

## РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН У ГАЛУЗІ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА

**К.А. Рябець**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри теорії та історії  
держави і права Київського національного  
університету культури і мистецтв*

**Постановка проблеми.** Тривалий час наша держава розвивалася на основі екстенсивного підходу до використання водних ресурсів, що, звичайно ж, негативно позначилося на показниках водокористування в усіх галузях народного господарства. Нині, для України немає іншого виходу як перейти від екстенсивного використання водних ресурсів до інтенсивного. Тобто, водомісткість на одиницю виробленої продукції має знижуватись і збалансуватись на рівні достатності для економіки та безпечності для довкілля. А це означає: нові, ресурсозберігаючі технології виробництва; адекватну вартість на воду (як на забір, так і на скид), яка, по-перше, фінансово забезпечить виконання водоохоронних заходів, а, по-друге, буде стимулювати ощадливе використання водних ресурсів.

Усе вищевикладене вимагає ефективного адміністративно-правового регулювання.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Розробка проблем права водокористування має місце в працях таких вчених, як: А.П. Гетьмана, М.І. Малишка, В.К. Матвійчука, В.М. Присяжного та ін. Проте необхідно зазначити, що зазначені вчені розглядають питання використання водних ресурсів у еколого-, кримінально-правовому та іншому спрямуванні. З позиції адміністративного права досліджувана проблема залишається практично поза увагою науковців.

**Мета статті** полягає в аналізі процесу реалізації адміністративних правовідносин у галузі водного господарства, виявленні у ньому недоліків та наданні пропозицій щодо їх усунення.

**Основні результати дослідження.** Адміністративні правовідносини, що складаються у водному господарстві, як і правовідносини, взагалі, – складне, багатогранне та різнопланове соціально-правове явище і одна з найістотніших категорій галузі адміністративного права.

Вчені в сфері адміністративного права виділяють наступні особливості адміністративно-правових відносин: адміністративно-правові відносини є соціальні відносини, які виникають у сфері державного управління; адміністративно-правові відносини ґрунтуються на нормах адміністративного права; одним із суб'єктів у всіх адміністративно-правових відносинах завжди є носій державновладних повноважень; адміністративно-правові відносини – це особливий зв'язок між їх учасниками, який виникає, як правило, у зв'язку зі здійсненням органами державного управління своїх управлінських функцій; порушення однією із сторін своїх обов'язків зумовлює її відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою в особі її компетентних органів; адміністративні правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін, проте згода або бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення; суперечки, що виника-

ють між сторонами адміністративних правовідносин, як правило, вирішуються у позасудовому порядку, тобто шляхом прямого юридично-владного розпорядження правомочного органу [1, с. 70-71; 2, с. 43-44; 3, с. 22].

Відповідно, всі ці особливості притаманні тим правовідносинам, в яких беруть участь органи державного управління у галузі водного господарства.

Водне господарство відіграє в народногосподарському комплексі України, житті та побуті наших людей дуже важливу роль.

Водні ресурси є національним багатством будь-якої країни, однією з природних основ її економічного розвитку. Вони забезпечують усі сфери життя і господарської діяльності людини, визначають можливості розвитку промисловості та сільського господарства, розміщення населених пунктів, організації відпочинку і здоров'я людей.

Проблема екологічного стану є актуальною для всіх водних об'єктів України. Особливе місце посідає Дніпро – це близько 80 % водних ресурсів країни. Ця водна артерія забезпечує водою 32 млн. населення та дві третини господарського потенціалу країни. Верховна Рада України ще 27 лютого 1997 року затвердила Національну програму екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води [4]. Однак через обмеженість фінансування та недостатнє адміністративне регулювання відчутних змін не відбулося. Екологічна ситуація в басейні Дніпра надзвичайно складна. Водосховища на Дніпрі в результаті недобросовісної діяльності господарських суб'єктів, які задля отримання додаткових прибутків нехтують нормами екологічного права, етичними та моральними нормами, при повній безвідповідальності перед суспільством стали акумуляторами забруднюючих речовин, у тому числі і радіоактивних.

Для водного сектора має бути розроблена та запроваджена ефективна фінансова стратегія. Необхідно забезпечити децентралізацію та комерціалізацію водних підприємств, які зможуть знаходити потрібні інвестиції, вивчати попит та будувати економічно обґрунтовані стосунки з клієнтами. Необхідно поетапно запроваджувати повне покриття витрат через тарифи на воду. В першу чергу, це має стосуватися підприємств та організацій шляхом впровадження диференційованих тарифів, які б запобігали перевищенню науково-обґрунтованих нормативів витрат водних ресурсів.

