

**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ  
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

**МІЩАНЮК СЕРГІЙ МИКОЛАЙОВИЧ**

УДК 342.951:351.82

**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА СПЕЦІАЛЬНИМ  
ВОДОКОРИСТУВАННЯМ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Київ – 2015**

Дисертацією є рукопис  
Робота виконана у Національному університеті біоресурсів і природокористування України Кабінету Міністрів України

**Науковий керівник** доктор юридичних наук, професор  
**Курило Володимир Іванович**,  
Національний університет біоресурсів і природокористування України,  
проректор з навчально-наукової роботи, правових та соціальних питань

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, доцент  
**Баклан Олег Володимирович**,  
Київський національний лінгвістичний університет, професор кафедри права

кандидат юридичних наук  
**Кичилюк Тетяна Станіславівна**,  
Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки,  
старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін

Захист відбудеться «31» березня 2015 р. о 12<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Генерала Родімцева, 19, навчальний корпус № 1, кімната 97

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розісланий «\_\_» лютого 2015 р.

**Учений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**О. Ю. Піддубний**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Сучасний стан, у якому перебуває водний фонд України, можна узагальнено охарактеризувати як складний. Недосконалість механізмів державного управління і контролю є одним із чинників, які призводять до численних порушень вимог природоохоронного законодавства, а відтак погіршення якісних та кількісних характеристик води для питного і господарського споживання.

Варто врахувати, що лівова частка антропогенного навантаження водних ресурсів припадає на спеціальне водокористування для потреб промисловості, сільського господарства та централізованого водопостачання. Зокрема, за даними Державної служби статистики України останні три роки (2011-2013) на виробничі потреби споживається в середньому 55% (5,5-5,7 млрд м<sup>3</sup>) усїєї використаної води, на побутово-питні – 18% (1,9 млрд м<sup>3</sup>), зрошення – 16% (1,6-1,8 млрд м<sup>3</sup>), ставково-рибне господарство – 8% (0,9-1 млрд м<sup>3</sup>), на сільськогосподарське водопостачання та інші потреби – 3% (0,2 млрд м<sup>3</sup>). Водночас втрати під час транспортування за цей період тримаються на рівні 15-16% від усїєї кількості забраної води, а це ще додатково 2,2-2,3 млрд м<sup>3</sup>. Зазначені показники фокусують увагу саме на сфері спеціального водокористування як основної площини для пошуку проблем, пов'язаних з інтенсивним використанням водних ресурсів нашої країни.

Серед основних негативних чинників, які впливають на спеціальне водокористування, можна виділити такі: надмірне споживання та забруднення води суб'єктами господарювання, її самовільне використання, недотримання правил експлуатації водогосподарських споруд та багато інших порушень. Економічна вигода часто затьмарює екологічну свідомість, що перетворюється на проблеми водного господарства України в національних масштабах. Право має виступити на захисті державних інтересів у цьому протистоянні, оскільки акумулює у своєму арсеналі всі необхідні засоби – превентивні, регулятивні та охоронні. Поряд з екологічними, економічними та технічними інструментами, що можуть покращити ситуацію, правові важелі повинні стати як основою для їх упровадження, так і окремим елементом стабілізації системи.

Держава також не може залишатись осторонь зазначених проблем. Одну з ключових ролей відіграє оптимізація державного управління у цій сфері, й передусім контролю як його складової. Проте це потребує суттєвого наукового підґрунтя, що має базуватись на дослідженнях реалізації такого контролю у площині спеціального водокористування. На арені засобів управління він покликаний стати головним арбітром між економічними та екологічними інтересами, що в зазначених умовах додає дисертаційному дослідженню актуальності.

Теоретичним проблемам державного контролю приділено чимало уваги в юридичній науці. Варто відмітити роботи таких учених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. А. Банчук, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. Г. Горшеньов, І. К. Залюбовська, В. І. Курило, О. Ю. Піддубний, М. С. Студенікіна, І. Б. Шахов, В. С. Шестак та інші. Окремі аспекти

державного контролю в межах природо- та водокористування розглядалися у працях В. О. Джуган, Т. С. Кичилук, В. М. Комарницького, С. І. Хом'яченко, І. Є. Чумаченко, Ю. С. Шемшученка та інших. Для досягнення проміжних результатів дослідження використовувались наукові доробки О. В. Баклана, А. П. Гетьмана, В. М. Єрмоленка, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломонець, В. К. Колпакова, Н. Р. Коробецької, О. В. Кузьменко, Д. В. Лученка, О. О. Майданник, Р. С. Мельника, В. В. Пахомова, О. П. Світличного, В. К. Сівака, С. Г. Стеценка, М. А. Хвесика та інших.

Поряд з тим комплексне дослідження державного контролю за спеціальним водокористуванням з урахуванням особливостей його поширення на зазначену сферу досі не проведено. Запропонована дисертаційна робота має на меті усунути таку прогалину в юридичній науці.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження відповідає завданням, поставленим Законом України від 24 травня 2012 р. «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» (щодо вдосконалення системи державного управління водними ресурсами), а також постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 р. № 14–10 «Пріоритетні напрями розвитку правової науки в Україні на 2011–2015 роки» (стосовно правового забезпечення державного будівництва). Робота відповідає пріоритетним напрямкам наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України.

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є комплексний науково-практичний аналіз державного контролю у сфері спеціального водокористування з виділенням наявних проблем та шляхів їх вирішення.

Для досягнення зазначеної мети необхідно виконати такі *задачі*:

– визначити мету, завдання, загальні характеристики державного контролю у сфері спеціального водокористування, а також сформулювати його поняття на основі аналізу складових;

– розглянути принципи державного контролю за спеціальним водокористуванням з виділенням тих, які об'єктивізуються в зазначеній сфері (група спеціальних принципів);

– проаналізувати види, форми й методи державного контролю за спеціальним водокористуванням з огляду на їх зв'язок з практичною діяльністю;

– окреслити коло суб'єктів та учасників державного контролю за спеціальним водокористуванням, приділивши окрему увагу сучасному стану та недолікам системи органів, що його здійснюють;

– виділити об'єкти державного контролю у сфері спеціального водокористування;

– проаналізувати контрольне провадження як форму реалізації прав та обов'язків суб'єктів правовідносин щодо державного контролю за спеціальним водокористуванням;

– визначити особливості застосування заходів адміністративного впливу у сфері державного контролю за спеціальним водокористуванням та сформулювати їх поняття;

– розглянути інститут адміністративної відповідальності в межах державного контролю за спеціальним водокористуванням, окреслити проблеми та шляхи оптимізації зазначеного інституту.

