

## АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ТА ВІДТВОРЕННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

### ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF PROTECTION AND REPRODUCTION OF WATER RESOURCES: LEGAL NATURE AND WAYS TO INCREASE EFFICIENCY

Буцьких Д.О., аспірант кафедри адміністративного права, процесу  
та адміністративної діяльності

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

У статті на основі аналізу наукових, емпіричних та публіцистичних джерел з'ясовано стан адміністративно-правової охорони водних ресурсів в Україні.

Розглянуто правову природу адміністративної відповідальності в галузі охорони та відтворення водних ресурсів. Підкреслено значення інституту адміністративної відповідальності в механізмі правової охорони водних ресурсів та реалізації екологічної функції держави.

Окреслено типові порушення вимог водного законодавства, серед яких: недотримання встановлених нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин; порушення режиму зон санітарної охорони джерел питного та господарсько-побутового водопостачання, прибережних захисних смуг, смуг відведення, очисних та інших водогосподарських споруд; відсутність засобів вимірювальної техніки, в тому числі автоматизованих, для здійснення обліку забору та використання вод; відсутність пломб на засобах вимірювальної техніки; здійснення спеціального водокористування без відповідного на те дозволу; недотримання умов дозволу або порушення правил спеціального водокористування; самовільне проведення гідротехнічних робіт (будівництво ставків, дамб); використання земель водного фонду не за призначенням; невиконання районними радами повноважень у галузі регулювання водних відносин на їхній території та ін.

Визначено характерні ознаки адміністративної відповідальності за порушення правил охорони вод та відтворення водних ресурсів, серед яких те, що вона: ґрунтується на державному примусі у формі каральних і правовідновлювальних (компенсаційних) способів; виражається в обов'язку особи зазнавати певних втрат; настає лише за вчинення правопорушення в разі встановлення складу правопорушення; здійснюється компетентним органом у суворій відповідності із законом, а саме із санкціями норм права, якими встановлюються вид і міра втрат; здійснюється у процесі правозастосовної діяльності за дотриманням певного процедурно-процесуального порядку і форм, установлених законом.

Запропоновано заходи вдосконалення інституту адміністративної відповідальності в механізмі правової охорони водних ресурсів та реалізації екологічної функції держави.

**Ключові слова:** охорона, адміністративно-правова охорона, вода, водні ресурси, водний фон, навколишнє середовище, адміністративно-правові засоби, відповідальність, адміністративна відповідальність.

The article, based on the analysis of scientific, empirical and journalistic sources, clarifies the state of administrative and legal protection of water resources in Ukraine.

The legal nature of administrative responsibility in the field of protection and reproduction of water resources is considered. The importance of the institute of administrative responsibility in the mechanism of legal protection of water resources and realization of ecological function of the state is emphasized.

Typical violations of the requirements of water legislation are outlined, among which: non-compliance with the established standards of maximum permissible discharge of pollutants; violation of the regime of sanitary protection zones of sources of drinking and domestic water supply, coastal protection strips, drainage strips, treatment and other water management facilities; lack of measuring equipment, including automated, for accounting for water intake and use; absence of seals on measuring instruments; implementation of special water use without the appropriate permission; non-compliance with permit conditions or violation of the rules of special water use; unauthorized hydraulic works (construction of ponds, dams); misuse of water fund lands; non-fulfillment by district councils of powers in the field of regulation of water relations on their territory, etc.

The characteristic features of administrative liability for violation of the rules of water protection and reproduction of water resources are identified, including the fact that it is: based on state coercion in the form of punitive and restorative (compensatory) methods; is expressed in the obligation of a person to suffer certain losses; occurs only for committed offenses in the case of establishing the composition of the offense; carried out by the competent authority in strict accordance with the law, namely with the sanctions of the rules of law, which establish the type and extent of losses; carried out in the process of law enforcement activities in compliance with certain procedural procedures and forms established by law.

Measures to improve the institution of administrative responsibility in the mechanism of legal protection of water resources and the implementation of the environmental function of the state are proposed.

**Key words:** protection, administrative and legal protection, water, water resources, water background, environment, administrative and legal means, responsibility, administrative responsibility.

