

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ВОД: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

К.А. Рябець

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

Постановка проблеми. Прогресивне зниження кількісних та якісних показників вод на території України свідчить про неефективність роботи державного апарату та низький рівень адміністративно-правової охорони водних об'єктів. Незаперечним є інтерес кожного щодо достатньої кількості та належної якості вод для здійснення нормального процесу життєдіяльності, який повинен бути забезпечений і гарантований державою. Зазначене можливе лише за умови належного функціонування державного апарату та держави в цілому.

Проте, необхідно відзначити, що в Україні досягти цього достатньо важко. Систематичні політичні кризи, які є наслідком надто складного і суперечливого історичного розвитку нашої держави, значно підривають без того низький рівень економіки, а також відвертають увагу держуправлінців від вирішення нагальних проблем, наприклад, щодо стану водних об'єктів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема адміністративно-правового регулювання охорони довкілля в наш час приділена значна увага у працях С.В. Ворушила, В.А. Зуєва, Л.П. Коваленко, В.А. Лазоренка, О.А. Улютіної та ін. Проте, комплексна наукова робота щодо адміністративно-правової охорони безпосередньо вод в Україні ще далека до завершення.

Метою статті є науково-теоретичний аналіз засад адміністративно-правової охорони вод, виявлення сучасних проблем її здійснення та надання пропозицій щодо їх подолання.

Основні результати дослідження. Дослідження адміністративно-правової охорони вод вимагає з'ясування предмета адміністративного права, який на шляху його формування систематично доповнювався.

І.С. Гриценко відзначає, що в кінці XIX – на початку XX ст., у переважній більшості, вчені розуміли предметом адміністративного права суспільні відносини, які виникали у сфері внутрішнього управління [1, с. 22].

У кінці XX ст. предмет адміністративного права розширився. В.А. Юсупов у своїй праці 1985 р. наголошує, що норми адміністративного права регулюють також адміністративно-деліктні відносини, які виникають між правопорушником та посадовою особою [2, с. 10].

Нині єдності у визначенні предмета адміністративного права немає. Одні вчені під ним розуміють суспільні відносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства й держави. Такі відносини пов'язані з:

1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства [3, с. 25-26]. Інші вважають, що в даний час предметом правового регулювання адміністративного права України виступають суспільні відносини управлінського характеру, що складаються переважно у сфері державного управління в процесі здійснення завдань і функцій виконавчої влади, а також пов'язаних з внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, застосуванням заходів адміністративного примусу, реалізацією та захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади та здійсненням окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень виконавчої влади [4, с. 19-20].

Окрім того, в процесі дослідження було виявлено і достатньо суперечливе визначення предмета адміністративного права – «суспільні відносини у сфері законодавчої, виконавчої та судової діяльності органів державного управління, громадських організацій» [5, с. 17].

Ми вважаємо, що визнання законодавчого органу суб'єктом адміністративного права [5, с. 17] суперечить положенням ст. 75, 85 та ін. Конституції України, оскільки одним із основних повноважень Верховної Ради України є прийняття законів. У свою чергу, їх виконання покладається на виконавчо-розпорядчі органи, які незаперечно є суб'єктами адміністративного права.

Щодо суспільних відносин у сфері судової діяльності як предмета адміністративного права [3, с. 26; 5, с. 17], то зазначене також є хибним. Суддя здійснює не виконавчо-розпорядчу діяльність, а функції правосуддя.

На нашу думку, найбільш доцільним визначенням предмета адміністративного права адаптованого до галузі водокористування є сукупність законодавчо врегульованих управлінських відносин органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що спрямовані на забезпечення стабільного й якісного водокористування.

Включення до суб'єктів адміністративного права органів місцевого самоврядування обґрунтовується положеннями ч. 3 ст. 143 Конституції України, відповідно до яких їм можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

На рівні науки адміністративного права зазначене обґрунтовується тим, що зміст управлінських відносин, які виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування, однорідний із відносинами управління з боку держави [3, с. 24].

