

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГБУР ЛЮСЯ ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342.9:349.6:502.51(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА
ПРАВОПОРУШЕННЯ В СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ
ВОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ**

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

**Подається на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **Гбур Л.В.**

Науковий керівник:
Яра Олена Сергіївна
кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Гбур Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. (081 – Право) – Національний університет біоресурсів і природокористування. – Київ. – 2020.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню матеріальних і процесуальних аспектів адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів. У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо з'ясування сутності та особливостей адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів.

З'ясування сутності та особливостей адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів проведено шляхом аналізу правових аспектів державної політики у сфері використання, відтворення та охорони водних ресурсів (державної водної політики) як складової правової політики держави. Здійснено критичний аналіз стану законодавчого забезпечення державної водної політики України. Розкрито пріоритетні напрямки державної водної політики України та зроблено висновок, що вони перебувають в площині забезпечення національної безпеки. Визначено та проаналізовано сучасні тенденції державної водної політики України. Зокрема, акцентовано увагу на тому, що наразі в Україні основні цілі та завдання, напрями та засоби здійснення державного регулювання у сфері охорони, використання і відтворення водних ресурсів знаходять свій прояв у великій кількості нормативно-правових актів програмного характеру, які прийняті в різний час та мають

різну юридичну силу. З огляду на впровадження в Україні інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом сучасними тенденціями державної політики у сфері використання, відтворення та охорони водних ресурсів є а) вдосконалення законодавчого забезпечення державної водної політики України; б) адаптація законодавства у сфері використання та охорони водних ресурсів до водного законодавства ЄС; в) оптимізація системи органів державної влади в сфері використання та охорони водних ресурсів та вдосконалення функціонального забезпечення державної водної політики; г) вдосконалення юридичної відповідальності за порушення законодавства в сфері використання та охорони водних ресурсів. Особлива увага звертається на необхідність удосконалення відносин адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів як основного засобу адміністративно-правової охорони шляхом підвищення ролі та значення компенсаційно-відновлювальної функції адміністративної відповідальності. Зазначене цілком відповідає загальним ідеям гуманізації адміністративної відповідальності.

Обґрунтовано, що зважаючи на сучасний стан водних ресурсів України підвищується роль та значення запобіжних заходів (в т.ч. заходів контролю та нагляду) та заходів адміністративної відповідальності (адміністративного примусу) як складових адміністративно-правової охорони водних ресурсів, які мають домінувати у правовому регулюванні природоресурсних відносин.

З огляду на ст. 13, 14 та 92 Конституції України, відповідно до яких природні ресурси, в тому числі, водні ресурси, перебувають під особливою охороною держави, особливу увагу приділено аналізу адміністративної відповідальності як одного з основних заходів адміністративно-правової охорони водних ресурсів шляхом виявлення та аналізу ознак адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів. Визначено ознаки адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів: а) регулюється нормативно-

правовими актами різної галузевої належності, пріоритет серед яких має КУпАП; б) є результатом адміністративного правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів; в) є засобом державного примусу, межі якого визначені законом; г) тягне настання для порушника водного законодавства негативних наслідків, передбачених санкцією адміністративно-правової норми; д) накладення адміністративного стягнення не звільняє від відшкодування шкоди, заподіяної водним ресурсам; е) завжди реалізується у встановленій законодавством процесуальній формі.

Розкрито поняття і особливості адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів, визначено недоліки правового регулювання адміністративної відповідальності за їх вчинення, розкрито об'єктивні та суб'єктивні ознаки складу адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів.

Зроблено висновок, що водні правопорушення не згруповані в єдиній главі КУпАП, що є суттєвим недоліком. Крім того, окремі склади водних адміністративних правопорушень не закріплені водним та адміністративним законодавством. Існує неузгодженість щодо суб'єктного складу, що створює правові колізії.

Адміністративне правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів є особливим видом галузевих правопорушень, якому притаманні як всі загальні ознаки правопорушення, вироблені теорією права, так і особливі, які дають можливість вирізнити їх в окрему групу адміністративних правопорушень.

Досліджено систему органів публічної влади у сфері використання та охорони водних ресурсів, в результаті чого автор виходить з того, що публічна влада здійснюється у різноманітних формах широким колом суб'єктів, починаючи від органів державної влади та закінчуючи окремими фізичними та юридичними особами, задіяними у реалізації функцій, які покладаються на публічну владу. Систему органів публічної влади у сфері

використання та охорони водних ресурсів складають органи загальної компетенції (Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, органи прокуратури, суди) та органи спеціальної компетенції (Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна екологічна інспекція України та її територіальні органи, Державне агентство рибного господарства України, Державна служба морського та річкового транспорту України, басейнові ради). У складі органів спеціальної компетенції варто виділити органи, які здійснюють контрольно-наглядові повноваження та органи, які мають повноваження координаційного характеру (консультативно-дорадчі). Їх діяльність спрямована на адміністративно-правову охорону водних ресурсів та регулювання відносин адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів.

Роль органів публічної влади у регулюванні відносин адміністративної відповідальності залежить від їх функціональної спрямованості та знаходить прояв у правотворчій, виконавчо-розпорядчій чи правоохоронній діяльності. Незважаючи на існуючі відмінності зазначених форм та методів діяльності, їх об'єднує спільна мета – забезпечення законності, профілактика та припинення порушень у сфері використання водних ресурсів, виявлення та усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів. Успішна реалізація зазначеної мети передбачає наділення органів публічної влади у сфері використання та охорони водних ресурсів відповідними повноваженнями, насамперед, у сфері контролю за використанням і охороною вод.

Надано характеристику суб'єктів адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів, визначено особливості правового статусу громадян та посадових осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони природних ресурсів, особливості інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення законодавства у сфері використання та охорони водних ресурсів та розкрито особливості адміністративного провадження у сфері використання та охорони водних ресурсів.

Обґрунтовано необхідність внесення змін до КУпАП щодо визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності в сфері використання та охорони водних ресурсів.

Аргументуючи свою позицію, автор зазначає, що в сфері використання та охорони водних ресурсів велика питома вага суб'єктів господарювання – юридичних осіб. Юридичним особам, як суб'єктам адміністративно-правових відносин, притаманна адміністративна правосуб'єктність, яка забезпечує здатність особи нести юридичну відповідальність за скоєння правопорушення.

Здійснено аналіз процесуальних норм, що встановлюють порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень в сфері використання та охорони водних ресурсів, визначено недоліки та прогалини в законодавстві, а також надано конкретні пропозиції щодо вдосконалення адміністративних матеріальних та процесуальних норм законодавства України з питань притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, водне законодавство, водні ресурси, склад адміністративного проступку в сфері використання та

охорони водних ресурсів; провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів.

Список публікацій здобувача за темою дисертації :

Наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:

1. Гбур Л.В. Аналіз складу адміністративного правопорушення в сфері використання водних ресурсів в Україні. *Право і громадянське суспільство*. 2016. №2 (14). – Електронне фахове видання. С.67-73.
2. Гбур Л.В. Поняття та особливості адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання водних ресурсів. *Часопис Київського університету права*. 2017. №4. С.199-202 .
3. Гбур Л.В. Сучасні тенденції правової політики держави в сфері використання, відтворення та охорони водних ресурсів України. *East European Scientific Journal Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe*. 7(35). 2018 volume 2. С. 47-53.
4. Гбур Л.В. Розвиток наукової думки щодо адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів. *Право і суспільство*. № 4. ч.2. 2018. С. 110-114.
- 5.Гбур Л.В. Органи публічної влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання відносин у сфері використання та охорони водних ресурсів. *Часопис Київського університету права*. №2. 2018. С. 123-127.
- 6.Гбур Л. В. Види юридичної відповідальності за порушення водного законодавства України. *Сучасні проблеми правої системи України*. Збірник матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції / Редкол. Ю.С. Шемчушенко, М.О. Дей, С.І. Бевз. – К.: Кондор, 2013. С 89-90.
7. Гбур Л. В. Окремі питання вдосконалення законодавства України про адміністративні правопорушення у сфері використання, відтворення та охорони водних ресурсів. *Актуальні проблеми публічного права: Зб. тез*

Всеукр. наук. інтернет-конф. присв. 120- річчю ун-ту (24-26 квітня 2018 р., м. Київ, Україна). Упор. Яра О.С., Курило В.І., Ладиченко В.В., Янчук Ю.В. К., 2018. С. 165-168.

8.Гбур Л.В. Особливості адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання водних ресурсів. *Правові реформи: міжнародний і український досвід*: Мат-ли Міжн. наук.–практ. конф., м. Дніпро 24–25 листопада 2017 р. С. 81-83.

9.Гбур Л.В. Склад адміністративного проступку в сфері використання водних ресурсів. *IV Міжнародна науково-практична конференція молодих вчених «Актуальні проблеми наук про життя та природокористування»*, 25-27 квітня 2018 р.: [мат. доп. та вист.] / ред.: Р.О. Димко.- К.: ЦП «Компринт», 2018. Ч.1. С. 184-186.

SUMMARY

Hbur L.V. Administrative liability for offenses in the field of use and protection of water resources of Ukraine. - Manuscript.

The dissertation for a Candidate Degree in Legal Sciences, speciality 12.00.07 - Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law. (081 - Law) - National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. - Kyiv. - 2020.

In the dissertation paper the complex research of material and procedural aspects of administrative responsibility for administrative offenses in the field of use and protection of water resources is carried out. The dissertation provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem of clarifying the nature and features of administrative liability for offenses in the use and protection of water resources.

The nature and features of administrative liability for offenses in the use and protection of water resources was clarified by analyzing the legal aspects of state policy in the use, reproduction and protection of water resources (state water policy) as part of legal policy. A critical analysis of current situation in legislative support of the state water policy of Ukraine has been carried out.

Priority directions of the state water policy of Ukraine are revealed and it is concluded that they are in national security ensuring area. Modern tendencies of the state water policy of Ukraine are defined and analyzed. In particular, it is emphasized that currently in Ukraine the main goals and objectives, directions and means of state regulation in the field of protection, use and reproduction of water resources are reflected in a large number of regulations, accepted at different times and with different legal force. As water resources management on a basin basis were integrated in Ukraine, modern trends in public policy in the field of use, reproduction and protection of water resources are: a) improving the legislative support of state water policy of Ukraine; b) adaptation of legislation in the field of use and protection of water resources to EU water legislation; c) optimization of the system of public authorities in the field of use and protection of water resources and improvement of the functional support of the state water policy; d) improvement of legal liability for violations of legislation in the field of use and protection of water resources. Particular attention is devoted to the need of improving the relationship of administrative liability for violations in the use of water resources as the main means of administrative and legal protection by increasing the role and importance of the compensatory and restorative function of administrative liability. This is fully consistent with the general ideas of humanization of administrative responsibility.

It is substantiated that taking into account the current state of water resources of Ukraine the role and importance of preventive measures (including control and supervision) and measures of administrative responsibility

(administrative coercion) as components of administrative and legal protection of water resources are growing, they should dominate in legal regulation natural resource relations.

Given Art. 13, 14 and 92 of the Constitution of Ukraine, according to which natural resources, including water resources, are under special protection of the state, special attention is paid to the analysis of administrative liability as one of the main measures of administrative and legal protection of water resources by identifying and analyzing signs of administrative responsibilities in the field of use and protection of water resources. The indications of administrative responsibility in the field of use and protection of water resources are determined: a) it is regulated by normative-legal acts of different branch affiliation, priority among which has Code of Ukraine on Administrative Offenses; b) is the result of an administrative offense in the field of use and protection of water resources; c) is a means of state coercion, the limits of which are determined by law; d) causes the occurrence of negative consequences for the violator of water legislation, provided by the sanction of the administrative law; e) the imposition of an administrative penalty does not exempt from compensation for damage caused to water resources; f) is always implemented in the procedural form established by law.

The concept and features of administrative offenses in the field of use and protection of water resources are revealed, the disadvantages of legal regulation of administrative liability for their commitments are identified, objective and subjective features of administrative offenses in the field of use and protection of water resources are disclosed.

It is concluded that water offenses are not grouped in a single chapter of Code of Ukraine on Administrative Offenses, which is a significant disadvantage. In addition, certain components of water administrative offenses are not enshrined in water and administrative legislation. There is a disagreement about the subject composition, which produces legal conflicts.

Administrative offense in the use and protection of water resources is a special type of sectoral offenses, which has all the general features of the offense, developed by the theory of law, and special, which allow to mark them off into a separate group of administrative offenses.

The system of public authorities in the field of use and protection of water resources is researched, as a result the author assumes that public authority is exercised in various forms by a wide range of subjects, from public authorities to individual individuals and legal entities involved in implementation of functions entrusted to public authorities. The system of public authorities in the field of use and protection of water resources consists of bodies of general competence (Verkhovna Rada of Ukraine, Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, President of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, local executive bodies, local governments prosecutor's offices, courts) and bodies of special competence (Ministry of Energy and Environmental Protection of Ukraine, Ministry of Reintegration of Temporarily Occupied Territories of Ukraine, State Agency of Water Resources of Ukraine, State Service of Geology and Subsoil of Ukraine, State Ecological Inspectorate of Ukraine and its territorial bodies, State Agency for Fisheries economy of Ukraine, the State Service of Maritime and River Transport of Ukraine, basin councils). The bodies of special competence should include bodies that exercise control and supervisory powers and bodies that have coordination powers (advisory and consultative). Their activities are aimed at administrative and legal protection of water resources and regulation of administrative liability in the field of use and protection of water resources.

The role of public authorities in regulating the relationship of administrative responsibility depends on their functional orientation and is manifested in law-making, executive-administrative or law enforcement activities. Despite the existing differences between these forms and methods of activity, they

are united by a common goal - to ensure the rule of law, prevention and cessation of violations in the use of water resources, identification and elimination of causes and conditions that conduce to their commission, bringing perpetrators to justice in sphere of use and protection of water resources. Successful implementation of this goal provides giving public authorities in the field of use and protection of water resources with appropriate powers, primarily in the field of control over the use and protection of water.

The characteristic of subjects of administrative responsibility in the field of use and protection of water resources is given, features of legal status of citizens and officials as subjects of administrative responsibility in the field of use and protection of natural resources, features of institute of administrative responsibility of legal entities for violation of the legislation in use and protection are defined. protection of water resources and features of administrative proceedings in the field of use and protection of water resources are revealed.

The necessity of making changes to Code of Ukraine on Administrative Offenses regarding the recognition of legal entities as subjects of administrative responsibility in the field of use and protection of water resources is substantiated.

Arguing his position, the author notes that in the field of use and protection of water resources, a large share of business entities - legal persons. Legal persons as subjects of administrative-legal relations have an administrative legal personality, which ensures the ability of a person to bear legal responsibility for committing an offense.

An analysis of procedural norms establishing the order for bringing persons to administrative responsibility for committing administrative offenses in the field of use and protection of water resources were made, shortcomings and gaps in legislation were identified, also specific proposals for improving administrative substantive and procedural rules of Ukrainian legislation on bringing persons to

administrative responsibility for committing administrative offenses in the field of use and protection of water resources were provided.

Key words: administrative responsibility, water legislation, water resources, composition of administrative misconduct in the field of use and protection of water resources; proceedings in cases of administrative offenses in the field of use and protection of water resources.

List of publications by the subject on the topic of the dissertation:

Scientific papers, in which the main results of the dissertation are published:

1. Hbur L.V. Analysis of the administrative offense in the use of water resources in Ukraine. Law and civil society. 2016, No. 2 (14). - Electronic professional edition. Pp. 67-73.

2. Hbur L.V. Concept and features of administrative responsibility for violations in the field of water resources use. Journal of the Kyiv University of Law. 2017. No. 4. Pp. 199-202.

3. Hbur L.V. Contemporary Trends Policies of the State Spheres of Use, Reproduction and Protection of Water Resources of Ukraine. East European Scientific Journal Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe. 7 (35). 2018 volume 2. Pp. 47-53.

4. Hbur L.V. Developed a scientific opinion on administrative liability for violations in the use of water resources. Law and Society. No. 4. Part 2. 2018. Pp. 110-114.

5. Hbur L.V. Public authorities as subjects of administrative and legal regulation of relations in the field of use and protection of water resources. Journal of the Kyiv University of Law. No. 2 2018. Pp. 123-127.

Scientific works certifying the testing of the dissertation materials:

6. Hbur L.V. Types of legal responsibility for violation of water legislation of Ukraine. Modern problems of the right system of Ukraine. Collection of

materials of the 5th International Scientific and Practical Conference / Redcock. Yu.S. Shemchushenko, MO Dey, SI Bevz.- K .: Condor, 2013.- From 89-90.

7. Hbur L.V. Individual issues of improvement of the legislation of Ukraine on administrative violations in the sphere of use, reproduction and protection of water resources. Actual problems of public law: Collection of abstracts of the All-Ukrainian scientific Internet conference devoted to the 120th anniversary of the University (April 24-26, 2018, Kyiv, Ukraine). Emphasis Yara OS, Kuril V.I., Ladichenko VV, Yanchuk Yu.V. K., 2018. Pp. 165-168.

8. Hbur L.V. Features of administrative responsibility for violations in the use of water resources. Legal reforms: international and Ukrainian experience: Mat-li Int. science-practice conferences, Dnipro, November 24-25, 2017. Pp. 81-83.

9. Hbur L.V. Composition of Administrative Misdemeanors in the Use of Water Resources. IV International scientific and practical conference of young scientists "Actual problems of life sciences and nature management", April 25-27, 2018: [reports and speeches] / ed.: R.O. Dimko. - K .: CP "Komprint", 2018. Ch.1. Pp. 184-186.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

1.1. Вплив сучасних тенденцій державної політики на адміністративну відповідальність у сфері використання та охорони водних ресурсів України

1.2. Адміністративна відповідальність у системі засобів адміністративно-правової охорони водних ресурсів України

1.3. Юридичний склад адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів як підстава адміністративної відповідальності

Висновки до розділу 1

РОЗДІЛ 2. ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

2.1. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної влади у сфері використання та охорони водних ресурсів

2.2. Адміністративна відповідальність фізичних осіб у сфері використання та охорони водних ресурсів

2.3. Особливості інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення законодавства у сфері використання та охорони водних ресурсів

2.4. Індивідуальні ознаки адміністративного провадження при розгляді адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів.....

Висновки до розділу 2

ВИСНОВКИ
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

абз. – абзац;

гл. – глава;

ст. – стаття;

ЗУ – Закон України;

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;

п. – пункт (пункти);

пп. – підпункт (підпункти);

ст. – стаття (статті);

ВК України – Водний кодекс України;

ч. – частина;

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України;

КК України – Кримінальний кодекс України;

Інструкція – Інструкція з оформлення органами Державної екологічної інспекції України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення;

Мінюст України – Міністерство юстиції України;

Мінекоенерго – Міністерство енергетики та захисту довкілля України;

КТМ – Кодекс торговельного мореплавства;

ВРД – Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2000 р. «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» (Водна Рамкова Директива);

ГК України – Господарський кодекс України;

ДЕІ – Державна екологічна інспекція України.

ВСТУП

Актуальність теми. В Україні однією з найгостріших проблем сьогодення є проблема води. Стрімкий розвиток сільського господарства, нераціональне використання водних ресурсів, забруднення водойм є причиною погіршення якості питної води та виснаження водних ресурсів. Державне регулювання охорони, використання і відтворення водних ресурсів знаходять свій прояв у великій кількості нормативно-правових актів, які прийняті в різний час та мають різну юридичну силу. Все це породжує необхідність у розробленні дієвого механізму охорони, використання і відтворення водних ресурсів, який полягає в оптимізації системи органів державної влади, вдосконалення функціонального забезпечення державної водної політики та юридичної відповідальності за порушення законодавства в сфері використання та охорони водних ресурсів.

Адміністративні правопорушення, які виникають у сфері використання та охорони водних ресурсів, тягнуть за собою дуже тяжкі наслідки, а саме виснаження водних ресурсів та їх дефіцит у багатьох регіонах України. Для запобігання водним правопорушенням повинна також існувати можливість повного обліку водних правопорушень, що дасть можливість зосередити увагу на їх попередженні у тих напрямках, де вони здійснюються. Попередити водні правопорушення можливо шляхом застосування адміністративної відповідальності.

Розроблення теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів в Україні зумовлюють необхідність розгляду наукових досліджень із зазначеної проблеми, щоб з'ясувати питання, які залишилися невирішеними. Таким чином, проблематика охорони водних ресурсів завжди була і залишається однією

з актуальних як для правової доктрини, так і для законотворчості та правозастосування, а дослідження проблематики адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів України є необхідним та своєчасним.

Фундаментальною та основоположною базою дослідження є праці відомих вітчизняних та зарубіжних вчених: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. В. Артеменко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, Є. А. Гетьмана, І. П. Голосніченка, Т. О. Губанової, О. В. Гулак, В. К. Колпакова, В. І. Курила, І. М. Куян, О. Я. Лазора, Ю. О. Легези, Н. А. Литвин, Д. М. Лук'янця, К. А. Рябець, О. В. Стукаленко, Т. І. Сухореброї, О. А. Улютіної, О. М. Хіміч, В. О. Хмелініна, Є. В. Шульги, О. С. Ярої та ін.

Також у роботі використано доробки вітчизняних та зарубіжних вчених з інших галузей права, зокрема теорії права, екологічного та природоресурсного права: А. П. Гетьмана, І. В. Гиренко, В. О. Джуган, М. А. Дейнеги, В. М. Єрмоленка, М. В. Краснової, Ю. А. Краснової, В. В. Ладиченка, Н. Р. Малишевої, В. Л. Мунтяна, Л. О. Святченко, М. В. Шульги та ін.

Емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практики діяльності органів публічної влади у галузі використання та охорони водних ресурсів, дані статистики, судова практика з питань теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в межах планової науково-дослідної роботи Національного університету біоресурсів і природокористування України «Організаційно-правові засади раціонального використання та охорони природних ресурсів» (номер державної реєстрації 0115U003454).

Крім того, тема дисертації пов'язана з удосконаленням адміністративного законодавства та має безпосереднє відношення до Концепції адміністративної реформи в Україні, впровадженої Указом

Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України [від 18 грудня 2018 р. № 1102-р](#), Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, визначених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019, та відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2019–2023 роки, затвердженим постановою Президії НАН України від 30 січня 2019 р., з урахуванням пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 р. № 942.

Мета та завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження – на підставі аналізу наукових і нормативно-правових джерел визначити сутність та зміст адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів в Україні, а також окреслити проблеми та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення практики тлумачення та застосування вітчизняного адміністративно-процесуального законодавства щодо правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів.