**Постановка проблеми.** Правове регулювання у сфері охорони вод та відтворення водних ресурсів спрямовано насамперед на забезпечення раціонального використання водних ресурсів, захист екологічних прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян, забезпечення стабільності та упорядкування водних відносин. Раціональне використання вод та їх охорона багато в чому залежать від ефективності застосування заходів юридичної відповідальності. Водночас статистичні дані свідчать про те, що використання водних ресурсів усе ще здійснюється із серйозними порушеннями вимог чинного законодавства, ведення водного господарства здійснюється переважно екстенсивним шляхом, що є недоліком і призводить до скорочення водних об'єктів, їх знищення, забруднення, засмічення, часткового або повного виснаження, до ухи-

лення відповідних служб від проведення очисних заходів, послаблення охорони водних об'єктів.

Натепер найбільш типовими порушеннями вимог водного законодавства є: недотримання встановлених нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин; порушення режиму зон санітарної охорони джерел питного та господарсько-побутового водопостачання, прибережних захисних смуг, смуг відведення, очисних та інших водогосподарських споруд; відсутність засобів вимірювальної техніки, в тому числі автоматизованих, для здійснення обліку забору та використання вод; відсутність пломб на засобах вимірювальної техніки; здійснення спеціального водокористування без відповідного на те дозволу; недотримання умов дозволу або порушення правил спеціального водокористування; самовільне

проведення гідротехнічних робіт (будівництво ставків, дамб); використання земель водного фонду не за призначенням; невиконання районними радами повноважень у галузі регулювання водних відносин на їхній території та ін.

Усе це дозволяє стверджувати про наявність і виняткову значущість інституту адміністративно-правової охорони водних ресурсів України, який за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів, серед яких найбільш виразними є заходи адміністративної відповідальності, виступає об'єктивно важливим способом забезпечення реалізації громадянами своїх невід'ємних екологічних прав і законних інтересів.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Важливі аспекти забезпечення реалізації екологічної функції держави досліджувалися багатьма відомими правниками. Не є фрагментарними й вітчизняні наукові дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення охорони водних ресурсів за допомогою адміністративно-примусових заходів, і в цьому аспекті слід віддати належне дисертаційним роботам Л.П. Коваленко, О.Я. Лазор, Т.В. Григор'євої, О.В. Черноус, В.М. Присяжного, Н.В. Локтевої, М.Т. Гаврильціва, О.А. Улюгіної, Д.В. Лазаренко, М.В. Шиленка, Л.В. Гбур та інших учених. Попри те, що ці праці, хоча і мають важливе теоретико-прикладне значення для розвитку науки адміністративного права, проблему підвищення ефективності адміністративної відповідальності за порушення водного законодавства в Україні в цілому не вирішують.

Тому **метою статті** є з'ясування на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, правової природи адміністративної відповідальності в галузі охорони та відтворення водних ресурсів, а також у виробленні шляхів підвищення ефективності її застосування.

**Виклад основного матеріалу.** Юридична відповідальність за порушення водного законодавства України має досить складний характер, оскільки регулюється водночас декількома галузями права. Статтею 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачені загальні випадки правопорушень, за які настає юридична відповідальність в екологічній сфері. Водночас деліктологічна складова частина публічно-правової охорони водних ресурсів надана насамперед у Водному кодексі України та галузевих нормативно-правових актах, у тому числі кодифікованого характеру.

Традиційно найбільш поширеним видом юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони вод та відтворення водних ресурсів є адміністративна відповідальність, тому лише за ефективності її застосування можна отримати скорочення кількості правопорушень у згаданій сфері.

Сам термін «адміністративна відповідальність», попри багатогранність і багатоаспектність його сутнісного вираження в працях вітчизняних юристів, не отримав як законодавчого (легального) визначення, так і однозначного підходу серед учених-адміністративістів щодо його трактування. Теж саме можна сказати й про такий її різновид, як адміністративна відповідальність за порушення водного законодавства. Передусім це пов'язано з відсутністю в Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) нормативно закріпленого визначення поняття «адміністративна відповідальність», що не тільки збіднює саме його зміст, але й позбавляє стрижневої спрямованості.

Водночас спроби так чи інакше сформулювати поняття адміністративної відповідальності та надалі закріпити його в адміністративно-деліктному законодавстві були ще в минулому столітті.