*Об'єктом дисертаційного дослідження* є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення державного контролю за спеціальним водокористуванням.

*Предметом дисертаційного дослідження* є правові механізми реалізації державного контролю у сфері спеціального водокористування.

**Методи дослідження.** У процесі роботи над дисертацією було використано сукупність філософських, загальнонаукових і спеціальних методів: *діалектичний* – дав змогу розглянути стан і розвиток правового регулювання різних аспектів державного контролю, кількісно-якісні зміни в механізмі його реалізації (в контексті адміністративної реформи), боротьбу та єдність публічних і приватних інтересів у сфері спеціального водокористування; поєднання радянських і сучасних наукових підходів до поняття, принципів державного контролю; *аналіз, синтез* супроводжували весь процес роботи над дисертацією, при поділі широкого кола правових явищ на складові та у зворотному напрямі; *формально-логічний* – у формулюванні наукових понять, положень і висновків; *структурно-функціональний* – при дослідженні контрольного провадження, системи контрольних органів; *статистичний* – для встановлення кількісних показників адміністративних правопорушень і заходів реагування на них у сфері спеціального водокористування; *формально-юридичний* – у процесі вивчення змісту численних нормативно-правових актів; *історико-правовий* – застосований для ретроспективного аналізу правового регулювання адміністративних процедур та повноважень контролюючих суб'єктів; *правового моделювання* – використовувався під час пошуку оптимальних схем організації державного контролю (у т. ч. етапів і стадій контрольного провадження) та застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері спеціального водокористування; *порівняльно-правовий* – залучений під час зіставлення поняття і змісту спеціального водокористування в законодавстві Російської Федерації та України, а також системи адміністративних санкцій західноєвропейського і східноєвропейського зразків.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших у науці адміністративного права України комплексним дослідженням проблем державного контролю у сфері спеціального водокористування і виражена в теоретичних положеннях, висновках та практичних рекомендаціях.

Зокрема, *вперше*:

– сформульовано поняття державного контролю у сфері спеціального водокористування як діяльності уповноважених осіб, що здійснюється за чітко визначеними формою та стадіями для узгодження відносин у сфері

спеціального водокористування з вимогами чинного законодавства, досягнення соціально-економічних цілей раціонального використання водних ресурсів;

– сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регулює механізми реалізації заходів щодо зупинення, обмеження та припинення діяльності підконтрольних у сфері спеціального водокористування, зокрема зміни та доповнення до: 1) розділу VIII Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (закріплення вичерпного переліку підстав для застосування зазначених заходів та повноважень контролюючих у рамках їх проведення); 2) п. 8 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (уточнення повноважень однойменних органів з приводу внесення на розгляд контролюючих суб'єктів пропозицій із застосування цих заходів); 3) абз. 2 ч. 14 ст. 183<sup>6</sup> Кодексу адміністративного судочинства (встановлення права апеляційного оскарження рішення суду за результатами розгляду заяви про скасування зазначених заходів);

– запропоновано внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими передбачити поміж порушень правил водокористування (ст. 60) несвоєчасне подання звітності, встановленої для водокористувачів, чи подання її з порушенням правил заповнення, а також закріпити в ст. 239-1 повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства щодо притягнення до адміністративної відповідальності за вказані порушення;

*удосконалено:*

– систему принципів державного контролю у сфері спеціального водокористування завдяки формулюванню принципів водоцентризму, превентивності, локальної взаємодії, інтегрованості системи державного контролю (спеціальних принципів);

– поняття «заходи адміністративного впливу у сфері державного контролю за спеціальним водокористуванням», визначені як нормативно врегульована діяльність уповноважених органів влади в межах контрольного провадження, яка має на меті в добровільному чи примусовому порядку змінити поведінку (вплинути на діяльність) водокористувача через зобов'язання вчинити або утриматись від певних дій. Також проведено класифікацію цих заходів залежно від контрольного органу, згоди підконтрольного, завдань;

*набули подальшого розвитку:*

– пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання державного контролю, які у сфері спеціального водокористування повинні реалізуватись через зміни до глави 5 Водного кодексу України «Контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів», де запропоновано встановити вичерпний перелік контрольних органів, їхніх повноважень, форм здійснення контролю, а також порядок взаємодії при проведенні контрольних заходів та розподіл обов'язків між контролюючими суб'єктами відповідно до вимог басейнового принципу управління водними ресурсами;

– науковий підхід до визначення форм державного контролю з огляду на застосування у сфері спеціального водокористування, в контексті чого

запропоновано розділяти їх на функціональні, документальні, організаційні та реагування;

– положення про місце контрольного провадження в системі адміністративного процесу. Акцентується увага на тому, що юрисдикційні процедури можуть у тісному зв'язку з неюрисдикційними поєднуватись і реалізовуватись у контрольному провадженні, залежно від цього його можна відносити як до позитивних (неконфліктних), так і до юрисдикційних проваджень.

**Практичне значення одержаних результатів.** Викладені в роботі теоретичні та практичні висновки дають змогу внести конкретні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правових норм, якими регулюється державний контроль за спеціальним водокористуванням. Зокрема, під час розроблення проектів змін до чинного законодавства України: Кодексу України про адміністративні правопорушення, Водного кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про місцеві державні адміністрації», а також у роботі над проектом Адміністративно-процедурного кодексу. Головні тези роботи можуть бути використані:

- в навчальному процесі (вивчення курсу «Адміністративне право»);
- для розроблення програм спецкурсів адміністративно-правового та екологічного спрямування;
- у процесі підготовки навчальних посібників та методичних рекомендацій для викладання курсів підвищення кваліфікації державних природоохоронних прокурорів та інспекторів.

Результати дослідження впроваджено в роботу: Жашківської районної державної адміністрації Черкаської області (довідка про впровадження від 04.06.2014 р. № 383/03); юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України, кафедра адміністративного та фінансового права (акт впровадження від 07.10.2014 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Викладені в дисертаційній роботі і публікаціях узагальнення, висновки, пропозиції зроблено на підставі власних досліджень здобувача, які опираються на аналіз наукових джерел, законодавства та практики його застосування.

**Апробація результатів дисертації.** Результати дисертаційного дослідження обговорено на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Основні положення дисертації були предметом наукових доповідей на: Міжнародній науково-практичній конференції професорсько-викладацького складу, науковців, аспірантів і студентів «Пріоритети інноваційного розвитку АПВ України: досвід, можливості, технології» (м. Ніжин, 29-30 березня 2012 р.); Круглому столі «Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення» (м. Запоріжжя, 10 грудня 2013 р.); Международной научно-практической конференции «Юридическая наука и практика в условиях современных трансформационных процессов» (г. Симферополь, 21-22 февраля 2014 г.).

