

ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Гарсія Е. Ф.

У статті розглянуто поняття забруднення навколишнього природного середовища, визначено різні погляди науковців на етапи формування природоохоронної нормативно-правової бази, запропоновано власну систему розгляду етапів, проаналізовано «новий період» як сучасний етап, розглянуто класифікацію водних правопорушень і наведено власну, виявлено недоліки, що стоять на шляху подальшого розвитку законодавства в цій сфері, і визначено можливі заходи щодо їх подолання.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, забруднення навколишнього природного середовища, етапи формування природоохоронної нормативно-правової бази, водні ресурси, водні правопорушення, адміністративна відповідальність.

В статье рассмотрено понятие загрязнения окружающей природной среды, определены различные взгляды ученых на этапы формирования природоохранной нормативно-правовой базы, предложена собственная система рассмотрения этапов, проанализирован «новый период» как современный этап, рассмотрена классификация водных правонарушений и приведена собственная, выявлены недостатки, стоящие на пути дальнейшего развития законодательства в этой сфере, и определены возможные меры их преодоления.

Ключевые слова: окружающая природная среда, загрязнение окружающей природной среды, этапы формирования природоохранной нормативно-правовой базы, водные ресурсы, водные правонарушения, административная ответственность.

The article deals with the notion of pollution of the natural environment, defined the different views of scientists on the stages of formation of environmental regulatory framework, proposed an own system for reviewing the stages, analyzed the “new period” as the last stage, considered the classification of water offenses and provided their own, identified shortcomings, standing on the way of further development of legislation in this area and identified possible measures to overcome them.

Key words: the natural environment, pollution of the environment, stages of formation of the environmental regulatory framework, water resources, water violations, administrative responsibility.

Вступ. Питання про якість життєво важливого середовища життєдіяльності людини має свою історичну основу. Екологічні потреби людини існували з давніх часів, так само як і потреби в їжі, одязі, житті тощо. Це питання висвітлював О. Заржицький, на думку якого ставлення суспільства до екологічних питань протягом часу було різним, що вплинуло на специфіку формування екологічного права загалом і, зокрема, права на безпечне навколишнє середовище [1, с. 86].

Актуальність дослідження зумовлена тим, що прийняття ефективного законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища в нашій країні є неодмінною умовою євроінтеграції.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових праць учених і законодавства, яке діяло на теренах України в різні історичні періоди, визначити етапи формування природоохоронної нормативно-правової бази та детально розглянути період з 1991 р. по сьогоднішній, так званий «новий період», з'ясувати недоліки чинного законодавства і шляхи їх вирішення.

Ступінь дослідження проблеми. Наукові дослідження в галузі формування природоохоронної нормативно-правової бази достатньо не проводилися. Серед вітчизняних дослідників варто зазначити таких, як О. Барчук, Л. Бондар, Т. Волкова, О. Заржицький, В. Курзова, Г. Маленко, А. Ткач та ін. За основу аналізу взято наукові дослідження й законодавство України.

Постановка проблеми. Антропогенне й техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні в кілька разів перевищує відповідні показники в розвинутих країнах світу. Тривалість життя в Україні становить у середньому близько 66 років (у Швеції – 80, у Польщі – 74). Значною мірою це зумовлено забрудненням навколишнього природного середовища внаслідок провадження виробничої діяльності підприємствами гірничодобувної, металургійної, хімічної промисловості й паливно-енергетичного комплексу [2].

Виклад основного матеріалу. Забруднення навколишнього природного середовища – це зміни властивостей середовища, що відбуваються в результаті природних або штучних процесів і призводять до погіршення функцій середовища стосовно будь-якого біологічного або технологічного об'єкта. Використовуючи різні елементи навколишнього середовища у своїй діяльності, людина змінює їх якість, що найчастіше виявляється в несприятливій формі забруднення [3, с. 162].

