

Л. В. ГБУР

Люся Володимирівна Гбур, аспірант Національного університету біоресурсів і природокористування України

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ В СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

Усі води (водні об'єкти) на території України відповідно до Конституції України¹ та Водного кодексу України² проголошено об'єктом права власності Українського народу, національним надбанням народу України, однією з природних основ його економічного розвитку і соціального добробуту. За даними Департаменту гідрометслужби і Міністерства екології та природних ресурсів, водні ресурси України становлять 63119 річок загальною довжиною 206,4 тисяч км, середньорічний стік яких сягає 87,1 млрд куб. м води; близько 20 тисяч озер; 27 лиманів; 1116 водосховищ з об'ємом води понад 1 млн куб. м; запаси підземних вод – 20,9 млрд куб. м та частина вод Чорного і Азовського морів³.

Незважаючи на те, що водні ресурси забезпечують існування людей, тваринного й рослинного світу і є обмеженими та уразливими природними об'єктами, водокористування в Україні здійснюється переважно нераціонально. Зокрема, як зазначається в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р.⁴, непродуктивні витрати води збільшуються, об'єм придатних до використання водних ресурсів внаслідок забруднення і виснаження зменшується. Практично всі поверхневі водні джерела і ґрунтові води забруднені. Основні речовини, які призводять до забруднення, – сполуки азоту та фосфору, органічні речовини, що піддаються легкому окисленню, отрутохімікати, нафтопродукти, важкі метали, феноли. Інтенсивна евтрофікація внутрішніх водойм призводить до погіршення стану Чорного та Азовського морів.

За рівнем раціонального використання водних ресурсів та якості води Україна, за даними ЮНЕСКО, серед 122 країн світу посідає 95 місце.

В умовах нарощування антропогенних навантажень на природне середовище, розвитку суспільного виробництва і зростання матеріальних потреб виникає необхідність розробки і додержання особливих правил користування водними ресурсами, раціонального їх використання, екологічно спрямованого захисту та вдосконалення юридичної відповідальності в досліджуваній сфері. Законом України від 22 березня 2001 р. № 2333-III затверджено Загальнодержавну програму охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів⁵, метою якої є запобігання зростанню антропогенного тиску на довкілля Азовського і Чорного морів, сприяння розвитку екологічно безпечних видів діяльності в Азово-Чорноморському регіоні, збереження і відтворення біологічного різноманіття та ресурсів морів, створення сприятливих умов для проживання, оздоровлення й відпочинку населення. До правових засобів реалізації цієї програми належить удосконалення законодавчої та іншої нормативно-правової бази для впровадження державної політики у сфері збереження довкілля Азовського і Чорного морів, узгодження її з вимогами чинних міжнародних договорів України. Це повною мірою стосується і законодавства в сфері вдосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері використання водних ресурсів в Україні.

Питанням вдосконалення інституту адміністративної відповідальності присвячено роботи таких вчених, як О. М. Бандурка, П. Д. Біленчук, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, О. М. Заржицький, Р. А. Каложний, В. К. Колпаков, Г. А. Хміль, Ю. С. Шемшученко та ін. Предметом окремих досліджень були проблеми адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері галузі охорони навколишнього природного середовища та використання окремих природних ресурсів. Зокрема, це наукові праці О. В. Гулак, О. А. Улютіної, Л. П. Коваленко, О. М. Хімич, О. В. Стукаленко, І. М. Куян та ін.

Як правило, серед правопорушень в сфері природокористування найбільшу питому вагу займають адміністративні правопорушення. Однак проблеми існуючих правопорушень у галузі використання водних ресурсів та адміністративної відповідальності, що настає за їх вчинення, досліджені недостатньо. Тому **метою** даної статті є висвітлення підходів до поняття адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання водних ресурсів та виокремлення особливостей адміністративної відповідальності за вчинення цих видів правопорушень.

