

ГБУР Л. В.,
аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права
(Національний університет біоресурсів
і природокористування України)

УДК 342.9

РОЗВИТОК НАУКОВОЇ ДУМКИ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

Досліджується розвиток наукової думки щодо адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів. На підставі аналізу наукових праць виділено основні напрями наукових досліджень в адміністративному праві України. Зроблено висновок, що проблема адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів в Україні не отримувала концептуального висвітлення в юридичній літературі.

Ключові слова: наука адміністративного права, адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, адміністративні проступки, склад адміністративного правопорушення, адміністративні стягнення, водні ресурси.

Исследуется развитие научной мысли относительно административной ответственности за нарушения в сфере использования водных ресурсов. На основании анализа научных работ выделены основные направления научных исследований в административном праве Украины. Сделан вывод, что проблема административной ответственности за нарушения в сфере использования водных ресурсов в Украине не получала концептуального освещения в юридической литературе.

Ключевые слова: наука административного права, административная ответственность, административные правонарушения, административные проступки, состав административного правонарушения, административные взыскания, водные ресурсы.

The development of the scientific thought about administrative responsibility for the offenses in the sphere of water resources is explored. On the basis of analysis scientific works we identified the main directions of scientific researches in administrative law of Ukraine. In conclusion, we decided, that the problem of administrative responsibility for the offenses in the sphere of water resources didn't get the conceptual coverage in law literature.

Key words: science of administrative law, administrative responsibility, administrative offenses, administrative violations, compositions of administrative offenses, administrative penalty, water resources.

Вступ. Відповідно до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI [1], водокористування в Україні здійснюється нераціонально, непродуктивні витрати води збільшуються, обсяг придатних до використання водних ресурсів внаслідок забруднення і виснаження зменшується. Практично всі поверхневі водні джерела і ґрунтові води забруднені.



Сучасний критичний екологічний стан водних ресурсів в Україні, зумовлює необхідність удосконалення адміністративного законодавства щодо притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів, яка є одним із найпоширеніших видів юридичної відповідальності в галузі використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища. Зважаючи на це, актуальним є дослідження еволюції наукової думки щодо адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів, оскільки аналіз монографічних досліджень, наукових статей, дисертаційних робіт, підручників, посібників у галузі адміністративного та екологічного права дає нам можливість відслідкувати тенденції розвитку наукових поглядів щодо формування у складі правового інституту адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища субінституту адміністративної відповідальності у сфері використання водних ресурсів в Україні.

Слід зазначити, що досліджувана проблематика є предметом наукових пошуків як в адміністративному праві, так і в екологічному праві, зокрема природоресурсному. Спеціальні дослідження комплексного характеру, присвячені безпосередньо питанням адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері використання водних ресурсів в Україні, відсутні. Як правило, ці питання розглядаються у складі більш широкого інституту юридичної відповідальності за екологічні правопорушення.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення основних тенденцій розвитку наукових досліджень у сфері адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів. Здійснення такого комплексного дослідження науково-правових матеріалів дає можливість виявити існуючі прорахунки у законодавчому забезпеченні використання водних ресурсів.

Результати дослідження. Ефективність адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони та використання водних ресурсів залежить від виваженої екологічної політики – окремого напрямку діяльності держави та державного управління. В Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, які затверджено Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року 188/98-ВР[2], серед найбільш актуальних проблем, які потребують розв'язання, у сфері використання та охорони водних ресурсів визначено недостатню ефективність існуючої системи управління охороною та використанням водних ресурсів унаслідок недосконалості нормативно-правової бази й організаційної структури управління. Концепцією національної екологічної політики України на період до 2020 року, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р. [3], укріплення інституціональної спроможності системи управління навколишнім природним середовищем передбачено шляхом удосконалення системи державного контролю, зокрема формування єдиної системи контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; виключення дублювання функцій контролю різними уповноваженими органами виконавчої влади; посилення відповідальності забруднювачів, розроблення нових правил проведення оцінки збитку на основі фактичних витрат на відновлювальні заходи тощо.