Оскільки, як зазначалося вище, немає єдиного сучасного розуміння предмета адміністративного права, то відповідно відсутнє і єдине розуміння визначення адміністративно-правової охорони. Так, І.П. Голосніченко у своїй науковій роботі зробив висновок, що адміністративно-правова охорона – це виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, що виявля-

ється в запобіганні протиправним посяганням на власність та в застосуванні у необхідних випадках заходів адміністративного примусу [6, с. 22].

На думку С.О. Мосьондз, адміністративно-правова охорона є різновидом державного управління. Державне управління – організуюча, виконавчо-розпорядча, підзаконна форма державної діяльності особливої групи органів державної влади, їх посадових осіб щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним, адміністративно-політичним будівництвом [7, с. 24].

Об'єктом адміністративно-правової охорони досліджуваної теми є води. Сьогодні вода розцінюється не лише як природний ресурс, але й має соціальне значення, оскільки наявність води у достатній кількості і належної якості є основною передумовою безпечних умов життя і сталого розвитку будь-якої держави [8, с. 3].

На нашу думку, адміністративно-правова охорона вод – це 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.

Необхідно відзначити, що заходи юридичного захисту з боку органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можуть бути достатньо різноманітними, а саме мати прояв у встановленні заборон щодо вчинення протиправних дій, визначенні адміністративних санкцій за їх вчинення, безпосереднє притягнення до адміністративної відповідальності.

Сучасним підґрунтям стабільності адміністративно-правової охорони вод є виконання в повному обсязі положень Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 р., що затверджена Законом України від 24 травня 2012 р. № 4836-VI [9], щодо гармонізації українського законодавства з міжнародними нормами та удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку водного господарства; впровадження ефективного, обґрунтованого та збалансованого механізму використання, охорони та відтворення водних ресурсів, забезпечення сталого розвитку державної системи моніторингу вод згідно з міжнародними нормами; впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, розроблення та виконання планів управління басейнами річок, застосування економічної моделі цільового фінансування заходів у басейнах річок, утворення басейнових рад річок, а також підвищення ролі існуючих та утворення нових басейнових управлінь водних ресурсів; підвищення технологічного рівня водокористування, впровадження маловодних та безводних технологій, розроблення більш раціональних нормативів водокористування, будівництва, реконструкції та модернізації систем водопостачання і водовідведення; виконання робіт з берегоукріплення та регулювання

русел річок, будівництва та реконструкції гідротехнічних споруд, захисних дамб, польдерів, протипаводкових водосховищ, розчищення русел річок, упорядкування водоохоронних зон та прибережних захисних смуг, розроблення схем комплексного протипаводкового захисту територій від шкідливої дії вод, удосконалення методів і технічних приладів для проведення гідрометеорологічних спостережень, прогнозування паводків; забезпечення розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь, зокрема відновлення функціонування водогосподарсько-меліоративного комплексу, реконструкції і модернізації меліоративних систем та їх споруд, інженерної інфраструктури меліоративних систем із створенням цілісних технологічних комплексів, впровадження нових способів поливу і осушення земель, застосування водо- та енергозберігаючих екологічно безпечних режимів зрошення і водорегулювання.

Одним із чинників підвищення ефективності адміністративно-правової охорони вод є створення та впровадження модернізованої системи державного управління, в якій повинен бути сформований належний рівень забезпечення законності і дисципліни в сфері виконавчої влади.

Як вже зазначалося вище, систематичні політичні кризи особливо негативно впливають на розвиток усіх сфер суспільного життя, в тому числі і галузі водокористування.