Досягненню поставленої мети слугує вирішення таких основних завдань:

- визначити поняття державної політики у сфері використання та охорони водних ресурсів України та виявити сучасні тенденції її розвитку;
- визначити особливості охорони державою використання водних ресурсів шляхом аналізу адміністративної відповідальності у сфері водних ресурсів;
- розкрити юридичний склад адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів;

- проаналізувати систему органів публічної влади як суб'єктів адміністративно-правового регулювання відносин адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів;

- охарактеризувати адміністративну відповідальність фізичної особи у сфері використання та охорони водних ресурсів та сформулювати пропозиції до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо її осудності;

- розглянути інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері використання та охорони водних ресурсів;

- визначити індивідуальні ознаки адміністративного провадження у сфері використання та охорони водних ресурсів та сформулювати рекомендації щодо вдосконалення законодавства України про адміністративну відповідальність за порушення в сфері використання та охорони водних ресурсів;

- сформулювати рекомендації щодо вдосконалення законодавства України про адміністративну відповідальність за порушення в сфері використання та охорони водних ресурсів.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають під час притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів в Україні.

Предмет дослідження – адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів в Україні.

Методи дослідження. Методологічними засадами дисертації є сукупність загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання. Базовим для всіх стадій дослідження став діалектичний метод пізнання, зокрема, за допомогою якого було встановлено еволюцію адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів в Україні. Застосування методу аналізу і синтезу дозволило

дослідити зміст нормативно-правових актів, матеріалів практики, наукових концепцій з досліджуваної проблематики. Системно-структурний метод використано для визначення зв'язку між складовими елементами адміністративної відповідальності у сфері водокористування та адміністративного правопорушення. За допомогою формально-логічного методу тлумачився зміст правових норм, що регулюють відносини щодо адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів. При визначенні правової природи явищ, які виступали предметом дослідження, та формулюванні юридичних понять з теми дослідження використано формально-юридичний метод. Порівняльно-правовий метод дозволив з'ясувати особливості адміністративної відповідальності у сфері водокористування в зарубіжних країнах, а історико-правовий – становлення та розвиток адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів за національним та іноземним законодавством.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному науковому аналізі проблем адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів України. Наукова новизна одержаних результатів конкретизується у таких основних положеннях, які виносяться на захист:

вперше:

- сформульовано перелік запобіжних заходів та заходів адміністративної відповідальності (адміністративного примусу) як складових адміністративно-правової охорони водних ресурсів;

- доведено доцільність внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо віку осудності фізичної особи;

- запропоновано поняття адміністративного водного правопорушення та віднесено його до особливих видів галузевих правопорушень;

удосконалено:

– поняття державної політики у сфері використання та охорони водних ресурсів, а саме розуміти державну водну політику як систему цілеспрямованих (планомірних) заходів, визначених у актах законодавства, що здійснюються органами публічної адміністрації на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, які спрямовані на забезпечення сталого водокористування, ефективне вирішення екологічних та інших проблем в сфері водного господарства з метою гарантування національної безпеки, ефективного та раціонального водокористування, забезпечення балансу суспільних та приватних інтересів у сфері використання та охорони водних ресурсів України;

– класифікацію органів публічної влади у сфері використання та охорони водних ресурсів на загальні та спеціальні шляхом виділення у складі органів спеціальної компетенції органів, які здійснюють контрольно-наглядові повноваження та органів, які мають повноваження координаційного характеру (консультативно-дорадчі);

– елементи та класифікація суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення норм водного законодавства. Зокрема, їх перелік розширено за рахунок включення суб'єктів господарювання (юридичні особи, фізичні особи-підприємці);

– характеристику провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів як складової адміністративного процесу, як виду юрисдикційного адміністративного провадження, шляхом виокремлення індивідуальних ознак;

дістало подальшого розвитку:

– характеристики ознак складу адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів, зокрема, при характеристиці їх суб'єктивної сторони обґрунтовано доцільність застосування до

юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців «принципу об'єктивної винності»;

– пропозиції щодо вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність за порушення норм водного законодавства. Зокрема, запропоновано внести зміни до: Водного кодексу України (розділ II, гл. 3, ст. 13); ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»; ст. ст. 24, 48, 59, 60 Кодексу України про адміністративні правопорушення; виключити ст. 48 з гл. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення; доповнити гл. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення статтею «Порушення права власності на води»; внести доповнення до ст. 257 та викласти ч. 1 ст. 257 Кодексу України про адміністративні правопорушення у наступній редакції: «Протокол про вчинення адміністративного правопорушення разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складення надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення».

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в роботі пропозиції та висновки можуть бути використані в:

– науково-дослідницькій роботі – для подальших наукових досліджень проблем адміністративної відповідальності в сфері водокористування;

– нормотворчій діяльності – для вдосконалення нормативно-правових актів, що регламентують адміністративну відповідальність в сфері водокористування;

– правозастосовчій діяльності – для покращення діяльності органів публічної влади щодо притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності;

– навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» та інших спецкурсів з адміністративного права.

Особистий внесок здобувача. Дисертацію виконано здобувачем особисто. Основні положення, висновки та пропозиції, які визначають наукову новизну та виносяться на захист, сформульовано та обґрунтовано здобувачем особисто.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження було апробовано на: V Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи України (м. Київ, 2013 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Правові реформи: міжнародний і український досвід» (м. Дніпро, 2017 р.); Всеукраїнській науковій інтернет-конференції, присвяченій 120-річчю Національного університету біоресурсів і природокористування України «Актуальні проблеми публічного права» (м. Київ, 2018 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції молодих вчених «Актуальні проблеми наук про життя та природокористування» (м. Київ, 2018 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації знайшли відображення в 9 наукових працях, з яких стаття у наукових фахових виданнях України, 3 статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, стаття у науковому виданні іншої держави, 4 тези наукових доповідей.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотацій, вступу, двох розділів, які поділяються на сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 209 сторінок. Список використаних джерел налічує 217 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

1.1. Вплив сучасних тенденцій державної політики на адміністративну відповідальність у сфері використання та охорони водних ресурсів України

Розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення законодавства в сфері використання та охорони водних ресурсів в Україні зумовлюють необхідність розгляду наукових доробків із означеної проблеми, щоб з'ясувати питання, які залишились невирішеними та визначити хід власного дослідження. Адже як зазначає Колесников О. В., цитуючи класиків, «наука рухається вперед пропорційно масі знань, успадкованої нею від попереднього покоління», що свідчить про наступність науки[1, с. 30]. Проведений нами аналіз науково-теоретичних джерел[2, с. 110-114] засвідчив, 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 в сфері використання водних ресурсів в Україні, відсутні. Як правило, ці питання розглядаються у складі більш широкого інституту юридичної відповідальності за екологічні правопорушення.

Зокрема, на рівні дисертаційних та монографічних робіт в теорії адміністративного права були висвітлені особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища[3; 4], адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в

Україні[5], адміністративно-правовий статус системи суб'єктів охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки[6; 7; 8], адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища[9; 10] та ін. Основні результати зазначених та інших наукових праць, які проаналізовані в дисертації, слугували теоретичною основою для дослідження особливостей адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів, адже ці питання не були належним чином досліджено в юридичній науці. Крім того, адміністративна реформа, яка наразі триває, вимагає перегляду усталених підходів до адміністративно-правової охорони відносин в галузі водокористування. Виняткового значення набувають питання підвищення ролі та значення компенсаційно-відновлювальної функції адміністративної відповідальності, що відповідає загальним ідеям гуманізації адміністративної відповідальності та сприятиме компенсації завданої адміністративним правопорушенням шкоди.

Зі здобуттям Україною незалежності особливої актуальності набули питання вироблення, формування та реалізації ефективної державної правової політики, яка спрямована на оптимізацію політичних, економічних, соціальних, екологічних та інших відносин з метою розбудови України як правової держави, утвердження ідей громадянського суспільства, економічного зростання та забезпечення національної безпеки. Адже саме в межах державної правової політики формуються основні засади юридичної відповідальності та її видів.

Теоретико-методологічні та адміністративно-правові засади розвитку державного управління у сфері реалізації екологічної політики в сучасних умовах ґрунтовно досліджувались О. Я. Лазором [5], окремі питання формування напрямів державної водної політики вивчала К.А. Рябець[4; 11], представники еколого-правової науки висвітлювали окремі аспекти державного регулювання в сфері використання, відтворення та охорони

водних ресурсів: В. О. Джуган[12] розглядала окремі напрями державної водної політики, М. В. Краснова аналізувала положення Стратегії державної екологічної політики України щодо забезпечення паритету публічних та приватних інтересів[13, с. 69]. Проте поняття державної політики у сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів та сучасні тенденції її розвитку в контексті адміністративної відповідальності ні в еколого-правовій, ні в адміністративно-правовій літературі не висвітлювались, що зумовлює необхідність проведення даного дослідження.

Матеріальною основою економічного зростання України та забезпечення її національної безпеки виступають природні ресурси, чільне місце серед яких займають водні ресурси. Згідно з статистичними даними, водні ресурси України становлять 63119 річок загальною довжиною 206,4 тис. 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 морів[14, с. 8].

Водні ресурси забезпечують усі сфери життєдіяльності та господарської діяльності людини, значною мірою визначають можливості розвитку промисловості та сільськогосподарського виробництва, територіально-просторове планування, організації відпочинку та охорони здоров'я людей[15]. Тобто, без водних ресурсів неможливим є не лише існування людей, але і тваринного та рослинного світу, при цьому варто враховувати обмеженість та уразливість цього природного об'єкту. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй на своїй ще сорок сьомій сесії 6 листопада 1992 року, визначаючи роль водних ресурсів у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку суспільства, прийняла резолюцію, згідно з якою 22 березня кожного року відзначається Всесвітній день води. У 2006 році в своїй доповіді про розвиток людини, що має назву «Що криється за нестачею води: влада, бідність і глобальна криза водних ресурсів»,

Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) підкреслено важливість визнання і здійснення права на воду, та зазначається, що вода насичує всі аспекти розвитку людини. Якщо людям відказано у чистій побутовій воді або її не досить як виробничого ресурсу, то їх вибір і свобода обмежені слабким здоров'ям, бідністю і приниженням[16, с. 49]. Згідно з даними ЮНЕСКО на сьогодні у світі понад 1, 5 мільярди людей не мають доступу до якісної питної води, а за прогнозами Всесвітньої метеорологічної організації до 2020 року з нестачею питної води може зіткнутися все населення землі[17, с. 3].

В Україні водокористування здійснюється переважно нераціонально, практично всі поверхневі водні джерела і ґрунтові води забруднені. Так, як засвідчили результати проведеного державного нагляду (контролю) Державною екологічною інспекцією України за 2017 р., у Київській області з-поміж 15,6 тисяч проб питної води, які відбирались із свердловин і колодязів регіону, виявились забрудненими відповідно 21% та 36%. Для Дніпропетровської області цей показник показав, що із півтори сотні свердловин вода забруднена у 71% [18].

Внаслідок анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим (надалі – АР Крим) критичною є ситуація з використанням водних ресурсів на півострові. За повідомленням фахівців Інституту водних проблем та меліорації НАН України, орієнтовні збитки, які заподіяні навколишньому середовищу Чорного і Азовського морів під час будівництва кримського мосту з порушенням правил екологічної безпеки, з урахуванням необхідності в майбутньому укріплення морських берегів, можуть становити близько 10 млрд грн. Прокуратурою АР Крим разом із слідчим відділом Головного управління Нацполіції в АР Крим та м. Севастополі здійснюється досудове розслідування в рамках кримінального провадження по факту порушення правил екобезпеки під час спорудження кримського мосту. За інформацією правоохоронців, будівництво шкодить екологічній системі Азовського моря,

призвело до екологічного забруднення значних площ території України, завдало невинуватної екологічної шкоди п.о. Тузла (Україна) а також інших тяжких наслідків та втрат природному середовищу[19]. Все вищезазначене актуалізує необхідність досліджень юридичної відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів. Важливе значення має вивчення та аналіз сучасних тенденцій державної правової політики у сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів у межах якої формуються законодавчі підходи до юридичної відповідальності у сфері природокористування.

На нашу думку, будь-яка державна політика є складовою правової політики. Правова політика робить істотний вплив на функціонування практично всіх сфер життєдіяльності сучасного суспільства та відіграє велике значення у формуванні нормативно-правової бази та правотворчої діяльності будь-якої правової держави. Варто зазначити, що в умовах її необдуманості і недосконалості, в поєднанні з неопрацьованою юридичною базою, у котрій виявляються протиріччя в правових актах, вона може негативно вплинути на функціонування всіх інших видів політики[20, с. 202].

Теоретико-правовий аналіз дозволяє стверджувати, що правова політика являє собою особливий політико-правовий феномен, що виникає у сфері права, є видом державної політики та потребує впорядкування публічною владою[20, с. 205]. Складовою правової політики є екологічна політика, яка спрямована на забезпечення екологічних потреб населення, підтримку екологічної безпеки та раціональне використання, охорону і відтворення природних ресурсів. Саме в такому значенні в Європейському Союзі вживається термін «екологічна політика ЄС» (англ. Environmental policy of the European Union)[21].

Тобто, правова політика держави багатопланова, складається з багатьох частин, зокрема, екологічної політики, одним із системоутворювальних

елементів якої виступає державна політика у сфері охорони, використання і відтворення водних ресурсів в Україні (державна водна політика).

В адміністративно-правовій літературі К.А. Рябець пропонує розглядати державну водну політику як комплексне явище, під яким пропонується розуміти «комплекс напрямів керівної діяльності органів публічного управління водогосподарського комплексу стосовно виконання завдань, що ставляться суспільством перед галуззю водного господарства та чітко узгоджені з нормами законодавства»[11, с. 76]. Тобто, автор в основу визначення поклала наступні ознаки: 1) державна водна політика – це напрям діяльності органів публічного управління, яка має керівний характер; 2) в основі такої діяльності – виконання завдань, які висуваються суспільством перед водним господарством як галуззю економіки, та відповідають нормам законодавства. В цілому можна погодитись з таким визначенням, проте в ньому вказуються лише ряд ознак, які не розкривають повною мірою сутність державної водної політики, а також не розкрито, що варто розуміти під керівною діяльністю, та які завдання пооставлені перед галуззю водного господарства.

В еколого-правовій літературі В. Джуган пропонує закріпити у ст. 1 ВК України поняття державної водної політики як здійснення органами державної влади заходів, спрямованих на раціональне використання і охорону вод, відтворення водних ресурсів та регулювання водних відносин[12, с. 177]. Підтримуючи в цілому необхідність законодавчого визначення державної водної політики України, варто зауважити, що державна водна політика здійснюється (реалізується) не лише органами державної влади, тому доцільно вести мову про органи публічного управління, так само необхідно окреслити, яким чином визначаються зазначені заходи та уточнити мету державної водної політики.

Основними нормативно-правовими актами, в яких закріплено основні засади державної політики у сфері охорони, використання і відтворення

водних ресурсів є Конституція України[22] та Водний кодекс України[23] (надалі – ВК України), відповідно до яких «усі води (водні об'єкти) на території України проголошено об'єктом права власності Українського народу, національним надбанням народу України, однією з природних основ його економічного розвитку і соціального добробуту».

Державна політика в сфері охорони, використання і відтворення водних ресурсів, як свідчить аналіз національного законодавства, лежить у площині гарантування національної безпеки. Основні орієнтири розвитку України окреслено Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI[24], де визначаються, зокрема, засади внутрішньої політики України в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України. Згідно зі ст. 6 зазначеного Закону заходи щодо своєчасного вияву, попередження та нейтралізації наявних та потенційних загроз національним інтересам у екологічній сферах віднесено до основних засад внутрішньої політики у галузі національної безпеки та оборони. В 2009 р. Рада національної безпеки і оборони України (надалі – РНБО)[25], дослідивши діяльність органів виконавчої влади стосовно забезпечення безпеки водних ресурсів а також якості питної води у населених пунктах України, відзначила недосконалість чинної системи державного регулювання та контролю у цій сфері та вказала на існуючі загрози національній безпеці України (керуючись ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки» в редакції, чинній на час розгляду) в екологічній, соціальній і економічній сферах, що зумовлено погіршенням екологічного стану водних басейнів, зниженням якості питної води, нераціональним, виснажливим використанням водних ресурсів, критичним станом основних виробничих фондів в системах життєзабезпечення, приміром водопостачання та водовідведення, зростанням ризиків виникнення надзвичайних ситуацій як техногенного так і природного характеру. Рішенням РНБО, зокрема, було передбачено необхідність

внесення змін до КУПАП стосовно збільшення розміру штрафних санкцій у разі порушення законодавства у сфері охорони природи та використання природних ресурсів, а також заплановано розробку ряду нормативно-правових актів програмного характеру.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про національну безпеку» від 21 червня 2018 р.[26] державна політика у сферах національної безпеки і оборони направлена в тому числі і на забезпечення екологічної безпеки України. Перелік потенційних загроз національній безпеці України, а також перелік пріоритетів державної політики в усіх сферах національної безпеки та оборони закріплюються Стратегією національної безпеки України, яка затверджена Указом Президента України № 287/2015а від 26 травня 2015 р. [27]. Відповідно до зазначеної Стратегії серед пріоритетів забезпечення екологічної безпеки визначено ресурсозбереження, забезпечення збалансованого природокористування та забезпечення контролю джерел забруднення поверхневих і підземних вод. Вважаємо, що законодавство про національну безпеку потребує доопрацювання в частині врахування значення водних ресурсів у забезпеченні національної безпеки, адже під час обговорення проблем, пов'язаних із водою, аксіомою визнано неможливість забезпечення без неї продовольчої безпеки, захисту навколишнього природного середовища і сталого розвитку. Значення води, як ресурсу життєзабезпечення Землі, важко переоцінити, особливо якщо зважити на постійну потребу людства в чистій питній воді, у воді для технічних потреб промисловості, енергетики, сільського господарства, а також згадати про глобальне погіршення стану водних екосистем суші та Світового океану через майже некеровані антропогенні забруднення. За прогнозами фахівців, у найближче десятиліття конфлікти між країнами через володіння водними ресурсами почастишають і стануть більш жорстокими, ніж за володіння енергоресурсами[28, с. 22].

Основні цілі та завдання, напрями та засоби здійснення державного регулювання в сфері охорони, використання і відтворення водних ресурсів, а відтак і державної політики у зазначеній сфері, знаходять свій прояв у значній кількості нормативно-правових актів програмного характеру. Ґрунтуючись на конституційних засадах забезпечення екологічної безпеки і охорони навколишнього природного середовища на території України як одного з основних обов'язків держави була схвалена постанова Верховної Ради України «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР[29]. Єрмоленко В.М., досліджуючи джерельну природу постанов Верховної Ради України, обґрунтовує нормативно-правовий характер Постанов Верховної Ради як джерел права та виділяє окрему їх групу – контрольно- регулювальні, тобто «акти, які містять оцінки стану в певній сфері суспільних відносин, рекомендації й доручення уряду та іншим органам виконавчої влади з удосконалення правового регулювання в цій сфері»[30, с. 33]. Як вірно звертає увагу В. О. Джуган[12, с. 172], з поміж семи напрямів державної політики, які визначені вищезгаданою постановою як пріоритетні, два напрямки повною мірою охоплюють водні ресурси – це «поліпшення екологічного стану басейнів рік України та якості питної води» та «запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану». Також в Україні прийнято велику кількість різного роду державних програм, які спрямовані, в тому числі, і на реалізацію державної водної політики. Зокрема: постанова Верховної Ради України «Про Концепцію розвитку водного господарства України» від 14 січня 2000 р. № 1390-XIV [31], Закон України «Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства України» від 17 січня 2002 р. [32], Закон України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період

до 2021 року» від 4 травня 2012 року № 4836-VI [33], Указ Президента України «Про заходи щодо державної підтримки водогосподарсько-меліоративного комплексу» від 23 червня 1998 р. № 670/98 [34], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» від 17 жовтня 2007 р. № 880-р [35], Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів» від 22 березня 2001 р. [36], Законом України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI було затверджено Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року [37] та ін.

В юридичній літературі державна цільова програма розглядається як законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. У відповідних нормативно-правових актах визначається статус, зміст і процес розробки цільових програм, а учасниками цього процесу виступають як органи виконавчої та законодавчої влади, так і наукові установи й громадські організації [38, с. 24].

Сучасні дослідники відзначають низьку ефективність державних програм у сфері охорони, використання і відтворення водних ресурсів ґрунтуючись в тому числі і на реальному стані водних ресурсів. До основних причин низької ефективності відносять їх декларативність, відсутність кількісних параметрів цілей, завдань, та індикаторів досягнення цілей стратегії, відсутність механізмів їхньої реалізації [39].

Дійсно, проблеми в реалізації державних програм у сфері охорони, використання і відтворення водних ресурсів існують, проте ми дотримуємось позиції, що цільові державні програми залишаються одним із основних способів упровадження державних рішень у життя. Вони покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих

ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку держави. Їх створення дає змогу: по-перше, сконцентрувати ресурси для розв'язання певної проблеми; по-друге, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; по-третє, визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалий період[38, с. 24].

Наразі триває обговорення розробленої Кабінетом Міністрів України у 2017 р. «Концепції реформування сфери охорони та відтворення вод, раціонального використання водних ресурсів та розвитку водного господарства і меліорації земель»[40]. Метою зазначеної Концепції визначено реформування у сфері охорони і відтворення водних ресурсів, раціонального водовикористання, розвиток водного господарства України та меліорації земель з метою забезпечення впровадження інтегрованого управління водними ресурсами згідно з басейновим принципом, в тому числі реформування організаційної структури Державного агентства водних ресурсів України, а також підприємств, установ, організацій, які належать до сфери управління Держводагентства, та передбачає впровадження ринкових основ господарювання у сфері надання послуг водопостачання і водовідведення, виконання інших господарських функцій, які покладені на Держводагентство[41]. Реалізація зазначеної мети передбачає виконання наступних завдань:

- зміна наявної системи управління водними ресурсами з метою приведення її відповідність до вимог водної безпеки стосовно забезпечення якості і доступності водних ресурсів та досягнення «доброго» екологічного стану водних ресурсів відповідно до вимог Водної Рамкової Директиви Європейського Союзу;

- забезпечення координації дій відповідних суб'єктів, які використовують природні ресурси у басейнах річок України (центральні органи виконавчої влади (надалі – ЦОВВ), місцеві органи влади, підприємства, установи, організації тощо);

- розмежування функцій щодо реалізації державної політики і господарських функцій, які покладені на Держводагентство;
- створення організаційних передумов щодо впровадження ринкових засад господарювання у сфері надання послуг водопостачання і водовідведення, виконання інших господарських функцій, які покладені на Держводагентство.

Тобто, аналіз вищезазначених нормативно-правових актів дозволяє зробити висновок, що державна водна політика здійснюється з метою гарантування національної безпеки, ефективного та раціонального водокористування, забезпечення балансу суспільних та приватних інтересів у сфері використання та охорони водних ресурсів України. Останнім часом спостерігаються тенденції удосконалення законодавчого забезпечення державної водної політики шляхом закріплення основних напрямків та заходів державної водної політики у законах України, відповідно до ст. 92 Конституції України. Водночас залишається висока питома вага різних нормативно-правових актів різної юридичної сили, які прийняті у різний час та спрямовані на регулювання відносин державної водної політики.