**Публікації.** Найважливіші положення, висновки і пропозиції дисертації викладені у восьми наукових працях, п'ять з яких опубліковано у фахових виданнях з юридичних наук (у т. ч. одна в зарубіжному виданні), та три тези доповідей науково-практичних конференцій.

**Структура та обсяг дисертації** зумовлені метою і завданнями наукового дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів (які містять вісім підрозділів та висновки в кінці кожного з них), висновків і списку використаних джерел (214 найменувань). Загальний обсяг дисертації становить 191 сторінку друкованого тексту, з них основний текст складає 166 сторінок, а список використаних джерел – 22 сторінки. Робота має три додатки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У розділі 1 «Теоретико-правова характеристика державного контролю за спеціальним водокористуванням» розглядаються основні засади та загальнотеоретичні аспекти здійснення державного контролю в сучасних умовах спеціального водокористування.

У підрозділі 1.1 «Поняття та загальна характеристика державного контролю за спеціальним водокористуванням» формулюється дефініція державного контролю у сфері спеціального водокористування та аналізуються його мета, завдання і призначення.

Здійснення державного контролю завжди характеризується підвищеним рівнем конфліктності інтересів контролюючого і підконтрольного, широким діапазоном можливих зловживань компетентних осіб через оперування «карними» повноваженнями, частим оскарженням дій таких осіб, функціональною обмеженістю контрольних органів рамками закону.

Формулювання поняття державного контролю у сфері спеціального водокористування проводиться із врахуванням радянського, вітчизняного та зарубіжного досвіду через синтез його складових. У цих рамках розглядаються легальні (порівняння законодавства України та Російської Федерації) і диференційовані наукові підходи до понять спеціального водокористування та власне державного контролю. Як результат запропоновано дефініцію державного контролю за спеціальним водокористуванням – це діяльність уповноважених осіб, що здійснюється за чітко визначеними формою та стадіями для узгодження відносин у сфері спеціального водокористування з вимогами чинного законодавства, досягнення соціально-економічних цілей раціонального використання водних ресурсів.

З'ясовано першочергові завдання державного контролю за спеціальним водокористуванням, зумовлені його функціональним призначенням: сприяння реалізації водоохоронних програм та стратегій розвитку; підвищення ефективності управлінської діяльності; забезпечення органів державного управління та інших осіб неупередженою й необхідною інформацією про стан спеціального водокористування на водних об'єктах; попередження та виявлення порушень у зазначеній сфері; притягнення до відповідальності винних осіб та вжиття адекватних заходів для відновлення кількісно-якісних



характеристик водних ресурсів, що були до моменту вчинення негативного, протиправного впливу; стимулювання підконтрольних суб'єктів на узгодження своєї діяльності із законодавством і принципами раціонального водокористування.

У підрозділі 1.2 «Принципи державного контролю за спеціальним водокористуванням» розглянуто основоположні засади державного контролю, які повинні мати універсальний характер у межах сучасних умов суспільного буття і відображати підвалини тієї форми організації державної влади, складовою механізму якої є.

До загальної групи принципів належать такі: принцип законності; гласності; дієвості; систематичності; оперативності; професійності (професіоналізму, компетенції) та його похідні – неупередженості, об'єктивності; повної законодавчої регламентації. Останній із перелічених принципів є вектором розв'язання проблеми відсутності чіткого закріплення на рівні закону порядку здійснення контрольної діяльності у сфері використання водних ресурсів. Пропонуються доповнення до глави 5 Водного кодексу України, якими буде встановлено вичерпний перелік контрольних органів, їх повноваження, форми реалізації контролю та порядок взаємодії під час проведення контрольних заходів.

Спеціальні принципи частково пов'язані із загальними, водночас деталізуються і знаходять конкретне вираження у своїй галузі. До таких належать принципи: водоцентризму (передбачає спрямованість державного контролю на виконання його основної мети у сфері спеціального водокористування – максимально ефективного збереження водних ресурсів і забезпечення їх відновлення); превентивності (закріплює головний, пріоритетний напрямок діяльності контролюючих суб'єктів – попередження правопорушень); локальної взаємодії (хоча контроль і державний, проте він має здійснюватись не лише з позицій загальнодержавного інтересу, а й повноцінно враховувати місцеві інтереси конкретних басейнів, що зумовлено специфікою басейнового управління водними ресурсами); інтегрованості системи державного контролю (вміщує в собі ідею побудови такої формації державного контролю за спеціальним водокористуванням, за якої його здійснення буде більш консолідоване, з організованою взаємодією між контрольними органами та за відсутності дублювання їх повноважень). Крім того, основні засади державного контролю повинні відповідати міжнародним визнаним підходам щодо управління водами, які затверджені у ратифікованому Україною Протоколі про воду і здоров'я (частина Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер).

Теоретичний аналіз принципів державного контролю дав змогу встановити практичні вимоги до контрольної діяльності, яка має бути підзаконною, систематичною, своєчасною, всебічною, об'єктивною, гласною, результативною.

У підрозділі 1.3 «Види, форми та методи державного контролю у сфері спеціального водокористування» проводиться класифікація видів державного контролю за спеціальним водокористуванням залежно від різних критеріїв. За

сферою поширення розрізняють загальний та спеціальний; за часом – попередній, поточний та наступний; за цільовим спрямуванням – стратегічний, тактичний; за формою – формальний, неформальний; за джерелом інформації – документальний, фактичний; за суб'єктами, що його здійснюють – парламентський, президентський, судовий та органів виконавчої влади.

Ключові характеристики дали змогу відмежувати перелік видів державного контролю, які виникають через його об'єктивізацію в досліджуваній сфері. Залежно від галузей, у яких здійснюється спеціальне водокористування: за використанням водних ресурсів для сільського та лісового господарства, питного водопостачання, промисловості та пов'язаної з нею господарської діяльності, лікувально-оздоровчих, транспортних, енергетичних потреб. Залежно від суб'єктів, уповноважених безпосередньо здійснювати контроль: органів державного управління у сфері екології, водного господарства, надр, санітарного й епідеміологічного благополуччя населення. Залежно від способів спеціального водокористування: за забором та використанням води, за скиданням забруднювальних речовин у водні об'єкти.

