

**Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України
«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні
правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення
відповідальності за порушення правил охорони водних ресурсів
та режимів водоохоронних зон»
(реєстр. № 15462 від 03.08.2026)***

***Анотація.** В інформаційній довідці досліджуються правові підстави удосконалення адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення вимог законодавства щодо охорони водних ресурсів та правил водокористування. Відповідний аналіз проведено в контексті пропозицій, передбачених у проєкті Закону України реєстр. № 15462 від 03.08.2026 (далі – законопроєкт).*

Розглядається відповідність законопроєкту Конституції України, основним засадам правотворчої діяльності, нормам права Європейського Союзу (далі – ЄС) щодо захисту довкілля, положенням чинного законодавства про адміністративну та кримінальну відповідальність, законам України у сфері екологічної безпеки та охорони навколишнього середовища.

За результатами дослідження виявлено ризики, які в подальшому можуть перешкоджати належній реалізації законопроєкту під час правозастосовної діяльності, досягненню проголошеної в ньому мети щодо законодавчого забезпечення ефективного захисту водних ресурсів України, запобігання порушень природоохоронного законодавства громадянами та посадовими особами суб'єктів господарювання, приведення національного законодавства до стандартів ЄС у зазначеній сфері.

***Ключові слова:** охорона водних ресурсів, правила водокористування, водне законодавство, суб'єкти господарювання, порушення правил охорони вод, адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, накладення штрафу.*

Вступ

Відповідно до вимог частини першої статті 110 Водного кодексу України порушення водного законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно із законодавством України. У частині третій цієї статті визначено перелік діянь щодо порушення водного законодавства, за які винні особи несуть передбачену законом відповідальність.

Водночас склад правопорушень у сфері охорони водних ресурсів та правил водокористування, передбачених чинними Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Кримінальним кодексом України (далі – КК України), наразі не відповідає переліку діянь, за вчинення яких має бути встановлена відповідальність згідно з указаною нормою Водного кодексу України.

Окрім того, об'єктивна сторона порушень правил охорони вод, за які чинним КК України встановлена кримінальна відповідальність, не повною мірою узгоджується з положеннями Директиви (ЄС) 2024/1203 Європейського

Парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року про захист довкілля за допомогою кримінального права та заміну Директив 2008/99/ЄС та 2009/123/ЄС (далі – Директива ЄС)¹.

Як зазначено у її преамбулі, зростання кількості правопорушень проти довкілля та їхніх наслідків підривають ефективність екологічного законодавства Союзу, становлять загрозу навколишньому середовищу, тому вимагають належного та ефективного реагування. Правила щодо покарань за вказані порушення, які існували раніше, були недостатніми для досягнення цілей законодавства Союзу щодо захисту довкілля. Внаслідок цього таке законодавство було посилено шляхом впровадження ефективних, пропорційних та переконливих кримінальних покарань, які відповідають тяжкості правопорушень та можуть викликати більше соціального схвалення, ніж застосування адміністративних стягнень. Взаємодоповнюваність кримінального та адміністративного права має вирішальне значення для запобігання та стримування незаконної поведінки, яка завдає шкоди навколишньому середовищу.

У статті 3 «Кримінальні злочини» Директиви ЄС визначено перелік дій, які мають кваліфікуватися як кримінальні правопорушення, якщо «вони є незаконними, здійснюються навмисно або щонайменше з серйозною недбалістю». Серед них зокрема: скидання, викид або введення певної кількості матеріалів чи речовин, енергії чи іонізуючого випромінювання у воду, що спричиняє або може спричинити смерть або серйозне каліцтво будь-якої особи, або суттєву шкоду якості води, або суттєву шкоду екосистемі, тваринам чи рослинам; скидання забруднюючих речовин з суден за обставин, передбачених Директивою, за винятком випадків, коли таке скидання відповідає умовам для винятків, викладених у цій Директиві, що спричиняє або може спричинити погіршення якості води або шкоду морському середовищу; забір поверхневих або підземних вод, якщо такі дії завдають або можуть завдати суттєвої шкоди екологічному стану чи екологічному потенціалу поверхневих водних об'єктів або кількісному стану підземних водних об'єктів тощо.