Адміністративне законодавство не містить визначення адміністративної відповідальності, а лише зазначає, що її мірою є адміністративне стягнення, яке застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення⁶ – далі КУпАП). У теорії адміністративного права⁷ адміністративну відповідальність як складову системи юридичної відповідальності розглядають як особливу правову форму реакції держави на захист публічних і приватних інтересів, що полягає в сукупності встановлених

державою матеріальних і процесуальних правових норм з метою спонукання правопорушника, який добровільно не бажає дотримуватися встановлених норм, до належної поведінки та покладання обов'язку зазнавати несприятливі для нього наслідки, а також досягнення мети попередження правопорушень, охоплюючи всі існуючі способи впливу на правопорушника – каральний, відновлювальний, компенсаційний, профілактичний і попереджувальний.

Як зазначає Є. С. Герасименко⁸, адміністративна відповідальність – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), внаслідок чого особи, які їх вчинили, повинні відповідати за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення у встановлених законом формах і порядку.

Адміністративна відповідальність реалізується через відповідні правовідносини, що, на думку В. Б. Авер'янова⁹, виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень.

Подібний підхід до поняття адміністративної відповідальності спостерігається і в теорії екологічного права. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення (в тому числі і в сфері використання водних ресурсів), на думку В. І. Андрейцева¹⁰, це різновид суспільних відносин, у яких застосовуються заходи адміністративного впливу (стягнення) за порядок використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки та екологічні права громадян.

Водночас адміністративну відповідальність за порушення в сфері використання водних ресурсів можна визначити як вид юридичної відповідальності, яка реалізується через специфічні правовідносини, у яких компетентними органами застосовуються заходи адміністративного впливу за протиправні й винні діяння, що порушують встановлений порядок використання водних ресурсів та їх охорони.

Адміністративна відповідальність за порушення в сфері використання водних ресурсів характеризується специфічними особливостями, що дають змогу відмежувати цей вид відповідальності від інших видів, та полягають у наступному. Підставою відповідальності виступає вчинення адміністративного правопорушення в сфері використання водних ресурсів, санкції за які визначені КУпАП. Особливим об'єктом посягання є правовий режим водних ресурсів України як загальний об'єкт, правовий режим водного об'єкта, права водокористувачів та інших осіб тощо як конкретний об'єкт. Згідно зі ст. 1 Водного кодексу України водні ресурси – це обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території.

Адміністративна відповідальність настає за такі види порушень (за КУпАП): порушення права державної власності на води (ст. 48), порушення правил охорони водних ресурсів (ст. 59); порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (ст. 59-1); порушення правил водокористування (ст. 60); пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації (ст. 61); невиконання обов'язків з реєстрації в суднових документах операцій зі шкідливими речовинами і сумішами (ст. 62).

Перелік правопорушень, закріплених в КУпАП, не є вичерпним, окремі законодавчі акти передбачають юридичну відповідальність за порушення використання водних ресурсів, яка за своєю правовою природою належить до адміністративної. Наприклад, відповідно до ст. 26 Закону України «Про виключну морську (еконімічну) зону»¹¹ незаконне забруднення будь-яким способом морського середовища виключної (морської) економічної зони України речовинами, шкідливими для здоров'я людей або живих ресурсів моря, чи іншими відходами, матеріалами і предметами, які можуть завдавати шкоду або створити перешкоди для правомірної діяльності на морі, а так само інше порушення правил запобігання забрудненню морського середовища – тягне за собою накладення штрафу від шестисот шістдесяті до тисячі чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян чи конфіскацію морського, повітряного судна або споруди, з якої вчинено забруднення.

Наступною особливістю є застосування до винних осіб адміністративних стягнень, які передбачені ст. 24 КУпАП та іншими законодавчими актами про адміністративну відповідальність. Адміністративні стягнення специфічні за змістом і відмінні від заходів кримінального покарання, дисциплінарного впливу, цивільної та майнової відповідальності. І хоча в радянські часи вважалося, що адміністративна відповідальність є менш суворою порівняно з кримінальною¹², варто зазначити, що в окремих випадках адміністративні стягнення можуть бути навіть більш суворими від кримінальних покарань.