Проведено упорядкування форм державного контролю за спеціальним водокористуванням через їх розподіл на функціональні (перевірка, екологічна експертиза); документальні (акти застосування норм права), організаційні (інспекції, служби, агентства) та реагування (притягнення до відповідальності, приписи про усунення порушень). Форми документальні, організаційні та реагування є допоміжними, оскільки відображають лише певні частини процесу реалізації контрольної діяльності. До найпоширеніших методів державного контролю у досліджуваній сфері віднесено як загальнонаукові (аналіз і синтез, аналогія і моделювання, абстрагування і конкретизація, системний аналіз), так і математичні (в т. ч. статистичні), хімічні, біологічні, метод обстеження, лабораторний аналіз, залучення експерта, екологічний аудит, моніторинг вод.

Аргументується теза, що відносити видачу дозволу на спеціальне водокористування до методів державного контролю (як часто зазначається в науковій літературі) є помилковим. Ця дозвільна процедура – публічна послуга та вид неюрисдикційного адміністративного провадження, хоча їй властивий взаємозв'язок з контрольною діяльністю, усе ж не доцільно ототожнювати її із формою чи методом державного контролю.

**Розділ 2 «Адміністративні правовідносини у сфері державного контролю за спеціальним водокористуванням»** присвячено класичній тріаді, яка становить основу будь-яких правовідносин: суб'єктів, об'єктів і змісту.

У підрозділі 2.1 «Суб'єкти державного контролю за спеціальним водокористуванням» визначено, що множинність суб'єктів державного контролю за спеціальним водокористуванням класифікується за кількома критеріями: за місцем у контрольній діяльності – контролюючі та підконтрольні; за організаційно-правовою формою – органи державної влади, юридичні особи, фізичні особи-підприємці; за сферою інтересів – представники державної влади та водокористувачі.

Досліджено участь Верховної Ради України, Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, судів, органів виконавчої влади у

здійсненні державного контролю зазначеної сфери. Проведений у роботі аналіз дав підстави віднести прокуратуру до наглядових органів, адже у неї немає повного арсеналу засобів, притаманних контролюючому суб'єкту. Також окреме місце займають органи внутрішніх справ, що залучаються для виконання слідчим апаратом завдань щодо боротьби зі злочинністю. Головною характерною метою таких органів має бути реалізація саме правоохоронної функції державного контролю.

Встановлено, що водокористувачі повинні мати статус суб'єктів господарювання, для легальної діяльності їм необхідно отримати дозвіл, сплачувати відповідний збір, дотримуватись лімітів та звітувати про обсяги водокористування. Проте перелічені ознаки не завжди є ключовими, оскільки існують винятки у їх застосуванні. Зокрема, йдеться про спеціальне водокористування для потреб енергетики (функціонування гідроакумулявальних електростанцій), транспорту (експлуатація води пасажирськими та вантажними суднами).

У правовідносинах з приводу державного контролю у сфері спеціального водокористування коло суб'єктів вужче, ніж учасників. До останніх належать не лише контролюючі й підконтрольні, але й усі інші особи, які можуть залучатись у контрольному провадженні (експерти, перекладачі, адвокати тощо). Їхня участь залежить від необхідності встановлення конкретних фактів, представництва інтересів суб'єктів, допомоги у вирішенні різного роду питань під час проведення контрольних заходів.

Визначено основні напрями оптимізації системи органів виконавчої влади у зазначеній сфері: спрощення механізмів державного контролю за спеціальним водокористуванням через усунення дублювання та прогалін у повноваженнях контрольних органів, наводяться пропозиції внесення змін у повноваження контролерів; побудова зв'язків на зразок «спеціалізований управлінський орган – спеціалізований контрольний орган», направлених на зменшення корупційних зловживань та навантаження підконтрольних суб'єктів інспектуванням; поширення превентивних заходів, які повинні стати основною пріоритетною діяльністю (проведення семінарів, тренінгів, «круглих столів», розповсюдження методичних матеріалів, надання консультаційних послуг); удосконалення законодавчої регламентації порядку здійснення державного контролю за спеціальним водокористуванням, у т. ч. доповнення глави 5 Водного кодексу України відповідними нормами.

*Підрозділ 2.2 «Об'єкти державного контролю у сфері спеціального водокористування»* спрямований на формування чіткого уявлення про об'єкти контролю, які дають можливість точніше скоригувати правові засоби задля досягнення його мети, а також допомагають визначити межі втручання контролюючих суб'єктів та організацію їх підвідомчості.

Відзначено, що будь-яке водокористування, чи то загальне, чи спеціальне, має на меті використання води для певних цілей. У першому випадку вона постає передусім як природний компонент, а в другому – переважно як засіб виробництва, тобто як соціально-економічна категорія. Суб'єкти господарювання потребують споживання води як важливого ресурсу

для виготовлення продукції чи задоволення інших промислових потреб. Водні ресурси як складова природного середовища не становлять інтересу для контролю за відсутністю діяльності щодо них конкретних суб'єктів. Вона проявляється через фактичний чи потенційний вплив на водні об'єкти завдяки активним діям чи бездіяльності. Сам стан водних ресурсів у чистому вигляді (без прив'язування до конкретної діяльності) є скоріше об'єктом екологічного моніторингу. У підсумку об'єктом державного контролю є діяльність суб'єктів господарювання (водокористувачів) щодо використання водних ресурсів, яка провадиться в певних визначених галузях: сільське та лісове господарство, промисловість, питне водопостачання, енергетика, транспорт, лікування та оздоровлення.

На підставі конкретних прикладів встановлено різницю між об'єктами державного контролю та об'єктами перевірки під час його здійснення. Якщо перші – сукупність видів діяльності, то другі визначаються через методи контролю і становлять конкретні фактичні обставини, які необхідно з'ясувати.

У підрозділі 2.3 *«Контрольне провадження у сфері спеціального водокористування»* розглядаються права, обов'язки та повноваження суб'єктів контролю, які знаходять своє вираження у контрольному провадженні (юридичний зміст правовідносин реалізовується через фактичний).

Застосований підхід для дослідження контрольного провадження полягав у його структуризації з виділенням окремих елементів, властивих процесуальній діяльності (дії, етапи та стадії). Стадія перевірки постає першою, базовою в контрольному провадженні. Її проміжні завдання допомогли виокремити такі етапи: початковий (вибір підконтрольного суб'єкта та об'єкта; планування контрольних заходів), контрольно-інформаційний (безпосереднє здійснення контрольних заходів, що мають на меті отримання необхідної та неупередженої інформації про об'єкт контролю; упорядкування цієї інформації для спрощення її подальшого аналізу), зіставлення (порівняння отриманої інформації з вимогами законодавства), реагування (формування висновків за результатами зіставлення; прийняття рішення про: застосування санкцій / зобов'язання усунути порушення / попередження / надання рекомендацій / доведення до адресата мотивованих письмових висновків).