Наступною тенденцією державної водної політики є адаптація національного законодавства у сфері водних ресурсів до законодавства ЄС з метою виконання зобов'язань, які передбачені Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони[42, с. 47-53]. Зокрема, мова йде про 4 водні директиви ЄС: Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2000 р. «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» (ВРД), Директива Ради 98/83/ЄС «Про якість води, призначеної для споживання людиною» (Директива по питній воді), Директива Ради 91/271/ЄЕС «Про очистку міських стічних вод» та Директива 91/676/ЄС «Про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з

сільськогосподарських джерел» [43]. У ВРД підкреслено, що на сучасному етапі розвитку суспільства управління водними ресурсами, під яким розуміється планування, координація, контроль якості і охорона стану водних ресурсів, повинно відбуватися за басейновим принципом. За цим принципом територія річкового басейну виступає як основна одиниця управління [17, с. 343]. Як зазначає М.А. Дейнега [44, с. 118], відповідно до ВРД на рівні окремих басейнів відбувається адміністрування та планування водної політики, здійснюється моніторинг та контроль, впроваджуються практичні заходи, спрямовані на запобігання забрудненню та ліквідацію спричинених наслідків, запроваджуються заходи для відновлення водності та ін.

На виконання ВРД в Україні запроваджено механізм та підходи до управління водними ресурсами із врахуванням басейнового принципу управління і гідрографічного районування території. Після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом» № 1641-VIII від 04 жовтня 2016 р. [45] були створені на законодавчому рівні передумови для реформування системи управління водресурсами, яке передбачає перехід від адміністративно-територіального управління до басейнового, за якого одиницею управління вважається район річкового басейну. Варто відмітити, що запровадження цього явища є «позитивом для водного господарства України, оскільки басейновий принцип управління зосереджує в одних руках повну відповідальність за стан вод басейну, а також інші владні важелі, в тому числі і фінансові. Окрім того, даний принцип управління дозволяє координувати та об'єднувати зусилля щодо охорони та відтворення водних об'єктів в межах екосистем великих річних басейнів, незалежно від адміністративних кордонів» [46, с. 105].

Крім того, ВРД визначає основні міри відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів, в тому числі і адміністративної. Рішенням № 2850/2000/ЕС Європейського Парламенту та Ради Європи від 20 грудня 2000 року про запровадження Рамкової угоди щодо співпраці у випадкових чи навмисно здійснених випадках забруднення водних ресурсів (моря) передбачено заходи, спрямовані на притягнення до відповідальності за забруднення морських вод, виходячи із принципу «платить той, хто забруднив». Зазначений принцип застосовується у європейському законодавстві при притягненні до будь-якого виду юридичної відповідальності, в тому числі адміністративної» за будь-які екологічні правопорушення. [47, с. 162]. Питання застосування цього принципу за екологічні правопорушення є предметом Білої книги щодо юридичної відповідальності від 9 лютого 2000 р. [48].

Модернізація публічного управління, що здійснюється в межах адміністративної реформи (іншими словами «реформування публічної влади»[49, с. 16-17]), свідчить, що до основних тенденцій сучасної державної політики у сфері використання, відтворення та охорони водних ресурсів відноситься також оптимізація системи органів державної влади у сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів та вдосконалення функціонального забезпечення державної водної політики. В теорії адміністративного права оптимізація розглядається як «метод підвищення ефективності та результативності державно-правових явищ і процесів»[50, с. 108]. Досліджуючи правові питання реформування сфери державного управління, Т.О Губанова акцентує увагу на тому, що в законодавстві України оптимізація має на меті усунення дублювання повноважень системи ЦОВВ, скорочення кількості управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління»[50, с. 108]. Оптимізація системи органів державної влади у сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів є комплексним явищем і передбачає

оновлення законодавства та зміни в системі ЦОВВ. Адже, як справедливо зазначає О.О. Бригінець, «діяльність держави є досить багатогранною, та провідними її напрямками для здійснення масштабних якісних перетворень є, по-перше, оновлення та розбудова вітчизняного законодавства, в тому числі, того, що регулює організацію, форми та методи діяльності державних органів, а, по-друге, реформування цих державних органів з метою підвищення їх надійності та ефективності функціонування»[51, с. 3]. Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [52] створено Міністерство екології та природних ресурсів України та Державну екологічну інспекцію України внаслідок реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, стосовно низки провідних органів у галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів заходи оптимізації полягали у їх переіменуванні з комітетів на агентства (наприклад, шляхом реорганізації Державного комітету України по водному господарству було створено Державне агентство водних ресурсів України). 2 вересня 2019 р. Постановою Кабінету Міністрів №829 «Про питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»[53] з метою оптимізації ЦОВВ Міністерство екології та природних ресурсів перейменовано на Міністерство енергетики та захисту довкілля України.

Водночас, варто зазначити, що в спеціальній літературі висловлювались обґрунтовані пропозиції не лише щодо необхідності змін інституційних, але й щодо нагальної потреби вдосконалення функціонального забезпечення у сфері охорони, відтворення та використання водних ресурсів[54]. У ВК України закріплено підхід, за якого не вказуються конкретні назви ЦОВВ, які здійснюють діяльність у галузі управління водними ресурсами, натомість формулюються компетенції для них залежно від функціональної спрямованості. На сучасному етапі у галузі використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів ВК України закріплює участь

наступних ЦОВВ: 1) ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (компетенція – ст. 15 ВК України); 2) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (компетенція – ст. 15-1 ВК України); 3) ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони і раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів (компетенція – ст. 15-2 ВК України); 4) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства (компетенція – ст. 16 ВК України); 5) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (компетенція – ст. 17 ВК України).

Серед зазначених вище ЦОВВ найбільша кількість завдань стосовно регулювання водних відносин закріплена за Державним агентством водних ресурсів України, тобто ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства. Проте, як зазначається у спеціальній літературі, Державне агентство водних ресурсів України виконує функції, які полягають у забезпеченні належного галузевого водоспоживання, здійсненні меліорації та вирішенні питань щодо забезпечення населення питною водою, тобто, більшою мірою пов'язані не з виконанням природоохоронних функцій, а спрямовані на виконання господарських функцій. На відміну від ВК України, в якому на зазначене Агенство покладається обов'язок контролю за дотриманням особливого режиму використання водоохоронних зон (у т.ч. прибережних захисних смуг), вживати заходів, спрямованих на реалізацію басейнового принципу державного управління водними ресурсами, ці функції не знайшли належного закріплення у відповідному Положенні, хоча саме це має бути серед основних пріоритетів [55].

Традиційно, повноваження між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування розмежовувалися за принципом поділу природних ресурсів на ресурси загальнодержавного та ресурси місцевого значення. Цей

підхід було закріплено ще у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» та конкретизовано у ВК України. Запровадження басейнового принципу інтегрованого управління водним господарством України зумовлює перегляд повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в основу якого закладаються ідеї децентралізації управлінських повноважень в галузі водного господарства.

Як наголошують екологи-правозахисники, реформи у галузі охорони довкілля і сталого розвитку (зокрема, інтегрованого управління водними ресурсами), які безпосередньо зараз проводяться у державі, не можуть бути реалізованими в умовах, коли відсутня ефективна система юридичної відповідальності[56, с. 9-10]. Враховуючи розвиток адміністративного та екологічного законодавства у сфері правового регулювання використання та охорони водних ресурсів, до основних сучасних тенденцій розвитку державної політики варто віднести вдосконалення юридичної відповідальності у сфері охорони, відтворення та використання водних ресурсів. Загальні засади юридичної відповідальності закріплено в ст. 110 ВК України, відповідно до якої порушення водного законодавства тягнуть за собою адміністративну відповідальність згідно із законодавством України.

Основний перелік правопорушень, які передбачають притягнення до адміністративної відповідальності, закріплено главою 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення[57] (надалі – КУпАП) «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини». Проте, окремі склади правопорушень у сфері використання водних ресурсів містяться і в інших главах (наприклад, ст. 48 КУпАП, глава 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність»). Такий підхід, на нашу думку, видається невдалим, з метою уніфікації законодавства про адміністративну відповідальність доцільно об'єднати склади адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів у одному

розділі. Враховуючи те, що природні ресурси загалом і водні ресурси зокрема не є майном у звичному його розумінні, а належать до об'єктів права власності Українського народу, вважаємо за доцільне виключити ст. 48 КУпАП з глави 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність» та доповнити главу 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» відповідно статтею «Порушення права власності на води».

Правове регулювання адміністративної відповідальності в сфері використання та охорони водних ресурсів в Україні потребує вдосконалення і в частині оптимізації санкцій за вказані правопорушення. Варто зазначити, що питання про збільшення розміру штрафних санкцій у разі порушення законодавства в галузі охорони природи та використання природних ресурсів, яке порушувалось у Рішенні РНБО України ще у 2009 р., до цього часу залишається не вирішеним. Санкції, у вигляді незначних розмірів штрафу, які передбачені за порушення водного законодавства, нівелюють ефективність адміністративної відповідальності, унеможливлюють 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»[58, с. 165-168].

На необхідність посилення мір юридичної відповідальності стосовно спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності, тобто, посадових осіб, наділених професійною правосуб'єктністю у водній сфері, звертається увага і в юридичній літературі. Зокрема, на думку К.А. Рябець такі заходи призведуть до підвищення рівня дотримання та виконання вимог водного законодавства[46, с. 107].

Окремі правопорушення у сфері використання водних ресурсів є такими, що не відповідають Конституції України в частині гарантування

конституційного принципу рівності всіх форм власності (наприклад, ст. 48 КУпАП передбачено відповідальність за порушення лише права державної власності на води). Тобто, вдосконалення законодавства України про адміністративні правопорушення у сфері використання, відтворення та охорони водних ресурсів має передбачати не лише перегляд санкцій за адміністративні правопорушення, але й зміну диспозицій окремих статей. Адже основним недоліком адміністративних правопорушень, які закріплені в КУпАП, є їх невідповідність нормам Конституції України та сучасним реаліям правового регулювання відносин щодо використання та охорони вод, відтворення водних ресурсів.

Потребує вдосконалення процедура притягнення суб'єктів господарювання (фізичних осіб – підприємців, юридичних осіб) – порушників законодавчих приписів щодо використання і охорони водних ресурсів до юридичної відповідальності, зокрема, адміністративної. Поширеними є ситуації, коли Державна екологічна інспекція фіксує порушення законодавства у галузі використання і охорони водних ресурсів, але, внаслідок недосконалого законодавства у сфері юридичної відповідальності, не може оперативно припинити правопорушення та притягти підприємство-забруднювача до відповідальності. Як правило, адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів виявляються шляхом здійснення контрольної діяльності, водночас, варто акцентувати увагу на підвищенні останнім часом рівня екологічної свідомості громадян України, які не залишаються байдужими до проблем охорони водних ресурсів України та сприяють виявленню відповідних порушень або запобігти їх вчиненню. Наразі на офіційному сайті Держводагенства відсутня інформація про кількість звернень, які надійшли від громадян протягом 2019-2020 р.р. Проте, аналіз Аналітичної річної доповіді про роботу зі зверненнями громадян у Державному агентстві водних ресурсів України у 2018 р. [59] дозволяє зробити висновок про активізацію

уваги громадян до питань екологічної спрямованості, практичної реалізації права на екологічну інформацію, в тому числі з питань надання послуг, зокрема, видачі дозволів на спеціальне водокористування, та є прикладом активної участі громадськості у охороні водних ресурсів України. Загалом згідно із зазначеною Аналітичною доповіддю кількість звернень громадян, які надійшли до Держводагентства протягом 2018 р., збільшилося на 28 порівняно з минулим 2017 р. Всього, з урахуванням колективних звернень, до Держводагентства у 2018 році звернулось 4620 громадян (для порівняння у 2017 році 465 громадян). З питань охорони природи (відновлення та використання водойм, розчистка річок та каналів, облаштування захисних смуг, берегоукріплення, оренда земель водного фонду, дозволи на спец водокористування) протягом 2018 р. звернулось 116 громадян, що більше ніж на 30% порівняно з попереднім роком.

За даними Укрінформу[60], упродовж 2017 року було отримано сотні звернень від громадян про надмірне забруднення окремих водних об'єктів побутовими і хімічними відходами підприємств. Найбільша кількість звернень та скарг надходили від мешканців Дніпропетровської області (Верхньодніпровський та Новомосковський райони), м. Києва (Святошинський та Дарницький районів), Львівської області (Бродівський та Радехівський райони).

Наприклад, в 2018 р. від мешканки м. Дніпро 26 лютого на урядову «гарячу лінію» надійшла інформація, що впродовж останніх 5 років відбувається забруднення водного об'єкта (ставка, який знаходиться за 200 метрів від житлових будівель) відходами з заводу «Альбатрос» і Акумуляторного заводу. Зазначене призводить до неприємного стійкого хімічного запаху.

За наслідками розгляду даного звернення Державною екологічною інспекцією у Дніпропетровській області було підготовлено наказ про

проведення позапланової перевірки щодо дотримання природоохоронного законодавства України зазначеними підприємствами. [60].

У зверненні від 06.03.2018 р. повідомлялось про виведення з листопада 2017 р. трубопроводів каналізаційної системи м. Чортків у р. Серет (Чортківський район Тернопільської області), що призвело до забруднення даної водойми рідкими нечистотами. Заявник просив вжити заходів з метою припинення забруднення р. Серет. Внаслідок проведеної перевірки Державною екологічною інспекцією у Тернопільській області КП «Чортківське виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства» та Чортківської міської ради щодо дотримання вимог ВК України було встановлено наступне: водопостачання та водовідведення КП «Чортківське ВУКГ» здійснюється згідно з дозволом на спеціальне водокористування №УКР-1374 «А»/ТЕР від 24.04.2017 р., термін дії якого спливає 24.04.2020 р. При перевірці проб води на річці Серет встановлено несанкціоноване скидання стічних вод у річку Серет по вул. Гончара. За результатами службової перевірки було відкрито адміністративне провадження за статтею 59 КУпАП[59].

За інформацією Голови Держводагенства України [60], останнім часом Державне агентство водних ресурсів України за сприяння Мінекології та природних ресурсів України з метою покращення екологічного стану річок починає претензійно-позовну роботу щодо скасування дозволу на спецводокористування недобросовісних підприємств. Подано перший позов до Понінківської паперово-картонної фабрики у Хмельницькій області через забруднення річки Хомора.

Аналіз судової практики з цього питання показав, що притягти до юридичної відповідальності підприємство внаслідок викидів якого неодноразово масово гинула риба, не вдалось. Відповідне Рішення було винесено Волинським окружним адміністративним судом 04 вересня 2018 року у справі № 826/1825/18[61]. З'ясування фактичних обставин справи

показало наступне: Державне агентство водних ресурсів України звернулося з позовом до товариства з обмеженою відповідальністю «Понінківська картонно-паперова Фабрика Україна» (далі ТОВ «ПКПФ-Україна»), треті особи, що не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору на стороні позивача Мінекології та природних ресурсів України та Державна екологічна інспекція України *про застосування заходу реагування*, а саме: анулювання дозволу на спеціальне водокористування №1376 терміном дії до 11.04.2020 р., виданого ТОВ «ПКПФ-Україна».

Позовні вимоги обґрунтовані тим, що Державна екологічна інспекція у Хмельницькій області (далі ОСОБА_1 у Хмельницькій області) у період з 25 травня 2017 р. по 31 травня 2017 р. здійснила перевірку на предмет дотримання позивачем вимог природоохоронного законодавства у галузі охорони атмосферного повітря, водних і земельних ресурсів щодо поводження з відходами а також небезпечними хімічними речовинами. За результатами якої встановлено, що товариство порушує правила експлуатації очисних споруд шляхом здійснення наднормативних скидів забруднюючих речовин із зворотними водами у річку Хомора, також не ведеться облік використання води. За наслідками перевірки керівнику товариства 01 червня 2017 р. було видано припис №296/02, яким визначено дії, які необхідно вчинити для усунення порушень природоохоронного законодавства, а саме:

1) розробити план організаційно-технічних заходів з усунення виявлених недоліків. Копію наказу та плану організаційно-технічних заходів надати ОСОБА_1 у Хмельницькій області;

2) забезпечити ведення обліку використання води;

3) з метою запобігання неконтрольованому та нерегульованому скиданню води з водоскидної гідроспоруди забезпечити дотримання та виконання Правил експлуатації і встановлених режимів роботи гідротехнічних споруд;

4) у зв'язку з використанням у виробництві коагулянта ПОЛВАК забезпечити визначення у зворотних водах речовини алюмінію. В разі виявлення останнього у зворотних водах забезпечити розробку нормативу гранично допустимого скидання даної забруднюючої речовини та отримати дозвіл на спеціальне водокористування (скидання забруднюючої речовини алюмінію зі зворотними водами у річку Хомора);

5) забезпечити виконання умов дозволу на спеціальне водокористування №1376 від 11.04.2017 р.:

- припинити наднормативний скид забруднюючих речовин у річку Хомора по випуску №1 (азот амонійний, ХСК, БСК5 за результатами відбору проб від 26.05.2017); результати інструментально-лабораторних вимірювань якості зворотних вод надати до ОСОБА_1 у Хмельницькій області;

- забезпечити дотримання відповідних показників поверхневих вод у р. Хомора в контрольному створі нижче 500 метрів у порівнянні з відповідними показниками якості поверхневих вод в контрольному створі вище 100 метрів (за результатами відбору проб від 25 та 26.05.2017); результати інструментально-лабораторних вимірювань якості зворотних вод надати до ОСОБА_1 у Хмельницькій області;

6) забезпечити експлуатацію очисних споруд з дотриманням встановлених правил, в тому числі не допускати процесів газовиділення у біологічному ставку 1 групи через несвоєчасне видалення осаду;

7) забезпечити очистку вод, які дренуються з очисних споруд;

8) видалення осаду з біологічного ставка 1 групи №1 здійснювати на мулові майданчики;

9) привести ліміти забору води та скиду зворотних вод у відповідність до фактичного водоспоживання та водовідведення;

10) розробити заходи щодо охорони водних ресурсів по підприємству з метою недопущення забруднення водного об'єкту недостатньо очищеними та

неочищеними зворотними водами, недопущення погіршення якості води у контрольному створі р. Хомора та забезпечити їх виконання.

Зазначений припис у встановлений термін не виконано, тому ОСОБА_1 у Хмельницькій області було видано ще два приписи від 31.07.2017 №404/02 та від 22.09.2017 №525-532/02 з вимогами про усунення порушень, які також не виконано. У зв'язку з наведеним позивач просив застосувати до відповідача заходи реагування, а саме анулювати дозвіл на спеціальне водокористування №1376, виданий ТОВ «ПКПФ-Україна», терміном дії до 11 квітня 2020 р.

Водночас, суд, визнавши наявність окремих порушень природоохоронного законодавства, відмовив у задоволенні позову, вважаючи, що відсутні правові підстави для застосування заходів реагування, а саме: анулювання дозволу на спеціальне водокористування №1376 терміном дії до 11 квітня 2020 р., виданого ТОВ «ПКПФ-Україна».

Враховуючи наведене, суд дійшов висновку про безпідставність позовних вимог, а відтак в задоволенні позову слід відмовити.

Як бачимо, спроба Держводагенства притягнути юридичну особу до відповідальності виявилась невдалою, що лише підтверджує необхідність вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність у сфері використання і охорони водних ресурсів.

Проведене в даному підрозділі дослідження дозволяє зробити наступні висновки: державна політика в сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів (державна водна політика) є складовою державної екологічної політики, як однієї із складових державної правової політики. Державна політика в сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів – це система цілеспрямованих (планомірних) заходів, визначених у актах законодавства, що здійснюються органами публічної адміністрації, на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, які спрямовані на забезпечення сталого

водокористування, ефективне вирішення екологічних та інших проблем в сфері водного господарства з метою гарантування національної безпеки, ефективного та раціонального водокористування, забезпечення балансу суспільних та приватних інтересів в сфері використання та охорони водних ресурсів України.

Основними тенденціями розвитку сучасної державної політики в сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів є наступні:

а) вдосконалення законодавчого забезпечення державної водної політики України шляхом закріплення основних напрямків та заходів державної водної політики у законах України, відповідно до статті 92 Конституції України;

б) адаптація законодавства в сфері використання і охорони водних ресурсів до водного законодавства ЄС (зокрема, впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами згідно з басейновим принципом);

в) оптимізація системи органів державної влади в сфері використання і охорони водних ресурсів та вдосконалення функціонального забезпечення державної водної політики, в т. ч. на основі децентралізації;

г) вдосконалення юридичної відповідальності за порушення законодавства в сфері використання і охорони водних ресурсів як основного засобу адміністративно-правової охорони.

Враховуючи посилену увагу зі сторони органів державної влади та громадських формувань щодо пошуку оптимальної моделі державної політики в галузі охорони, використання та відтворення водних ресурсів, механізмів її втілення, це питання залишається актуальним. Модель державної політики у сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів має знайти своє законодавче закріплення з урахуванням сучасних цінностей суспільства та процесів публічного адміністрування. Адже, як зазначає О.В. Гулак[62, с. 82], залежно від цінностей суспільства (суспільно-затребувані й прийнятні основи існування окремого індивіда та груп людей),

інститутів (державні й самоврядні інституції) та еліти (у сучасних реаліях – високопосадовці, урядники, політики й авторитетні громадські представники, які мають безпосереднє відношення до формування та реалізації державної політики й системи публічного адміністрування) залежить вектор, рівень і швидкість розвитку будь-якого суспільства та держави.

1.2. Адміністративна відповідальність у системі засобів адміністративно-правової охорони водних ресурсів України

Правові питання збереження та охорони водних ресурсів є надзвичайно актуальними та набувають нового змісту в умовах сталого розвитку, оскільки від якості водних ресурсів без перебільшення залежить доля майбутніх поколінь. Одним із ефективних засобів охорони встановленого державою правопорядку у сфері природокористування є адміністративна відповідальність, яка відповідно до ст. 92 Конституції України належить до одного із основних видів юридичної відповідальності.

Наразі в Україні активно проводяться різноманітні реформи у тому числі і у сфері охорони довкілля. З метою виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом протягом 2017-2018 років були ухвалені закони України «Про оцінку впливу на довкілля» та «Про стратегічну екологічну оцінку». Схвалення Кабінетом Міністрів України Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року передбачає розробку нового рамкового закону про відходи, буде який буде в основі оновлення всього масиву законодавчих актів в сфері поводження із відходами. Подібні процеси мають місце у сфері управління водним господарством та екологічними мережами, що, безперечно, є позитивним явищем. Водночас, жодне нове правове регулювання, незважаючи на його прогресивний характер, не стане належно працювати та не стане ефективним за відсутності належної системи державного примусу.

