

ЕКОЛОГІЧНА ПРОФІЛАКТИКА ЯК ЗАСІБ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

ECOLOGICAL PREVENTION AS A MEANS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF WATER RESOURCES

Собакарь А.О., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Миرونюк Р.В., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано сутність та значення адміністративно-правових засобів охорони водних ресурсів профілактичного характеру. Встановлено суть правової охорони водних ресурсів, підкреслено значення адміністративно-правової профілактики, як засобу адміністративно-правової охорони водних ресурсів, що дозволяє забезпечити проведення у життя перспективних напрямів охорони довкілля і сприятливий стан навколишнього природного середовища.

Зміст екологічної профілактики як засобу адміністративно-правової охорони водних ресурсів розкрито через виконання нею певного набору функцій, серед яких виділено: запобіжно-регулятивну; охоронну; виховну; ідеологічну; прогностичну функції.

Підкреслено необхідність визнання водних ресурсів в якості пріоритетного об'єкта адміністративно-правової профілактики, що являє собою сукупність заходів соціального, правового, організаційного, інформаційного та іншого характеру, спрямованих на виявлення та усунення причин та умов, що сприяють значному антропогенному навантаженню у вигляді хімічного, мікробного, радіонуклідного забруднення та шкідливого біологічного і фізичного впливу, а також здійснення виховного впливу на водокористувачів з метою недопущення скоєння ними протиправних екологічних вчинків.

Запропоновано заходи поліпшення екологічної профілактики як елемента адміністративно-правової охорони водних ресурсів, зокрема через оновлення екологічного законодавства у напрямку його адаптації до європейських норм, правил і стандартів з метою прогресивного реформування державного екологічного нагляду, моніторингу охорони вод та відтворення водних ресурсів, екологічного аудиту, екологічного планування, прогнозування, екологічного інформування та екологічного виховання, посилення ролі громадськості у цьому процесі тощо.

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

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodical sources, including foreign experience, clarifies the essence and significance of administrative and legal means of water resources protection of a preventive nature. The essence of legal protection of water resources is established, the importance of administrative-legal prevention is emphasized as a means of administrative-legal protection of water resources, which allows to ensure the implementation of promising areas of environmental protection and a favorable state of the natural environment.

The content of environmental prevention as a means of administrative and legal protection of water resources is disclosed through its performance of a certain set of functions, among which the following are highlighted: preventive and regulatory; security; educational; ideological; predictive function.

The need to recognize water resources as a priority object of administrative and legal prevention is emphasized, which is a set of measures of a social, legal, organizational, informational and other nature, aimed at identifying and eliminating the causes and conditions that contribute to significant anthropogenic loading in the form of chemical, microbial, radionuclide pollution and harmful biological and physical effects, as well as educational influence on water users in order to prevent them from committing illegal environmental acts.

Measures to improve environmental prevention as an element of administrative and legal protection of water resources are proposed, in particular through the updating of environmental legislation in the direction of its adaptation to European norms, rules and standards with the aim of progressive reform of state environmental supervision, monitoring of water protection and reproduction of water resources, environmental audit, environmental planning, forecasting, environmental information and environmental education, strengthening the role of the public in this process, etc.

Key words: protection, administrative and legal protection, water, water resources, water fund, environment, administrative and legal means, administrative and legal prevention, regulatory and legal support.

Постановка проблеми. Правова охорона водних ресурсів передбачає застосування комплексу організаційно-правових, адміністративних та економічних заходів, спрямованих на покращення екологічного стану водних екосистем. Пов'язано це з тим, що встановлені державою екологічні норми і правила не завжди дотримуються, спостерігається свідоме ігнорування екологічних вимог, численні порушення норм екологічного законодавства.

Через інтенсивне надходження шкідливих речовин у підземні водоносні горизонти, тільки за останні 20 років кількість осередків їх забруднення збільшилася більш ніж у 4 рази. Основними проблемами має раціонального використання та охорони водних ресурсів України є забруднення водних об'єктів шкідливими викидами та недостатньо очищеними промисловими і господарсько-побутовими стічними водами; інтенсивне старіння основних фондів

водозабезпечуючого та водоохоронного призначення, низька продуктивність очисних споруд; недостатня само-відновлювана та самоочисна здатності водних систем; незбалансована за водним фактором система господарювання, що характеризується високими обсягами залучення водних ресурсів у виробничу сферу та високою водомісткістю продукції [1].