Еколого-небезпечний стан водних об'єктів призвів до того, що на сьогоднішній день у 260 населених пунктах України питна вода за окремими фізико-хімічними показниками (загальний вміст солей, заліза, аміаку природного походження, жорсткість) часто не відповідає вимогам існуючих стандартів. Так, особливо несприятлива ситуація з якістю питної води має місце в Луганській, Донецькій, Хмельницькій, Запорізькій, Херсонській і ряді інших областей України, де близько 2 млн. куб. м води, або 14 % від загальної добової подачі, не відповідають вимогам стандартів. У той же час, у зв'язку з відсутністю місцевих джерел, майже 1200 населених пунктів в Автономній Республіці Крим і південних областях частково чи повністю забезпечуються привізною питною водою.

Водоочисні споруди, які проектувались та будувались відповідно до раніше діючих нормативів та чисельності суб'єктів споживання, нині вже неспроможні без удосконалення технології і застосування нових вискооефективних реагентів перешкодити доступу в питну воду шкідливих речовин.

Нестача питної води належної якості сприяє погіршенню епідеміологічної ситуації, а також підвищенню соціальної напруги, що в кінцевому результаті призводить до уповільнення розвитку господарської діяльності в маловодних регіонах з поступовим перетворенням їх на депресивні території [5, с. 72].

Управління охороною водного середовища як одного з найважливіших пріоритетів у забезпеченні екологічної безпеки, сталого розвитку соціальної сфери економіки України потребує системного структурно-функціонального реформування.

Реалізація правових норм органами державної влади у галузі водного господарства зумовлена виконанням ними встановлених тих чи інших повноважень. Значна кількість правових норм, на підставі яких здійснюється управлінська діяльність органів державної влади у сфері водокористування, охорони вод та відтворення водних ресурсів, міститься в екологічному законодавстві. Нині воно вимагає докорінних змін з врахуванням необхідності його адаптації до найбільш досконалого на даний час законодавства ЄС [6, с. 79].

Нормативно-правова база, що врегульовує водні відносини, вміщує у собі відповідні положення Конституції України від 28 червня 1996 року [7], Водний кодекс України від 6 червня 1995 року [8], закони України: «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 року [9]; «Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства» від 17 січня 2002 року [10]; «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006-2020 роки» від 3 березня 2005 року [11] тощо.

Україна ратифікувала 22 з 23 міжнародних екологічних конвенцій і угод. Усі вони мають силу національних законів і відповідають чинному екологічному законодавству України. Згідно з положеннями міжнародних конвенцій, до яких приєдналася Україна, і в рамках національного природоохоронного і водного законодавства здійснюється двостороннє співробітництво на рівні міжурядових угод про спільне використання і охорону транскордонних водотоків та міжнародних озер. Такі угоди Україна підписала з Російською Федерацією, Словацькою Республікою, Республікою Молдова, Республікою Польща, Румунією, Угорською Республікою і Республікою Білорусь.

На нашу думку, зазначені законодавчі акти є певним досягненням України у галузі правового регулювання водного господарства. Проте, водне законодавство характеризується і низкою недоліків. Так, наприклад, на сьогодні законодавчо не визначено виконавця послуг з подачі води, через це немає і підприємств з обслуговування приладів обліку води, бракує відповідних спеціалістів, які надавали б послуги з монтажу чи демонтажу лічильників, доставляли прилади на перевірку [12, с. 9].

Сучасні природоохоронні нормативно-правові акти мають бути міцним підґрунтям регулювання не тільки відносин щодо охорони та використання водних ресурсів, а й запобігання шкідливій дії вод, покращення їх якісних показників. Досягти зазначеного можна за умови прийняття нових нормативно-правових актів у галузі метрології та стандартизації, які нині в переважній більшості діють ще з радянських часів.

Так, в Україні якість води визначається за 27 показниками ГОСТу 1984 року, у той же час як у Євросоюзі користуються 66 показниками. Своєю чергою, Всесвітня організація охорони здоров'я пропонує дотримуватися 200 вимог, мо-

тивуючи це тим, що 80 % хвороб людини пов'язані з вживанням неякісної води, до складу якої можуть входити мутагенні та канцерогенні речовини, які викликають токсичні ефекти [12, с. 9].

Вищевикладене свідчить, що застаріле законодавство є однією з основних підстав неефективності діяльності органів державної влади у водному господарстві України. Тому, ми вважаємо, що в реформуванні досліджуваного господарства визначальним чинником має стати прийняття оновленої нормативно-правової бази, яка б відповідала вимогам сучасності.

Окрім того, необхідно відзначити, що нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів державної влади у галузі водного господарства характеризуються різноплановістю, оскільки приймаються відомствами з різних галузей народного господарства і як наслідок є джерелами різних галузей права.