Для будь-якої держави характерним є наявність дієвих механізмів у галузі охорони і збереження довкілля, які спрямовані на стимулювання дотримання законодавства, запобігання вчиненню майбутніх порушень та відшкодування заподіяної шкоди. До таких механізмів забезпечення дотримання природоохоронного законодавства належить інститут юридичної відповідальності, яка має бути співмірною і адекватною стосовно заподіяної довкіллю шкоди. Серед видів юридичної відповідальності, які застосовуються в сфері використання та охорони водних ресурсів, найбільш питому вагу займає саме адміністративна відповідальність. Метою будь-якого виду юридичної відповідальності, у т.ч. і адміністративної, є не лише застосування негативних наслідків в частині покарання порушника, а і його виправлення, попередження настання аналогічних правопорушень з вини цього або інших порушників та відшкодування шкоди, з метою відновлення становища, що існувало до порушення, а також компенсації зазнаних в результаті порушення втрат. Кінцевою метою юридичної відповідальності виступає збереження та відновлення суспільного блага, на захист та в інтересах якого встановлювалося правове регулювання, тобто, відповідно до теми нашого дослідження – це захистити довкілля. Варто погодитись із висловленою в юридичній літературі думкою, що на сьогодні в Україні інститут юридичної відповідальності в сфері охорони довкілля не відповідає своїй основній меті[56, с. 2-3].

В період з 28 грудня 2018 по 03 січня 2019 року територіальними органами Держекоінспекції України було проведено 249 перевірок на 105 об'єктах державного нагляду (контролю), складено 305 протоколів про адміністративні правопорушення. Загальна сума накладених штрафних санкцій за цей період складає 56 тис. грн.

До Державного бюджету стягнуто 66 тис. грн. (з урахуванням накладених раніше штрафних санкцій). За порушення вимог природоохоронного законодавства розраховано збитків на суму 1 млн 93 тис.

грн. Загальна сума пред'явлених претензій та позовів складає 2 млн 542 тис. гривень. Стягнуто претензій та позовів на суму 965 тис. гривень.

До найбільш резонансних порушень вимог природоохоронного законодавства суб'єктами господарювання віднесено самовільний скид неочищених стічних вод до Каховського водосховища. Зокрема, інспекцією у Херсонській області за самовільний скид неочищених стічних вод до Каховського водосховища КВУ «Бериславський водоканал» пред'явлено претензію на суму 779 тис. 393 грн. Матеріали направлено до прокуратури Херсонської області[63].

Відповідно до офіційних даних Державної екологічної інспекції України щодо результатів здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони водних ресурсів за 2019 рік територіальними органами Держекоінспекції України на об'єктах державного нагляду (контролю) у частині додержання ними вимог природоохоронного законодавства проведено 8960 ресурсних перевірок.

Було складено 6444 протоколів про адміністративні правопорушення за порушення вимог природоохоронного законодавства, з них 47 передано на розгляд до судових органів.

Притягнуто до адміністративної відповідальності 5012 осіб.

Штрафні санкції накладено на 19486 порушників природоохоронного законодавства, всього на загальну суму 961, 775 тис. гривень, до Державного бюджету стягнуто 875, 082 тис. гривень, тобто близько 91 %.

Загальна сума розрахованих збитків, які були заподіяні державі внаслідок порушення норм природоохоронного законодавства становить 208 млн. 368, 5 тис. гривень.

Сума шкоди, яка нанесена невстановленими особами склала 9 млн. 333 тис. 725 гривень.

З метою відшкодування збитків, порушникам природоохоронного

законодавства, пред'явлено 1338 претензій і позовів на загальну суму 199 млн. 35 тис. гривень.

Стягнуто 1026 претензій і позовів на загальну суму 57 млн. 847 тис. гривень.

Для припинення негативного впливу на довкілля при здійсненні виробничої діяльності, за позовними заявами територіальних органів Держекоінспекції із 29 поданих – у 9 випадках за рішенням суду обмежено або призупинено діяльність суб'єктів господарювання [64].

Навіть побіжний аналіз результатів притягнення до адміністративної відповідальності порушників природоохоронного законодавства свідчить про низький рівень ефективності інституту юридичної відповідальності за екологічні правопорушення. Це проявляється в тому, що велика кількість порушень та окремих осіб залишаються безкарними; санкції, які накладаються на порушників не відповідають ступеню тяжкості протиправних діянь, та не є достатніми для зміни їхньої поведінки; не виконується превентивна функція попередження майбутніх порушень; не виконується компенсаційна функція відновлення або покращення довкілля, що постраждало в результаті вчинення правопорушення. Залишається висока питома вага правопорушень, вчинених невстановленими особами. На думку розробників «Білої книги про юридичну відповідальність у сфері охорони довкілля», така ситуація стала можливою внаслідок відсутності реальних реформ галузі, а це, в свою чергу, призводить до таких негативних наслідків як: збереження радянських підходів до інституту юридичної відповідальності в сфері охорони довкілля; низький рівень екологічної свідомості; недостатня популярність серед населення та серед бізнесу ідеї про реформування екологічної відповідальності ; відсутність в Україні єдності політичних сил щодо євроінтеграційних прагнень держави. [56, с. 2-3]

Варто погодитись з В.К. Колпаковим, який стверджує, що одним з найбільш суперечливих питань української адміністративно-правової науки

залишаються поняття адміністративної відповідальності, її змісту і обсягу. Активність суперечок та дискусій стосовно цієї правової категорії автор пояснює з однієї сторони, поширеним вживанням терміна «адміністративна відповідальність» як у юридично-науковій, правозастосовчій, загальноосвітній сферах так і на побутовому рівні, а з іншої – подвійною позицією законодавця, яка полягає в тому, що цей термін застосовується у численних нормативних актах, але визначення його наразі відсутнє.

На підтвердження цього варто проаналізувати норми Розділу 2 «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність» КУпАП, який у ст. 9 містить визначення адміністративного правопорушення, а стосовно адміністративної відповідальності лише положення про те, 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 «Мета адміністративного стягнення») [65, с. 75]. Подібний підхід застосовано і у інших виданнях навчального, довідникового та енциклопедичного характеру. Так, автори навчального посібника «Адміністративне право України» під адміністративною відповідальністю пропонують розуміти різновид юридичної відповідальності, яка полягає в застосуванні до осіб, що вчинили адміністративні проступки, особливих санкцій – адміністративних стягнень [66, с. 223]. У виданнях енциклопедичного характеру також наведено суперечливі визначення поняття «Адміністративна відповідальність», зокрема, у відповідній статті Української юридичної енциклопедії, зазначається, що «адміністративна відповідальність – вид юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинені ними адміністративні правопорушення». Зазначений підхід справедливо критикує В. К. Колпаков [65, с. 75-76]. На нашу думку, не зовсім вдалим є застосування в запропонованому визначенні словосполучення

«відповідальність громадян і службових осіб», оскільки це звужує коло осіб, які є суб'єктами адміністративної відповідальності. Адже відповідно до норм КУпАП поряд із службовими особами суб'єктами відповідальності є і посадові особи. Спірним є вказівка у цитованому визначенні виключно на громадян, адже в інших актах законодавства мова йде і про юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності.

В цій частині заслуговує на увагу поняття адміністративної відповідальності, яке міститься у сучасній правовій енциклопедії: адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності у вигляді специфічної форми реагування держави на адмінправопорушення, яка полягає у застосуванні уповноваженими органами державної влади чи їх посадовими особами адміністративного стягнення, передбаченого КУпАП і законами України [67, с. 12]. Як зазначає Є. С. Герасименко [68, с. 5], «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».

Наведене дає підстави зробити висновок про те, що всі наявні дефініції адміністративної відповідальності наразі мають дослідницький характер. В. К. Колпаков шляхом узагальнення визначень адміністративної відповідальності, які найчастіше зустрічаються в літературі, виокремив три найбільш поширених підходи, суть яких полягає у наступному: Перший – адміністративна відповідальність є застосуванням до правопорушника заходів примусу, прихильниками такого розуміння адміністративної відповідальності є Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, Л. В. Коваль та інші. Подібним чином Братусь С.Н. трактував правову відповідальність – як опосередковане державним примусом виконання обов'язку [69, с. 23-29] Прихильники

другого підходу (Є. В. Додін та ін.) розглядають адміністративну відповідальність як встановлення майнових обмежень, обмежень особистих благ та інтересів за вчинення адміністративних правопорушень. Третій підхід полягає в тому, що адміністративна відповідальність являє сукупність адміністративних правовідносин, що виникають внаслідок застосування до суб'єкта проступку адміністративного стягнення (І. П. Голосніченко та ін.). В. Б. Авер'янов[70, с. 434-435.] вважає, що зазначені правовідносини виникають внаслідок застосування уповноваженими органами чи їх посадовими особами до осіб, які вчинили адміністративний проступок, особливих санкцій – тобто, адміністративних стягнень, які передбачені нормами адміністративного права.

Подібне розуміння до поняття адміністративної відповідальності спостерігається і в теорії екологічного права. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення (в т. ч. і в сфері використання водних ресурсів), на переконання В. І. Андрейцева, 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» [71, с. 196]. Водночас, на нашу думку, 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, які порушують встановлений порядок використання водних ресурсів та їх охорони[72, с. 199-202].

Критично оцінюючи наявні в юридичній літературі дефініції В. К. Колпаков вказує на необхідність відображення «вказівок про виконання суб'єктами протиправних дій вживаних за їх вчинення заходів адміністративного примусу» та пропонує адміністративну відповідальність

визначити таким чином: адміністративна відповідальність – це «примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником» [65, с. 75]. З цього визначення випливає, що необхідними умовами настання адміністративної відповідальності виступає наявність нормативних, фактичних і документальних (процесуальних) підстав. Так, на думку В. Колпакова, реальна юридична відповідальність настає лише за наявності трьох підстав: 1) нормативної підстави, її складовою частиною є норма, яка закріплює склад делікту; 2) фактичної підстави (правопорушення); 3) процесуальної підстави (правозастосовний, юрисдикційний акт) [73, с. 292, 293].

Безумовно, для настання відповідальності має бути наявність всіх трьох підстав і тільки в такій послідовності. Передусім, повинна бути норма, яка встановлює відповідний обов'язок та санкцію за його невиконання. Опісля може виникнути фактична підстава, тобто – протиправне діяння. Надалі, за наявності норми та діяння, яке її порушує, уповноважений суб'єкт в установленому законом порядку вправі призначити стягнення за адміністративний проступок [74, с. 46]. Варто відзначити, що на думку окремих вчених, єдиною підставою для адміністративної відповідальності може бути лише процесуальний документ (тобто, постанова) про накладення адміністративного стягнення [75, с. 81]. Вважаємо, що з цим твердженням можна погодитись лише у разі вузького тлумачення притягнення до адміністративної відповідальності, тобто як одного із етапів.

Нормативними підставами є наявність норм, які визнають діяння правопорушенням, закріплюють заходи примусу за наявний склад проступку, визначають суб'єктів відповідальності та юрисдикції; встановлюють правила, згідно з якими накладаються та виконуються стягнення, забезпечується законність та права учасників провадження тощо.

Основним нормативно-правовим актом, який закріплює нормативні підстави адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів, є КУпАП, положеннями якого визначаються засади адміністративної відповідальності, склади адміністративних правопорушень в галузі використання та охорони водних ресурсів, процедура накладання адміністративних стягнень на осіб, визнаних винними у вчиненні зазначених правопорушень та ін. В юридичній літературі пропонується класифікувати норми КупАП, які стосуються адміністративної відповідальності на наступні групи: а) матеріально-правові норми, які закріплюють загальні питання адмінвідповідальності (завдання та систему законодавства про адміністративні правопорушення, підстави та суб'єктів відповідальності, систему адміністративних стягнень та інше); склади адміністративних проступків;

б) адміністративно-процесуальні норми, які закріплюють провадження в справах про адміністративні правопорушення;

в) організаційні норми, які закріплюють порядок утворення органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки [76, с. 18; 93, с. 293].

Водночас, практично всі диспозиції статей КУпАП, які закріплюють склади адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів (ст. 48 ВК України, Гл. 7 КУпАП та ін.) мають бланкетний характер, що передбачає звернення до норм інших нормативно-правових актів інших галузей права (екологічного, морського, транспортного тощо).

В юридичній літературі вказується на складний характер відповідальності за порушення водного законодавства України[77, с. 76-77], оскільки відносини в цій сфері є предметом регулювання водночас декількох галузей права (зокрема, екологічного, природоресурсного та адміністративного права).

Мова йде про норми ВК України, який закріплює права та обов'язки водокористувачів, містить тлумачення основних термінів в сфері використання і охорони водних ресурсів, закріплює загальні принципи юридичної відповідальності за порушення водного законодавства України. Частиною 1 ст. 110 ВК України визначено, що порушення водного законодавства собою передбачає можливість застосування чотирьох традиційних видів відповідальності: дисциплінарної, адміністративної, цивільної та кримінальної. В екологічному законодавстві питанням адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері використання, відтворення та охорони водних ресурсів присвячено Розділ XV Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Статтею 68 зазначеного Закону визначено загальні засади притягнення винних осіб до юридичної відповідальності у разі порушення в сфері екології. Зокрема, відповідно до Закону та інших законодавчих актів України за порушення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища настає дисциплінарна, адміністративна, цивільна та кримінальна відповідальність. Відповідно до ст. 70 цитованого Закону визначення складу екологічних правопорушень, порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності у разі їх вчинення встановлюються КУпАП.

Кодекс торговельного мореплавства України [78] містить вимоги до капітана або інших осіб командного складу судна або іншого плавучого засобу, які в КУпАП визначені як спеціальні суб'єкти адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 62 КУпАП «Невиконання обов'язків по реєстрації в суднових документах операцій з шкідливими речовинами і сумішами». Підзаконними нормативно-правовими актами визначено «Правила охорони внутрішніх морських вод і територіального моря України від забруднення та засмічення» (затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 269 від 29 лютого 1996 р., у редакції постанови Кабінету

Міністрів України № 431 від 29 березня 2002 р.) [79], «Методику розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів» (Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України 20.07.2009 № 389) [80]; Інструкцію з оформлення органами Державної екологічної інспекції України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення (Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України 05.07.2004 р. № 264) [81] та ін.

До фактичних підстав адміністративної відповідальності належать юридичні факти, які пов'язані з правопорушенням. Насамперед це факт вчинення правопорушення та факт виконання заходів відповідальності. Також, до них належать такі факти, як затримання, огляду, подання звернень, факти визнання доказами фактичних даних тощо та інші.

До документальних підстав адміністративної відповідальності відноситься наявність документів, які оформлені відповідно до встановлених вимог. Перш за все це протокол про адміністративне правопорушення і постанова у справі про адміністративне правопорушення. Також, до них належать акти, довідки, звернення, облікові документи тощо. Як уже зазначалось, адміністративній відповідальності підлягають особи, яким виповнилось на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного років віку [65, с. 75-77].

Аналіз адміністративних правопорушень в сфері використання і охорони водних ресурсів як підстави адміністративної відповідальності буде проведено у наступному підрозділі дисертації. Документальні підстави адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі використання та охорони водних ресурсів є предметом дослідження підрозділу 2.4. дисертації.

Адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері використання і охорони водних ресурсів (водні правопорушення) – є одним із найбільш поширених видів відповідальності, який полягає у застосуванні уповноваженими органами (посадовими особами) адміністративних стягнень у разі порушення водного законодавства України, передбачених санкціями конкретної статті КУпАП. Зокрема, В. А. Крижановська зазначає про необхідність охоплення всіх існуючих способів впливу на правопорушника – каральний, відновлювальний, компенсаційний, профілактичний і попереджувальний [82, с. 10-11]. Дійсно, держава, яка зацікавлена у забезпеченні законності та правопорядку в галузі водокористування та охорони вод, застосовує всі необхідні методи. Основними серед яких є переконання та примус [65, с. 76-77]. Як зазначає О. М. Шевчук [83, с.3], державний примус виступає методом впливу держави на свідомість та поведінку юридично зобов'язаних суб'єктів, що здійснюється з метою забезпечення реалізації прав та свобод, попередження правопорушень, покарання і виправлення правопорушників, а також поновлення порушених прав тощо. При цьому, як зазначає вчений, «державний примус ніколи сам по собі не гарантує законність. Навпроти, законність є гарантією правомірності застосування примусу». Тобто, адміністративна відповідальність у сфері використання та охорони водних ресурсів є засобом державного примусу, який реалізується шляхом виконання функцій владно-організуючого характеру органами публічної влади, у спосіб та межах, визначених законом, стосовно конкретних суб'єктів та обставин, виступає необхідним елементом правозастосування як форми реалізації права (індивідуалізації правової норми).

В умовах гуманізації юридичної відповідальності, підвищення правової культури та правової свідомості населення перевагу варто надавати методам переконання (які виключають фізичний вплив), лише у разі, якщо заходів переконання недостатньо, або вони виявились неефективними,

застосовуються примусові заходи. Варто звернути увагу, що відповідно до статистичних даних щодо результатів здійснення державного нагляду (контролю) за 2019 рік з-поміж 38 740 осіб, притягнутих до відповідальності за порушення природоохоронного законодавства, лише щодо 49 осіб застосовано попередження, при цьому в сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства в сфері використання та охорони водних ресурсів до правопорушників попередження як вид адміністративного стягнення не застосовувалось[63;64].

Досліджуючи співвідношення між категоріями «примус» і «санкція правової норми», О. М. Шевчук[83, с.7] зазначає, що «вже встановлення у правовій нормі санкції є засобом примусу до належної правомірної поведінки. Спочатку цей примус виступає як форма психічного впливу (загроза застосування санкції), а після порушення вимог правової норми цей примус може набувати інших форм і видів».

Особливістю адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів 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 кримінальною[84, с. 183-184], варто відзначити, що в окремих випадках адміністративні стягнення можуть бути навіть більш суворішими від кримінальних покарань. Як правило, за адміністративні правопорушення в галузі використання та охорони водних ресурсів санкціями відповідних статей КУпАП передбачено стягнення у вигляді штрафу. Відповідно до ст. 27 КУпАП штраф – це «грошове стягнення, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України».

Щодо адміністративних правопорушень в сфері використання і охорони водних живих ресурсів, то крім штрафу застосовується стягнення у вигляді конфіскації знарядь та засобів вчинення правопорушення, які являються приватною власністю правопорушника, а також незаконно добуті водні живі ресурси. Нормативно-правовими актами екологічного права передбачено і інші види стягнень, такі як обмеження, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій та об'єктів незалежно від форм власності.

Вважаємо, що адміністративні стягнення за порушення у сфері використання та охорони водних ресурсів суб'єктами господарювання (юридичні особи, фізичні особи-підприємці) доцільно доповнити припиненням права спеціального водокористування. Санкцію у вигляді припинення права спеціального водокористування має містити ст. 60 КУпАП «Порушення правил водокористування».

До аргументів, які свідчать на необхідність прийняття запропонованих змін, відносяться ст. 55-56 ВК України, в яких закріплено підстави та порядок припинення права спеціального водокористування. В ст. 55 ВК України поряд з добровільними визначено примусові підстави припинення права спеціального водокористування – порушення умов спеціального водокористування і охорони вод.

Адміністративні стягнення накладаються спеціально уповноваженими на те органами управління та посадовими особами з урахуванням їх компетенції й чітко визначених повноважень. Відповідно до ст. ст. 242-1 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, які передбачені статтями 48, 59, 59-1, 60, 61, 62, розглядає ЦОВВ, який реалізує державну політику щодо здійснення державного нагляду (контролю) в галузі охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів. Сьогодні таким органом є Держекоінспекція України (надалі – ДЕІ), котра реалізує свої повноваження

як безпосередньо, так і через створені у встановленому порядку територіальні органи (див: п. 7 Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого 19.04.2017 р. Постановою Кабінету Міністрів України №275). Як зазначає Малишева Н.Р.[85, с. 111, 115], 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.

В умовах, коли адміністративне правопорушення несе у собі істотну шкоду суспільним чи індивідуальним правам, свободам чи інтересам, такі правопорушення підвідомчі судовій гілці влади. У разі, коли правопорушенням не завдається істотна шкода охоронюваним законом правам, свободам та інтересам, останні можуть бути розглянуті адміністративними органами, або й узагалі – громадськими організаціями[86, с. 39-48].

Адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері використання водних ресурсів виявляється у формі більш оперативного реагування на вчинене правопорушення, що особливо важливо в сфері охорони довкілля[3] та є беззаперечною перевагою цього виду відповідальності. Також адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері використання водних ресурсів передбачає особливий порядок її застосування[87, с. 83]. Наказом Мінприроди України № 264 від 05.07.2004 р. затверджено Інструкцію з оформлення органами Державної екологічної інспекції України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення, яка визначає порядок оформлення матеріалів посадовими особами ДЕІ України чи її територіальними органами при провадженні у справах про адмінправопорушення та встановлює порядок їх обліку.

Головна відмінність, яка відрізняє адміністративну відповідальність від інших видів відповідальності, – це те, що вона реалізується у адміністративному порядку, під час здійснення органом держави своїх виконавчо-розпорядчих повноважень. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності (тобто процедура) має форму адміністративного провадження з усіма ознаками, що йому притаманні. Адміністративний порядок притягнення особи до відповідальності зберігається і у випадках судового розгляду справ про адміністративні правопорушення [88, с. 14].

Накладення адміністративного стягнення на порушника не звільняє останнього від відшкодування шкоди, заподіяної водним ресурсам.

Обов'язок компенсації шкоди, яка заподіяна забрудненням чи іншим негативним впливом на довкілля закріплено п. «д» ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [89]. Водночас, цей обов'язок в зазначеному Законі покладено лише на громадян України, що не відповідає нормам Конституції України та ВК України. Адже відповідно до ст. 111 ВК України «Підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи зобов'язані відшкодувати збитки, завдані ними внаслідок порушень водного законодавства, в розмірах і порядку, встановлених законодавством України.

Відшкодування збитків, завданих внаслідок порушень водного законодавства, не звільняє винних від збору за спеціальне водокористування, а також від необхідності здійснення заходів щодо ліквідації шкідливих наслідків».

У зв'язку із зазначеним, вважаємо доцільним привести Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» у відповідність до Конституції України та ВК України шляхом внесення змін до ч. 1 ст. 12

Закону, замінивши словосполучення «Громадяни України» на «Юридичні та фізичні особи».

Відповідно до ч. 3 ст. 111 ВК України «Притягнення винних у порушенні водного законодавства до відповідальності не звільняє їх від обов'язку відшкодування збитків, завданих ними внаслідок порушення водного законодавства». Аналогічні норми закріплені ч.ч. 4-5 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»: «Підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодовувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в порядку та розмірах, встановлених законодавством України. Застосування заходів ... адміністративної ... відповідальності не звільняє винних від компенсації шкоди, заподіяної забрудненням навколишнього природного середовища та погіршенням якості природних ресурсів». Як зазначається у Науково-практичному коментарі до Водного кодексу України, штраф, незважаючи на те, що має матеріальний характер, відноситься до заходів відповідальності, а не є відшкодуванням шкоди[90, с. 356].