У цій же статті Директиви ЄС визначено, що кримінальні правопорушення, пов'язані з передбаченими у ній діями, вважаються кваліфікованими (тобто такими, що вчиняються за обтяжуючих обставин), якщо вони спричиняють: знищення або широкомасштабну та суттєву шкоду, яка є незворотною або довготривалою, для екосистеми значного розміру чи екологічної цінності, або для середовища існування в межах охоронюваної території; широкомасштабну та значну шкоду, яка є незворотною або довготривалою для якості повітря, ґрунту чи вод.

Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, наявні аналітичні та статистичні дані вказують на такі негативні явища як: масштабність екологічних правопорушень, що вчиняються в Україні; значні збитки, які завдаються водним ресурсам суб'єктами господарювання; систематичне

¹ Directive (EU) 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1203/oj/eng>

незаконне скидання підприємствами стічних вод внаслідок перевищення установлених лімітів або відсутності дозвільних документів на це тощо.

Водночас незначний розмір штрафів, передбачений санкціями відповідних статей КУпАП та КК України за порушення правил охорони водних ресурсів, не сприяє запобіганню таких порушень, зокрема не мотивує суб'єктів правовідносин інвестувати у будівництво чи модернізацію очисних споруд, дотримуватись визначених законом водоохоронних обмежень, інших галузевих стандартів та норм. Попри те, що збитки внаслідок зазначених дій обчислюються мільярдами гривень, загальний обсяг зібраних штрафів за їх вчинення становить кілька мільйонів гривень, що вказує на суттєву невідповідність між масштабом завданої шкоди та реальною мірою відповідальності за її спричинення.

Окрім того, чинне законодавство не передбачає в якості суб'єктів адміністративної відповідальності за вказані порушення фізичних осіб-підприємців (ФОП), а також накладення адміністративних стягнень за їх вчинення повторно.

Викладене обумовило необхідність оновлення диспозицій та санкцій відповідних адміністративних та кримінальних правопорушень, а також підготовку досліджуваного законопроекту.

Основна частина

У законопроекті досягнення проголошеної мети пропонується реалізувати шляхом внесення відповідних змін до КУпАП та КК України. Передбачається викласти у новій редакції диспозиції та санкції статей 59 «Порушення правил охорони водних ресурсів», 60 «Порушення правил водокористування» КУпАП та статті 242 «Порушення правил охорони вод» КК України. Зокрема, доповнити їх новими діяннями та суттєво збільшити розміри штрафів, що накладатимуться за їх вчинення. Крім того, пропонується встановити адміністративну відповідальність за повторне, протягом року після застосування адміністративного стягнення, вчинення дій, передбачених статтею 59 КУпАП.

За результатами проведеного дослідження вважаємо за доцільне відзначити таке.

У змінах, запропонованих до названих норм, застосовуються нові вузькоспеціальні терміни, розуміння яких має вирішальне значення для встановлення об'єктивної сторони діянь, за які передбачено застосування адміністративних стягнень та кримінальних покарань у значних розмірах. Насамперед це: *«умови дозволу та правила спеціального водокористування»*, *«ліміти та нормативи гранично допустимого скидання»*, *«розорювання земель»*, *«неочищені стічні води»*, *«звалища сміття»*, *«водоохоронні зони»*, *«прибережні захисні смуги»* тощо.