Теоретико-методологічні та адміністративно-правові засади розвитку державного управління у сфері реалізації екологічної політики в сучасних умовах ґрунтовно досліджувались О.Я. Лазором [4], проте сучасні тенденції правової політики держави у сфері охорони водних ресурсів автором не висвітлювались.

У галузі екологічного права заслуговують на увагу роботи О.М. Шуміла, дисертаційне дослідження якого присвячено проблемам відповідальності за порушення водного законодавства [5]. Автором відповідальність за порушення водного законодавства розглядається невід'ємним складником частини охорони вод. Здійснено класифікацію водних правопорушень, зроблено висновок про хибність виділення водно-правової відповідальності, оскільки вона повністю підпадає під традиційні чотири види відповідальності: кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову. Аргументовано новий підхід до по-



няття відповідальності за водні правопорушення через систему прав і обов'язків власників, користувачів водних об'єктів та інших осіб, що їх використовують. Наголошується на необхідності розширення у Водному кодексі переліку водних правопорушень. Такої ж думки дотримується і В.О. Джуган [6], яка, досліджуючи правове регулювання використання та охорони вод в Україні, розкрила основні аспекти застосування видів юридичної відповідальності за порушення водного законодавства України. Автор пропонує посилити й адміністративну відповідальність у сфері водних правопорушень із внесенням відповідних змін і доповнень до КУпАП, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та інших нормативно-правових актів. Наприклад, пропонується включити до КУпАП ст. 59-2, яка б передбачала відповідальність за порушення режиму господарської діяльності у водоохоронних зонах та на землях водного фонду, а також окремими статтями відповідальність за порушення природних умов поверхневого стоку підчас будівництва й експлуатації автошляхів, залізниць та інших інженерних комунікацій; незаконне створення систем скидання зворотних вод у водні об'єкти, міську або зливову каналізацію та незаконне скидання зворотних вод; допущення наднормативних, аварійних і залпових скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти; відмову 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 строків внесення зборів за використання водних ресурсів та за забруднення навколишнього природного середовища та інші.

Погоджуючись щодо необхідності розширення переліку правопорушень у сфері використання водних ресурсів, слід зазначити, що окремі правопорушення у сфері використання водних ресурсів, що містяться в КУпАП, є такими, що не відповідають Конституції України в частині гарантування конституційного принципу рівності всіх форм власності. Відповідно до ст. 13 Конституції України, держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Проте ст. 48 КУпАП передбачено відповідальність за порушення лише права державної власності на води. Зі змісту цієї статті можна зробити висновок про пріоритет права державної власності на водні ресурси порівняно з правом приватної та колективної власності.

Водночас потребують удосконалення і санкції вже передбачених складів адміністративних правопорушень. Санкції у вигляді незначних розмірів штрафу, які передбачені за порушення водного законодавства, нівелюють ефективність адміністративної відповідальності, унеможливають гарантування екологічної безпеки на належному рівні та не стимулюють до екологічно ощадливих способів ведення господарської діяльності та раціонального використання водних ресурсів. Крім того, мізерні штрафи за порушення вимог природоохоронного законодавства є порушенням визнаного міжнародного принципу «забруднювач платить».

Водночас, як стверджують експерти, суворість стягнення не є чинником, який має вирішальний вплив на зменшення кількості правопорушень. Тому політика держави у сфері відповідальності за скоєння адміністративних правопорушень не може зводитися тільки до збільшення розміру санкцій у вигляді штрафу. Відповідно до приписів статті 23 КУпАП, метою адміністративного стягнення є виховання особи, яка вчинила правопорушення. А також штрафи створені ще для запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами [7].