Шкода, яка заподіяна внаслідок порушення природоохоронного законодавства України, підлягає компенсації у повному обсязі (ч. 1 ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Порядок і розміри відшкодування шкоди, яка завдана водним ресурсам, визначається актами водного законодавства. До таких актів належать:

Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20.07.2009 р. № 389 «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів», Постанова Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 р. № 484 «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих

засобів територіальних і внутрішніх морських вод України»[91], Постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 р. № 966 «Про затвердження Порядку відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування».

Збитки, пов'язані з порушенням умов експлуатації споруд, зведених на водних об'єктах, відшкодовуються в порядку і розмірах, установлених для відшкодування збитків землевласникам і землекористувачам. Способи (методи) компенсації екологічної шкоди, в тому числі завданої водним ресурсам, ґрунтовно досліджені в теорії екологічного права М.В. Красновою[92, с. 337-418].

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 в сукупності з цивільно-правовою відповідальністю, оскільки ці види відповідальності належать до різних її видів. Разом з тим, оскільки адміністративна відповідальність за правопорушення, які передбачені КУпАП, настає у разі, якщо вони за своїм характером не підпадають під кримінальну відповідальність (ч. 2 ст.9 КУпАП), то можна зробити висновок, що притягнення особи до кримінальної відповідальності виключає можливість притягнення її до адміністративної. Зокрема, за результатами здійснення державного нагляду (контролю) у сфері раціонального використання, відтворення та охорони водних ресурсів із 183 матеріалів – 111 мали ознаки кримінальних правопорушень і лише у 34 випадкаї відкрито кримінальне провадження[63].

Реалізація адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів здійснюється у порядку, визначеному нормами КУпАП, зокрема, «умови, послідовність, строки вчинення дій, церемоніал (розпорядок) розвитку та здійснення процесуальної діяльності, порядок

видання і реалізації передбачених процесуальних актів» [93, с. 100-101]. Особливості процесуальної форми адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів є предметом дослідження підрозділу 2.4. дисертації. Водночас, в теорії адміністративного права зверталась увага, що через те, що велика кількість норм КУпАП, які регламентують порядок притягнення до адміністративної відповідальності, є такими, що повторюють процедури, що були закріплені в Основах законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення та не відповідають сучасним вимогам в сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, поширеними є випадки притягнення до адміністративної відповідальності поза процесуальною формою, як правило, на основі вільного розсуду осіб, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення [94, с. 187-188].

Таким чином, проведене дослідження дозволяє виділити наступні ознаки адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів: а) регулюється нормативно-правовими актами різної галузевої належності, пріоритет серед яких має КУпАП; б) є результатом адміністративного правопорушення в сфері використання і охорони водних ресурсів; в) є засобом державного примусу, межі якого визначені законом; г) тягне настання для порушника водного законодавства негативних наслідків, передбачених санкцією адміністративно-правової норми; д) накладення адміністративного стягнення не звільняє від відшкодування шкоди, заподіяної водним ресурсам; е) завжди реалізується у встановленій законодавством процесуальній формі.

1.3. Юридичний склад адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів

Як зазначалось вище, загальні види правопорушень, за які настає юридична відповідальність у екологічній сфері, сформульовано в ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ці правопорушення стосуються використання та охорони всіх видів природних ресурсів, у т. ч. і водних ресурсів: порушення прав громадян щодо екологічно безпечного навколишнього природного середовища; порушення норм екобезпеки; порушення законодавчих вимог про оцінку впливу на довкілля, у т. ч. подання завідомо неправдивого звіту щодо оцінки впливу на довкілля або висновку щодо оцінки впливу на довкілля; неврахування у встановленому порядку результатів оцінки впливу на довкілля та невиконання екологічних умов, які визначені у висновку з оцінки впливу на довкілля; порушення екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів чи інших об'єктів; допущення наднормативних, аварійних та залпових викидів і скидів забруднюючих речовин чи інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; перевищення лімітів та порушення інших вимог використання природних ресурсів; самовільне спеціальне використання природних ресурсів; невжиття заходів щодо попередження та ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та інші. Цей перелік правопорушень є невиключним. Законодавством України може бути передбачена відповідальність також за інші порушення законодавства у сфері природокористування та охорони довкілля. Як правило, в межах зазначених складів правопорушень галузеве законодавство містить конкретні склади правопорушень у сфері використання конкретного природного ресурсу.

Так, низку складів правопорушень, за які може наставати дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова чи кримінальна відповідальність, передбачено водним законодавством України. Відповідно

до ст. 110 ВК України, порушеннями, за які винні особи несуть відповідальність, є наступні: 1) самовільне захоплення водних об'єктів; 2) забруднення та засмічення вод; 3) порушення режиму господарської діяльності у водоохоронних зонах та на землях водного фонду; 4) руйнування русел річок, струмків і водотоків або порушення природних умов поверхневого стоку в процесі будівництва та експлуатації автошляхів, залізниць чи інших інженерних комунікацій; 5) введення в експлуатацію підприємств, комунальних чи інших об'єктів за відсутності очисних споруд або пристроїв належної потужності; 6) недотримання умов дозволу або порушення правил спеціального водокористування; 7) самовільне проведення гідротехнічних робіт (будівництво ставків, дамб, каналів, свердловин); 8) порушення правил ведення держобліку вод або перекручення чи внесення недостовірних відомостей у документи державної статистичної звітності; 9) пошкодження водогосподарських і гідрометричних споруд та пристроїв, порушення правил експлуатації і встановлених режимів їх роботи; 10) незаконне створення систем скидання зворотних вод до водних об'єктів, міської каналізаційної мережі або зливної каналізації, а також несанкціоноване скидання зворотних вод; 11) нецільове використання земель водного фонду; 12) неповідомлення (приховування) відомостей щодо аварійних ситуацій на водних об'єктах; 13) відмова від надання (приховування) проектної документації та висновків стосовно якості проектів підприємств, споруд чи інших об'єктів, які можуть здійснювати вплив на стан вод, актів та висновків комісій, які вводили об'єкт в експлуатацію; 14) порушення правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення і засмічення.

Конкретні склади адміністративних правопорушень, які не завжди збігаються з нормами ВК України, порядок притягнення винних осіб до адмінвідповідальності містить КУпАП. Навіть побіжне співставлення складів

правопорушень в сфері використання і охорони водних ресурсів свідчить не на користь КУпАП.

Як було зазначено, фактичною підставою адмінвідповідальності за порушення у сфері використання і охорони водних ресурсів виступає адміністративне правопорушення, яке передбачене КУпАП. Варто відзначити, що в юридичній літературі точаться дискусії стосовно співвідношення понять «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок», при цьому, як стверджують Колпаков В. К. та Гордєєв В. В. [95, С. 60-61], «залишається певна недооцінка значення адміністративного проступку, як первісного юридичного компоненту, щодо утворення інститутів адміністративного законодавства, адміністративної відповідальності, адміністративної деліктології тощо».

У відповідності до ст. 9 КУпАП адміністративними правопорушеннями (проступками) визнають протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, спільну та приватну власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління та за яку законодавством України передбачена адміністративна відповідальність. В КУпАП поняття правопорушення та проступок розглядаються як синоніми. Однак, ми підтримуємо наукові підходи про те, що проступок виступає лише видом правопорушення. На думку Нерсисянца В.С., до проступків відносяться усі правопорушення, за винятком злочинів [96, с. 520]. Тобто, правопорушення в цілому поділяються на дві основні групи: 1) злочини; 2) проступки. Варто погодитись із Колпаковим В.К., який зазначає, що поняття адміністративного проступку пов'язано з сучасними трансформаційними процесами в сфері кримінального права, тобто, поступовим виділенням з кримінальних правопорушень (злочинів) особливої групи діянь, які кваліфікувались як малозначущі проступки або кримінальні проступки [97, с. 18]. Законодавство України передбачає адміністративну відповідальність за злочини, які не представляють великої суспільної

небезпеки. В цій частині доцільно підтримати Л.О. Святченко [98, с. 155], яка зазначає, що недостатня чіткість в законодавстві щодо розмежування правопорушень, за які настає адміністративна, а за які – кримінальна відповідальність, призводить до того, що на практиці непоодинокими стають випадки, за яких матеріали направляються для притягнення до адміністративної відповідальності замість передачі їх слідчим органам для притягнення до кримінальної відповідальності.

Склади правопорушень в сфері використання і охорони водних ресурсів зосереджено у різних главах КУпАП (гл. 6, 7, 8 та ін.) та у ВК України, що в сукупності утворює нормативну підставу адміністративної відповідальності.

До правопорушень в сфері використання та охорони водних ресурсів належать:

- «Порушення права державної власності на води» (ст. 48 КУпАП);
- «Порушення правил охорони водних ресурсів» (ст. 59 КУпАП);
- «Порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення ресурсів» (ст. 59-1 КУпАП);
- «Порушення правил водокористування» (ст. 60 КУпАП);
- «Пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації» (ст. 61 КУпАП);
- «Невиконання обов'язків по реєстрації в судових документах операцій з шкідливими речовинами і сумішами» (ст. 62 КУпАП).

Окремі адміністративні правопорушення безпосередньо не належать до правопорушень в сфері використання і охорони водних ресурсів проте можуть опосередковано стосуватись відносин у сфері використання, відтворення і охорони водних ресурсів. Наприклад, мова йде про порушення передбачені ст. 79-1 «Недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд»; ст. 164-16 «Зайняття забороненими

видами господарської діяльності»; ст. 172-9-2 «Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля», ст. 212-3 «Порушення права на інформацію та права на звернення» та інші.

Досліджуючи особливості адміністративно-правових засад публічного управління у сфері використання природних ресурсів, Ю.О. Легеза[99, с. 201] до адміністративних водних правопорушень відносить лише правопорушення, передбачені ст. 59, ст. 59-1, ст. 60, ст. 61, ст. 62. При цьому, на думку автора [99, с. 203], можна виокремити ряд адміністративних правопорушень, об'єктом яких виступають не диференційовано конкретний природний ресурс, наприклад, водні ресурси, а їх сукупність. До таких адміністративних правопорушень належать «перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів» (ст. 91-2 КУпАП); «невиконання вимог екологічної безпеки у процесі впровадження відкрить, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів» (ст. 91-2 КУпАП); «відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації» (ст. 91-4 КУпАП); «порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини» (ст. 92 КУпАП); «порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи» (ст. 92-1 КУпАП).

Сукупність встановлених законом об'єктивних та суб'єктивних ознак, що характеризують діяння як адміністративне правопорушення, утворюють об'єкт правопорушення; об'єктивну сторону; суб'єкт правопорушення; суб'єктивну сторону, тобто склад правопорушення. Як зазначає С. Г. Стеценко, така характеристика, як склад адміністративного правопорушення, дає можливість одержати його загальну характеристику[86, с. 229-230].

Об'єктом адміністративного правопорушення виступають суспільні відносини, які врегульовані нормами адміністративного права, та яким завдано шкоди внаслідок адміністративного правопорушення[66, с. 230], та

які виникають у різних сферах державного управління. Традиційно, в теорії адміністративного права залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрактності виділяють загальний, родовий і безпосередній об'єкти адміністративного правопорушення. Така трьохчленна класифікація об'єктів правопорушення «по вертикалі» була запропонована В.Д. Меншагінім і визнана більшістю юристів. На ній базується вся система Особливої частини адміністративного та кримінального законодавства[100, с. 43-44].

Загальним об'єктом адміністративного правопорушення у сфері використання водних ресурсів (тобто, водного правопорушення) у широкому розумінні виступають суспільні відносини в сфері охорони конституційного права людини на безпечне навколишнє природне середовище, а також в сфері охорони, використання, збереження та відтворення водних ресурсів, забезпечення екобезпеки, запобігання та усунення негативного впливу господарської чи іншої діяльності на водні ресурси[101, с. 67-73]. У вузькому розумінні загальним об'єктом виступають суспільні відносини у сфері охорони та використання водних ресурсів. Тобто, назви окремих глав Особливої частини КУпАП саме закріплюють загальний об'єкт «галузевих» адміністративних правопорушень. Родовим об'єктом є однорідна група суспільних відносин, які є невід'ємною та самостійною частиною загального об'єкта, приміром, об'єктом адміністративного правопорушення, яке закріплено ст. 59-1 КУпАП «Порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення» виступають суспільні відносини в сфері використання і охорони територіальних і внутрішніх морських вод. З аналізу норм КУпАП родовим об'єктом правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів виступають: встановлений порядок водокористування, правила охорони водних ресурсів, охорони територіальних і внутрішніх морських вод, встановлений порядок експлуатації водогосподарських споруд і пристроїв, встановлений порядок реєстрації в суднових документах операцій з

шкідливими речовинами і сумішами та ін. Безпосередній об'єкт – це частина родового об'єкту, який зазначається у диспозиції конкретної статті КУпАП. Поряд з об'єктом адміністративного правопорушення виділяють безпосередній предмет посягання. В більшості випадків предметом посягання виступають водні ресурси. Наприклад, водні ресурси є предметом посягань адміністративних правопорушень, передбачених ст. 59 КУпАП, ст. 60 КУпАП, в ст. 59-1 КУпАП – територіальні і внутрішні морські води.

Законодавче визначення водних ресурсів містить ст. 1 ВК України, відповідно до якої, водні ресурси – це «обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території». Поняття поверхневих та підземних вод закріплено в ст. 1 ВК України, відповідно, поверхневі – це води різних водних об'єктів, які знаходяться на земній поверхні; підземні – це води, які знаходяться нижче рівня земної поверхні в товщах порід верхньої частини земної кори у всіх фізичних станах. Особливістю підземних вод виступає те, що їх правовий режим використання визначено частково нормами водного законодавства, частково – законодавством про надра. Поняття внутрішні морські води України міститься у Постанові Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 р. №269 «Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення і засмічення» [102] – це: а) морські води, які розташовані в бік берега від прямих вихідних ліній, що прийняті для відліку ширини територіального моря України; б) води портів України, що обмежені лінією, яка проходить через постійні портові споруди, та які найбільше виступають у бік моря; в) води заток, бухт, губ та лиманів, гаваней та рейдів, береги яких повністю належать Україні, до прямої лінії, яка проведена від берега до берега у місці, де з боку моря вперше утворюється один чи кілька проходів, якщо ширина кожного з них не перевищує 24 морські милі; г) води заток, бухт, губ та лиманів, морів та проток, які історично належать Україні. Внутрішні морські води поряд з

територіальним морем належать до водного фонду України (ст. 3 ВК України). Територіальним морем України, відповідно до п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України №269, визнаються прибережні морські води завширшки 12 морських миль, які відліковуються від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, які належать Україні, чи від прямих вихідних ліній, що з'єднують відповідні точки).

В свою чергу, води визначаються у ст. 1 ВК України як всі води (поверхневі, підземні, морські), які входять до складу природних ланок кругообігу води. Тобто, із наведених визначень випливає, що терміни «водні ресурси» та «води» за змістом є синонімами. На негативні аспекти законодавчого визначення «водні ресурси» звертають увагу і вчені в галузі природоресурсного права, зокрема автори Науково-практичного коментаря до Водного кодексу України (2009 р.) відмічають тавтологію, яка допущена при визначенні водних ресурсів: «уживання поряд термінів «поверхневі» та «морські води», бо морські води є різновидом поверхневих вод» [103, с. 10], з чим ми теж погоджуємося. Із законодавчого формулювання неможливо виокремити ознаки, які характеризують водні ресурси.

В юридичній літературі[104, с. 141] водні ресурси розглядаються як сформовані під впливом природних чинників підземні, поверхневі, внутрішні морські води й територіальне море, які мають межі, об'єм, визначений водний режим, унесені до державного водного кадастру, а також природні багатства, які перебувають у взаємозв'язку з водними об'єктами (водні біологічні ресурси, земельні ділянки, що перебувають під водними об'єктами, природні ресурси континентального шельфу тощо). Погоджуючись в цілому із запропонованим визначенням, варто відмітити, що автор звертає увагу на складний характер водних ресурсів, які є складником навколишнього природного середовища, виділяє природні та юридичні ознаки водних ресурсів, які мають власний правовий режим.

Родовим об'єктом адміністративного правопорушення передбаченого ст. 60 КУпАП є встановлений порядок водокористування, а предметом посягання – водні ресурси. Поняття водокористування містить ст. 1 ВК України, відповідно до якої, – це використання вод (або водних об'єктів) з метою задоволення потреб населення, промисловості та сільського господарства, транспорту, а також інших галузей господарства, зокрема, це право на забір води, скидання стічних вод та інші види використання вод (водних об'єктів).

Об'єктом адміністративного правопорушення передбаченого ст. 61 КУпАП є встановлений порядок експлуатації водогосподарських споруд і пристроїв, а предметом посягання – водогосподарські споруди і пристрої. Відповідно до вимог Гл. 15 ВК України (ст.ст. 76-78 ВК України), робота водогосподарських систем, (тобто, водосховищ, каналів чи інших пов'язаних між собою водних об'єктів) регламентується шляхом встановлення та затвердження відповідних режимів для кожного водного об'єкта системи із врахуванням прогнозу водності.

Аналіз ст. 62 КУпАП свідчить, що на відміну від попередніх складів адміністративних правопорушень, об'єктом даного адмінправопорушення виступають суспільні відносини, які виникають під час здійснення операцій із шкідливими речовинами та сумішами. Зазначені відносини є предметом регулювання як ВК України, Кодексу торговельного мореплавства України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», так і великої кількості підзаконних нормативно-правових актів (Правила реєстрації операцій зі шкідливими речовинами на судах, морських установках і в портах України, затверджені Наказом Міністерства транспорту України від 10.04.2001 р. № 205[105], Правила охорони внутрішніх морських вод і територіального моря України від забруднення та засмічення, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 269 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002

року № 431) та ін.). Зазначені нормативно-правові акти розроблено із врахуванням Міжнародної конвенції щодо запобігання забрудненню із суден 1973 року, яка змінена протоколом 1978 року до неї; Резолюції ІМО MERC.65(37) «Поправки до додатка до протоколу 1978 року до Міжнародної конвенції щодо запобігання забрудненню із суден 1973 року (із поправками до правила 2 і новим правилом 9 додатка V)»; Міжнародного кодексу морського перевезення небезпечних вантажів, прийнятого резолюцією ІМО А.716(17).

Родовим об'єктом є встановлений порядок реєстрації у суднових документах операцій із шкідливими речовинами та сумішами. Предмет посягання – суднові документи, до яких відносяться журнали реєстрації операцій із шкідливими речовинами, машинні або суднові журнали, або в диспетчерські журнали.

Ознаками об'єктивної сторони, якими виступають зовнішні ознаки та обставини, що характеризують адміністративне правопорушення, є протиправне винне адміністративно-правове діяння, що може вчинятись як шляхом активної протиправної дії (ст. 59 «Порушення правил охорони водних ресурсів»), так і шляхом невиконання обов'язків, тобто шляхом бездіяльності (ст. 62 «Невиконання обов'язків з реєстрації в суднових документах операцій зі шкідливими речовинами і сумішами»).

Крім протиправного діяння, яке є обов'язковою ознакою водного правопорушення, до об'єктивної сторони належать і інші ознаки, які є факультативними: шкідливі наслідки діяння, причинний зв'язок між протиправним діянням та шкідливими наслідками, які настали, час, місце, умови, способи і засоби вчинення водного правопорушення. У разі, якщо адміністративним правопорушенням заподіяно екологічну шкоду, розрахунок розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті порушення законодавства про охорону і раціональне використання водних ресурсів здійснюється відповідно до одноіменної Методики,

затвердженої Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20.07.2009 р. № 389. Заслуговує на схвалення, що Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів застосовується як до фізичних осіб та фізичних осіб – підприємців, так і до юридичних осіб, раніше – лише до суб'єктів господарювання. Зазначена Методика враховує механізми передбачені Директивою 2006/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15.02.2006 р. «Про забруднення, спричинене деякими небезпечними речовинами, що скидаються до водного середовища Співтовариства». Шкода, яка спричинена адміністративним правопорушенням у сфері використання водних ресурсів має багатосторонній характер, адже несе в собі загрозу не лише економічній та національній, але й екологічній безпеці, що є важливим аспектом існування та життєдіяльності людини[99, с. 205].

Відповідно до ч. 3 ст. 111 ВК України притягнення до відповідальності осіб, які є винними у порушенні водного законодавства, не звільняє останніх від обов'язку відшкодувати збитки, які завдані внаслідок порушення водного законодавства.

Адміністративні правопорушення у сфері використання і охорони водних ресурсів мають формальний та формально-матеріальний склад.

Наприклад, об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, яке передбачене ст. 59-1 КУпАП, включає наступні протиправні діяння 1) засмічення та забруднення зазначених вод шляхом скидів із суден, здійснених без дозволу відповідних державних органів чи з порушенням встановлених правил (формально-матеріальний склад); 2) проведення навантажувальних та розвантажувальних робіт, які можуть спричинити забруднення територіальних та внутрішніх морських вод, без відповідного дозволу (формальний склад); 3) неповідомлення адміністрації найближчого порту України про проведене внаслідок крайньої необхідності без належного

на те дозволу скидання в море шкідливих речовин із зазначених в статті об'єктів, а у разі скидання з метою поховання – також органу, який видає дозволи на таке скидання, одразу після здійснення чи під час здійснення скидання (формальний склад).

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, яке закріплено ст. 59-1 КУпАП, характеризується також місцем адміністративного правопорушення – територіальні та внутрішні морські води, а також судна чи інший плавучий засіб, повітряне судно, платформа або інша штучно споруджена в морі конструкція.

В більшості випадків для здійснення конкретних дій чи конкретної діяльності треба отримати дозвіл (згоду) відповідних органів виконавчої влади. Приміром, дозвіл на проведення навантажувальних чи розвантажувальних робіт, які можуть спричинити забруднення територіальних та внутрішніх морських вод, належить до конструктивних ознак об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, що передбачено ч. 2 ст. 59-1 КУпАП та іншими нормами КУпАП.

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 р. № 484 затверджено такси для обчислення розміру відшкодування збитків, які заподіяні підприємствами, установами, організаціями та громадянами України, а також іноземними юридичними особами та громадянами внаслідок забруднення із суден, кораблів чи інших плавучих засобів територіальних та внутрішніх морських вод України.

