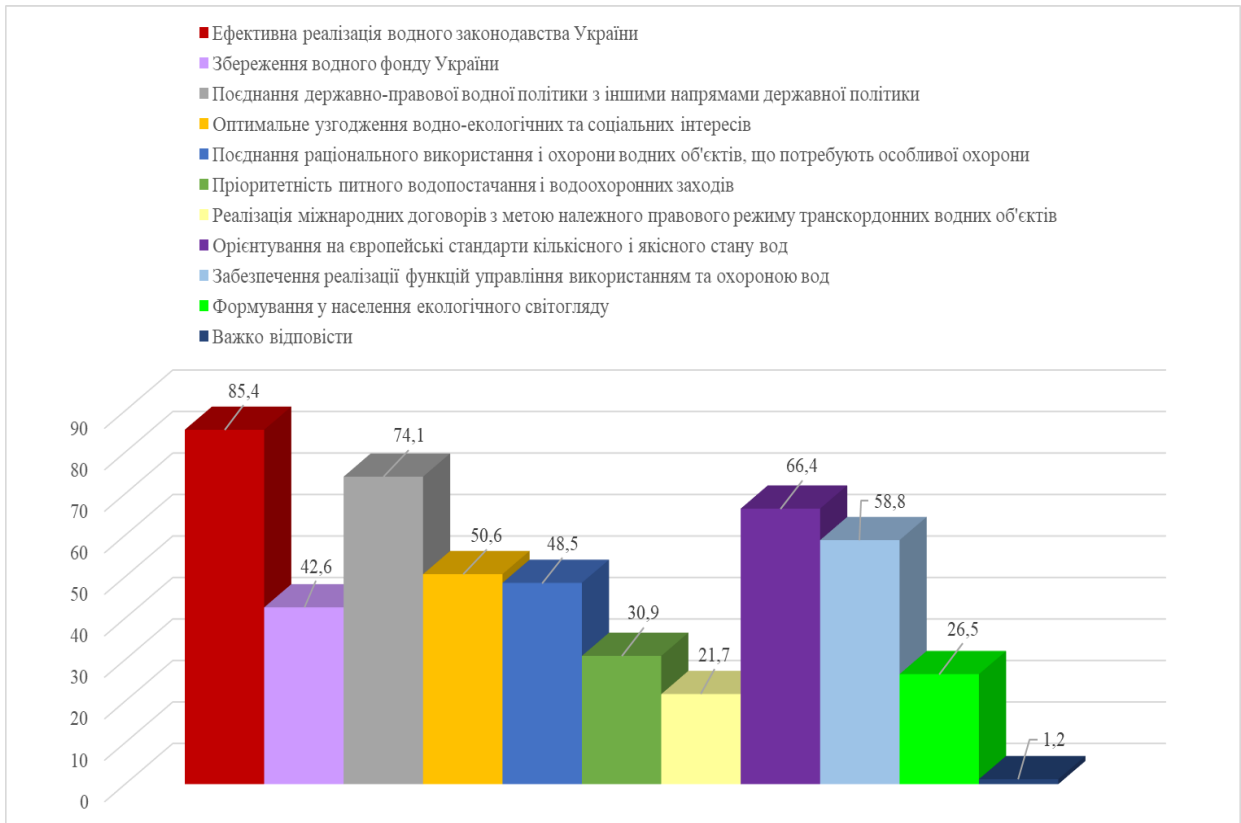


Рис. 27. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви вважаєте, з метою покращення стану водних ресурсів в Україні, їх раціонального використання та охорони, які з заходів державно-правової політики у сфері вод є ефективними?», %



Рис. 28. Розподіл відповідей на запитання: «Які заходи необхідні для покращення ситуації у сфері водних ресурсів України?», %