Одним із інструментів розв'язання названих вище проблем є екологічна профілактика як засіб адміністративно-правової охорони водних ресурсів. Досвід показує, що система профілактики, як і будь-яка регулятивна система, дійсно має відповідати соціально-економічній реальності. Саме тому потрібний пошук принципово нових підходів, які продовжують, у міру можливого, існуючі традиції до екологічної профілактики як соціального феномену, який має функціонувати у нових умовах, включати, що вкрай

важливо, і процеси глобалізації, розширення міжнародного співробітництва та взаємозалежності різних країн у цій галузі. Особливого значення при цьому набуватиме забезпечення ефективності окремих заходів запобігання екологічним правопорушенням. Вони повинні бути спонуканням і примусом до правомірної поведінки, але в той же час бути правомірними, ґрунтуватися на пошуку балансу різних інтересів та, відповідно, компромісі сторін.

Отже, **актуальність** дослідження визначається відсутністю достатньої кількості наукових праць (варто згадати роботи І.В. Арістової, А.П. Гетьмана, Т.О. Коломоєць, В.І. Курила, О.Ю. Піддубного, Ю.С. Шемшученка та ін.), спеціально призначених висвітленню проблеми вдосконалення наявних адміністративно-правових інструментів охорони водних ресурсів України.

Мета статті полягає у з'ясуванні сутності, змісту та значення екологічної профілактики серед інших засобів адміністративно-правової охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. В охороні водних ресурсів важлива роль належить різного роду заходам адміністративно-правового характеру, зміст яких полягає у спрямованості на боротьбу з адміністративними проступками, подоланні екологічної кризи, забезпеченні екологічного середовища від негативного антропогенного впливу людини на навколишнє середовище. Зрозуміло, що підвищення рівня водної безпеки та скорочення до прийняттого рівня ризиків з управління водними ресурсами на засадах сталого інтегрованого управління неможливе без створення умов щодо попередження вчинення правопорушень у цій сфері, оскільки адміністративні правопорушення екологічного законодавства в сукупності становлять складний феномен, що розвивається під впливом багатьох чинників. Разом з тим, адміністративні делікти в сфері екології залишають невирішеною проблемою, що вимагає вжиття, насамперед, профілактичних заходів, спрямованих на усунення причин та умов адміністративній деліктності, запобігання вчиненню нових порушень.

Як і будь-яка інша діяльність профілактика адміністративних правопорушень має свої певні цілі: – усунення або взагалі нейтралізація причин адміністративних проступків та умов, що їм сприяють; – обмеження дій негативних соціальних явищ та процесів, котрі не лежать у сфері адміністративної деліктності, але взаємопов'язані з нею; – впливу на особу, котра своїми морально-психологічними якостями здатна вчинити адміністративний проступок, чи продовжувати протиправну діяльність [2, с. 121–122].

Загальноприйнятною позицією у юридичній літературі є визначення поняття профілактики правопорушень у сфері екології (екологічних правопорушень) як сукупності заходів, спрямованих на виявлення й усунення причин і умов, що сприяють порушенню природоохоронного законодавства, на припинення конкретних протиправних посягань в цій галузі [3, с. 21; 4, с. 123].

На думку ряду науковців профілактика екологічних правопорушень дозволяє:

- виявляти, а потім усувати або стримувати, нейтралізувати, послабляти силу детермінантів правопорушень, що продукується;
- посилювати і удосконалювати соціальний контроль за станом правової охорони природи, сукупності суспільних відносин у сфері взаємодії з навколишнім середовищем;
- забезпечувати дієвість правових природоохоронних і екологічних норм, підвищувати результативність юридичної відповідальності;
- покращувати ставлення населення до природоохоронних заходів, забезпечувати соціальну активність громадян в цій сфері [5, с. 160–163].

Профілактика екологічних правопорушень належить до заходів забезпечення екологічної безпеки, що є сукуп-

ністю визначених законодавцем засобів, які застосовуються спеціально уповноваженими органами у встановленому процесуальному порядку з метою забезпечення екологічної безпеки [6].

Профілактична діяльність правоохоронних органів у сфері екології ґрунтується на виявленні причин та умов, що сприяють порушенню природоохоронного законодавства, яке є основою профілактичних заходів. Залежно від правового статусу того чи іншого правоохоронного органу визначаються його функціональні обов'язки в зазначеній сфері [7, с. 131–135].

Екологічна профілактика, як захід запобігання шкідливого впливу небезпечних об'єктів і видів діяльності на здоров'я людини і навколишнє природне середовище, включає низку заходів, серед яких виділяються моделювання і прогнозування змін стану навколишнього природного середовища; інформування населення та органів державної влади про стан навколишнього природного середовища тощо..

Водночас, на сьогоднішній день процес профілактики правопорушень в цілому, і екологічних зокрема, ускладнюється відсутністю єдиного нормативно-правового акту, який би визначав загальні організаційно-правові засади здійснення профілактичної діяльності в Україні, про що неодноразово наголошувалося в наукових дослідженнях [8, с. 173].

Серед численних заходів адміністративно-правової профілактики у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів у першу чергу слід сказати про систему державного обліку вод, завдання якої визначені статтею 24 Водного кодексу України [9].