У цій частині заслуговують на увагу висловлені в юридичній літературі пропозиції щодо систематизації адміністративних стягнень, що накладаються за адміністративні правопорушення у галузі використання природних ресурсів. Коваленко Л.П. [8, с.12] пропонує класифікувати адміністративні стягнення у сфері охорони навколишнього природного середовища на: а) стягнення морального характеру – попередження; б) грошові й майнові стягнення – штраф, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; в) стягнення, звернені на особу порушника, – виправні роботи, адміністративний арешт, поз-



бавлення спеціального права. Питання вдосконалення адміністративних стягнень за порушення у сфері використання й охорони водних ресурсів мають враховувати особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Адміністративні стягнення щодо правопорушень у сфері використання водних ресурсів накладаються спеціально уповноваженими на те органами управління та посадовими особами з урахуванням компетенції й чітко визначених повноважень. У юридичній літературі звертається увага на множинність суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. Глава 17 КУпАП закріплює підвідомчість справ про адміністративні правопорушення за понад сорока органами. Такий стан речей породжує багато дискусій щодо доцільності цієї полісуб'єктності, які особливо загострюються в умовах реформування як усього українського законодавства, так і законодавства адміністративного [9, с. 124]. Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, який розглядає справи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів, є Державна екологічна інспекція України, Положенням про яку затверджено Указом Президента України від 13.04.2011 № 454 [10], та її територіальні органи. Статтею 242-1 КУпАП визначено перелік осіб, які від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення. У юридичній літературі не знайшли належного відображення питання суб'єктного складу адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері використання та охорони водних ресурсів. У наукових роботах, присвячених адміністративно-правовому статусу суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки [11; 12; 13] проведено узагальнення системи суб'єктів адміністрування у сфері використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища, яка складається із загальнодержавних та місцевих органів, акцентується увага на нестабільності системи і структури центральних органів виконавчої влади.

Висновки. На основі проведеного дослідження можна зробити такі висновки. Проблематика адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері використання та охорони водних ресурсів є предметом наукових пошуків як у галузі адміністративного, так і екологічного та природоресурсного права. Спеціальне комплексне дослідження адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері використання та охорони водних ресурсів наразі відсутнє. Основними напрямками сучасних наукових досліджень у теорії адміністративного права є особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища [14; 15], адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні [4], адміністративно-правовий статус системи суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки [11; 12; 13], адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища [8; 16] та ін. Висновки та пропозиції, які містяться в цих роботах, можуть бути застосовані і в частині вдосконалення законодавства у сфері використання водних ресурсів з урахуванням специфіки водних ресурсів як об'єктів адміністративних правовідносин.

Список використаних джерел:

1. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 26. Ст. 218.
2. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 38–39. Ст. 248.
3. Офіційний вісник України. 2007. № 79. С. 170.
4. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр: 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2004. 36 с.



5. Шуміло О.М. Проблеми відповідальності за порушення водного законодавства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Укр. юрид. акад. Харків, 1993. 26 с.
6. Джуган В.О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні. Дис. ... к. ю. н. за спеціальністю 12.00.06 земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 195 с.
7. Фролов М.О. Екологічні проблеми України: нові штрафи ситуацію не врятують. URL: https://24tv.ua/vse_pro_ekologiyu_tag5805.
8. Коваленко Л.П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища. Автореф. ... кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 21 с.
9. Денисюк І.І. Суд як орган, уповноважений розглядати справи про екологічні адміністративні правопорушення: окремі аспекти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2017. Серія ПРАВО. Випуск 46. Том 1. С. 124–129.
10. Урядовий кур'єр. 2011. № 83. 11 трав.
11. Артеменко О.В. Система суб'єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища. Університетські наукові записки. 2014. № 3 (51). С. 114–119.
12. Гаврильців М.Т. Адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів, 2011. 20 с.
13. Казанчук І.Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. Право і суспільство. 2016. № 5. С. 95–101.
14. Куян І.А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2001. 208 с.
15. Рябець К.А. Адміністративні правовідносини в галузі екології: актуальні проблеми / за заг. ред. В.І. Курила. Київ, 2008. 180 с.
16. Улюгіна О.А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 209 с.