До суб'єктів адміністративних правопорушень в сфері використання і охорони водних ресурсів належать фізичні та осудні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які вчинили ті чи інші проступки, та які досягли встановленого законодавством віку адміністративної відповідальності. Згідно зі ст. 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент скоєння правопорушення 16-річного віку. В теорії права, традиційно, суб'єктів, залежно від ознак, якими

вони характеризуються, поділяють на загальних та спеціальних. Загальними визнаються такі суб'єкти, які відповідають вимогам, які притаманні будь-якій особі, що піддається адміністративному стягненню. В першу чергу до таких вимог належать вік і осудність. Це закріплено статтями 12 та 20 Загальної частини КУпАП. Спеціальними визнаються суб'єкти, яким притаманні ознаки, що вказують на особливості їх правового положення. Приміром, спеціальними суб'єктами є капітан судна, посадова особа тощо. Спеціальні ознаки детермінуються та нормативно закріплюються для диференціації відповідальності різних категорій осіб та забезпечення справедливої правової оцінки їх неправомірних дій. Вони закріплюються у статтях Особливої частини КУпАП та впливають на кваліфікацію правопорушення[95, с. 142]. Наприклад, суб'єктом адміністративного правопорушення, закріпленого в ч. 1 ст. 59 КУпАП «Порушення правил охорони водних ресурсів» визнаються громадяни та посадові особи, натомість за дії, які передбачені ч. 2 цієї статті, тільки посадові особи.

Під час визначення суб'єктного складу має місце неузгодженість та невідповідність між нормами екологічного і адміністративного законодавства щодо визнання суб'єктами правопорушення суб'єктів господарювання (юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців). В юридичній літературі залишається дискусійним питання про адміністративну відповідальність юридичних осіб. Помітною при цьому є тенденція від повного заперечення такої відповідальності до її повного визнання. По суті економічні та інші санкції, що застосовуються до юридичних осіб за порушення екологічного та природоресурсного законодавства, за своєю правовою природою є заходами адміністративної відповідальності [95, с.314]. Адміністративні санкції до юридичних осіб нині передбачені багатьма галузевими законодавчими актами України. Наприклад, відповідно до Закону «Про виключну (морську) економічну зону»[106] юридичні особи несуть відповідальність за незаконну промислову діяльність (ст.22), порушення правил безпечної експлуатації

споруд (ст.23), незаконну експлуатацію природних ресурсів (ст.24), незаконне ведення морських наукових досліджень (ст.25), забруднення морського середовища (ст.26). Попри те, що законодавець у цьому випадку не називає відповідальність юридичних осіб адміністративною, вона за всіма ознаками є саме такою, оскільки за відповідні правопорушення на юридичних осіб накладаються адміністративні санкції – штрафи, конфіскація засобів і знарядь, із застосуванням яких вчинено правопорушення, конфіскація незаконно добутих природних ресурсів. На користь того, що така відповідальність юридичних осіб за своїм характером є адміністративною свідчать і предмет та метод регулювання суспільних відносин, суб'єкт, що притягає до відповідальності (як правило, орган виконавчої влади при здійсненні контрольно-наглядових функцій, а в деяких випадках – суд), відсутність відносин безпосереднього підпорядкування між контролюючим органом і особою, що притягається до відповідальності. Зазначені ознаки є притаманними і у разі застосування до господарюючих суб'єктів адміністративно-господарських санкцій відповідно до Глави 27 (ст. 238-250) Господарського кодексу України[107].

Щербина В.С., виділяє наступні ознаки адміністративно-господарських санкцій: 1) ці санкції за своїм характером є публічно-правовими і застосовуються до учасників господарських відносин за порушення ними правил здійснення господарської діяльності; 2) фактичною підставою їх застосування є недоговірне господарське правопорушення, а юридичною підставою – виключно закон. Для застосування адміністративно-господарських санкцій достатньо встановлення протиправної поведінки суб'єкта господарювання; вина презюмується; 3) за змістом можуть бути як організаційними, так і майновими; 4) особливий суб'єктний склад. Адміністративно-господарські санкції застосовуються уповноваженими державними органами (судом, органами Державної фіскальної служби тощо) або органами місцевого самоврядування (сільською, селищною, міською

радою) до суб'єктів господарювання. Даний вид санкцій не можуть застосовуватись суб'єктами, які не мають владних повноважень; 5) сфера застосування – господарські не договірні відносини; 6) мета – припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідація його наслідків; 7) застосовуються як в адміністративному, так і в судовому порядку; 8) строки їх застосування передбачені ГК України (ст. 250) та іншими законами; 9) передбачають не лише заходи майнового характеру, а й примусове здійснення визначених дій стосовно порушника – застосування заходів організаційно-правового характеру[108, с. 486-487].

Співставлення цих ознак дозволяє зробити висновок, що за своїми матеріальними та процесуальними властивостями адміністративно-господарські санкції мають загальні спільні риси з адміністративною відповідальністю, тобто вони не відновлюють початковий майновий стан, стягнення адміністративно-господарських санкцій здійснюється не на користь другої сторони чи суб'єкта господарсько-правових відносин, а зараховуються, подібно адміністративним штрафам, повністю чи частково до державного бюджету. Порядок накладення та оскарження адміністративно-господарських санкцій є подібним до адміністративного провадження[109, с. 294].

Досліджуючи концептуальні засади та проблеми правореалізації інституту адміністративної відповідальності, Лук'янець Д.М. [88, с. 22] виділяє відмінності, які відрізняють юридичних осіб як суб'єктів правовідносин та обумовлюють особливості нормативної моделі адміністративної відповідальності цих осіб. До таких особливостей, зокрема, автор відносить: відсутність у юридичних осіб власних психічних характеристик; участь юридичних осіб у правовідносинах через уповноважених представників; наявність у юридичних осіб внутрішньої організаційної структури; специфічні параметри оцінки діяльності юридичних осіб.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення включає в себе: вину як основну ознаку та мету вчинення проступку і мотив як факультативні ознаки. Традиційно, саме вина розглядається як обов'язкова умова притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності. В теорії адміністративного права на рівні дисертаційного дослідження було запропоновано розширити існуючий перелік форм вини для адміністративних правопорушень за рахунок введення таких її форм, як намір та необачність. [88, с. 10]. Вважаємо, що це питання потребує додаткового вивчення та обґрунтування, водночас, варто зазначити, що колишнє російське кримінальне законодавство [XIX ст.] передбачало відповідальність за виявлення наміру (див., наприклад, ст. 8, 117 Уложення про покарання кримінальних та виправних 1845 р.) [110]. Адміністративні правопорушення можуть бути вчинені як з умислом (ч. 2 ст. 59 КУпАП, ст. 59-1 КУпАП) так і з необережності (ч. 1 ст. 59 КУпАП).

На нашу думку, заслуговують на увагу висловлені в юридичній літературі пропозиції щодо використання в адміністративно-деліктних правовідносинах «принципу об'єктивної винності», можливості застосування «принципу презумпції вини» до осіб, які порушують встановлені правила використання та охорони водних ресурсів.

Під об'єктивною винністю пропонується розглядати різновид суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень, сутність якої полягає у тому, що це «стан, в умовах якого діяльність правопорушника є об'єктивно свідомою, а особливості його правового статусу обумовлюють знання ним норм, за порушення яких настає адміністративна відповідальність» [111, с. 84]. Вважаємо, що до спеціальних суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів (в тому числі суб'єктів господарювання – юридичних осіб та фізичних осіб–підприємців) є виправданим застосування об'єктивної винності з огляду на формальний склад окремих правопорушень у сфері водокористування та

ґрунтуючись на нормах Конституції України, які закріплюють обов'язок берегти природу, принципах природокористування, які знаходять свій розвиток в екологічному законодавстві України та конкретизуються у відповідних обов'язках водокористувачів.

Мета вчинення проступку і мотив не завжди є обов'язковою умовою або основою застосування заходів адміністративної відповідальності.

Проведений аналіз складів адміністративних правопорушень, які є підставами адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання і охорони водних ресурсів, дозволяє зробити наступні висновки:

Водні правопорушення не згруповані в єдиній главі КУпАП, що є суттєвим недоліком. Крім того, окремі склади водних адміністративних правопорушень не закріплені водним та адміністративним законодавством. Існує неузгодженість щодо суб'єктного складу, що створює правові колізії.

Адміністративне правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів є особливим видом галузевих правопорушень, якому притаманні як всі загальні ознаки правопорушення, вироблені теорією права, так і особливі, які дають можливість вирізнити їх в окрему групу адміністративних правопорушень. Під адміністративним правопорушенням у сфері використання та охорони водних ресурсів слід розуміти винне, протиправне, суспільно небезпечне діяння, яке посягає на визначений законодавством України порядок використання та охорони водних ресурсів, заподіяло або може заподіяти шкоду здоров'ю людини, майну фізичних та юридичних осіб, економіці країни та навколишньому природному середовищу, вчиняється деліктоздатною особою шляхом дії або бездіяльності та за яке передбачена адміністративна відповідальність

До складу адміністративного правопорушення в сфері використання і охорони водних ресурсів входять чотири основних елементи (об'єкт та

об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона), які характеризуються складним змістом)[112, с. 184-186].

Висновки до розділу 1

1. Сформульовано визначення поняття державної політики в сфері використання та охорони водних ресурсів як складової державної правової політики України, під якою пропонується розуміти систему цілеспрямованих (планомірних) заходів, визначених у актах законодавства, що здійснюються органами публічної адміністрації, на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, які спрямовані на забезпечення сталого водокористування, ефективне вирішення екологічних та інших проблем в сфері водного господарства з метою гарантування національної безпеки, ефективного та раціонального водокористування, забезпечення балансу суспільних та приватних інтересів у сфері використання і охорони водних ресурсів України. Реалізація державної політики в сфері використання і охорони водних ресурсів здійснюється в рамках забезпечення національної безпеки України.;

2. Законодавство про національну безпеку потребує доопрацювання в частині врахування значення водних ресурсів у забезпеченні національної безпеки, адже без належного забезпечення водними ресурсами неможливо забезпечити продовольчу безпеку, захист навколишнього природного середовища та сталий розвиток;

3. Основними тенденціями сучасної державної політики в сфері використання та охорони водних ресурсів є: а) вдосконалення законодавчого забезпечення державної водної політики України шляхом закріплення основних напрямків та заходів державної водної політики у законах України, відповідно до ст. 92 Конституції України; б) адаптація законодавства в галузі використання і охорони водних ресурсів до водного законодавства ЄС

(зокрема, впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом); в) оптимізація системи органів державної влади в сфері використання і охорони водних ресурсів та вдосконалення функціонального забезпечення державної водної політики, у т. ч. на основі децентралізації; г) вдосконалення юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо використання та охорони водних ресурсів як основного засобу адміністративно-правової охорони;

4. До ознак адміністративної відповідальності в сфері використання і охорони водних ресурсів належать: а) регулюється нормативно-правовими актами різної галузевої належності, пріоритет серед яких має КУпАП; б) є результатом адміністративного правопорушення в сфері використання і охорони водних ресурсів; в) є засобом державного примусу, межі якого визначені законом; г) тягне настання для порушника водного законодавства негативних наслідків, передбачених санкцією адміністративно-правової норми; д) накладення адміністративного стягнення не звільняє від відшкодування шкоди, заподіяної водним ресурсам; е) завжди реалізується у встановленій законодавством процесуальній формі. Фактичною підставою для притягнення до адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів є адміністративне правопорушення, яке порушує норми водного законодавства та належить до галузевих видів правопорушень.

5. До ознак, що характеризують адміністративні правопорушення у сфері водного законодавства, належать: а) здійснюються як шляхом дії, так і бездіяльності; б) завжди пов'язані із порушенням вимог водного законодавства; в) суспільно шкідливий характер діяння; г) винність діяння, та можуть здійснюватися як умисно, так і з необережності; д) каранність діяння; е) завжди пов'язані із водним об'єктом (водними ресурсами).

Сформульовано поняття адміністративного правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів як винного, протиправного, суспільно шкідливого діяння, яке посягає на визначений законодавством

України порядок використання та охорони водних ресурсів, заподіяло або може заподіяти шкоду здоров'ю людини, економіці країни та навколишньому природному середовищу, вчиняється деліктоздатною особою у формі дії чи бездіяльності та за яке передбачена адміністративна відповідальність.

6. Встановлено, що основним недоліком адміністративних правопорушень, які закріплені в КУпАП, є їх невідповідність нормам Конституції України та сучасним реаліям правового регулювання відносин щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Зокрема, 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».

7. Окремі правопорушення в сфері використання водних ресурсів є такими, що не відповідають Конституції України в частині гарантування конституційного принципу рівності всіх форм власності (наприклад, ст. 48 КУпАП передбачено відповідальність за порушення лише права державної власності на води). Тобто, вдосконалення законодавства України про адміністративні правопорушення у сфері використання, відтворення і охорони водних ресурсів має передбачати не лише перегляд санкцій за адміністративні правопорушення, але й зміну диспозицій окремих статей.

РОЗДІЛ 2. ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

В адміністративному праві виділяють серед принципів правового регулювання виділяють принцип індивідуалізації адміністративної відповідальності. Поряд зі словосполученням «індивідуалізація адміністративної відповідальності» часто вживають «персоніфікація адміністративної відповідальності». Саме характеристика суб'єкта адміністративної відповідальності є однією з ознак, що розкриває специфіку індивідуалізації адміністративної відповідальності. Сукупність загальних, спеціальних та особливих ознак суб'єкта впливають на вид, міру та інші характеристики адміністративного покарання, тобто застосовуються під час індивідуалізації адміністративної відповідальності.

Принцип індивідуалізації адміністративної відповідальності частково закріплений в КУпАП, зокрема, в статтях 22, 24-1, 33 та ін.. Обставини, які є обов'язковими для з'ясування при притягненні до адміністративної відповідальності, виявляються в процесі адміністративного провадження та дозволяють індивідуалізувати адміністративну відповідальність.

Зокрема, статтею 245 КУпАП встановлено, що завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності. Саме ці питання і стали предметом дослідження другого розділу дисертації.

2.1. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної влади у сфері використання та охорони водних ресурсів

Концепцією національної екологічної політики України на період до 2020 року, схваленої відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р., одним із основних інструментів національної екологічної політики визначено «укріплення інституціональної спроможності системи управління навколишнім природним середовищем» [37]. Це передбачає здійснення окремих заходів, спрямованих на модернізацію системи державного контролю, а саме, формування єдиної системи контролю в частині дотриманням законодавства України про охорону довкілля, виключення дублювання контрольних функцій різними уповноваженими органами публічної влади; посилення юридичної відповідальності забруднювачів, розроблення сучасних правил проведення оцінки завданої шкоди в основі яких мають бути фактичні витрати на відновлювальні заходи тощо.

За таких умов зростає запобіжних заходів та заходів адміністративної відповідальності (адміністративного примусу) як складових адміністративно-правової охорони водних ресурсів. Запобіжні заходи мають превентивну направленість та мають на меті попередження вчинення правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів, забезпечення правопорядку, підвищення екологічної культури населення тощо. В теорії адміністративного права зазначається, що «завдяки цим заходам створюються умови для виявлення правопорушень і подальшого їх припинення, установлення особи правопорушника і притягнення його до відповідальності, чи попереджається вчинення правопорушень конкретними особами» [113, с. 193]. Перелік таких заходів чинне законодавство не закріплює, проте з його аналізу можна виділити наступні запобіжні заходи як складові адміністративно-правової охорони водних ресурсів: формування

державної водної політики; здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням законодавства в сфері використання та охорони водних ресурсів; створення системи екологічної освіти, виховання та інформування; державний моніторинг водних ресурсів, оцінка впливу на довкілля та інші. Здійснення зазначених заходів утворює компетенцію органів публічної влади як суб'єктів адміністративно-правового регулювання відносин адміністративної відповідальності в сфері використання та охорони водних ресурсів.

Аналіз правового становища органів публічної влади як суб'єктів адміністративно-правового регулювання відносин адміністративної відповідальності в сфері використання та охорони водних ресурсів, в першу чергу, потребує визначення понять «публічна влада» та «публічна адміністрація», їх співвідношення із суміжними категоріями[114, с. 123]. Однією із новацій сучасного адміністративного права, свідченням оновлення категоріального апарату науки адміністративного права є запровадження терміну «публічна адміністрація». К.А. Рябець називає тенденцію щодо вживання терміну «публічне адміністрування» спробою «європеїзувати понятійно-категорійний апарат водного господарства»[115, с. 204].

Традиційно, в теорії права України публічною владою визнається: а) безпосереднє народовладдя, тобто влада народу; б) державна влада, тобто законодавча, виконавча та судова влада; в) місцеве самоврядування. До цієї сукупності суб'єктів, що здійснюють публічну владу в Україні, відносяться відповідно такі органи: а) Верховна Рада України, Президент України (владний інститут) та місцеві ради, які уособлюють владу народу, що реалізується безпосередньо через вибори; б) усі органи та установи, які реалізують державну владу, а саме, органи виконавчої влади, судові органи та інші; в) органи та установи, які реалізують місцеве самоврядування, включаючи органи самоорганізації населення тощо[116, с. 51]. Тобто, як випливає із зазначеної класифікації органів публічної влади, можна зробити

узагальнюючий висновок про те, що публічна влада є ширшим поняттям від державної влади.

Відповідно до Проекту Концепції реформування публічної адміністрації (2005 р.) термін «публічна адміністрація» визначено як систему «органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій)» [117]. Дещо вужчий підхід до тлумачення терміну «публічна адміністрація» запропонував В. Б. Авер'янов. На думку вченого, це сукупність органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, які забезпечують виконання закону а також реалізують інші публічно-управлінські функції[118, с. 117]. Заслуговує на увагу підхід, що був запропонований В. К. Колпаковим щодо з'ясування юридичної природи публічної адміністрації з огляду на функціональний та організаційно-структурний підхід. З точки зору функціонального підходу, публічна адміністрація розглядається як діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, які спрямовані на реалізацію публічного інтересу. В теорії права України таким інтересом визнається інтерес соціальної спільності, який легалізований та задоволений державою. Відповідно до організаційно-структурного підходу сутність публічної адміністрації зводиться до сукупності органів, що утворюються з метою здійснення публічної влади[119, с. 30].

Таким чином, можна підсумувати, що, в переважній більшості органи публічної влади та публічна адміністрація вживаються в теорії адміністративного права як синоніми. У широкому розумінні публічна адміністрація охоплює як державних так і недержавних суб'єктів публічної влади, які наділені відповідними державно-владними повноваженнями, що спрямовані на задоволення інтересів громадян, суспільства та держави. У вузькому розумінні публічна адміністрація включає лише органи виконавчої

влади і органи місцевого самоврядування, що забезпечують реалізацію закону та виконують інші публічно-управлінські функції.

Досліджуючи систему органів публічної влади в сфері використання, відтворення і охорони водних ресурсів та їх роль у регулюванні відносин адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання і охорони водних ресурсів ми базуємось на тому, що публічна влада здійснюється у різноманітних формах широким колом суб'єктів, починаючи від органів державної влади і закінчуючи окремими фізичними особами, громадськістю, тобто це «системне утворення, до складу якого входять як органи державної, насамперед, виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, так і приватні особи (фізичні та юридичні), задіяні у реалізації лише частини функцій, які покладаються на публічну владу» [120, с. 48].

Конституцією України в ст. 6 закріплено принцип поділу влади, згідно з яким здійснення державної влади в Україні базується на засадах поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову та визначено відповідні види органів у системі органів державної влади України: органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Як зазначає Р.С. Мельник, кожна з трьох гілок влади реалізується у властивій тільки їй формі. Для законодавчої влади – законотворчість; для виконавчої – це публічне управління; для судової влади – правосуддя [121, с. 51-52]. Принцип побудови державного механізму шляхом розмежування влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову було закріплено ще Декларацією про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року.

Кожний із органів державної влади (не дивлячись на спільні риси, які їм притаманні: тобто, статутно-правовий характер, реалізація та участь в реалізації завдань та функцій держави, державно-владна природа повноважень, загальні принципи їх організації та діяльності та інші риси, які зумовлюють єдність системи відповідних органів державної влади України),

має специфічні ознаки (об'єм компетенції, порядок формування, організаційні та правові форми діяльності та ін.) і утворює відповідну підсистему (тобто, систему нижчого рівня). Водночас, деякі підсистеми системи органів державної влади (наприклад, органи виконавчої і судової влади) можуть мати відокремлені ланки, які різняться залежно від критеріїв – функції, характер компетенції, територія діяльності тощо[122].

Перелік органів державної влади у сфері використання та охорони водних ресурсів та їх компетенція міститься у Розділі II ВК України «Державне управління і контроль у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів». Зокрема, главою 3. «Державне управління у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів» визначено наступну систему органів, до яких в ст. 13 Кодексу віднесено: 1) Кабінет Міністрів України, 2) Раду міністрів АР Крим, 3) сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, 4) районні, обласні ради, 5) органи виконавчої влади та 6) *інші державні органи* (курсив тут і надалі – Л.Г.) відповідно до законодавства України. Тобто, зазначеною статтею закріплено невичерпний перелік державних органів у галузі використання, відтворення та охорони вод і водних ресурсів.

Спеціальними органами виконавчої влади в галузі використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів згідно з цитованою вище статтею ВК України є 1) ЦОВВ, який забезпечує формування державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, 2) ЦОВВ, який реалізує державну політику в галузі охорони навколишнього природного середовища, 3) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, 4) ЦОВВ, який реалізує державну політику в галузі геологічного вивчення і раціонального використання надр, 5) ЦОВВ, який реалізує державну політику щодо здійснення державного нагляду (контролю) в сфері охорони, раціонального використання вод, відтворення водних ресурсів, та *інші органи* відповідно до законодавства.

Так само це питання розглядається і в адміністративно-правовій літературі, зокрема, К.А. Рябець.

Аналіз зазначених норм ВК України дозволяє стверджувати, що наразі водне законодавство України не містить чіткої системи органів державної влади у сфері використання і охорони водних ресурсів. Перелік органів, який зазначений в статті 13 ВК України, включає не лише державні органи але й органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні, обласні ради), що свідчить про невідповідність назви статті її змісту. В зв'язку з цим, пропонуємо внести зміну до ВК України, та викласти назву Розділу II в наступній редакції: «Публічне управління і контроль у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів». В назві Глави 3 ВК України та в ст. 13 ВК України замінити словосполучення «державне управління» на «публічне управління» у відповідних відмінках.

Змістовна побудова ст. 13 ВК України свідчить, що законодавець в першій частині визначив органи загальної компетенції в сфері використання і охорони водних ресурсів, а в другій частині закріпив перелік органів спеціальної компетенції в сфері використання і охорони водних ресурсів. Перелік цих органів є невичерпним.

Зокрема, до «інших органів» публічного управління в сфері використання і охорони водних ресурсів, які не згадані в ст. 13 ВК України, слід віднести: до загальної компетенції – Верховну Раду України, місцеві органи державної виконавчої влади, до яких відносяться державні адміністрації в областях, районах областей, м. Києві та Севастополі та районах цих міст; органи прокуратури та суди. В адміністративно-правовій літературі наголошується, що публічне управління може здійснюватись як органами законодавчої влади так і органами судової влади. Однак, на думку Р.С. Мельника, зважаючи на те, що обсяг подібної діяльності для органів законодавчої і судової влади є доволі обмеженим, зараховувати до кола суб'єктів публічної адміністрації їх недоцільно[121, с. 54] Зазначена позиція

вченого в частині недоцільності їх віднесення до органів публічної адміністрації має дискусійний характер. Адже, як слушно зазначає Є.А. Гетьман, органи законодавчої та судової гілок влади також здійснюють певну управлінську діяльність, вони наділені законом специфічною, обмеженою сферою діяльності й здійснюють управлінську діяльність лише в межах апарату, а органи виконавчої влади «управляють» державою взагалі [123, с. 22].