Адміністративні стягнення накладаються спеціально уповноваженими на те органами управління та посадовими особами з урахуванням їх компетенції й чітко визначених повноважень. Відповідно до ст. 242-1 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 48, 59, 59-1, 60, 61, 62, розглядає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Сьогодні таким органом є Державна екологічна інспекція України (далі – ДЕІ), котра здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи (п. 7 Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275¹³). Як зазначає Н. Р. Малишева¹⁴, серед правомочностей, наданих ДЕІ, чільне місце посідає право виявляти адміністративні правопорушення, складаючи протоколи про них, а також розглядати справи про такі правопорушення по суті, накладаючи адміністративні стягнення у випадках, передбачених КУпАП.

Адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері використання водних ресурсів виявляється у формі більш оперативного реагування на вчинене правопорушення, що особливо важливо в сфері охорони довкілля¹⁵, та є беззаперечною перевагою цього виду відповідальності. Також адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері використання водних ресурсів передбачає особливий порядок її застосування. Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 5 липня 2004 р. № 264 затверджено Інструкцію з оформлення органами Державної екологічної інспекції України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення¹⁶, яка визначає порядок оформлення матеріалів посадовими особами Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, а також встановлює порядок їх обліку.

Відповідно до ст. 61 Конституції України ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Водночас до особливостей адміністративної відповідальності в сфері використання водних ресурсів варто віднести і те, що така відповідальність може застосовуватись у сукупності з цивільно-правовою відповідальністю, оскільки ці види відповідальності належать до різних її видів. Натомість, притягнення особи до кримінальної відповідальності виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності, адже адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності (ч. 2 ст. 9 КУпАП).

Таким чином, адміністративній відповідальності за порушення використання водних ресурсів притаманні як загальні ознаки адміністративної відповідальності, так і особливі, які дозволяють відмежувати цей вид відповідальності від інших в досліджуваній сфері. Під адміністративною відповідальністю за порушення в сфері використання водних ресурсів пропонуємо розуміти вид юридичної відповідальності, яка реалізується через специфічні правовідносини, у яких компетентними органами застосовуються заходи адміністративного впливу за протиправні й винні діяння, що порушують встановлений порядок використання водних ресурсів та їх охорони.

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами).

² Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

³ Івашко В. Г. Статистичний аналіз стану та використання водних ресурсів України / В. Г. Івашко, Ю. О. Ольвінська // Статистика – інструмент соціально-економічних досліджень : зб. наук. студ. праць. – Одеса, ОНЕУ. – 2017. – Вип. 3. – Ч. I. – С. 82–89.

⁴ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

⁵ Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів : Закон України від 22 березня 2001 р. № 2333-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 28. – Ст. 135.

⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

⁷ Крижановська В. А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. А. Крижановська ; Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. – Л., 2016. – 22 с. – С. 10–11.

⁸ Герасименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є. С. Герасименко; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2000.

⁹ Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с. – С. 434–435.

¹⁰ Андрейцев В. І. Екологічне право : курс лекцій / В. І. Андрейцев. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с. – С. 196.

¹¹ Про виключну морську (економічну) зону : Закон України від 16 травня 1995 р. № 162/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.

¹² Советское административное право. – М.: Юрид. лит., 1990. – С. 183–184.

¹³ Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 27 // Урядовий кур'єр. – 2017. – № 89. – 17 трав.

¹⁴ Малишева Н. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Н. Р. Малишева, М. І. Єрофєєв. – Х.: Право, 2017. – 416 с. – С. 111, 115.

¹⁵ Куян І. А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. А. Куян; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2001. – 18 с.

¹⁶ Про затвердження Інструкції з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення // Офіційний вісник України. – 2004. – № 31. – С. 241. – Ст. 2104.

Резюме

Гбур Л. В. Поняття та особливості адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання водних ресурсів.

