

ABSTRACT

Vaycheslav Kovalenko. Role of the Constitutional Court of Ukraine and its decisions in administrative procedure. The article deals with review of the role of the Constitutional Court of Ukraine and its decisions in the administrative process.

The article determines that administrative process as a specialized type of judicial activity became that constitutionally and legislatively enshrined mechanism, which increased the opportunities for a person to exercise the right to judicial protection from unlawful decisions, actions or inaction of subjects of powers. Also, the author of the article notes the existing procedural connection between the administrative courts and the Constitutional Court of Ukraine.

The key areas of the Constitutional Court of Ukraine's influence on the practice of administrative courts are ensuring human rights, the foundations of the democratic system and the proper organization of public authority.

In the article the new institute of constitutional complaint is investigated, the concepts of constitutional complaint, the subject of the right to a constitutional complaint are considered, as well as analyzes the problems of the new institute, which require improvement. Also, the author of the article notes that for full restoration of the violated human rights, the Ukrainian legislator has introduced not only the mechanism of constitutional complaint (constitutional jurisdiction), but also the review of court decisions on exceptional circumstances (general jurisdiction) to restore the rights of persons who won the process, which was initiated by the constitutional complaint.

As a result, it is determined that the impact of the acts of the Constitutional Court of Ukraine on the practice of administrative courts is that they become a methodological basis for understanding the constitutional framework used by administrative courts during administrative proceedings.

Keywords: *Constitutional Court of Ukraine, court decision, administrative courts, Constitution of Ukraine, constitutional complaint.*

УДК 349.6:504.4

DOI: 10.31733/2078-3566-2021-4-203-208



Дмитро БУЦЬКИХ[©]

аспірант

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

**МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ
В МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ВОД
ТА ВІДТВОРЕННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ**

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано сутність та значення публічного контролю за додержанням законодавства у сфері забезпечення охорони вод та відтворення водних ресурсів та його роль у реалізації державної екологічної політики.

Окреслено характерні риси публічного контролю в механізмі адміністративно-правового забезпечення охорони вод та відтворення водних ресурсів, який являє 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.

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

Постановка проблеми. 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)

© Д. Буцьких, 2021

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8597-057X>

k_appad@dduvs.in.ua

(далі – Директива 2010/75/ЄС), упровадження якої є зобов'язанням України в межах Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони. У даному випадку йдеться про зменшення, запобігання та контроль скидів стічних вод із концентраціями забруднюючих речовин та контроль за операціями 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.

Недостатній рівень здійснення контролю з боку держави за виконанням умов документів дозвільного характеру в питаннях охорони навколишнього природного середовища та неієвий механізм забезпечення дотримання виконання вимог законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища не заохочують суб'єктів господарювання до збільшення інвестицій у природоохоронні заходи. У свою чергу така ситуація негативно позначається й на ефективності водоохоронних заходів, провідне місце серед яких посідає контроль.

Аналіз публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми. Важливі аспекти забезпечення реалізації екологічної функції держави досліджувалися багатьма відомими правниками. Не є фрагментарними і вітчизняні наукові дослідження адміністративно-правового забезпечення організації державного управління і контролю у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і в цьому аспекті слід віддати належне дисертаційним роботам Л. Коваленко «Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища», О. Лазор «Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні», Т. Григор'євої «Правове регулювання використання й охорони водних живих ресурсів», О. Черноус «Правове регулювання використання та охорони природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України», В. Присяжного «Кримінальна відповідальність за забруднення, засмічення та виснаження водних об'єктів», Н. Локтевої «Правове регулювання комплексного використання водних ресурсів дніпровського басейну», М. Гаврильціва «Адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави», О. Улютіної «Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування», Д. Лазаренко «Адміністративно-правова регулювання використання природних ресурсів», М. Шиленка «Адміністративно-правова охорона природних ресурсів», Л. Гбур «Адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів України» та інших вчених. Попри те що останні, хоча і мають важливе теоретико-прикладне значення для розвитку науки адміністративного права, однак проблему підвищення ефективності публічного контролю в питаннях адміністративно-правового забезпечення охорони вод та відтворення водних ресурсів в Україні в цілому не вирішують.

Метою статті є з'ясування на основі аналізу чинного законодавства наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, місця та ролі публічного контролю в механізмі адміністративно-правового забезпечення охорони вод та відтворення водних ресурсів, а також виробленні шляхів підвищення ефективності його застосування.