Водночас у законопроекті відсутні роз'яснення зазначених термінів. Відсутність таких роз'яснень не узгоджується з установленими Законом України «Про правотворчу діяльність» (від 24.08.2023 № 3354-IX) вимогами щодо техніки нормопроєктування та змісту нормативно-правового акта. Згідно з положеннями статей 34, 35 цього Закону терміни, що вживаються в тексті нормативно-правового акта, повинні бути однозначними та зрозумілими. При

формулюванні норм права терміни, що позначають вузькоспеціальні поняття, підлягають обмеженому використанню, а у випадку, якщо їх використання у певній сфері правового регулювання є професійно необхідним, вони мають бути обов'язково визначені.

Тому вбачається, що такі роз'яснення доцільно надати в окремій Примітці до вищеназваних статей, або з цією метою можуть бути зроблені посилання на відповідні норми Водного кодексу України чи інших галузевих законів.

Недотримання вимог правової визначеності закону (тобто його ясності, точності, доступності) суттєво утруднює сприйняття і тлумачення змісту запропонованих норм, перешкоджає однозначності розуміння викладених у них термінів та, як наслідок, належному використанню їх положень під час правозастосовної діяльності й обґрунтованому притягненню до відповідальності осіб, які вчинятимуть зазначені порушення.

У запропонованих змінах до статті 59 КУпАП виключено частину другу чинної редакції цієї статті, яка передбачає адміністративну відповідальність за *«введення в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без споруд і пристроїв, що запобігають забрудненню і засміченню вод або їх шкідливому діянню»*. Іншими нормами законопроекту відповідальність за таке порушення теж не передбачено.

У пояснювальній записці обґрунтування щодо цієї пропозиції не наведено. Проте об'єктивна сторона зазначеного діяння містить усі ознаки адміністративного правопорушення, визначеного статтею 9 цього Кодексу.

Окрім того, «введення в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без очисних споруд чи пристроїв належної потужності» є одним з порушень водного законодавства, за вчинення якого винні особи мають нести відповідальність згідно з пунктом 5 частини третьої статті 110 Водного кодексу України.

Із метою забезпечення повноти, правової визначеності й системності законопроекту, узгодженості його норм із нормами відповідного галузевого законодавства вбачається доцільним доповнити диспозиції статей 59, 60 КУпАП іншими порушеннями, передбаченими частиною третьою статті 110 Водного кодексу України. Зокрема, такими як: самовільне захоплення водних об'єктів; руйнування русел річок, струмків та водотоків або порушення природних умов поверхневого стоку під час будівництва і експлуатації автошляхів, залізниць та інших інженерних комунікацій; використання земель водного фонду не за призначенням; відмова від надання (приховування) проектної документації та висновків щодо якості проектів підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан вод, а також актів і висновків комісій, які приймали об'єкт в експлуатацію; порушення правил ведення державного обліку вод або перекручення чи внесення недостовірних відомостей в документи державної статистичної звітності; пошкодження водогосподарських та гідрометричних споруд і пристроїв, порушення правил експлуатації та встановлених режимів їх роботи; неповідомлення (приховування) відомостей про аварійні ситуації на водних об'єктах.

Перелічені діяння повністю підпадають під дію положень статті 9 КУпАП, що визначає адміністративне правопорушення (проступок) як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Проте, незважаючи на суспільно шкідливий характер та негативні наслідки, які завдаватимуться вказаними діями суспільним відносинам у сфері охорони водних ресурсів та правил водокористування, пропозиції щодо встановлення за їх вчинення адміністративної відповідальності та внесення з цією метою необхідних змін до КУпАП у законопроекті відсутні. Зазначене вочевидь не сприятиме досягненню мети законопроекту щодо посилення відповідальності за такі порушення законодавства.

Аналогічним чином доречно криміналізувати дії щодо скидання певної кількості матеріалів, речовин, енергії чи іонізуючого випромінювання у воду, інші діяння, які відповідно до вищезгаданої Директиви ЄС мають кваліфікуватись як кримінальні правопорушення за умов, якщо вони: спричиняють смерть або серйозне каліцтво людей; знищують екосистему; завдають широкомасштабну та суттєву шкоду якості води, екологічному стану чи екологічному потенціалу водних об'єктів; призводять до значної шкоди, яка є незворотною або довготривалою для якості повітря, ґрунту чи вод тощо. Відповідні норми можуть бути включені до Розділу VIII «Кримінальні правопорушення проти довкілля» КК України.