Виділяють різні етапи формування природоохоронної нормативно-правової бази. Досить вдалою вважається періодизація, здійснена Л. Бондар і В. Курзовою, які пропонують такі етапи:

- 1) давньоукраїнський: право Київської Русі;
- 2) литовська доба;
- 3) право Запорізьких козаків;
- 4) право Гетьманщини;
- 5) право УНР;
- 6) право УРСР;
- 7) сучасний період [4, с. 202-203].

Виходячи з того, що сила і значення джерел права, що діяли на території України, постійно змінювались, вважається, що їх краще класифікувати за походженням:

- 1) звичаєве право;
- 2) польсько-литовське законодавство;
- 3) законодавчі акти автономної влади України;
- 4) царське законодавство й судова практика;
- 5) нормативні акти церковного права;
- 6) джерела права Східної Галичини, Північної Буковини й Закарпаття [5, с. 40].

Аналіз наукових і законодавчих джерел дав змогу дійти висновку, що природоохоронної нормативно-правової бази в сучасному розумінні не існувало. Історія формування природоохоронної нормативно-правової бази являє собою тривалий процес. На першому етапі історії відзначалася поява окремих звичаїв і традицій, потім певних заборон, а далі все це призвело до появи перших правових норм. З плином часу ці правові норми сприяли поступовому формуванню сучасної природоохоронної нормативно-правової бази.

На нашу думку, розвиток природоохоронної нормативно-правової бази доцільно розглядати ґрунтуючись на історичну ретроспективу, виходячи з цього, пропонуємо власну систему розгляду етапів її формування, а саме:

- з епохи неоліту;
- з виникнення Скіфської держави;
- з права Київської Русі;
- за часів литовсько-руської доби;
- за часів козацько-гетьманської доби;
- за часів перебування території сучасної України в складі Російської імперії/Австрійської імперії;
- з 17-19-х рр. ХХ ст.;
- з 20-40-х рр. ХХ ст.;
- із середини 40 – кінця 50-х рр. ХХ ст.;
- з 1957-1963 рр.;
- із середини 1980-х рр. – 1990 р.;
- «новий період» – від 1991 р. по сьогодні.

Виділяючи етапи формування природоохоронної нормативно-правової бази, більшість учених зупиняється на 1990 р., виходячи із цього, пропонуємо розглянути період із 1991 р. по сьогодні, так званий «новий період».

«Новий період» починається з прийняття Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. [6] і низки інших нормативно-правових актів, а саме: Закону України «Про природно-заповідний фонд України» 1992 р. [7], Положення «Про Червону книгу України» 1992 р. [8] (із 2002 р. Закон України «Про Червону книгу України» [9]), Закону України «Про тваринний світ» 1993 р. [10], Кодексу України про надра 1994 р. [11], Водного кодексу України 1995 р. [12], Закону України «Про екологічну експертизу» 1995 р. [13], Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» 1995 р. [14], Кодексу торговельного мореплавства України 1995 р. [15], Конституції України 1996 р. [16], Закону України «Про рослинний світ» 1999 р. [17], Положення «Про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» 2003 р. [18], Положення «Про порядок надання екологічної інформації» 2003 р. [19], Закону України «Про екологічну мережу України» 2004 р. [20], Закону України «Про Основні засади (Стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» 2010 р. [1], Закону України «Про морські порти України» 2012 р. [21], Угоди «Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» 2014 р. [22].

«Новий період» також пов'язаний із дотриманням Україною вимог міжнародних конвенцій. Заборона забруднення морського середовища сформульована в таких конвенціях: Конвенції ООН з морського права 1982 р., Конвенції із запобігання забрудненню моря

скиданнями відходів і інших матеріалів 1972 р., Міжнародній конвенції із запобігання забрудненню з суден 1973 р., зміненої Протоколом до неї 1978 р. (далі – МАРПОЛ-73/78), Конвенції про захист Чорного моря від забруднення 1992 р. Конвенції щодо заборони забруднення морського середовища є основою міжнародного співробітництва в цьому питанні.