Відстоюється позиція, за якої виконання рішення, оскарження контрольних дій, притягнення до адміністративної відповідальності мають розглядатись у межах контрольного провадження як його стадії. У такому разі простежується логічна послідовність дій суб'єктів окремо взятої адміністративної справи, а це є головною ознакою стадійності провадження. Без стадії перевірки та її результатів указані процедури втрачають свій зміст і значення. Якщо відкидати всі дії після прийняття рішення за підсумками контрольних заходів, не виділяти їх у наступні стадії, але відокремлювати в окремі провадження, це призведе до звуження змісту контрольного провадження лише до поняття перевірки. Водночас воно охоплює ширшу за обсягом сферу відносин, аніж державний контроль у вузькому розумінні (виключно як діяльність контрольних органів), оскільки об'єднує дії в межах однієї адміністративної справи, що виникають у процесі його здійснення, але не

є державним контролем (виконання рішення, оскарження контрольних дій, притягнення до адміністративної відповідальності).

**У розділі 3 «Адміністративно-правові заходи при здійсненні державного контролю за спеціальним водокористуванням»** досліджується правовий арсенал заходів, за допомогою яких контролюючі суб'єкти можуть впливати на підконтрольну сферу.

*Підрозділ 3.1 «Заходи адміністративного впливу у сфері державного контролю за спеціальним водокористуванням»* присвячено головним важелям впливу контролюючих суб'єктів на підвідомчу галузь, які допомагають перейти від простого «спостереження» до реальної участі в управлінні.

Сформульовано поняття заходів адміністративного впливу у сфері державного контролю за спеціальним водокористуванням – це нормативно врегульована діяльність уповноважених органів влади в межах контрольного провадження, яка має на меті в добровільному чи примусовому порядку змінити поведінку (вплинути на діяльність) водокористувача через зобов'язання вчинити певні дії або утриматись від них.

Залежно від згоди підконтрольного суб'єкта заходи адміністративного впливу поділено на добровільні та примусові; за контролюючим суб'єктом: застосовувані місцевими державними адміністраціями та органами державного контролю у сфері екології, використання водних ресурсів, надр, санітарного й епідеміологічного благополуччя населення; залежно від покладених завдань: заходи забезпечення контрольного провадження, заходи для виконання рішення за результатами контрольних дій.

Аргументується теза, що термін «примус» не коректно відображає способи впливу контролюючого на підконтрольних під час створення певних обмежень (чи зобов'язання діяти / утриматись від дій). Адміністративний примус тісно пов'язаний із волею суб'єкта. Переважна більшість заходів впливу у досліджуваній сфері стають примусовими не за своєю природою, а залежно від добровільної згоди (коли немає супротиву) суб'єкта на застосовані щодо нього дії.

Виділено й розглянуто найпоширеніші заходи адміністративного впливу: надання контролюючими приписів щодо усунення порушень; обмеження, зупинення чи припинення діяльності водокористувачів; звернення до компетентних органів щодо зупинення дії чи анулювання дозволів, ліцензій, висновків, рішень; вилучення незаконно добутих водних ресурсів і продукції, що з них вироблена, а також відповідних документів (ліцензій, дозволів тощо); внесення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування вимог щодо узгодження прийнятих ними рішень із водоохоронним законодавством; притягнення до адміністративної відповідальності.

Встановлено, що законодавчо закріплені механізми реалізації заходів адміністративного впливу мають недоліки, які доречно усунути. Обґрунтовується необхідність перегляду та доповнення положень: розділу VIII Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (закріпити вичерпний перелік підстав для застосування заходів щодо зупинення, обмеження, припинення діяльності підконтрольних, а також

повноваження контролюючих у рамках їх проведення); п. 8 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (уточнити повноваження однойменних органів з приводу внесення на розгляд контролюючих суб'єктів пропозицій із застосування цих заходів); абз. 2 ч. 14 ст. 183<sup>6</sup> Кодексу адміністративного судочинства (встановити право апеляційного оскарження рішення суду за результатами розгляду заяви про скасування зазначених заходів).

Окрім превентивної роботи у сфері спеціального водокористування суттєву роль може відіграти розроблення на законодавчому рівні та впровадження системи заходів стимулювання для зниження шкідливого впливу на водні об'єкти. Контролюючі повинні стати ключовою ланкою в механізмі їх реалізації, проводити контроль за дотриманням умов, відправляти до компетентних органів подання про необхідність заохочення певних осіб чи його скасування.

У підрозділі 3.2 «Адміністративна відповідальність за порушення умов спеціального водокористування» підкреслюється значення адміністративної відповідальності у сфері спеціального водокористування, що позиціонується як органічна частина контрольних функцій уповноважених суб'єктів, а структурно – як один із варіантів логічного продовження етапу реагування в контрольному провадженні.

Порушена в наукових колах проблема адекватності розмірів адміністративних стягнень простежується й у сфері спеціального водокористування. Загроза наслідків повинна змушувати водокористувача здійснювати заходи, які дозволяють йому не повторювати правопорушень. Ефективне утримання від правопорушень – найдієвіший інструмент захисту навколишнього середовища. Висловлено думку про необхідність розроблення й упровадження чіткої розгалуженої системи штрафних санкцій до порушників залежно від спричинених, потенційних наслідків та отриманої вигоди, яка базуватиметься на зрозумілій методиці обрахування.

Як один зі способів оптимізації та актуалізації стягнень рекомендується застосувати схеми, коли штрафи за правопорушення повинні обраховуватись пропорційно розміру спричинених збитків. Санкції статей також мають передбачати зобов'язання порушника вжити заходів для відновлення попереднього стану водних об'єктів із зазначенням термінів їх виконання. Якщо розмір збитків встановити неможливо або порушення не спричинило такого роду наслідків, штраф передбачається у фіксованому діапазоні. Значення від мінімального до максимального повинні диференціюватись з огляду на критерії небезпечності порушення, головними змінними яких є загроза потенційних наслідків та умисел водокористувача.

Аргументується необхідність усунути розбіжності у статусі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, адже за наявності повноважень з приймання та опрацювання звітності він не матиме важелів застосування покарання до порушників. Тому втрачається один з основних засобів стимулювання водокористувачів до правомірної поведінки у цих відносинах. Сформульовано

пропозицію внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, у яких передбачити поміж порушень правил водокористування (ст. 60) несвоєчасне подання звітності, встановленої для водокористувачів, чи подання її з порушенням правил заповнення, а також закріпити в ст. 239-1 повноваження зазначеного органу щодо притягнення до адміністративної відповідальності за ці порушення.