Виклад основного матеріалу. Основні негативні наслідки антропогенного впливу на стан водних об'єктів полягають у забрудненні, засміченні та їх вичерпанні. Забруднення водних ресурсів країни відбувається внаслідок скидання або за допомогою іншого способу до водних об'єктів шкідливих речовин, що 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 потрапляння іншим способом до водних об'єктів предметів, що 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. До річок та водоймів України щороку потрапляють понад 4 млрд. куб. метрів шкідливих речовин та предметів. Близько 90 % забруднених вод припадають на промислово розвинені регіони: Дніпропетровську, Донецьку, Запорізьку, Одеську, Луганську, Херсонську, Миколаївську області та м. Київ. Унаслідок того, що понад 70 тис. малих річок України вкрай занедбані, надмірно виснажені та забруднені,

більшість із них фактично перетворилась на стічні канали. Робота з ліквідації такого стану проводиться надто повільно та неефективно. Така ситуація зайвий раз переконує в необхідності вживання рішучих контрольно-наглядових заходів щодо забезпечення водних ресурсів від забруднення та нераціонального використання. Важлива роль у цьому питанні також належить превентивним контрольным заходам.

У радянській юридичній літературі контроль визначався як засіб забезпечення законності в державному управлінні, невід'ємна частина управління і функція державних органів (представницьких органів влади – за апаратом управління, вищих органів – за діяльністю нижчих, надвідомчих органів – в межах своєї сфери діяльності), стадія управлінського циклу і форма зворотнього зв'язку в управлінні. Така різниця у визначенні державного контролю не є суперечливою та взаємозамінною його властивостей.

Контроль є сукупність норм, інституцій і відносин, спрямованих на забезпечення поведінки людей відповідно до інтересів певної соціальної групи, класів чи суспільства в цілому. Основа соціального контролю – це система цінностей у сферах моралі, права, релігії, естетики, що віддзеркалюють інтереси певної соціальної спільноти [1, 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 [2, с. 261].

На думку багатьох українських вчених, сутність контролю полягає в перевірці відповідності дій установленим правилам, нормам, стандартам, в отриманні інформації щодо процесів, які відбуваються в суспільстві, та сприянні подальшому його розвитку [3, с. 29; 4, с. 43]. Разом із тим, Т. Коломоєць визначає контроль як діяльність відповідних органів, що в 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 [5, с. 123]. Таке поняття є доволі звуженим, хоча по суті розкриває зміст цього важливого для водоохоронної діяльності адміністративно-правового заходу.

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 є діяльністю 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 таким, що не відображає сутності контролю використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів. У зв'язку з 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 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».

Окрім 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.

Водночас 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 недовірливий 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», є громадський контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Однією з форм громадського контролю у цій сфері є контроль, що здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля. Фактично функцію останніх було зведено до епізодичної участі в 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.

Слід зазначити, що законодавством 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 має шкідливий вплив на стан водних ресурсів. Зміст виробничого контролю полягає в тому, що кожне підприємство – забруднювач у регіоні має самостійно здійснювати контроль за своїми викидами (скидами) і природокористуванням і вчасно подавати відповідні звіти до органів регіонального екологічного контролю. Матеріали таких звітів мають містити точну інформацію щодо технічних характеристик джерел забруднення повітря, технології виробництва, часу роботи, середніх і максимальних норм викидів забруднюючих речовин, устаткування, що застосовується для скорочення викидів. Випадки подання звітів мають бути чітко закріплені в законодавстві. Настільки ж чітко мають бути визначені обсяг і строки поданої інформації. Потрібно 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 та формування економіки, що ґрунтується на різноманітності форм власності, реалізація принципу «забруднювач платить», що виражається в перенесенні тягаря вирішення екологічних проблем на суб'єкт господарювання, цей вид управління починає переважати [6].

Тому для законодавчого унормування питань виробничого екологічного контролю у досліджуваній сфері логічним здається доповнити Водний кодекс України *статтею 19-1 «Виробничий контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів»* такого 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, що 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 та 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, а також у дотриманні встановленого законодавством порядку регулювання правових відносин із метою забезпечення збереження науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення та галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим для стану вод діям та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

Висновки. Таким чином, сукупність наявних у законодавстві адміністративно-правових засобів не забезпечує ефективного здійснення публічного контролю за дотриманням вимог і положень водного законодавства та раціональним використанням водних ресурсів, у зв'язку з чим виникають такі проблеми як: дублювання повноважень 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.