З огляду на водне законодавство та практику його реалізації адміністративна відповідальність за порушення правил охорони вод і відтворення водних ресурсів включає всі властиві юридичній відповідальності основні

ознаки, а саме: 1) ґрунтується на державному примусі у формі каральних і правовідновлювальних (компенсаційних) способів; 2) виражається в обов'язку особи зазнавати певних втрат; 3) настає лише за вчинені правопорушення в разі встановлення складу правопорушення; 4) здійснюється компетентним органом у суворій відповідності із законом, а саме із санкціями норм права, якими встановлюються вид і міра втрат; 5) здійснюється у процесі правозастосовної діяльності за дотриманням певного процедурно-процесуального порядку і форм, установлених законом [1, с. 431–432].

Особливістю адміністративно-деліктного законодавства у сфері охорони водних ресурсів є те, що переважну частину складів адміністративних проступків зосереджено у Главі 7 КУпАП. Однак, крім цього, інші склади правопорушень містяться як в інших главах КУпАП, так і взагалі в інших нормативно-правових актах. Ураховуючи значний перелік складів адміністративних проступків у досліджуваній сфері, вчені пропонують їх згрупувати за об'єктами посягання, а саме: порушення права власності на водні об'єкти, водні ресурси; порушення права користування водними ресурсами та порушення правил охорони вод [2]. Разом із тим не зовсім обґрунтовано виглядає позиція цих же вчених, які відносять до групи порушень у досліджуваній сфері, вчені пропонують такі проступки, наприклад, як пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації (стаття 61), недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття зовнішньої об'єктів або споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням (стаття 86-1) тощо [2], адже вони так само прямо впливають на стан охорони водних ресурсів (об'єктів) та можуть завдати їм непоправної шкоди.

Слід відзначити, що значна група складів проступків передбачена також і Водним кодексом України [3, с. 98].

Окремі склади водних правопорушень, за які повинна встановлюватись адміністративна відповідальність чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення, взагалі не передбачені. Наприклад, немає статті, якою передбачено адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо водних об'єктів з особливою охороною. Тому в таких випадках застосовуються загальні норми про відповідальність за порушення водного законодавства. Відповідно до статті 80 Водного кодексу України існують обмеження щодо використання малих рік з метою охорони їх водності. Однак на практиці ці обов'язки часто не виконуються.

Статті КУпАП не мають вичерпного характеру. Не знайшов місця такий склад правопорушення, як забруднення або засмічення водозбірних площ (у кодексі йдеться про водні об'єкти водозбору). Поняття «водного об'єкта водозбору» вужче, ніж «водозбірна площа». Також відповідальність згідно з КУпАП накладається лише за «засмічення, забруднення або виснаження». Але ж засмічення і забруднення – широкі поняття, які повинні бути диференційовані за видами забруднення і засмічення, за їх обсягом, причинами виникнення, їхніми наслідками. Залежно від цієї диференціації повинна мати місце й адміністративна відповідальність.

До того ж до КУпАП слід включити такі склади водних правопорушень: 1) порушення природних умов поверхневого стоку під час будівництва і експлуатації автошляхів, залізниць та інших інженерних комунікацій; 2) незаконне створення систем скидання зворотних вод у водні об'єкти, міську каналізацію або зливову каналізацію та незаконне скидання зворотних вод; 3) допущення наднормативних, аварійних і залпових скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти; 4) 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 приймають об'єкт в експлуатацію; 5) порушення строків внесення зборів за використання природних ресурсів та за забруднення навколишнього природного середовища; б) порушення правил експлуатації на водних об'єктах водозабірних споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням, та інші.

Серед суб'єктів правотворчості лунають й інші пропозиції щодо оптимізації адміністративно-деліктного законодавства у сфері охорони водних ресурсів, серед яких, зокрема, доповнення статті 59 КУпАП новою частиною щодо «виконання робіт на землях водного фонду без здійснення заходів щодо збереження середовища існування та умов розмноження водних біоресурсів, забезпечення недоторканності ділянок, що становлять особливу цінність для збереження водних біоресурсів». Однак, на наше переконання, виділення вказаного діяння в окремий склад правопорушення здається зайвим, адже він повністю охоплюється статтями 53, 59 та 59-1 КУпАП.