У контексті вдосконалення інституту адміністративної відповідальності доречно розроблення й упровадження інформаційного реєстру адміністративних правопорушень в екологічній сфері, невід'ємною частиною якого має бути база даних справ щодо спеціального водокористування.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертаційній роботі наведене нове вирішення наукового завдання, що виявляється в комплексному науково-прикладному дослідженні державного контролю у сфері спеціального водокористування, внаслідок чого одержано самостійні висновки, сформульовано нові теоретичні положення та розроблено пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України, а саме:

1. Переважна частка антропогенного навантаження на водний фонд належить спеціальному водокористуванню для потреб промисловості, сільського господарства, питного водопостачання, енергетики та транспорту. Аналіз статистичних показників фокусує увагу саме на цій сфері як основній площині для пошуку проблем, пов'язаних з інтенсивним використанням водних ресурсів нашої країни. Недосконалість механізмів державного управління є одним із чинників, які призводять до численних порушень вимог природоохоронного законодавства, а відтак погіршення якісних і кількісних характеристик води для питного та господарського споживання. Одну із ключових ролей відіграє оптимізація державного контролю в зазначеній сфері, оскільки на арені засобів управління він покликаний стати головним арбітром між економічними й екологічними інтересами.

2. Здійснення державного контролю завжди характеризується підвищеним рівнем конфліктності інтересів контролюючого і підконтрольного, широким діапазоном можливих зловживань компетентних осіб через оперування «карними» повноваженнями, частим оскарженням дій таких осіб, функціональною обмеженістю контрольних органів рамками закону. Державний контроль за спеціальним водокористуванням – це діяльність уповноважених осіб, що здійснюється за чітко визначеними формою і стадіями для узгодження відносин у сфері спеціального водокористування з вимогами чинного законодавства, досягнення соціально-економічних цілей раціонального використання водних ресурсів. Першочергові завдання такого контролю (зумовлені його функціональним призначенням): сприяння реалізації водоохоронних програм та стратегій розвитку; підвищення ефективності управлінської діяльності; забезпечення органів державного управління й інших осіб неупередженою та необхідною інформацією про стан спеціального водокористування на водних об'єктах; попередження та виявлення порушень у

зазначеній сфері; притягнення до відповідальності винних осіб і вжиття адекватних заходів для відновлення кількісно-якісних характеристик водних ресурсів, що були до моменту вчинення негативного, протиправного впливу; стимулювання підконтрольних суб'єктів на узгодження своєї діяльності із законодавством і принципами раціонального водокористування.

3. Принципи державного контролю створюють фундаментальну базу, на яку необхідно опиратись під час його подальшої реалізації. Тільки в такому разі можливий повноцінний розвиток цього явища без порушення змісту та призначення. У результаті проведеної класифікації до загальної групи принципів віднесено такі: принцип законності; гласності; дієвості; систематичності; оперативності; професіоналізму та його похідні – неупередженості, об'єктивності; повної законодавчої регламентації. Останній із перелічених принципів є вектором вирішення проблеми відсутності чіткого закріплення на рівні закону порядку здійснення контрольної діяльності у сфері використання водних ресурсів. Необхідно доповнити главу 5 Водного кодексу України вичерпним переліком контрольних органів, їх повноваженнями, формою реалізації контролю та порядком взаємодії під час проведення контрольних заходів. Спеціальні принципи частково пов'язані із загальними, водночас деталізуються і знаходять конкретне вираження у своїй галузі. До таких належать принципи: водоцентризму, превентивності, локальної взаємодії, інтегрованості системи державного контролю. Основні засади державного контролю мають відповідати міжнародним визнаним підходам щодо управління водами, а їх теоретичний аналіз сприяє встановленню практичних вимог до контрольної діяльності.

4. Ключові характеристики дають змогу класифікувати види державного контролю, які виникають через його об'єктивізацію в досліджуваній сфері. Залежно від галузей, у яких здійснюється спеціальне водокористування: за використанням водних ресурсів для сільського та лісового господарства, питного водопостачання, промисловості та пов'язаної з нею господарської діяльності, лікувально-оздоровчих, транспортних, енергетичних потреб. Залежно від суб'єктів, уповноважених безпосередньо здійснювати контроль: органів державного управління у сфері екології, водного господарства, надр, санітарного й епідеміологічного благополуччя населення. Форми державного контролю за спеціальним водокористуванням упорядковані через їх поділ на функціональні (перевірка, екологічна експертиза) та допоміжні: документальні (акти застосування норм права), організаційні (інспекції, служби, агентства) та реагування (притягнення до відповідальності, приписи про усунення порушень). До найпоширеніших методів державного контролю в досліджуваній сфері віднесено як загальнонаукові (аналіз і синтез, аналогія і моделювання, абстрагування і конкретизація, системний аналіз), так і математичні (у т. ч. статистичні), хімічні, біологічні, метод обстеження, лабораторний аналіз, залучення експерта, екологічний аудит, моніторинг вод. Часто методом державного контролю вважають видачу дозволу на спеціальне водокористування. Ця процедура – функція управління, яка за своїм змістом є публічною послугою та видом неюрисдикційного адміністративного



провадження. Хоча спостерігається взаємозв'язок з контрольною діяльністю, зроблено висновок, що не коректно ототожнювати її з формою чи методом державного контролю.

5. Множинність суб'єктів державного контролю за спеціальним водокористуванням класифіковано за кількома критеріями: за місцем у контрольній діяльності – контролюючі та підконтрольні; за організаційно-правовою формою – органи державної влади, юридичні особи, фізичні особи-підприємці; за сферою інтересів – представники державної влади та водокористувачі. Основні напрями оптимізації системи органів виконавчої влади у зазначеній сфері: спрощення механізмів державного контролю за спеціальним водокористуванням через усунення дублювання та прогалин у повноваженнях контрольних органів, наводяться пропозиції внесення змін у повноваження контролерів; побудова зв'язків типу «спеціалізований управлінський орган – спеціалізований контрольний орган», направлених на зменшення корупційних зловживань та навантаження підконтрольних суб'єктів інспектуванням; поширення превентивних заходів, які повинні стати основною пріоритетною діяльністю (проведення семінарів, тренінгів, «круглих столів», розповсюдження методичних матеріалів, надання консультаційних послуг); удосконалення законодавчої регламентації порядку здійснення державного контролю за спеціальним водокористуванням, у т. ч. доповнення глави 5 Водного кодексу України відповідними нормами.