Проводячи дослідження сучасної політичної еліти в Україні, О.Г. Пухкал констатує, що її якісний склад переважно представлений посадовцями владних структур, використовуючи свої фінансові можливості. Це еліта соціального статусу, а не кращі верстви суспільства. Усе менше в елітарному прошарку українського політикуму представників культурної, духовної сфери, які відокремлюються завдяки своєму інтелекту, міцним моральним позиціям. Отже, цілком очевидно, що характер сучасної української політичної еліти все більше набуває кланово-корпоративних рис. Причому, якщо у класичному тлумаченні ознакою «клану» є родинні зв'язки, то в українському – це поняття доповнюється оцінкою групи на закритість, конспіративність зв'язків, відданість лідеру («патрону») [10, с. 130].

Термін «політика» походить від грецького слова «politika» та означає державну діяльність, яка вміщує у собі державне управління.

В Українській екологічній енциклопедії термін «політика» використовується в кількох значеннях, а саме: 1. Цілі й завдання, що їх ставлять суспільні класи, партії у боротьбі за свої інтереси; методи і засоби досягнення цих цілей і завдань. 2. Діяльність органів державної влади і державного управління, яка відображає суспільний лад і економічну структуру країни [5, с. 564].

Вважаючи державне управління безпосереднім об'єктом адміністративного права, потрібно визнати однією із причин політичних криз в Україні відсутність ефективного механізму реалізації норм адміністративного законодавства.

Висновок. Проведене дослідження адміністративно-правової охорони вод надало можливість запропонувати:

– по-перше, авторські визначення понять предмета адміністративного права в галузі водокористування, адміністративно-правової охорони вод;

- по-друге, створення та впровадження модернізованої системи державного управління;
- по-третє, створення передумов для уникнення політичних конфліктів у суспільстві;
- по-четверте, налагодження ефективного механізму реалізації норм адміністративного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гриценко І.С.* Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: Монографія. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 335 с.
2. *Юсутов В.А.* Теория административного права: Монография. – М. : Юрид. лит., 1985. – 160 с.
3. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
4. *Юнчарук С.Т.* Основи адміністративного права України: Навч. посібник. – К., 2004. – 200 с.
5. Українська екологічна енциклопедія / За ред. Р. Дяківа. – К. : Міжнародна економічна фундація, 2006. – 808 с.
6. *Голосниченко И.П.* Административно-правовые аспекты организации и деятельности вневедомственной охраны системы органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 1980. – 198 с.
7. *Мосьондз С.О.* Адміністративне право України у визначеннях та схемах: Навч. посіб. – К. : Прецедент, 2006. – 176 с.
8. *Руденко Г.* Для водного сектора має бути розроблена та запроваджена ефективна фінансова стратегія // Право України. – 2004. – № 1. – С. 3-4.
9. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затверджена Законом України від 24 травня 2012 року № 4836-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 17. – ст. 146.
10. *Пухкал О.Г.* Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні: Монографія. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. – 287 с.

Рябець К.А. Адміністративно-правова охорона вод: сучасні проблеми та шляхи їх подолання

У статті проаналізовані поняття предмета адміністративного права та адміністративно-правової охорони вод. Надані авторські визначення цих понять. Виявлені правові проблеми здійснення адміністративно-правової охорони вод та надані у висновках пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: адміністративне право, предмет, охорона, вода, юридичний захист, державне управління, органи місцевого самоврядування.

Рябец Е.А. Административно-правовая охрана вод: современные проблемы и пути их устранения

В статье проанализированы понятия предмета административного права и административно-правовой охраны вод. Предоставлены авторские определения этих

понятий. Выявлены правовые проблемы осуществления административно-правовой охраны вод и предоставлены в выводах предложения по их устранению.

Ключевые слова: административное право, предмет, охрана, вода, юридическая защита, государственное управление, органы местного самоуправления.

Ryabets E.A. Administrative and legal protection of waters: modern problems and ways to overcome them

The article analyzes the concept of the subject of administrative law and administrative and legal protection of water. Given author's definitions of these concepts. Identified legal problems of the legal and administrative protection of waters and provided in the conclusions suggested remedies .

Keywords: administrative law, object, protection, water, legal protection, public administration, local self-government.

Стаття надійшла до редакції 27.11.2013.