До органів спеціальної компетенції належать басейнові ради, які утворюються при органі центральної виконавчої влади, який реалізує державну політику у галузі розвитку водного господарства, як консультативно-дорадчий орган в межах території річкового басейну (компетенція басейнових рад визначена у ст. 13-3 ВК України).

Також, з огляду на те, що водні ресурси характеризуються і територіальною належністю, враховуючи визначені законодавством України особливості правового режиму тимчасово окупованих територій в Донецькій і Луганській областях, АР Крим та м. Севастополі, вважаємо, що до органів публічного управління спеціальної компетенції слід віднести Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (надалі – Мінреінтеграції) – ЦОВВ, який належить до головних органів в системі ЦОВВ, на який покладено функції формування та реалізації державної політики з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській областях та тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, а також прилеглих до них територій, інформаційного суверенітету України (крім здійснення повноважень з управління цілісним майновим комплексом Українського національного інформаційного агентства “Укрінформ”) та діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 376 від 8 червня 2016 р., в

редакції постанови Кабінету Міністрів України від 6 травня 2020 р. № 371 [124]. В сфері використання та охорони водних ресурсів до основних завдань Мінреінтеграції належить відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаного державного кордону України; сприяння у здійсненні протимінної діяльності, зокрема в частині реалізації комплексу заходів, які мають на меті зменшення екологічного впливу від вибухонебезпечних предметів на життя та діяльність населення, задоволення екологічних потреб населення, яке мешкає на територіях України, які є тимчасово окупованими. З метою виконання покладених завдань, Мінреінтеграції встановлює заходи, які направлені на задоволення екологічних потреб населення, яке мешкає на територіях України, які є тимчасово окупованими (пп. 43 п. 4); здійснює координацію діяльності, пов'язаної з мінімізацією шкоди навколишньому природному середовищу у місцевостях, які зазнали негативного впливу через збройний конфлікт та/або тимчасову окупацію (пп. 49 п. 4).

Реалізація зазначених вище функцій органами публічного управління спрямована на адміністративно-правову охорону водних ресурсів, та регулювання відносин адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів. Роль органів публічної влади у регулюванні відносин адміністративної відповідальності залежить від їх функціональної спрямованості та знаходить прояв у правотворчій, виконавчо-розпорядчій чи правоохоронній діяльності. Незважаючи на існуючі відмінності зазначених форм та методів діяльності, їх об'єднує спільна мета – забезпечення законності, профілактика та припинення порушень у сфері використання водних ресурсів, виявлення та усунення причин і умов, які можуть сприяти їх вчиненню, притягнення осіб, винних у вчиненні правопорушень, до адміністративної відповідальності в сфері використання і охорони водних ресурсів. Успішна реалізація зазначеної мети передбачає наділення органів публічної влади в сфері використання та

охорони водних ресурсів відповідними повноваженнями, насамперед, у сфері контролю щодо використання та охорони вод.

Незважаючи на те, що ВК України містить Главу 4. «Компетенція державних органів у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів», в ній визначено повноваження лише окремих органів в сфері використання та охорони водних ресурсів, тому доцільно звернутись до актів законодавства, аби висвітлити їх функціональну спрямованість в досліджуваній сфері.

Відповідно до Конституції України, Верховна Рада України – парламент – це єдиний загальнонаціональний постійно діючий, колегіальний, виборний орган законодавчої влади в Україні. Правовий статус Верховної Ради України визначено Конституцією України. Відповідно до ст. 7 ВК України до сфери відання Верховної Ради України відносяться наступні питання в галузі регулювання водних відносин:

- «1) законодавче регулювання водних відносин та визначення основних напрямів державної політики в цій галузі;
- 2) розпорядження водним фондом України;
- 3) затвердження загальнодержавних, міждержавних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів;
- 4) вирішення інших питань у галузі законодавчого регулювання водних відносин відповідно до Конституції України».

І хоча в ст. 7 ВК України прямо не зазначено, що Верховна Рада України здійснює державний контроль в частині використання та охорони вод, а в ст 19 ВК України серед органів, які здійснюють державний контроль у галузі використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів Верховна Рада України відсутня, з огляду на це, варто підтримати позицію Ю.А. Краснової[125, с. 390], що органи загальної компетенції, до яких автор відносить Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, вирішуючи загальні питання в галузі охорони

довкілля, виконують одночасно і функцію державного контролю в частині використання і охорони водних об'єктів, яка полягає, відповідно до ст. 18 ВК України, у забезпеченні додержання всіма юридичними та фізичними особами норм водного законодавства.

До органів виконавчої влади, що здійснюють контроль у сфері використання і охорони водних ресурсів, відносяться Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (тобто, служби, агентства, інспекції), підпорядковані їм органи, що на рівні адміністративно-територіальних одиниць. У системі органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України належить до вищого органу. Правовий статус Кабінету Міністрів України визначено Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII[126], який закріплює організацію, перелік повноважень та порядок діяльності Кабінету Міністрів. У відповідності до ст. 2 зазначеного Закону одним із головних завдань Кабінету Міністрів України визначено розробку та виконання різноманітних загальнодержавних програм в сфері розвитку (економічний розвиток, науково-технічний, соціальний, культурний тощо) та охорони довкілля, а також розробку, затвердження та реалізацію інших державних цільових програм. Конкретизація повноважень Кабінету Міністрів України в сфері використання і охорони водних ресурсів здійснюється в галузевому законодавстві. У відповідності зі ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» на Кабінет Міністрів України покладено повноваження щодо реалізації екологічної політики, яка визначена Верховною Радою України; забезпечення розробки державних цільових та міждержавних екологічних програм, координації діяльності ЦОВВ та інших установ і організацій України щодо охорони навколишнього природного середовища, а також реалізація інших повноважень, закріплених вищезазначеним та іншими законами України.

Зокрема, ВК України покладає на Кабінет Міністрів України у сфері управління та контролю за використанням, охороною та відтворенням вод і водних ресурсів наступні повноваження: реалізація державної політики в галузі використання, охороною та відтворенням вод і водних ресурсів, розпоряджатися внутрішніми морськими водами, територіальним морем та акваторією морських портів; здійснювати державний контроль за використанням, охороною та відтворенням вод і водних ресурсів; визначати пріоритети водокористування; забезпечувати розробку державних, цільових та міждержавних програм використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів; визначати порядок діяльності органів виконавчої влади в галузі використання, охороною та відтворенням вод і водних ресурсів, координувати їх діяльність; приймати рішення щодо обмеження, тимчасової заборони чи зупинення діяльності юридичних осіб (підприємств, установ, організацій) або об'єктів у випадках недотримання ними вимог водного законодавства України; затверджувати різноманітні плани (зокрема, плани управління річковими басейнами, плани управління ризиками затоплення) та порядок їх розроблення; здійснювати керівництво зовнішніми зв'язками України у галузі використання, охорони та відтворення вод і водних ресурсів; здійснювати відведення акваторій морських портів; вирішувати інші питання в галузі використання, охорони та відтворення вод і водних ресурсів та інші повноваження.

Тобто, на Кабінет Міністрів України покладаються як організаційні, координаційні так і контрольні-наглядові функції у сфері використання, охорони та відтворення вод і водних ресурсів.

Компетенція Ради Міністрів АР Крим в галузі управління та контролю в сфері використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів визначена у ст. 17-1 ВК України охоплює 11 повноважень, серед яких «забезпечення реалізації державної політики у галузі водного господарства, використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; здійснення

контролю за дотриманням режиму роботи водосховищ та водогосподарських систем; здійснення контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів» та інші. Зокрема, відповідно до п 5 ст. 17 Конституції АР Крим [127] «Органи влади Автономної Республіки Крим і органи місцевого самоврядування реалізують право на здійснення екологічного контролю відповідно на території Автономної Республіки Крим або адміністративно-територіальних одиниць і вирішення в установленому законами України порядку питань зупинення або припинення екологічно небезпечної і шкідливої для здоров'я діяльності». Згідно зі статтею 38 Конституції АР Крим Рада Міністрів АР Крим здійснює виконавчі функції та повноваження, які належать до самостійного відання АР Крим, щодо питань: водогосподарського будівництва та зрошуваного землеробства; охорони навколишнього природного середовища.

Повноваження обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також органу виконавчої влади АР Крим з питань охорони навколишнього природного середовища в галузі управління та контролю стосовно використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів визначені у ст. 17-2 ВК України, а саме: 1) погодження проектів водоохоронних зон та 2) вирішення інших питань в галузі регулювання водних відносин, які визначені законом.

Як зазначає Ю. А. Краснова[125, с. 393], «місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою». Однак, на сьогоднішній день контрольні повноваження цих органів в сфері здійснення контролю за використанням і охороною вод закріплені лише в Законі України «Про місцеві державні адміністрації»[128].

Сферу повноважень місцевих державних адміністрацій, згідно зі статтею 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в межах та

формах, які визначені Конституцією України та законами України, складають вирішення питань щодо використання землі, природних ресурсів та охорони довкілля.

Державний контроль на визначених територіях за використанням і охороною земель, лісів, надр, вод, атмосферного повітря, рослинного та тваринного світу, а також інших природних ресурсів покладено на місцеві державні адміністрації у межах, які визначені Конституцією та законами України (ст. 16 зазначеного Закону). Серед основних галузевих повноважень місцевих державних адміністрацій, закріплених у ст. 21 Закону, які стосуються юридичної відповідальності за порушення в сфері використання та охорони водних ресурсів, це наступні: «вносити у встановленому законом порядку пропозиції щодо зупинення діяльності юридичних осіб незалежно від їх форм власності, якщо вони порушують законодавство про охорону довкілля та санітарні правила; розробляти та забезпечувати додержання правил користування водозабірними спорудами, які спрямовані на задоволення питних, побутових або інших потреб населення, правового режиму зон санітарної охорони джерел водопостачання; приймає рішення про обмеження або заборону використання підприємствами питної води для промислових цілей; здійснює функції контролю за використанням відходів залежно від їх ресурсної цінності та з врахуванням вимог безпеки для здоров'я людини і довкілля, здійснює розгляд справ про адміністративні правопорушення або передає їх матеріали на розгляд іншим державним органам у разі порушення законодавства про відходи» та інші.

Як зазначалося вище, загальною тенденцією всіх сучасних природоресурсних кодексів України є те, що у відповідних статтях не вживається конкретна назва ЦОВВ, які реалізують повноваження у сфері управління природними ресурсами, а формулюється компетенція залежно від їхньої функціональної спрямованості. Такий підхід варто підтримати, зважаючи на те, що назви таких органів часто змінюються. Зокрема, Указом

Президента України № 1085/2010 від 09.12.2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» створено Міністерство екології та природних ресурсів України (нині – Міністерство енергетики та захисту довкілля України) та Державну екологічну інспекцію України реорганізувавши Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, а низка провідних органів у сфері охорони та використання природних ресурсів змінила колишню назву комітету на агентства. Зокрема, шляхом реорганізації Державного комітету України по водному господарству створено Державне агентство водних ресурсів України.

Наразі Водним кодексом України в галузі правового регулювання відносин щодо використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів передбачено участь п'яти ЦОВВ.

ЦОВВ, який забезпечує формування державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, визначено Міністерство енергетики та захисту довкілля України. Компетенція Міністерства визначена у ст. 15 ВК України, а конкретизована у Положенні про Міністерство енергетики та захисту довкілля України, яке затверджено 21 січня 2015 р. постановою Кабінету Міністрів України № 32 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 847) [129]. Як зазначає Н.Р. Малишева [85, с. 97], формування державної політики є одним із етапів політичного циклу, який пов'язаний з розробленням державної політики в певній сфері, створенням умов для її реалізації.

Одночасно, у відповідності з Положенням про Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Мінекоенерго виступає головним органом у системі ЦОВВ, що не тільки забезпечує формування, але й реалізує державну політику у галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до повноважень, закріплених у ст. 15-1 ВК України. Поділ всіх ЦОВВ на дві групи – тих, що забезпечують формування державної політики

в одній або декількох сферах, і тих, що реалізують таку політику, було запроваджено Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. [130]. Цілком підтримуємо позицію Н.Р. Малишевої про штучність такого поділу, що не полегшує правозастосування[85, с. 100].

ЦОВВ, який реалізує державну політику щодо здійснення державного нагляду (контролю) в галузі охорони та раціонального використання вод і відтворення водних ресурсів, компетенція якого визначена в ст. 15-2 ВК України, є Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція). Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність Держекоінспекції через Міністра енергетики та захисту довкілля України. Положення про Держекоінспекцію затверджено 19 квітня 2017 р. постановою Кабінету Міністрів України за № 275[131]. Відповідно до зазначеного Положення, до основних завдань Держекоінспекції належать: 1) реалізація державної політики в частині проведення державного нагляду (контролю) в сфері охорони довкілля та раціонального використання, відтворення, а також охорони природних ресурсів; 2) проведення в межах повноважень, які визначені законом, державного нагляду (контролю) щодо додержанням вимог законодавства, а саме, щодо: охорони, раціонального використання і відтворення вод та відтворення водних ресурсів.

Відповідно до п. 4. зазначеного Положення Держекоінспекція відповідно до визначених завдань:

«1) здійснює узагальнення правозастосовної практики щодо питань, які відносяться до її компетенції, готує пропозиції до удосконалення законів та інших законодавчих актів України, підзаконних нормативно-правових актів Президента України і Кабінету Міністрів України, міністерств та у встановленому порядку подає їх Міністру екології і природних ресурсів;

2) проводить державний нагляд (контроль) у сфері додержання центральними органами виконавчої влади і їх органами на місцях, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування щодо

здійснення повноважень органів виконавчої влади, які їм були делеговані, юридичними особами України незалежно від форми власності та форми господарювання, фізичними особами (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), та юридичними особами-нерезидентами вимог чинного законодавства: ... в) зокрема, законодавства в сфері охорони, раціонального використання вод і відтворення водних ресурсів, зокрема стосовно: виконання державних цільових, міждержавних та регіональних програм щодо використання, охорони та відтворення вод та водних ресурсів; наявності і додержання умов дозволів, встановлених нормативів гранично допустимого рівня скидання забруднюючих речовин, ліміту забору та використання води і скидання забруднюючих речовин; прав державної власності на води; здійснення обліку забору і використання вод водокористувачами, контролю за якістю та кількістю скинутих до водних об'єктів зворотних вод та забруднювальних речовин, за показниками якості води та водних об'єктів в контрольних створах, та подання відповідної звітності органам публічного управління; дотримання за встановленим режимом господарської діяльності в спеціальних зонах (зокрема, зонах санітарної охорони навколо джерел питного і господарсько-побутового водопостачання, водоохоронних зонах, прибережних захисних смугах, смугах відведення, а також берегових смугах водних шляхів і очисних чи інших водогосподарських споруд та технічних пристроїв); дотримання водокористувачами заходів, спрямованих на запобігання забрудненню вод та водних об'єктів стічними (в т.ч. дощовими, сніговими) водами, які відводяться з їх території; здійснення заходів щодо економного використання вод; використання води (водних об'єктів) відповідно до з цілей та умов їх надання водокористувачам; виконання погоджених в установленому порядку технологічних, лісомеліоративних, гідротехнічних, а також інших заходів з приводу охорони вод від вичерпання, покращання їх стану та припинення скиду забруднених зворотних вод (зокрема, стічних, шахтних, кар'єрних,

дренажних вод); проведення робіт, які пов'язані із ліквідацією наслідків аварій, що можуть призвести до погіршення якості води; додержання екологічних вимог щодо проектування, розміщення, будівництва нових та реконструкції діючих підприємств, споруд, а також інших об'єктів; проведення заходів щодо запобігання шкідливій дії води та ліквідацією її наслідків; додержання регламентів скиду промислових забруднених стічних та шахтних, кар'єрних, рудникових вод із накопичувачів, норм та правил експлуатації технологічних водойм; використання, відтворення, охорони морського середовища та природних ресурсів у внутрішніх морських водах, територіальному морі, виключній (морській) економічній зоні України та континентальному шельфі України;

3) здійснює перевірки (у т. ч. документальні) за допомогою інструментально-лабораторного контролю, за результатами проведеного державного нагляду (контролю) щодо додержання вимог законодавства стосовно питань, які належать до її компетенції, складає згідно з законодавством відповідні акти, надає обов'язкові для виконання приписи усунення виявлених порушень та здійснює контроль щодо їх виконання, проводить лабораторні вимірювання (випробування);

4) доводить до центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування приписи стосовно зупинення дії чи анулювання у встановленому законодавством порядку дозвільних документів (зокрема, дозволи, ліцензії, сертифікати, висновки, рішення, ліміти, квоти, погодження, свідоцтва на спеціальне використання природних ресурсів, на викиди та скиди забруднюючих речовин в навколишнє природне середовище, поводження із небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного та тваринного світу (у т. ч. водних живих ресурсів), та щодо встановлення відповідних нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища;

5) звернення до суду із позовом:

про обмеження чи зупинення діяльності господарюючих суб'єктів та об'єктів незалежно від їх підпорядкованості та форм власності у разі, якщо їх експлуатація призводить до порушення законодавства про охорону довкілля, вимог дозволів щодо використання природних ресурсів, із перевищенням нормативів ГДВ (гранично допустимих викидів) у атмосферне повітря забруднюючих речовин, а також впливу фізичних і біологічних факторів та лімітів скидів забруднюючих речовин;

про визнання протиправними дій або бездіяльності фізичних та юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців, органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб, про визнання недійсними індивідуальних актів чи їх окремих частин, правочинів, які порушують вимоги законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища України;

7) складає протоколи про адмінправопорушення, розглядає справи про адмінправопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, встановлених законом;

8) веде претензійну роботу, зокрема, пред'являє претензії щодо відшкодування шкоди, збитків та втрат, які заподіяні державі через порушення законодавства з питань, які належать до її компетенції, а також розраховує їх розмір та звертається до суду із відповідними позовами».

Як бачимо, саме Державній екологічній інспекції належить провідна роль у регулюванні відносин адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів. Адже крім повноважень у сфері реалізації державної водної політики, всі решта повноважень належать до контрольно-наглядових. Здійснює зазначені повноваження Держекоінспекція безпосередньо та через утворені територіальні органи, перелік яких наразі затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2011 р. № 995 «Про утворення територіальних органів Державної екологічної

інспекції»[132]. Зокрема, до них відносяться Державні екологічні інспекції в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі та морські екологічні інспекції (Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція, Державна Азовська морська екологічна інспекція та Державна екологічна інспекція Північно-Західного регіону Чорного моря). Положення про територіальні органи Держекоінспекції затверджено Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 11.08.2017 р. № 312»[133]. Порівняльний аналіз повноважень вказаних органів свідчить про те, що вони повністю відворюють повноваження Держекоінспекції, які зазначено вище.

Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство) є тим ЦОВВ, який здійснює державну політику в сфері розвитку водного господарства. Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність Держводагентства через Міністра енергетики та захисту довкілля України. Держводагентство реалізує державну політику щодо розвитку водного господарства України, а також гідротехнічної меліорації земель, щодо управління, використання і відтворення поверхневих водних ресурсів, компетенція визначена ст. 16 ВК України. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393 затверджено Положення про Держводагентство[134], в якому конкретизовано повноваження в сфері розвитку водного господарства. Зокрема, в Положенні закріплено 55 повноважень Держводагентства в сфері використання і охорони водних ресурсів. Зокрема, до основних завдань Держводагентства відносяться: 1) реалізація державної політики щодо управління, використання і відтворення поверхневих водних ресурсів, у сфері розвитку водного господарства та меліорації земель і експлуатації державних водогосподарських об'єктів з комплексним призначенням, міжгосподарських зрошувальних та осушувальних систем; 2) надання пропозицій в частині забезпечення формування державної політики в сфері розвитку водного господарства і

гідротехнічної меліорації земель, а також щодо управління, використання і відтворення поверхневих водних ресурсів.

Відповідно до п. 4. зазначеного Положення Держводагентство відповідно до визначених завдань: узагальнює практику щодо застосування законодавства з питань, які належать до його компетенції, а також розробляє пропозиції в частині вдосконалення законодавчих актів, підзаконних нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, у встановленому порядку подає їх Міністру енергетики та захисту довкілля України; здійснює повноваження щодо видачі, анулювання, здійснення переоформлення дозволів з проведення робіт на земельних ділянках водного фонду (за винятком проведення робіт на земельних ділянках водного фонду у межах прибережних захисних смуг вздовж морів, морських заток та лиманів, внутрішніх морських водах, а також лиманах і територіальному морі) та видачі їх дублікатів; здійснює повноваження щодо видачі, анулювання дозволів на спеціальне водокористування; проводить контроль щодо дотримання режимів роботи водосховищ та водогосподарських систем і каналів; здійснює аналіз та узагальнення звітів водокористувачів про використання водних ресурсів та перевіряє їх достовірність; здійснює моніторинг технічного стану меліоративних систем і гідротехнічних споруд підприємств, установ і організацій, які належать до його сфери управління; здійснює моніторинг якості вод у водогосподарських системах міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання; здійснює моніторинг якості вод у водних об'єктах відповідно до радіологічних показників на територіях, які зазнали радіоактивного забруднення; здійснює моніторинг меліоративного стану зрошуваних і осушуваних земель та ґрунтів в зонах впливу меліоративних систем; здійснює моніторинг якості вод у транскордонних ділянках водотоків, які визначені відповідно до міждержавних угод в галузі співробітництва на транскордонних водних об'єктах; здійснює моніторинг за

переформуванням берегів; здійснює державний моніторинг вод згідно з порядком, затвердженим Кабінетом Міністрів України; також здійснює інші повноваження, які визначені законом.

Функції ЦОВВ, який реалізує державну політику в сфері геологічного вивчення і раціонального використання надр, виконує Державна служба геології та надр України, компетенція якої закріплена у ст. 17 ВК України та конкретизовано у Положенні про Державну службу геології та надр України, яке затверджено 30 грудня 2015 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1174[135]. Відповідно до зазначеного Положення, до основних завдань Держгеонадр належить: 1) реалізація державної політики в сфері геологічного вивчення і раціонального використання надр; 2) вносить на розгляд Міністра екології і природних ресурсів пропозиції в частині забезпечення формування державної політики в сфері геологічного вивчення і раціонального використання надр.

Згідно п. 4. Положення Держгеонадра для виконання визначених завдань: 1) здійснює узагальнення практики застосування законодавства з питань, які належать до її компетенції, займається розробкою пропозицій в частині удосконалення законодавчих актів, актів та підзаконних нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, у встановленому порядку подає їх Міністру екології і природних ресурсів; здійснює ведення: державного обліку підземних вод і водного кадастру; в межах повноважень, передбачених законом, складає протоколи про адмінправопорушення, розглядає справи про адмінправопорушення, а також накладає адміністративні стягнення; здійснює планові і позапланові перевірки надрокористувачів, та за наслідками яких (у разі, якщо виявлені порушення вимог законодавства) складає акти, а також видає обов'язкові до виконання вказівки (приписи) щодо усунення виявлених недоліків та порушень вимог законодавства.