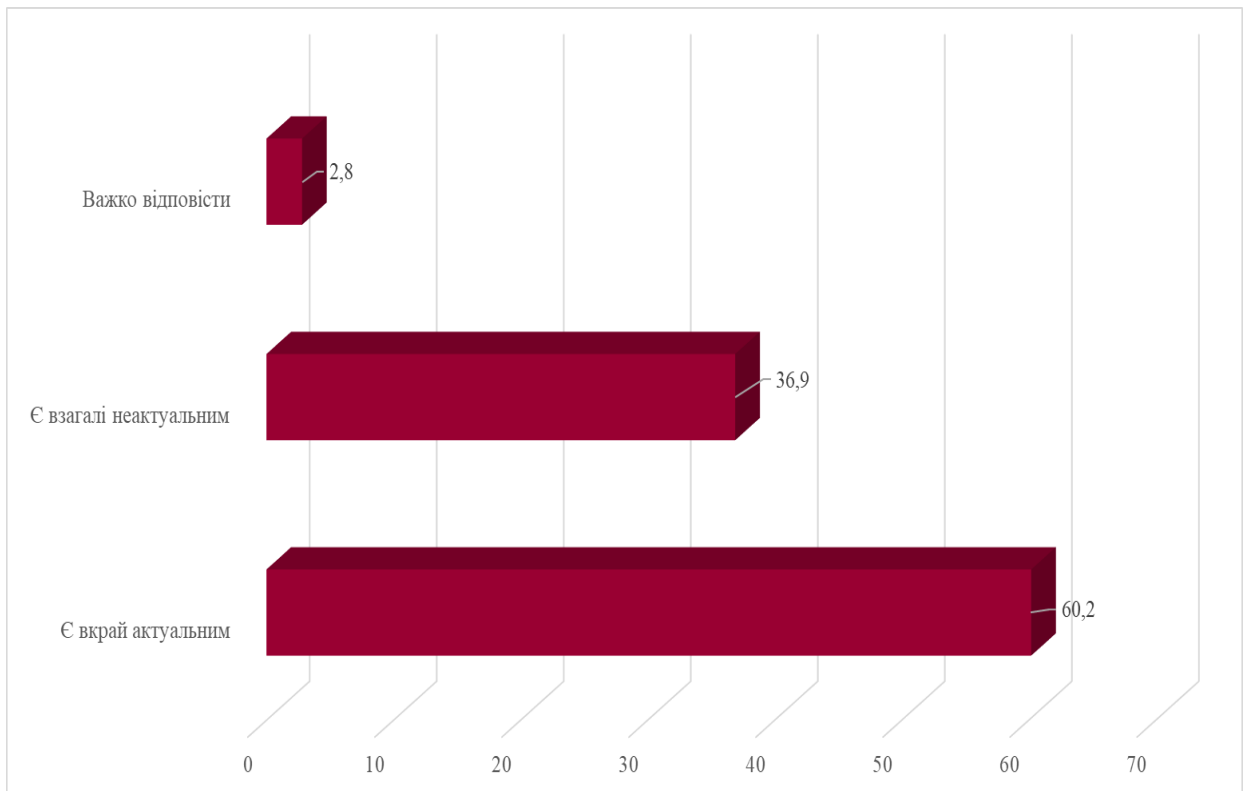


Рис. 29. Розподіл відповідей на запитання: «Ваша думка щодо запозичення міжнародного досвіду у питаннях охорони водних ресурсів України?», %