6. Водні ресурси як складова природного середовища та об'єкт спеціального водокористування не становлять інтересу для контролю за відсутністю діяльності осіб стосовно них. Вона проявляється через фактичний чи потенційний вплив на водні об'єкти завдяки активним діям чи бездіяльності. Якщо об'єктом екологічного моніторингу є стан водних ресурсів, то об'єктом державного контролю – діяльність суб'єктів господарювання (водокористувачів) щодо використання водних ресурсів, яка провадиться в певних визначених галузях: сільське та лісове господарство, промисловість, питне водопостачання, енергетика, транспорт, лікування та оздоровлення. Практичне порівняння дає змогу встановити відмінність між об'єктами державного контролю та об'єктами перевірки під час його здійснення. Якщо перші – сукупність видів діяльності, то другі визначаються через методи контролю і становлять конкретні фактичні обставини, які необхідно з'ясувати.

7. Права, обов'язки та повноваження суб'єктів контролю знаходять своє вираження в контрольному провадженні (юридичний зміст правовідносин реалізовується через фактичний). Застосований підхід для дослідження контрольного провадження полягає в його структуризації, з виділенням окремих елементів, властивих процесуальній діяльності (дії, етапи та стадії). Стадія перевірки постає першою, базовою в контрольному провадженні. Її проміжні завдання дали змогу виокремити такі етапи: початковий, контрольно-інформаційний, зіставлення, реагування. Водночас виконання рішення, оскарження контрольних дій, притягнення до адміністративної відповідальності повинні розглядатись у межах контрольного провадження як його стадії. У такому випадку простежується логічна послідовність дій суб'єктів окремо

взятої адміністративної справи, а це є головною ознакою стабільності провадження. Процедурам оскарження та притягнення до відповідальності в рамках здійснення державного контролю властиві ознаки діяльності юрисдикційного характеру, тому контрольне провадження можна відносити як до позитивних (неконфліктних), так і до юрисдикційних.

8. Заходами адміністративного впливу у сфері державного контролю за спеціальним водокористуванням є нормативно врегульована діяльність уповноважених органів влади в межах контрольного провадження, яка має на меті в добровільному чи примусовому порядку змінити поведінку (вплинути на діяльність) водокористувача через зобов'язання вчинити певні дії або утриматись від них. Залежно від згоди підконтрольного суб'єкта заходи адміністративного впливу поділяються на добровільні та примусові; за контролюючим суб'єктом: які застосовуються місцевими державними адміністраціями та органами державного контролю у сфері екології, використання водних ресурсів, надр, санітарного й епідеміологічного благополуччя населення; залежно від покладених завдань: заходи забезпечення контрольного провадження, заходи для виконання рішення за результатами контрольних дій. Законодавчо закріплені механізми реалізації заходів адміністративного впливу мають недоліки, які доречно усунути. Необхідно: доповнити положення розділу VIII Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в яких закріпити вичерпний перелік підстав для застосування заходів щодо зупинення, обмеження, припинення діяльності підконтрольних, а також повноваження контролюючих у рамках їх проведення; у п. 8 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» уточнити повноваження однойменних органів з приводу внесення на розгляд контролюючих суб'єктів пропозицій із застосування цих заходів; в абз. 2 ч. 14 ст. 183<sup>6</sup> Кодексу адміністративного судочинства встановити право апеляційного оскарження рішення суду за результатами розгляду заяви про скасування зазначених заходів.

9. Адміністративна відповідальність у сфері державного контролю за спеціальним водокористуванням є органічною частиною контрольних функцій уповноважених суб'єктів, а структурно – одним із варіантів логічного продовження етапу реагування у контрольному провадженні. Варто розробити й упровадити чітку розгалужену систему штрафних санкцій до порушників залежно від спричинених, потенційних наслідків та отриманої вигоди, яка базуватиметься на зрозумілій методиці обрахування. Як один зі способів оптимізації та актуалізації стягнень рекомендується застосування схеми, коли штрафи за правопорушення повинні обраховуватись пропорційно розміру спричинених збитків. Санкції статей також мають передбачати зобов'язання порушника вжити заходів з відновлення попереднього стану водних об'єктів із зазначенням термінів їх виконання. Удосконалення системи санкцій можна здійснити через внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а для цього Міністерству екології та природних ресурсів України варто залучити фахівців відомчих органів і розробити відповідні критерії визначення рівня небезпеки адміністративних правопорушень у сфері

використання водних ресурсів. Доречно внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими передбачити поміж порушень правил водокористування (ст. 60) несвоєчасне подання звітності, встановленої для водокористувачів, чи подання її з порушенням правил заповнення, а також закріпити в ст. 239-1 Кодексу повноваження органу водного господарства щодо притягнення до адміністративної відповідальності за ці порушення.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### ***Статті у наукових фахових виданнях:***

1. Міщанюк С. М. Система органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль спеціального водокористування в Україні: сучасний стан та шляхи оптимізації / С. М. Міщанюк // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2012. – Ч. 1, вип. 173. – С. 245-253.

2. Міщанюк С. М. Розмежування форм та методів державного контролю у сфері спеціального водокористування / С. М. Міщанюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Т. 2, вип. 1. – С. 195-200.

3. Міщанюк С. М. Оптимізація механізму застосування заходів адміністра-тивного впливу у сфері спеціального водокористування [Електронний ресурс] / С. М. Міщанюк // Форум права. – 2014. – № 1. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_1\\_65.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_65.pdf).

4. Міщанюк С. М. Удосконалення адміністративної відповідальності у сфері спеціального водокористування / С. М. Міщанюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Т. 3, вип. 2. – С. 131-135.

### ***Статті в іноземних виданнях:***

5. Мищанюк С. Н. Административное контрольное производство в сфере специального водопользования: теоретические вопросы структуры / С. Н. Мищанюк // *Legea si viata*. – 2013. – № 12/3. – С. 160-163.

### ***Матеріали конференцій:***

6. Міщанюк С. М. Взаємозв'язок державного контролю та видачі дозволів у сфері спеціального водокористування / С. М. Міщанюк // Пріоритети інноваційного розвитку агропромислового виробництва України: досвід, можливості, технології : Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 29-30 березня 2012 р. – Ніжин, 2012. – С. 335-339.

7. Міщанюк С. М. Адміністративні провадження та процедури у сфері державного контролю за спеціальним водокористуванням / С. М. Міщанюк // Адміністративний процес: сучасний стан та шляхи вдосконалення : круглий стіл, 10 грудня 2013 р. – Запоріжжя, 2013. – С. 108-110.

8. Міщанюк С. М. Об'єкти державного контролю у сфері спеціального водокористування / С. М. Міщанюк // Юридическая наука и практика в условиях современных трансформационных процессов : Междунар. науч.-практ. конф. 21-22 февраля 2014 г. – Симферополь, 2014. – С. 75-77.