Варто зазначити, що основним нормативно-правовим актом, що визначає адміністративну відповідальність за порушення водного законодавства України, є Кодекс України про адміністративні правопорушення [23]. Він передбачає відповідальність у цій сфері, де об'єктом посягання є охорона й використання вод. Водні правопорушення прийнято поділяти за групами. На наш погляд, досить вдалою є класифікація Л. Мелеха [24, с. 77-78], а саме:

- порушення права власності на водні об'єкти, водні ресурси;
- порушення права користування водними ресурсами;
- порушення правил охорони вод.

На нашу думку, буде доцільним водні правопорушення поділити виходячи з назви глави, в якій знаходиться стаття:

- водні правопорушення, що посягають на власність;
- водні правопорушення у сфері охорони, використання водних ресурсів, охорони культурної спадщини;
- водні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління.

Починаючи детальний розгляд «нового періоду», треба зазначити особливу роль Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. Зважаючи на те що водні ресурси є складником природних ресурсів, можна вважати, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р. – один із перших законів стосовно охорони та забезпечення екологічної безпеки водних ресурсів.

Виділення ділянок водного простору як об'єктів природно-заповідного фонду, які мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну й іншу цінність, закріплено в Законі України «Про природно-заповідний фонд України» 1992 р.

Охорону водних живих ресурсів, водних біоресурсів, а саме тварин і рослин, які перебувають у межах територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, передбачає Червона книга України.

На нашу думку, водні живі ресурси, водні біоресурси повинні належать до водних ресурсів, хоча чинне законодавство України зараховує до останніх тільки обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території.

Регулювання відносин у галузі охорони, використання й відтворення тваринного світу, об'єкти якого перебувають у воді, постійно чи тимчасово населяють територію України або належать до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, закріпив Закон України «Про тваринний світ» 1993 р.

Як нам видається, охорона тваринного світу, об'єкти якого перебувають у воді (водні живі ресурси чи водні біоресурси), повинна здійснюватися в сукупності з охороною водних ресурсів загалом. Зазначимо, що водні живі ресурси, водні біоресурси повинні належати

до водних ресурсів (обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території), як складова частина цих ресурсів.

Виходячи з вищенаведеного, пропонуємо доповнити статтю 1 «Визначення основних термінів» Водного кодексу України терміном «водні ресурси – обсяги поверхневих, підземних і морських вод і їх водні живі ресурси (водні біоресурси)».

Розглянемо Кодекс України про надра 1994 р. Виходячи з того, що до його завдань входить гарантування під час користування надрами безпеки навколишнього природного середовища та визначення, що «надра – це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння» [11], можна зробити висновок, що Кодекс України про надра гарантує й безпеку водних ресурсів. Зауважимо, підземні води належать до переліку об'єктів, які охороняються Кодексом України про надра, що сприяло в майбутньому зарахуванню останніх до відання Державної служби геології та надр України (далі – Держгеонадра), незважаючи на існування Водного кодексу України та Державного агентства водних ресурсів України (далі – Держводагентство). Це призвело до дублювання функцій, і сьогодні ще не змінено.

Водний кодекс України 1995 р. – це один із основних нормативно-правових актів у сфері водних ресурсів з регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження, науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення й галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод і ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

Проаналізувавши Закон України «Про екологічну експертизу» 1995 р., можемо дійти висновку, що це закон, який не тільки дає можливість закріпити охорону водних ресурсів як «формальність», а й передбачає необхідну процедуру, методи і способи виявлення порушень. Можна також додати, що він є одним із основних законів України для встановлення адміністративної відповідальності за порушення водного законодавства України поряд із Кодексом про адміністративні правопорушення.

На запобігання забрудненню морського середовища, пов'язаному з діяльністю у виключній (морській) економічній зоні, яке здійснюється відповідно до законодавства України й міжнародних договорів України, спрямовано Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України» 1995 р. Згідно зі ст. 21, фізичні особи несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність, установлену законодавчими актами України. Юридичні особи за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України несуть відповідальність, установлену статтями 22-26 цього Закону.