Одним із пріоритетних напрямів державної політики України є управління водними ресурсами, яке розглядається як один із найважливіших чинників сталого розвитку суспільства. Проблема сталого розвитку водогосподарського комплексу полягає в тому, що використання водних ресурсів не обмежується лише сферою водного господарства, а поширюється на більшість міжгалузевих комплексів національного господарства, кожен з яких відзначається технологічною, виробничо-технічною та функціонально-продуктивною неоднорідністю. Тому політика сталого водокористування має узгоджуватись із реалізацією галузевих пріоритетів [13, с. 6].

Загальнодержавна програма розвитку водного господарства передбачає впровадження державної політики, спрямованої на запобігання зростанню антропогенного впливу на довкілля, забезпечення екологічно безпечних умов життєдіяльності населення і господарської діяльності та захисту водних ресурсів від забруднення та виснаження, раціональне використання водних ресурсів, забезпечення сталого функціонування екосистем у басейнах річок України, запобігання шкідливій дії води і ліквідації її наслідків.

Недоліком зазначеної вище Програми слід вважати відсутність чіткого визначення національних напрямів реалізації державної водної політики. Нова екологічна стратегія держави повинна формуватися, в першу чергу, спеціальними органами державної виконавчої влади у галузі водного господарства. Її основним напрямком має бути збалансування економічного розвитку держави з екологічними нормативами. Для цього необхідно створити такі умови, за яких нераціональне використання природних ресурсів стане економічно не вигідним. Наприклад, зазначене можна досягти за рахунок встановлення високих штрафних санкцій. Та навіть при встановленні штрафів, що будуть адекватно відповідати нанесеній шкоді навколишньому природному середовищу, у багатьох правопорушників зникне бажання повторно вчиняти протиправні діяння.

На підставі вищезазначеного, ми вважаємо, що водне господарство потребує прийняття спеціального закону про основні напрями державної політики у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. У зміст державної водної політики ми вкладаємо систему заходів, які здійснюють органи державної влади щодо водних ресурсів з метою їх раціонального використання, охорони та покращення якісних показників.

Дослідження нормативно-правових актів дало змогу виявити, що визначення засад державної водної політики входить в компетенцію Верховної Ради

України; забезпечення здійснення державної водної політики покладено на Кабінет Міністрів України; Міністерство екології та природних ресурсів України забезпечує реалізацію державної водної політики, а Державне агентство водних ресурсів України, бере участь у формуванні та забезпечує реалізацію державної політики з питань розвитку водного господарства і меліорації земель, управління галуззю та здійснення єдиної технічної політики, впровадження досягнень науки і техніки, нових технологій та передового досвіду роботи.

Чітка реалізація державними органами управління ефективної державної політики у галузі водного господарства, на нашу думку, неможлива. Обґрунтовується це тим, що вона повинна базуватися на стабільній нормативно-правовій базі, якої немає в Україні як у галузі екологічного права, так і в галузі адміністративного права. Причиною цього є стрімка динаміка глибоких перемін у структурі державно-правового механізму, що в цілому є закономірними для перехідного періоду України. Проблеми ефективності адміністративно-правового регулювання управлінських відносин як у галузі водного господарства, так і в інших галузях народного господарства України, пов'язані насамперед з проблемами вдосконалення виконавчої влади та державного управління як основної форми реалізації функцій цієї важливої гілки влади. Саме тому, незважаючи на достатньо широку систему державних органів управління у водному господарстві державна водна політика в повній мірі не може реалізуватися.

Принциповою позицією Державного агентства водних ресурсів України є те, що розвиток басейнової системи управління повинен здійснюватися з максимальним використанням і значним розширенням функцій водогосподарських організацій. Фахівці зазначеного агентства впевнені, що саме такий підхід є найбільш перспективним і буде основою державної системи управління водними ресурсами [14, с. 9].

Враховуючи законодавчу і практичну неузгодженість питання басейнового принципу управління водним господарством, ми вважаємо, необхідно як найшвидше завершити законодавче регулювання діяльності суб'єктів управління в галузі водокористування, охорони вод та відтворення водних ресурсів. Для реалізації вищезазначеного необхідно забезпечити обов'язкове впровадження адміністративно-інституційних, фінансово-економічних та інформаційно-методичних заходів.

Для забезпечення збалансованого використання та охорони вод потрібно здійснити нижчезазначені заходи:

- розробити комплексні програми моніторингу охорони та використання джерел водопостачання населення і якості питної води в регіонах України;
- впровадити маловодні та водозберігаючі технології, нові сучасні засоби обробки і знезаражування води на об'єктах водопостачання;
- посилити управлінську підтримку зусиль підприємців щодо створення вітчизняного водоочисного обладнання.