Наразі існує два види державного обліку вод, зокрема:

– державний облік поверхневих вод, який здійснюється: а) центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері гідрометеорологічної діяльності, шляхом проведення постійних гідрометричних, гідрохімічних спостережень за кількісними і якісними характеристиками поверхневих вод згідно з програмою, що затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері гідрометеорологічної діяльності, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства; б) центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, у частині обліку поверхневих водних об'єктів [9];

– державний облік підземних вод, який здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, шляхом спостережень за кількісними і якісними характеристиками підземних вод за програмою, яка затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища [9].

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» [10].

На зміну екологічній експертизі прийшов новий профілактичний засіб – оцінка впливу на довкілля, що визначається як процедура, яка регламентована Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» [11].

Згідно з РД 211.1.8.048-95 оцінка якості води для зрошення за екологічними критеріями проводиться з метою попередження можливого негативного впливу на компоненти природного середовища та на здоров'я населення. Вплив може виявлятися у зміні: стійкості ґрунтових систем, у тому числі характеристик родючості ґрунтів та їхньої відповідності санітарно-гігієнічним вимогам; санітарно-гігієнічного стану та харчової якості сільськогосподарської продукції рослинництва і тваринництва та врожаю; характеристик гідрохімічного та санітарно-гігієнічного стану поверхневих і підземних вод [12, с. 124].

Отже, сутність екологічної профілактики як засобу адміністративно-правової охорони водних ресурсів полягає у:

– соціальній спрямованій діяльності держави, її органів та їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян щодо виявлення причин та умов вчинення екологічних правопорушень, ліквідації факторів, які сприяють формуванню антигромадської поведінки особи, ліквідації екологічних правопорушень як соціального явища та забезпечення під час здійснення такої діяльності прав та свобод громадян [13, с. 212];

– забезпеченні захисту екологічних інтересів і соціальних цінностей громадян і держави від протиправних посягань на стан довкілля;

– забезпеченні екологічної рівноваги в суспільстві заходами превентивно-примусового та профілактичного виховного впливу;

– вихованні громадян з метою недопущення протиправної екологічної поведінки;

– прогнозуванні, тобто визначенні перспективних напрямків попередження правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Висновки. Таким чином, вище викладене вказує на необхідність визнання водних ресурсів в якості пріоритетного об'єкта адміністративно-правової профілактики, що являє собою сукупність заходів соціального, правового, організаційного, інформаційного та іншого характеру, спрямованих на виявлення та усунення причин та умов, що сприяють значному антропогенному навантаженню у вигляді хімічного, мікробного, радіонуклідного забруднення та шкідливого біологічного і фізичного впливу, а також здійснення виховного впливу на водокористувачів з метою недопущення скоєння ними протиправних екологічних вчинків.

Проблему поліпшення екологічної профілактики як засобу адміністративно-правової охорони водних ресурсів можливо вирішити шляхом оновлення екологічного законодавства у напрямку його адаптації до європейських норм, правил і стандартів з метою прогресивного реформування державного екологічного нагляду, моніторингу охорони вод та відтворення водних ресурсів, екологічного аудиту, екологічного планування, прогнозування, екологічного інформування та екологічного виховання, посилення ролі громадськості у цьому процесі тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Основа життя природи та людини: хто і як опікується водними ресурсами в Україні URL: <https://ecopolitic.com.ua/ua/news/osnova-zhittya-prirodi-ta-ljudini-hto-i-yak-opikuetsya-vodnimi-resursami-v-ukraini/> (дата звернення: 29.03.2023)
2. Вербицька В.В. Проблемні аспекти профілактики адміністративних правопорушень в ОВС. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2005. №1 (30). С.119–125.
3. Нестеренко Н. М. Адміністративно-правові засади реалізації екологічної функції держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 24 с.
4. Пиць В. М. Адміністративно-правові засоби забезпечення екологічного правопорядку. *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: Право та державне управління*. 2013. № 1. С. 122–126.
5. Книш В. І. Профілактика екологічних правопорушень у діяльності органів внутрішніх справ України. *Право і Безпека*. 2010. № 5. С. 160-163. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_5_385 (дата звернення: 29.03.2023).
6. Безсмертний Є. О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 1997. 19 с.
7. Лазаренко Я. Розвиток лісового законодавства України. *Право України*. 2003. № 2. С. 131–135.
8. Романенко І. М. Адміністративно-правові засади профілактики порушень митних правил : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2011. 194 с.
9. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.03.2023)
10. Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України від 13 квітня 2020 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text> (дата звернення: 29.03.2023)
11. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text> (дата звернення: 29.03.2023).
12. Основні засади управління якістю водних ресурсів та їхня охорона : навч. посібник / В. К. Хільчевський та ін. К. : ВПЦ «Київський університет», 2015. 172 с.
13. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / за заг. ред. О.П. Рябченко. Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. 256 с.