Зважаючи на те що основним нормативно-правовим актом, що визначає адміністративну відповідальність за порушення водного законодавства України, є Кодекс України про адміністративні правопорушення, який передбачає відповідальність у сфері, де об'єктом посягання є охорона й використання вод, на наш погляд,

більш доцільно закріпити відповідальність фізичних і юридичних осіб тільки в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Кодифікація законодавства передбачає змістовну переробку, узгодження й об'єднання певної групи правових норм, пов'язаних спільним предметом правового регулювання, в єдиному нормативному акті, а натепер ми маємо роздробленість відповідальності за забруднення в різних нормативно-правових актах України.

Кодекс торговельного мореплавства України 1995 р. передбачає відповідальність власника судна за забруднення. Власник судна відповідає за шкоду від забруднення. Шкода від забруднення – це шкода, заподіяна за межами судна забруднюючими речовинами морському середовищу, узбережжю або будь-яким іншим об'єктам (суднам, рибпромисловим знаряддям тощо). Вона включає також вартість розумних заходів, ужитих будь-якою особою після події, що могла спричинити або спричинила витік чи скид забруднюючих речовин, для відвернення або зменшення шкоди від забруднення, а також збитки, заподіяні внаслідок ужиття таких заходів.

Конституція України 1996 р. гарантує екологічну безпеку й підтримання екологічної рівноваги на території України. Гарантія екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України в Основному Законі має велике значення для охорони водних ресурсів.

Сферу охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу в межах внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, поверхневих вод (озер, водосховищ, річок, каналів), що розташовані й використовуються на території більше ніж однієї області, а також їх приток усіх порядків, їх належність до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення регулює Закон України «Про рослинний світ» 1999 р.

Відносини щодо реалізації права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля регулює Положення «Про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» 2003 р. Залучення громадськості додатково сприяє забезпеченню екологічної безпеки. Незважаючи на діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, громадськість, роблячи незалежні експертизи, може навести додаткові докази порушень чи їх відсутності, а реалізація права громадськості на участь у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля є позитивним кроком до створення демократичної правової держави, побудови громадянського суспільства.

Положення «Про порядок надання екологічної інформації» 2003 р. визначає правові та організаційні засади забезпечення порядку надання та оприлюднення екологічної інформації. Це Положення має безпосередній стосунок до Положення «Про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля». Отримуючи інформацію про поганий стан водних ресурсів або факти порушення, громадськість зможе швидше реагувати й приймати відповідні заходи.

Закон України «Про екологічну мережу України» 2004 р. регулює суспільні відносини у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екомережі як однієї з найважливіших

передумов забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку України, охорони навколишнього природного середовища.

Цей Закон об'єднав води, які належать до природно-заповідного фонду, і води, які використовуються в господарській діяльності, в одну «велику» групу – екомережу.

Закон України «Про Основні засади (Стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» 2010 р. є сьогодні основним нормативно-правовим актом, який передбачає зміни державної екологічної політики у сфері водних ресурсів, зазначає недоліки та шляхи їх ліквідації на великий проміжок часу. Основна ідея – перехід до інтегрованого управління водними ресурсами.

Звернемо увагу на те, що Закон України «Про морські порти України» 2012 р. в п. 3 ст. 19 указує, що виключно державними підприємствами, установами й організаціями надаються послуги з:

- 1) регулювання руху суден;
- 2) забезпечення проведення аварійно-рятувальних робіт;
- 3) навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства;
- 4) картографічного забезпечення мореплавства;
- 5) забезпечення запобігання й ліквідації розливу забруднюючих речовин.

На нашу думку, є недоцільним, що ліквідація розливу забруднюючих речовин покладається лише на державні підприємства. Правильно буде залучити також приватні підприємства, це сприяє швидкому виконанню роботи із залученням новітніх технологій.

Угода «Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» 2014 р. – ще один важливий крок в охороні водних ресурсів. Однією з умов євроінтеграції є приведення екологічного законодавства України у відповідність до європейського. Необхідно також відзначити, що стану води в Європі відводиться багато уваги.