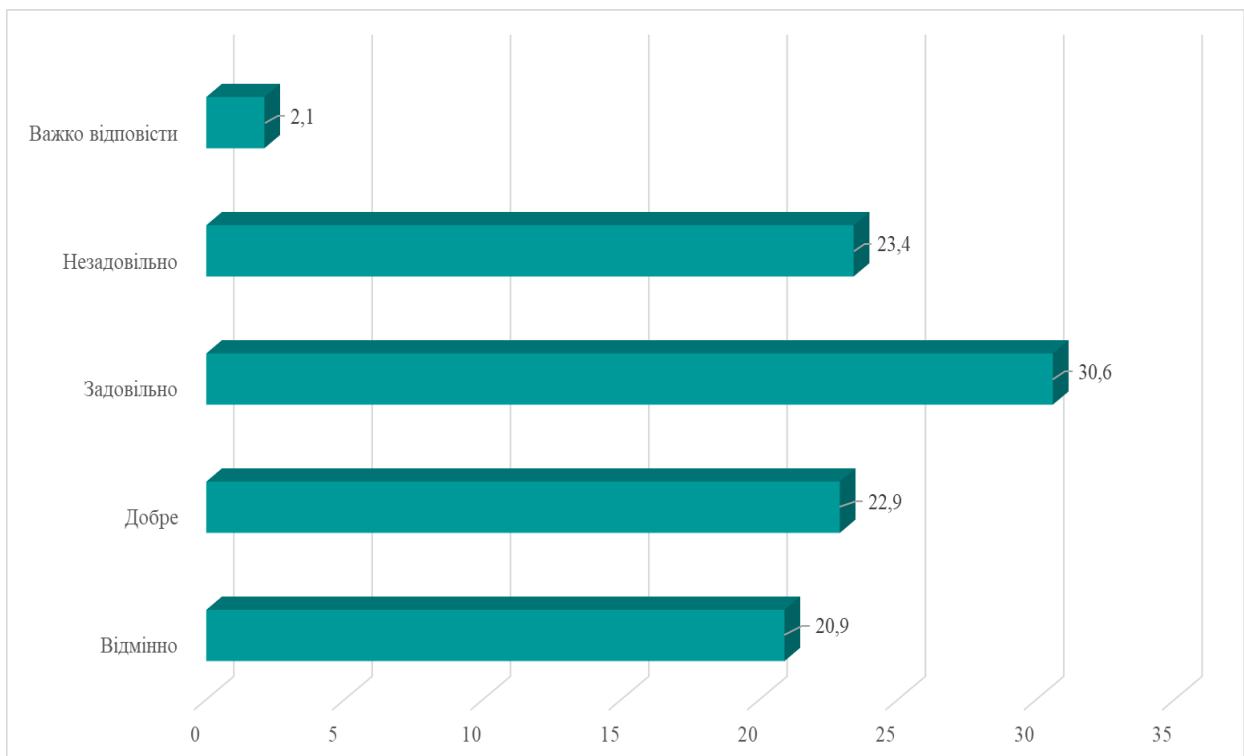


Рис. 30. Розподіл відповідей на запитання: «Як Ви оцінюєте міжнародну співпрацю України з іншими державами у напрямку співробітництва в сфері охорони водних ресурсів?», %

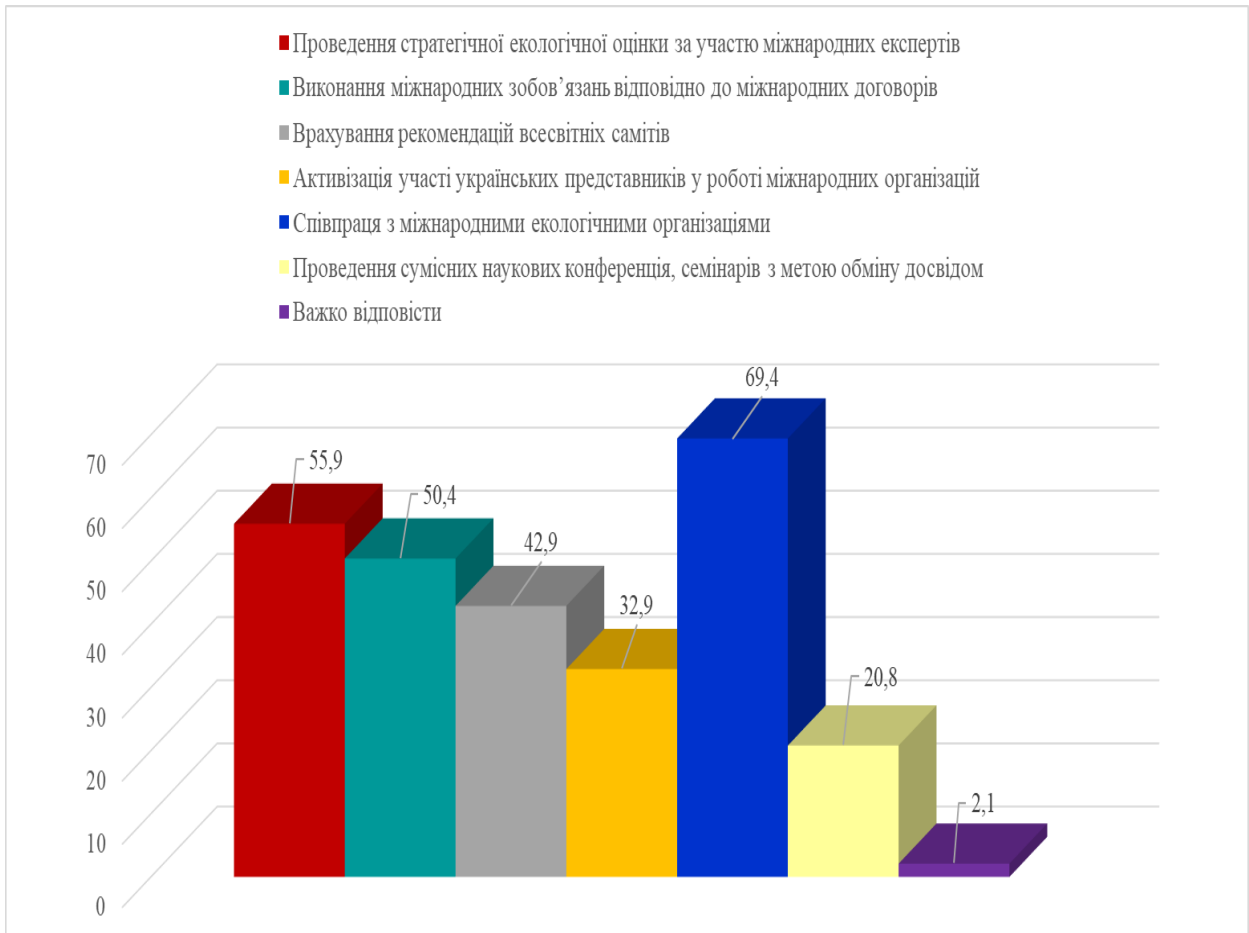


Рис. 31. Розподіл відповідей на запитання: «Якими мають бути найбільш актуальні напрямки міжнародного співробітництва у сфері охорони водних ресурсів України?», %