На нашу думку, виникла реальна необхідність прийняття *Положення про публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів*, у 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, безперечно, дозволить підвищити ефективність зазначеного виду екологічного контролю та одночасно спростити взаємодію між відповідними контролюючими суб'єктами.

У цьому Положенні мають міститися імперативні норми, що регламентуватимуть порядок проведення та здійснення державного, виробничого і громадського контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів. Прийняття Положення про публічний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів сприятиме:

- збереженню сприятливого навколишнього середовища за рахунок запобігання та 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.

Список використаних джерел

1. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посібник. Луцьк: Ред.-вид. відділ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
2. Яковенко О. О. Зміст та завдання контролю в сфері прав споживачів у системі функцій органів державного управління. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Вип. 53. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 260-265.
3. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наук. думка, 2004. 304 с.
4. Кичиліук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. аграр. ун-т. Київ, 2007. 232 с.
5. Адміністративне право України : підруч. ; за заг. ред. Т. О. Коломосьць. Київ : Істина, 2010. 480 с.
6. Екологічне законодавство та законодавча система охорони довкілля. URL : <https://ru.osvita.ua/vnz/reports/law/9753/>.

Надійшла до редакції 06.12.2021

References

1. Malynovs'kyi, V. Ya. (2000). *Derzhavne upravlinnya* [Public administration] : navch. posibnyk. Luts'k: Red.-vyd. viddil «Vezha» Volyn. derzh. un-tu im. Lesi Ukrayinky, 558 p. [in Ukr.].
2. Yakovenko, O. O. (2011). *Zmist ta zavdannya kontrolyu v sferi prav spozhyvachiv u systemi funktsiy orhaniv derzhavnoho upravlinnya* [Content and tasks of control in the field of consumer rights in the system of public administration functions]. *Derzhava i pravo. Yurydychni i politychni nauky*, issue 53. Kyiv : In-t derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho NAN Ukrayiny, pp. 260-265. [in Ukr.].
3. Andriyko, O. F. (2004). *Derzhavnyy kontrol' v Ukrayini: orhanizatsiyno-pravovi zasady* [State control in Ukraine: organizational and legal principles]. Kyiv : Nauk. dumka, 304 p. [in Ukr.].
4. Kychylyuk, T. S. (2007). *Derzhavnyy kontrol' za vykorystanniam ta okhoronoyu zemel' sil's'kohospodars'koho pryznachennya* [State control over the use and protection of agricultural land] : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Nats. ahrar. un-t. Kyiv, 232 p. [in Ukr.].
5. *Administratyvne pravo Ukrayiny* [Administrative law of Ukraine] : pidruch. ; za zah. red. T. O. Kolomoyets'. Kyiv : Istyna, 2010. 480 p. [in Ukr.].
6. *Ekolohichne zakonodavstvo ta zakonodavcha systema okhorony dovkillya* [Environmental legislation and legislative system of environmental protection]. URL : <https://ru.osvita.ua/vnz/reports/law/9753/>. [in Ukr.].

ABSTRACT

Dmytro Butskych. Place and role of public control in the mechanism of administrative and legal support of water protection and water resources reproduction. The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, clarifies the essence and significance of public control over compliance with legislation in the field of water protection and reproduction of water resources and its role in state environmental policy.

The characteristic features of public control in the mechanism of administrative and legal support of water protection and reproduction of water resources, which is the activity of authorized bodies of state power, local government and individual civil society institutions to verify compliance with environmental laws, rules and standards of water legislation.

It has been found that the subject of public control over the use and protection of water and reproduction of water resources is the activities of controlled entities for the actual implementation of water legislation, regulations, instructions, rules, regulations and standards for water protection, as well as quantitative and qualitative results. activities, the expediency of choosing the means and methods of fulfilling their water protection responsibilities.

The task of public control over the use and protection of water and reproduction of water resources, which is to ensure compliance by all legal entities and individuals with the requirements of water legislation, is compliance with legal regulations to ensure conservation, scientifically sound, rational use of water for the population and sectors of the economy, 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 water bodies, as well as protection of the rights of enterprises, institutions, organizations and citizens to water use.

The destructive factors that hinder the effective implementation of public control over compliance with water legislation and rational use of water resources have been identified, and a set of measures has been proposed to improve it.

Keywords: protection, administrative and legal protection, water, water resources, water fund, environment, administrative and legal means, public control.