Взагалі, правове регулювання питань притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони вод та відтворення водних ресурсів можна оцінити як незадовільне, підтвердженням чого є значна кількість колізій, прогалин у законодавстві та проблем, що мають місце у правозастосовній екологічній практиці.

Водні відносини, що підлягають правовій охороні з позиції адміністративної відповідальності, натеper розосереджені в багатьох інших складах адміністративних правопорушень. При цьому адміністративна відповідальність за порушення правил, норм і стандартів у сфері охорони водних відносин передбачена у складах різних груп правопорушень, що відрізняються від об'єкта посягання, та свідчить про відсутність системності правового регулювання.

Ще однією особливістю адміністративної відповідальності за порушення законодавства щодо охорони водних ресурсів можна вважати остаточну невизначеність у питанні притягнення до цього різновиду відповідальності юридичних осіб. Це питання останнім часом стало предметом нових дискусій, початок яких покладений вченими в галузі адміністративного права ще за радянських часів. Натомість позитивне вирішення цього питання на той час не мало сенсу з огляду на тотальне одержання та планово-розподільний характер економіки. Трансформація відносин власності, розвиток підприємництва, поява значної кількості нових суб'єктів господарювання різних форм власності та організаційно-правових форм, з одного боку, та труднощі, які виникають на практиці у зв'язку із застосуванням адміністративної відповідальності – з іншого, зумовлюють необхідність розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності за рахунок юридичних осіб. Окрім цього, важливо здійснити кодифікацію норм, що передбачають адміністративну відповідальність юридичних осіб, у тому числі у сфері охорони водних ресурсів. Вирішення цієї проблеми дозволить усунути існуючі колізії в теорії та практиці застосування адміністративної відповідальності.

Зрозуміло, що Кодекс України про адміністративні правопорушення суб'єктами адміністративної відповідальності за екологічні (водні) правопорушення визнає лише фізичних осіб, тобто громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, наділених адміністративною дієздатністю, які на момент учинення адміністративного проступку досягли 16 років і є осудними. Проте окремими нормативно-правовими актами фактично передбачено адміністративну відповідальність юридичних осіб підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними водного законодавства.

Цікавим є й те, що наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб не заперечує переважна більшість учених-правників [4, с. 11; 5, с. 31; 6; 7, с. 11].

Прикладом у законодавстві може слугувати стаття 21 Закону України «Про виключну (морську) еконо-

мічну зону України» від 16 травня 1995 р., згідно з якою юридичні особи за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України несуть відповідальність, установлену статтями 22–26 цього ж закону, а саме за: незаконну промислову діяльність, порушення правил безпечної експлуатації споруд, незаконну експлуатацію природних ресурсів, незаконне ведення морських наукових досліджень, забруднення морського середовища. При цьому за скоєння таких порушень на юридичних осіб накладається штраф або здійснюється конфіскація засобів чи знаряддя, за допомогою яких вчинено правопорушення.

Саме накладення на підприємство, установу або організацію штрафу безпосередньо є ретроспективною юридичною відповідальністю, яка полягає в обов'язку юридичної особи-правопорушника понести негативні наслідки у вигляді стягнень, що від імені держави накладають посадові особи уповноважених органів. Вивчення місця санкцій щодо підприємств, установ або організацій у системі юридичної відповідальності дає підстави зробити висновок, що види стягнень у вигляді штрафу є характерним атрибутом адміністративної відповідальності.

За порушення водоохоронного законодавства суб'єктами господарювання запроваджуються адміністративно-господарські санкції та встановлюються підстави, порядок та суб'єкти їх накладення. До таких санкцій належить штраф, тимчасова заборона (обмеження) діяльності, що здійснюється з порушенням вимог природоохоронного законодавства, зупинення дії дозволу чи ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності, анулювання дозволу чи ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності, припинення діяльності суб'єктів господарювання в разі порушення природоохоронного законодавства.

Для цього виду відповідальності як юридичних, так і фізичних осіб характерні такі спільні ознаки, як публічний державно-обов'язковий характер, зосередження права накладення стягнень в органах виконавчої влади (наявність органів адміністративної юрисдикції), репрезентуючий характер, особливий порядок притягнення до відповідальності, встановлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальності за них перед законом.