Диспозиція статті 242 КК України (у редакції законопроекту) передбачає можливість призначення кримінального покарання за таке діяння як *«систематичне незаконне скидання неочищених стічних вод у значних обсягах»*. Втім пропонуване формулювання не узгоджується з наведеними вище вимогами щодо правової визначеності закону, оскільки містить нечіткі, розмиті критерії стосовно *«систематичності»* таких дій та *«значних обсягів»* неочищених стічних вод, що скидаються.

Відсутність конкретних критеріїв для визначення цих термінів обумовлює їх довільне, неоднозначне та досить широке тлумачення при кваліфікації вказаних дій під час правозастосовної діяльності. Як наслідок, існуватимуть ймовірні ризики зловживань та безпідставного притягнення до кримінальної відповідальності, порушення інших прав та свобод осіб у відповідних кримінальних провадженнях. З огляду на це, з метою запобігання таким порушенням зазначені поняття мають бути максимально конкретизовані.

У законопроекті пропонується суттєво (загалом у 300-600 разів) збільшити суми штрафів, що можуть накладатися за передбачені в ньому діяння, аніж встановлено чинними редакціями вказаних статей КУпАП.

Однак, попри це в доданих до нього документах належного обґрунтування такого підвищення немає. Конкретні цифри згаданих «аналітичних та статистичних даних» щодо «масштабності екологічних правопорушень», «значних збитків, які завдаються водним ресурсам суб'єктами господарювання», «загального обсягу зібраних штрафів», а також їх джерела, не наводяться та не аналізуються. Ґрунтовний прогноз соціально-економічних наслідків можливих

законодавчих змін, які би свідчили про неефективність наявних санкцій щодо запобігання та усунення порушень закону у сфері охорони та використання водних ресурсів, а також необхідність, через це, значного підвищення їх розміру, відсутні.

Зазначене не відповідає вимогам статті 33 КУпАП щодо критеріїв накладення адміністративного стягнення, виходячи з характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеня його вини, майнового стану, обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Запропоновані суми штрафів мають відповідати принципу пропорційності адміністративного стягнення рівню суспільної шкідливості вчиненого правопорушення, його поширеності, конкретним обставинам вчинення та негативним наслідкам, які воно завдає встановленому порядку управління, власності та правам громадян.

Недотримання зазначених принципів може призвести до оскарження та скасування рішень уповноважених органів про накладення вказаних адміністративних стягнень у судовому порядку, що безумовно перешкоджатиме досягненню основної мети законопроекту – посиленню відповідальності за передбачені в ньому порушення.

Реалізація запропонованого законопроекту не потребує додаткових видатків із державного та місцевих бюджетів України. Водночас у законопроекті пропонується істотно збільшити суми штрафів, що передбачені санкціями окремих норм КУпАП та КК України, а також доповнити ці Кодекси новими правопорушеннями, за вчинення яких застосовуватимуться адміністративні стягнення та кримінальні покарання у вигляді штрафів у значних розмірах. Унаслідок цього реалізація їх положень матиме вплив на показники дохідної частини державного бюджету, оскільки може призвести до їх збільшення від надходження сум штрафів у разі їх застосування. Незважаючи на це, всупереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) не додається.

Висновки

Положення проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення правил охорони водних ресурсів та режимів водоохоронних зон» (реєстр. № 15462 від 03.08.2026) не повною мірою відповідають усталеним правилам техніки нормопроєктування і вимогам щодо повноти, правової визначеності й системності змісту нормативно-правового акта, внаслідок чого потребують уточнення.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей*

документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.