У статті досліджено наукові підходи до поняття адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання водних ресурсів України. Вибір теми зумовлений відсутністю наукових напрацювань саме у зазначеному напрямі. Розкрито особливості адміністративної відповідальності в сфері використання водних ресурсів порівняно з іншими видами юридичної відповідальності.

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, адміністративні стягнення, водні ресурси.

Резюме

Гбур Л. В. Понятие и особенности административной ответственности за нарушения в сфере использования водных ресурсов.

В статье исследованы научные подходы к понятию административной ответственности за нарушения в сфере использования водных ресурсов Украины. Выбор темы обусловлен отсутствием научных разработок именно в указанном направлении. Раскрыты особенности административной ответственности в сфере использования водных ресурсов по сравнению с другими видами юридической ответственности.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административная ответственность, административные правонарушения, административные взыскания, водные ресурсы.

Summary

Hbur L. Concept and features of administrative responsibility for violations in the field of use of water resources.

The article explores scientific approaches to the notion of administrative responsibility for violations in the field of use of water resources of Ukraine. The choice of the theme is due to the lack of scientific developments in this direction. The features of administrative responsibility in the field of use of water resources are revealed in comparison with other types of legal responsibility.

Key words: legal responsibility, administrative responsibility, administrative offenses, administrative penalties, water resources.

УДК 349.6

М. І. ОРЛЕНКО

Марта Ігорівна Орленко, аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ
ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР В УКРАЇНІ**

Діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування обумовлює можливість реалізації фізичними і юридичними особами своїх прав та обов'язків. Україна, ставши на шлях євроінтеграційного поступу, взяла на себе зобов'язання привести своє законодавство у відповідність до *aquis communautaire* і в частині напрямів діяльності уповноважених органів щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки.

Діяльність у сфері використання надр так чи інакше супроводжується відповідними дозвільними процедурами, без яких принципи не міг би бути дотриманий баланс забезпечення економічної, екологічної та соціальної складових сталого розвитку. Разом із тим напрямки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в рамках дозвільної системи у сфері використання надр створюють підґрунтя для реалізації Україною свого екологічного потенціалу, а відтак ефективне функціонально-правове забезпечення дозвільної системи у сфері використання та охорони надр є умовою реалізації не тільки екологічного законодавства, а й засобом налагодження гармонії людини і природи.

У контексті реалізації положень екологічного законодавства України актуальною є екологізація галузей адміністративного, господарського, податкового та іншого галузевого законодавства з метою збалансування трьох складових сталого розвитку. Метою цієї статті є поглиблений аналіз поняття та елементів функціонально-правового забезпечення дозвільної системи у сфері використання та охорони надр з метою визначення нормативних положень, що потребують змін та їх перегляду з огляду на реалії сьогодення.

Значний внесок в осмислення цього питання мали наукові праці, що висвітлюють напрями еколого-управлінської діяльності в межах дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні, зокрема роботи В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А. П. Гетьмана, А. С. Євстігнєєва, Н. В. Ільків, Р. С. Кіріна, Н. Р. Кобецької, В. М. Комарницького, М. В. Краснової, О. П. Шем'якова, О. С. Тимошенко, А. К. Соколової. Також важливе значення мали наукові дослідження окремих напрямів досліджуваного функціонально-правового забезпечення, що здійснювалися такими вченими, як Т. В. Лісова, Стів Ліпман, Ю. А. Краснова, О. М. Олійник, Р. А. Перелет та ін.

Досліджуючи значення поняття «функція» зауважимо, що у словнику української мови під поняттям «функція» розуміється: 1) явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; 2) робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось 3) походить з латинського «*functio*», що означає «виконання»¹. Термін «функціонування права» означає дію права в житті суспільства, втілення його функцій в суспільних відносинах². А. Я. Риженков зазначає, що слово «функція» походить від латинського *function* і вказує на його значення як здійснення. На його погляд, функція – це не призначення, що визначається як сфера застосування чогось, а його здійснення³.