## АНОТАЦІЯ

**Мищанюк С. М. Державний контроль за спеціальним водокористуванням. – На правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2015.

Дисертація є завершеною науковою роботою, першим у вітчизняній науці адміністративного права комплексним дослідженням теоретичних та практичних питань державного контролю у сфері спеціального водокористування.

У дисертації сформульовано поняття державного контролю за спеціальним водокористуванням, встановлено його мету та завдання. Проводиться теоретичний аналіз принципів зазначеного контролю з урахуванням міжнародного підходу до управління водними ресурсами, а також його видів, форм, методів та об'єктів у їх тісному зв'язку з практичним застосуванням.

Розглянуто сучасний стан та запропоновано шляхи оптимізації системи державних органів, які здійснюють контрольну функцію щодо спеціального водокористування. Комплексно досліджено механізм реалізації державного контролю, що проявляється через контрольні провадження та заходи адміністративного впливу. Окрема увага приділена адміністративній відповідальності в дослідженій сфері.

Дисертація містить пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства стосовно виявлених проблем та прогалин.

**Ключові слова:** державний контроль, спеціальне водокористування, заходи адміністративного впливу, адміністративна відповідальність, контрольне провадження, суб'єкти державного контролю, об'єкти державного контролю.

## АННОТАЦИЯ

**Мищанюк С. Н. Государственный контроль специального водопользования. – На правах рукописи.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Киев, 2015.

Диссертация является завершенной научной работой, первым в Украине комплексным исследованием в рамках административного права теоретических и практических вопросов государственного контроля в сфере специального водопользования.

В работе сформулировано понятие государственного контроля специального водопользования, определены его цели и задачи. Проводится теоретический анализ принципов указанного контроля с учетом международного подхода к управлению водными ресурсами. Акцентируется

внимание на специальных принципах, которые находят выражение в исследованной области: водоцентризма, превентивности, локального взаимодействия, интегрированности системы государственного контроля.

Проведена классификация видов государственного контроля в указанной сфере, которые разделены в зависимости от цели, субъектов, способов специального водопользования. Рассмотрены такие формы контроля, как функциональные, документальные, организационные и реагирования, а также выделены его основные методы: общенаучные, обследование, лабораторный анализ, привлечение эксперта, экологический аудит, мониторинг вод. Отдельно устанавливается взаимосвязь и значение процедуры выдачи разрешения на специальное водопользование для государственного контроля.

Проанализировано современное состояние и предложены пути оптимизации системы государственных органов, осуществляющих контрольную функцию относительно специального водопользования. Проведена классификация субъектов и рассмотрены участники этих правоотношений. Деятельность водопользователей (объект государственного контроля) детализирована в зависимости от потребностей, на которые используется вода: сельское хозяйство (мелиорация, рыборазведение, водоснабжение ферм и комплексов), промышленность, питьевое водоснабжение, энергетика, транспорт, лечебно-оздоровительные цели.

Комплексно исследован механизм реализации государственного контроля, осуществляющегося путем контрольного производства и мер административного воздействия. Учитывая, что производство есть разновидность процессуальной деятельности, к нему применена свойственная ей структуризация с разделением на действия, этапы и стадии. Установлено, что такие этапы, как начальный, контрольно-информационный, сопоставления, реагирования, вместе объединяются в рамках проверки и выполняют ее промежуточные задачи. Обжалование контрольных действий, выполнение решения, привлечение к административной ответственности рассматриваются как стадии контрольной деятельности. Аргументируется тезис о двойственности контрольного производства в административном процессе, которое выступает в роли как положительного, так и юрисдикционного.

В диссертации исследованы меры административного воздействия. Они определены как нормативно урегулированная деятельность уполномоченных органов власти в рамках контрольного производства, которая имеет целью в добровольном или принудительном порядке изменить поведение (повлиять на деятельность) водопользователя путем обязательства совершить определенные действия или воздержаться от них. Указанные меры классифицированы в зависимости от: контролирующего субъекта; наличия согласия подконтрольного; задач, для выполнения которых они применяются. Установлено, что подавляющее большинство мер административного воздействия становятся принудительными не по своей природе, а в зависимости от добровольного согласия (отсутствия сопротивления) субъекта на совершенные в отношении его мероприятия. Предложено оптимизировать законодательство по вопросам применения указанных мер. Проанализировано участие

контролирующих субъектов в механизме реализации стимулирующих мер для водопользователей

Отдельное внимание уделено административной ответственности в исследованной сфере, которая выступает частью контрольных функций уполномоченных субъектов и завершает этап реагирования в контрольном производстве. Предлагается разработка разветвленной системы штрафных санкций в зависимости от нанесенных, потенциальных последствий и полученной выгоды, которая будет базироваться на понятной методике расчета. Также аргументируется необходимость устранить противоречия в статусе органа, который осуществляет государственную политику в сфере развития водного хозяйства, использования и охраны вод, у которого при наличии полномочий по приему и обработке отчетности отсутствуют рычаги применения наказания к нарушителям. Аргументируется внедрение реестра административных нарушений в экологической сфере, неотъемлемой частью которого должна стать база данных по делам о специальном водопользовании.

Диссертация содержит предложения усовершенствования украинского законодательства в сфере государственного контроля специального водопользования.

**Ключевые слова:** государственный контроль, специальное водопользование, меры административного воздействия, административная ответственность, контрольное производство, субъекты государственного контроля, объекты государственного контроля.

## SUMMARY

**Mishchaniuk S. M. State control over the special water use. – Manuscript.**

Thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process, Financial Law, Information Law. – National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, 2015.

The dissertation is completed work that first in science of Ukrainian Administrative Law about theoretical and practical issues of state control in the special water use sphere.

The definition of state control over special water use, his aim and objectives are formulated in dissertation. Theoretical analysis of general and specific principles of control, international water management approaches, types, forms, methods, and objects of control is exercised in their close connection with practical application.

The dissertation explores current state and the ways of optimization of public bodies that performing a control function over special water use sphere. Comprehensively investigated the mechanism of state control realization which uses the control proceedings and measures of administrative influence. Special attention is paid to administrative responsibility in the investigated area.

Dissertation includes proposals of improvement of Ukrainian legislation state control sphere.

**Keywords:** state control, special water use, measures of administrative influence, administrative liability, control proceedings, state control subjects, objects of state control.

Підписано до друку 17.02.15      Формат 60x84\16  
Ум. друк. арк. 1,3  
Наклад 100 прим.      Зам. № 7161

Віддруковано у редакційно-видавничому центрі НУБіП України  
вул. Героїв Оборони, 15, Київ, 03041  
тел.: 527-81-55