Висновки. У результаті проведеного аналізу встановлено, що природоохоронна нормативно-правова база України формувалася протягом тривалого часу й усе ще підлягає змінам. Виділяючи етапи формування природоохоронної нормативно-правової бази, більшість учених зупиняється на 1990 р., не приділяючи уваги теперішньому часу. Однак саме «новий період» потребує детального розгляду, без якого неможливо побачити динаміку змін.

Звертаємо увагу на те, що в різних нормативно-правових актах існує невідповідність між понятійно-категоріальним апаратом чи наявне дублювання функцій. Серед шляхів вирішення цього недоліку – пропозиція доповнити статтю 1 «Визначення основних термінів» Водного кодексу України терміном «водні ресурси – обсяги поверхневих, підземних і морських вод та їх водні живі ресурси (водні біоресурси)» тощо.

Зазначимо, що адміністративна відповідальність за порушення водного законодавства України передбачена не лише Кодексом України про адміністративні правопорушення, а й іншими нормативно-правовими актами. Також існує велика кількість норм, які передбачають охорону водних ресурсів, але більшість норм передбачає відповідальність тільки за забруднення й

засмічення територіальних і внутрішніх морських вод. Доцільно встановити не тільки норми, які передбачають охорону водних ресурсів, а й норми, які передбачають відповідальність за забруднення поверхневих, підземних вод. Крім того, варто встановити відповідальність за загибель водних живих ресурсів (водних біоресурсів).

На наш погляд, додатково до контролю з боку центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування доцільно використовувати допомогу громадськості в галузі використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів.

Отже, можемо зробити висновок про нагальну необхідність реформування природоохоронної нормативно-правової бази України для відповідності її європейським стандартам, що сприятиме покращенню рівня життя населення.

Література

1. Заржицький О.С. Генеза нормативно-правового забезпечення екологічної політики України. Досвід і проблеми вдосконалення екологічного законодавства: матеріали Міжнародного круглого столу, присвяченого 15-річчю початку підготовки фахівців у галузі правознавства в НГУ, 14 грудня 2012 р., м. Дніпропетровськ. Дніпропетровськ, 2012. С. 86-98.
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
3. Барчук О.В., Савчук Л.А. Правове регулювання охорони земель України від забруднення небезпечними речовинами. Порівняльне аналітичне право. 2016. № 1. С. 161-163.
4. Маленко Г.Ю. Еволюція нормативно-правової бази в галузі забезпечення екологічної безпеки в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2014. № 1. С. 201-208.
5. Волкова Т.І. Витоки та генеза кримінально-правової охорони рибних, звіриних або інших водних добувних ресурсів. Юридична наука. 2013. № 10. С. 38-49.
6. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
7. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.
8. Про Червону книгу України: Положення України від 29.10.1992. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2750-12>.
9. Про Червону книгу України: Закон України від 07.02.2002. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3055-14>.
10. Про тваринний світ: Закон України від 03.03.1993. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3041-12>.
11. Кодекс України про надра від 27.07.1994. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80>.
12. Водний кодекс України від 06.06.1995. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.
13. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>.
14. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.1995. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/162/95-%D0%B2%D1%80>.
15. Кодекс торговельного мореплавства України від 23.05.1995. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/176/95-%D0%B2%D1%80>.

16. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

17. Про рослинний світ: Закон України від 09.04.1999. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/591-14>.

18. Про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Положення України від 18.12.2003. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04>.

19. Про порядок надання екологічної інформації: Положення України від 18.12.2003. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0156-04>.

20. Про екологічну мережу України: Закон України від 24.06.2004. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1864-15>.

21. Про морські порти України: Закон України від 17.05.2012. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4709-17>.

22. Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27.06.2014. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

23. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

24. Мелех Л.В. Юридична відповідальність за порушення водного законодавства як різновид гарантії законності. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 73-84.

*Гарсія Е. Ф.,
аспірант докторантури та аспірантури
Одеського державного університету
внутрішніх справ*