Визнаючи пріоритет раціонального використання водних ресурсів і питної води в країні, нагальною потребою є започаткування ринкових механізмів та матеріального стимулювання споживачів до економного ставлення щодо споживання водних ресурсів. Екологічна вартість споживання води та її забруднення має стати зрозумілою для всіх верств населення, і в цьому питанні головним важелем повинні бути: широка роз'яснювальна робота, залучення до цих про-

цесів засобів масової інформації, громадських організацій екологічного спрямування.

Ми вважаємо, що удосконалення роботи органів державного управління в галузі водного господарства напряду залежить від впровадження адміністративної реформи. Таким чином, можна зробити висновок, що державне управління водокористування в Україні знаходиться на початковій стадії формування. Так, як воно з одного боку, не містить конкретних адміністративно-правових механізмів розв'язання існуючих проблем, а з іншого – не повною мірою враховує міжнародні сучасні здобутки та досвід. Розбудова демократичної, правової держави в Україні значною мірою залежить від того, наскільки ефективною і досконалою буде система нормативно-правових актів з урахуванням світового досвіду розвинутих держав, що забезпечують регулювання та діяльність органів державного управління в галузі народного господарства.

**Висновок.** Аналіз процесу реалізації адміністративних правовідносин у галузі водного господарства надав змогу висунути наступні пропозиції щодо його удосконалення:

- по-перше, розробити та запровадити ефективну фінансову стратегію у водному господарстві;
- по-друге, переглянути законодавство з питань водокористування та забезпечення населення якісною питною водою з метою його вдосконалення;
- по-третє, прийняти оновлену нормативно-правову базу водного законодавства, яка б відповідала європейським вимогам;
- по-четверте, на основі розмежування та конкретизації повноважень як найшвидше завершити законодавче регулювання діяльності суб'єктів управління в галузі водокористування, охорони вод та відтворення водних ресурсів;
- по-п'яте, прийняти спеціальний закон про основні напрями державної політики в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Колтаков В.К., Кузьменко О.В.* Адміністративне право України: підручник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
2. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін. / За ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
3. *Харитонова О.І.* Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – 36 с.
4. Про Національну програму екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води : Постанова Верховної Ради України від 27 лютого 1997 р. № 123/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 41-42. – Ст. 279.
5. *Гафурова О.* Правове регулювання забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів // Юридична Україна. – 2010. – № 2. – С. 72-76.
6. *Лозанський В.* Правове забезпечення екологічного управління в Україні та перспективи його покращення // Право України. – 2007. – № 9. – С. 79-81.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Водний кодекс України : Закон України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

9. Про питну воду та питне водопостачання : Закон України від 10 січня 2002 р. № 2918-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.
10. Загальнодержавна програма розвитку водного господарства: Закон України від 17 січня 2002 р. № 2988-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 25. – Ст. 172.
11. Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006-2020 роки : Закон України від 3 березня 2005 р. № 2455-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 15. – Ст. 243.
12. *Прокопенко О.* А без води... // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 192. – С. 9.
13. *Хвесик М.* Водний ресурс як складова інноваційного розвитку // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 152. – С. 6.
14. *Сташук В.* Вода в руслі законів // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 101. – С. 9.

**Рябець К.А. Реалізація адміністративних правовідносин у галузі водного господарства**

*У статті аналізується процес реалізації адміністративних правовідносин у галузі водного господарства, надані пропозиції щодо його удосконалення. Досліджена нормативно-правова база діяльності органів державного управління у сфері використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів.*

**Ключові слова:** адміністративні правовідносини, адміністративно-правове регулювання, водне господарство, нормативно-правові акти, державне управління.

**Рябец Е.А. Реализация административных правоотношений в отрасли водного хозяйства**

*В статье анализируется процесс реализации административных правоотношений в отрасли водного хозяйства, представлены предложения относительно его усовершенствования. Исследована нормативно-правовая база деятельности органов государственного управления в сфере использования и охраны вод, и воспроизведение водных ресурсов.*

**Ключевые слова:** административные правоотношения, административно-правовое регулирование, водное хозяйство, нормативно-правовые акты, государственное управление.

**Riabets K.A. Realization of administrative legal relationships in industry of water economy**

*In the article the process of realization of administrative legal relationships is analysed in industry of water economy, suggestions are given in relation to his improvement. The normatively-legal base of activity of organs of state administration in the field of the use and guard of waters and reproducing of water resources are investigated.*

**Key words:** administrative legal relationships, administratively-legal regulation, water economy, normatively-legal acts, state administration.

Стаття надійшла до редакції 22.04.2011.