Із цього приводу слід підтримати О.В. Пефтієва в питаннях справжньої вини юридичної особи, адже «суб'єктом адміністративної відповідальності у цьому випадку стає колектив (сукупність робітників, службовців і посадових осіб) юридичної особи, тоді як справжнім суб'єктом адміністративного правопорушення є конкретна посадова особа, дії якої завдали шкоди певному колу суспільних відносин, тобто утворили об'єктивну сторону цього правопорушення» [8, с. 153]. Також О.В. Пефтієв слушно каже: «Прослідковується невідповідність між суб'єктом адміністративного правопорушення і суб'єктом адміністративної відповідальності. По суті, відбувається ухилення від відповідальності особи, винної у вчиненні адміністративного проступку, розосередження майнових санкцій на членів трудового колективу і, тим самим, утискання прав і свобод інших громадян, які здійснюють трудову діяльність, не пов'язану з учиненням протиправних дій. Також істотним чином страждають майнові інтереси власників (акціонерів) підприємства. Унаслідок цього змінюється сам зміст відповідальності, втрачається така властива конкретному правопорушнику правова якість, як суб'єктивний юридичний обов'язок зазнати правових наслідків у зв'язку із вчиненням правопорушення. Навпаки, цей обов'язок виникає в осіб, які не є винними у вчиненні адміністративного правопорушення» [8, с. 153].

Доречно також додати, що розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності, в тому числі у сфері охорони водних ресурсів, не може заперечувати

та применшувати адміністративної відповідальності посадових осіб, до яких мають бути прирівняні керівники та службовці юридичних осіб (підприємств, установ, організацій) незалежно від форм власності та організаційно-правових форм, які вчинили адміністративні делікти під час виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій. Відповідальність за такі адмінделікти має реалізовуватися шляхом застосування відповідних стягнень, які, як свідчить практика, є одним із найбільш ефективних засобів забезпечення реалізації адміністративного законодавства. Чим більш досконалим є механізм забезпечення дотримання водного законодавства, тим точніше його дотримуються.

**Висновок.** Таким чином, адміністративна відповідальність є одним із найпоширеніших видів відповідальності в галузі охорони та відтворення водних ресурсів, що зумовлено: по-перше, оперативним та ефективним засо-

бом реагування на порушників водного законодавства; по-друге, застосуванням переважно в адміністративному порядку та меншою мірою – у судовому; по-третє, відсутністю необхідності підрахунку збитків [9, с. 46; 2]; по-четверте, незгрупованістю адміністративних правопорушень у сфері охорони водних ресурсів у єдиній главі Кодексу України про адміністративні правопорушення; по-п'яте, незакріпленістю окремих складів водних адміністративних правопорушень водним та адміністративним законодавством; по-шосте, суб'єктами таких правопорушень є не тільки фізичні, але й юридичні особи; по-сьоме, застосуванням до винних осіб переважно стягнень у вигляді штрафів та меншою мірою обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності юридичних осіб незалежно від форм власності; конфіскації предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення за його вчинення.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. О.Ф. Скакун. Харків : Консум, 2001. 656 с.
2. Мелех Л.В. Юридична відповідальність за порушення водного законодавства як різновид гарантії законності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія : «Юридична»*. 2013. Вип. 1. С. 73–84. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs\\_2013\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2013_1_11)
3. Андрейцев В.І. Екологічне право: особлива частина : підручник для студентів юридичних вузів і факультетів. Київ : Істина, 2001. 544 с.
4. Коваленко Л.П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 18 с.
5. Рябець К.А. Питання розвитку законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення в галузі раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища. *Юридична Україна*. 2006. № 1. С. 29–32.
6. Куян І.А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. акад. наук, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2001. 18 с.
7. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Київ. нац. екон. ун-т Київ, 2004. 20 с.
8. Пєфтїєв О.В. Адміністративно-правові засади функціонування автомобільного транспорту : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2011. 246 с.
9. Основні показники використання вод в Україні за 2003 рік / Державний комітет України по водному господарству. Управління комплексного використання водних ресурсів. Київ : Державний інститут управління та економіки водних ресурсів, 2004. Вип. 24. 68 с.