В спеціальній літературі висловлювались обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення функціонального забезпечення в сфері охорони, відтворення та використання водних ресурсів. Найбільшою кількістю повноважень в сфері регулювання водних відносин відповідно до ВК України наділений ЦОВВ, який реалізує державну політику в сфері розвитку водного господарства (близько 25 функцій) – Держводагентство України. Аналіз основних повноважень даного Агентства свідчить, що вони спрямовані лише на вирішення питань галузевого водоспоживання, меліорації та забезпечення населення питною водою. Натомість вирішення питань охорони та відновлення водних ресурсів не є серед пріоритетів діяльності Агенства. Відповідно до ВК України, саме Державне агентство водних ресурсів України є відповідальним за дотримання режиму в водоохоронних зонах і прибережних захисних смугах, однак, як зазначається в спеціальній літературі, ця функція виконується неналежно через слабкість Агентства та його територіальних органів. Здебільшого, діяльність Агентства обмежується лише питаннями перерозподілу водних ресурсів і практично не торкається питання відновлення та їхнього збереження. Агентство не здатне впливати на плани використання води для цілей енергетики, промисловості, сільського господарства. Агентство також не вживає заходів щодо реалізації басейнового принципу державного управління водними ресурсами, який задекларований у ВК України[55].

Наразі в Україні запроваджено механізм та підходи до управління водними ресурсами, які враховують басейновий принцип управління та гідрографічного районування території. З прийняттям Закону України від 04 жовтня 2016 р. № 1641-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом» створено законодавчі передумови для реформування системи управління водними ресурсами України шляхом зміни адміністративно-територіального типу управління на

басейнове управління, за якого одиницею управління виступає район річкового басейну.

На сьогодні в Україні створено 12 басейнових управлінь водними ресурсами (на офіційному сайті Держводагентства України відповідна інформація подана станом на 10 квітня 2017 р.)[136]: 1) Басейнове управління водних ресурсів р. Південний Буг; 2) Басейнове управління водних ресурсів р. Західного Бугу та р. Сяну (БУВР Західного Бугу та Сяну); 3) Басейнове управління водних ресурсів р. Причорномор'я та нижнього Дунаю (БУВР р. Причорномор'я та нижнього Дунаю); 4) Басейнове управління водних ресурсів середнього Дніпра (БУВР середнього Дніпра); 5) Басейнове управління водних ресурсів нижнього Дніпра (БУВР нижнього Дніпра); 6) Басейнове управління водних ресурсів р. Приазов'я (БУВР річок Приазов'я); 7) Басейнове управління водних ресурсів р. Тиса (БУВР Тиси); 8) Деснянське басейнове управління водних ресурсів (Деснянське БУВР); 9) Дністровське басейнове управління водних ресурсів (Дністровське БУВР); 10) Басейнове управління водних ресурсів р. Прут та р. Сірет (БУВР Пруту та Сірету); 11) Басейнове управління водних ресурсів р. Прип'ять (БУВР Прип'яті); 12) Сіверсько-Донецьке басейнове управління водних ресурсів (Сіверсько-Донецьке БУВР).

Відповідно до ст. 13-3 ВК України з метою вироблення пропозицій, а також забезпечення узгодження інтересів юридичних та фізичних осіб в галузі використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів в межах басейну ЦОВВ, який реалізує державну політику в сфері розвитку водного господарства, утворюється басейнова рада. Басейнова рада належить до консультативно-дорадчого органу в межах території річкового басейну, який утворений при ЦОВВ, що реалізує державну політику в галузі розвитку водного господарства (Держводагентстві), для забезпечення раціонального використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів та інтегрованого управління ними. Наказом Міністерства екології і природних ресурсів

України від 26.01.2017 № 23 затверджено Типове положення про басейнові ради [137].

Рішення басейнової ради мають бути враховані під час розроблення і виконання планів управління річковим басейном, реалізації завдань щодо раціонального використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів. Басейнова рада провадить свою діяльність взаємодіючи із басейновими управліннями водних ресурсів, Мінекоенерго України, Держводагентством України, місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами ЦОВВ, органами місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження в межах річкового басейну, та іншими заінтересованими підприємствами юридичними особами, громадськими об'єднаннями та органами міждержавної співпраці в транскордонних басейнах (там якщо такі органи утворені).

Склад басейнової ради утворюють представники заінтересованих сторін (зокрема, центральних і місцевих органів виконавчої влади, представники органів місцевого самоврядування, басейнових управлінь водних ресурсів, водокористувачів, організацій юридичних осіб, громадських об'єднань (за згодою), які здійснюють свою діяльність в межах річкового басейну). При цьому, не менш ніж 30% від чисельного складу басейнової ради мають становити водокористувачі.

Порівняльний аналіз повноважень, закріплених за органами публічної влади в сфері використання і охорони водних ресурсів, свідчить, що в окремих випадках має місце їх дублювання. Наприклад, повноваження щодо надання дозволів, погодження клопотань у спеціальному водокористуванні закріплено за обласними, Київською і Севастопольською міськими радами, Кабінетом Міністрів України, ЦОВВ, який реалізує державну політику в сфері розвитку водного господарства, ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, Радою міністрів АР Крим, обласними державними адміністраціями, Київською

міською державною адміністрацією, Севастопольською міською державною адміністрацією, органами виконавчої влади АР Крим. Окремі повноваження щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) діяльності господарюючих суб'єктів та об'єктів у випадках порушення ними вимог водного законодавства закріплено за Кабінетом Міністрів України, ЦОВВ, який реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) в сфері охорони та раціонального використання вод і відтворення водних ресурсів, в галузі управління та контролю за використанням та охороною вод і відтворенням водних ресурсів, обласними та Київською і Севастопольською міськими радами, районними радами, сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами.

Тобто, аналіз функцій, закріплених у Водному кодексі України для всіх органів публічної влади показав, що низка з них, з метою удосконалення системи управління та децентралізації влади, підвищення ефективності державного управління в сфері використання та охорони водних ресурсів, потребують змістовного удосконалення, зміни, відміни, делегування іншим органам влади, у тому числі органам місцевого самоврядування [138, с. 9]. Зокрема, якщо мова йде про управління водними ресурсами, які територіально належать до місцевих водних об'єктів, то доцільним є делегування цих функцій територіальним громадам і органам місцевого самоврядування. Це буде відповідати одному з основних принципів організації та функціонування публічної влади – принципу децентралізації влади та дозволить привести державну політику в сфері використання та охорони водних ресурсів у відповідність до міжнародних правових стандартів.

З принципом децентралізації влади нерозривно пов'язаний принцип централізації влади, який передбачає «високий рівень зосередження державної влади в центрі (здебільшого столиці) і єдність політичної влади»[139]. З огляду на це, заслуговують на підтримку пропозиції,

висловлені Н. В. Востріковою, що функції щодо державного управління всіма водами країни, як природним ресурсом, необхідно зосередити в одному центральному органі виконавчої влади та його регіональних організаціях, створених суто за басейновим принципом[138]. Це дозволить усунути дублювання функцій в сфері управління водними ресурсами України, підвищить ефективність виконання управлінських рішень та систему контролю за їх виконанням, відповідно, сприятиме зменшенню правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів, а також дозволить сконцентрувати діяльність відповідного ЦОВВ на ключових напрямках у сфері використання та охорони водних ресурсів з метою гарантування державних інтересів. Поняття державних інтересів було предметом розгляду в Конституційному Суді України.

Суб'єктами конституційного подання були Вищий арбітражний суд України та Генеральна прокуратура України, подання стосувалось офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99 (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) визначено, що «державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо» [140].

Стосовно функцій, які не мають прямого водоресурсного значення, їх доцільно передати, відповідно, діючим та новим органам центральної виконавчої влади, що додатково створюються за функціональною спрямованістю[138]. Зокрема, мова йде про розробку і реалізацію державної політики з меліорації земель і експлуатації меліоративних систем та сільськогосподарського водопостачання.

2.2. Адміністративна відповідальність фізичних осіб у сфері використання та охорони водних ресурсів

Дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення щодо використання і охорони водних ресурсів передбачає з'ясування правового статусу суб'єктів адміністративної відповідальності. Як було доведено в попередньому розділі дисертації, в теорії адміністративного права дослідження питань юридичної відповідальності хоч і є актуальним, та ступінь її наукової розробки залишається недостатнім і зумовлює необхідність проведення комплексного та системного аналізу. В численних роботах звертається увага на окремі аспекти зазначеного юридичного явища, при цьому практично не висвітлюються питання правового статусу суб'єктів юридичної відповідальності взагалі та суб'єктів адміністративної відповідальності зокрема, незважаючи на те, що саме характеристика суб'єкта адміністративної відповідальності є однією з ознак, що розкриває специфіку індивідуалізації відповідальності. Так, О. І. Миколенко та О. В. Дуліна здійснили огляд наукових досліджень в сфері юридичної відповідальності [141, с. 10-13; 142, с. 142-155] та дійшли висновку, що в кандидатських дисертаціях, монографіях та в інших комплексних працях не було проведено аналіз та з'ясування співвідношення та критеріїв розмежування таких понять як «суб'єкт адміністративної відповідальності», «суб'єкт адміністративного правопорушення», «суб'єкт адміністративного

проступку», «суб'єкт, який притягується до адміністративної відповідальності» та ін. Традиційно, в роботах зосереджується увага, як зазначають автори, на обґрунтуванні нових та вже усталених концепцій юридичної відповідальності, досліджуються види, принципи, функції, підстави та заходи юридичної відповідальності[141, с. 10].

Також серед тенденцій розвитку науки адміністративного права варто відмітити те, що за відсутності ґрунтовних загальнотеоретичних досліджень суб'єкта адміністративної відповідальності, наявна велика кількість наукових розробок, які стосуються юридичної відповідальності конкретного суб'єкта.

В теорії адміністративного права звертається увага на видову різноманітність, яка притаманна суб'єктам адміністративної відповідальності. Зокрема, В.А. Крижановська [143, с. 113], досліджуючи сучасне розуміння та новітні підходи до адміністративної відповідальності у адміністративному праві України, виділяє наступні групи суб'єктів: а) основні (або обов'язкові) суб'єкти – це переслідувані особи (фізичні особи); б) особи, які переслідують (тобто, судді, які здійснюють розгляд справ про адміністративні правопорушення, а також органи та посадові особи, які уповноважені застосовувати заходи адміністративного примусу); в) додаткові суб'єкти – це суб'єкти, які мають у справі особистий інтерес (тобто, потерпілий, законний представник фізичної особи, захисник та представник); г) суб'єкти, які не мають особистого інтересу у результаті справи (тобто, свідок, понятий, фахівець, експерт та перекладач); д) суб'єкти з особливим статусом – це прокурор. Погоджуючись в цілому із наведеною класифікацією суб'єктів адміністративної відповідальності, варто зазначити, що автор виділяє групи суб'єктів, які є учасниками тих чи інших адміністративно-деліктних правовідносин. Враховуючи обмежений обсяг дисертації, в цьому дослідженні ми обмежимося аналізом правового статусу першої групи суб'єктів – переслідувані особи (фізичні особи). Окремі питання правового статусу решти учасників правовідносин у сфері адміністративної

відповідальності суб'єктів будуть предметом розгляду при з'ясуванні особливостей адміністративного провадження у справах про правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів (підрозділ 2.4.).

Варто зазначити, що в юридичній літературі наводяться і інші класифікації суб'єктів адміністративної відповідальності. Зокрема, Д. Н. Бахрах [144, с.36] пропонує виділяти два види суб'єктів: фізичних осіб та організації. Кожна група, на думку вченого, класифікується на підвиди: 1) фізичні особи поділяються на а) громадян України; б) іноземців та осіб без громадянства; в) посадових осіб та осіб, які займаються певним видом діяльності; 2) організації: а) юридичні особи; б) інші організації.

Вважаємо, що запропонована класифікація є дискусійною, з огляду на те, що поділ будь яких понять повинен здійснюватися за однією основою, у разі порушення цього правила має місце логічна помилка «підміна основи поділу». При поділі фізичних осіб на окремі види автором застосовано різні основи – громадянство та зайняття певної посади чи здійснення певного виду діяльності. Наприклад, особа, яка займається певним видом діяльності є громадянином України або є іноземцем чи особою без громадянства. Щодо другої групи – організацій, то запропонована класифікація є застарілою, та не враховує всього різноманіття суб'єктів, які закріплені нормами Господарського кодексу України.

Суб'єкт адміністративної відповідальності не є тотожним поняттю суб'єкт адміністративного правопорушення, оскільки, наприклад, якщо мова йде про звільнення особи від адміністративної відповідальності, то наявним є лише суб'єкт адміністративного правопорушення і, навпаки, у разі, якщо особу за злочин невеликої тяжкості притягують до адміністративної відповідальності, відсутнім є суб'єкт адміністративного правопорушення. З огляду на це, О. Чернецький підсумовує, що «поняття «суб'єкт адміністративного правопорушення», ширший за змістом ніж поняття

«суб'єкт адміністративної відповідальності», адже особу, яка вчинила адміністративне правопорушення, за певних обставин може бути і не притягнуто до адміністративної відповідальності»[145, с. 38]. Вважаємо такий підхід спірним, оскільки тут має місце змішування матеріально-правових та процесуально-правових характеристик суб'єкта. Тому, логічним видається твердження О. І. Миколенка, О. В. Дуліної, що термін «суб'єкт адміністративної відповідальності» за змістом є ширшим ніж «суб'єкт адміністративного проступку». «Суб'єкт адміністративної відповідальності поєднує в собі як ознаки, які характеризують його як суб'єкта адміністративного правопорушення, так і ознаки, які визначають особливості процесуального порядку притягнення його до відповідальності, а також особливості накладання на нього адміністративних стягнень чи звільнення його від адміністративної відповідальності»[141, с. 31]. Зазначене повною мірою стосується і суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання та охорони водних ресурсів.

В юридичній літературі для характеристики суб'єкта адміністративної відповідальності, традиційно, виділяють три групи ознак – загальні, спеціальні, особливі. Загальні ознаки є властивими для всіх суб'єктів адміністративної відповідальності, спеціальні ознаки додатково розкривають особу, що вчинила адміністративне правопорушення, та за допомогою цих ознак уточнюється склад адміністративного правопорушення і кваліфікація протиправного діяння, особливі ознаки застосовуються під час застосування процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності, вони можуть зумовлювати специфіку процесуальних відносин або зумовлювати специфіку накладання адміністративного стягнення або застосування іншого заходу впливу[142, с. 150-151; 146]. Тобто, сукупність цих ознак впливає на кваліфікацію правопорушення та особливості адміністративного провадження.

Вважаємо, що такий підхід до характеристики суб'єктів адміністративної відповідальності заслуговує на схвалення та може бути покладений в основу дослідження суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання та охорони водних ресурсів, а сукупність цих ознак дозволяє виділити в досліджуваній сфері загальний суб'єкт, спеціальний суб'єкт та особливий суб'єкт. При цьому, залежно від складу адміністративного правопорушення одна і та ж ознака може бути властивою як спеціальному суб'єкту так і особливому. Наприклад, посадові або службові особи, чи особи, які є неповнолітніми, можуть бути як спеціальними суб'єктами (якщо це передбачено складом відповідної статті КУпАП) так і особливими (якщо не передбачено), натомість, вагітна жінка або жінка, яка має дитину віком до 14 років, є лише особливим суб'єктом, адже в КУпАП відсутні склади правопорушень, в яких визначено такий суб'єкт, проте зазначені властивості (ознаки) впливають на вид, міру та інші характеристики адміністративного покарання, тобто застосовуються під час індивідуалізації адміністративної відповідальності.

Загальні ознаки суб'єктів адміністративної відповідальності, в тому числі і у сфері використання та охорони водних ресурсів, окремою статтею в КУпАП не визначені на відміну від Кримінального кодексу України. Аналіз ст. 12 КУпАП дозволяє стверджувати, що однією із загальних ознак виступає вік фізичної особи. Відповідно до цитованої статті «адміністративній відповідальності підлягають особи, що досягли на момент вчинення правопорушення шістнадцятирічного віку». Це мінімальний вік, з якого настає адміністративна відповідальність, адже окремі види адміністративних правопорушень може вчинити лише особа, яка допущена до виконання певних функціональних обов'язків, що передбачає досягнення встановленого віку, відповідно, така особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності з сімнадцятирічного (ст. 210 КУпАП), вісімнадцятирічного (ст. 156 КУпАП) чи іншого віку, якщо мова йде про

набуття певного статусу. І хоча в статті 12 КУпАП визначено загальну ознаку суб'єкта адміністративної відповідальності, а виконання функціональних обов'язків належить до спеціальних ознак, вважаємо, що з метою чіткого та вичерпного формулювання вікового критерію, як загальної ознаки суб'єкта адміністративної відповідальності, та закріплення принципу диференціації віку, заслуговують на підтримку висловлені в юридичній літературі пропозиції щодо необхідності зміни статті 12 КУпАП, зазначивши, що «адміністративній відповідальності підлягають фізичні особи, які на час вчинення правопорушення досягли віку адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність за вчинення правопорушень настає з шістнадцятирічного віку, якщо цим Кодексом або іншими актами законодавства не передбачено іншого віку. Адміністративна відповідальність посадових осіб та інших спеціальних суб'єктів настає з дати отримання таким суб'єктом відповідного статусу»[147, с. 32-33].

Встановлення мінімального віку, з якого настає адміністративна відповідальність, пояснюється фізіологічними процесами поступового формування інтелектуального та вольового стану, «психологічної та соціальної зрілості»[148, с. 154], тобто здатності особи усвідомлювати значення своєї поведінки (дії чи бездіяльності), її шкідливість та наслідки, а також здатність керувати своїми діями. При цьому, згідно зі ст. 13 КУпАП особи віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, що вчинили адміністративні правопорушення, в тому числі в сфері використання та охорони водних ресурсів, є неповнолітніми і до них застосовуються лише заходи впливу, які передбачені ст. 24-1 цього Кодексу.

Враховуючи щорічне зростання вчинення адміністративних правопорушень неповнолітніми особами, характер правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів, обсяг цивільної дієздатності неповнолітніх осіб, вважаємо за доцільне знизити вік адміністративної відповідальності до 14 років. Закріплення такої норми, на нашу думку,

виконуватиме превентивну функцію адміністративної відповідальності. Неповнолітні повинні знати і розуміти, що конституційний обов'язок берегти природу є загальним для всіх громадян, і вони зобов'язані дотримуватись вимог природоохоронного законодавства, оскільки в разі його порушення будуть нести відповідальність згідно із законом. Адже «неповнолітні у вказаному віці, в силу свого фізіологічного й психічного розвитку повністю розуміють суть і наслідки своїх вчинків та поведінки і можуть керувати нею» [149, с. 58]. Крім того, аналіз обсягу неповної цивільної дієздатності, визначеної ст. 32 Цивільного кодексу України, свідчить про те, що особа має право самостійно розпоряджатись своїм заробітком, стипендією або іншими доходами, бути учасником (засновником) юридичних осіб, якщо це не заборонено законом або установчими документами юридичної особи тощо. Відповідно до ч.3 ст. 33 ЦК України неповнолітня особа несе відповідальність за шкоду, завдану нею іншій особі, відповідно до статті 1179 цього Кодексу, тобто на загальних підставах. За таких умов, вважаємо, що загальним суб'єктом вчинення правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів доцільно визнати фізичну особу, яка досягла 14 років.

Чинна редакція ст. 12 КУпАП містить уточнюючу ознаку суб'єкта адміністративної відповідальності, а саме «особа, що досягла на *момент* вчинення правопорушення шістнадцятирічного віку» (курсив – Л.Г.). Вживання у цитованій статті терміну «момент» є не зовсім вдалим, якщо його тлумачити з точки зору лінгвістики, то він охоплює таке поняття, як мить конкретного року, конкретного місяця, названої доби та години, хвилини і секунди, в той час як у Свідоцтві про народження особи, паспорті чи інших документах зазначається лише рік, місяць і число народження. Крім того, згідно з чинним законодавством України особа є такою, що досягла певного віку з початком наступної доби, яка настає після дати її народження, іншими словами закінчення дня народження, а не його початок

визначає вік. Це означає, що навіть якщо відомий точний час народження особи, її не можна притягнути до відповідальності раніше, ніж з нуля годин дати, що слідує за днем її народження [150; 151].

Якщо відсутні документи, які підтверджують вік особи, то проводиться відповідна експертиза. В адміністративному законодавстві це питання не знайшло належного закріплення на відміну від кримінального права. Зокрема, окремі питання врегульовано Постановою Пленуму Верховного Суду України № 2 від 15.05.2006 р. «Про практику розгляду судами справ про застосування примусових заходів виховного характеру»[152] та Постановою Пленуму Верховного Суду України № 5 від 16.04.2004 р. «Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини неповнолітніх»[153]. Тобто, такі поширеними є випадки, коли особа, яка винна у вчиненні адмінправопорушення не має документів, які б дозволили визначити її вік та такі документи не можуть бути витребувані у відповідних органів. В зазначеному випадку має бути призначена судово-медична експертиза. Під час визначення судово-медичною експертизою віку правопорушника днем його народження слід вважати останній день того року, який названий експертами, а у разі визначення віку мінімальною та максимальною кількістю років, слід виходити із передбачуваного експертизою мінімального віку для такої особи[154].

Наступною ознакою суб'єкта адміністративної відповідальності у сфері використання і охорони водних ресурсів виступає його осудність, тобто здатність особи усвідомлювати значення своїх дій та/або керувати ними. Неосудність, відповідно до ст. 20 КУпАП, – це «стан, в якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану».

В теорії адміністративного права[155] неосудність визначається як «нездатність особи усвідомлювати суспільне значення своїх дій

(бездіяльності), віддавати звіт у своїх діях чи керувати ними, що стало наслідком хворобливих змін її психіки». Тобто, неосудність є похідною від осудності та виключає притягнення особи до адмінвідповідальності. Варто зазначити, що саме неосудність (у широкому значенні цього поняття) особи, що вчинила правопорушення, належить до універсальних загальних підстав, що виключають юридичну відповідальність, яка є спільною (загальною) для всіх галузей права і не залежить від галузевої приналежності юридичної відповідальності [156, с. 5-6]. Крім того, відповідно до ст. 247 КУпАП «неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність є обставиною, що виключає провадження в справі про адміністративне правопорушення».

Неосудність встановлюється щодо конкретного правопорушення. Адміністративне законодавство не містить норм, які регламентували б питання встановлення неосудності особи, так само відсутній її механізм визначення осудності особи, яка вчинила правопорушення. Звільнення особи від адміністративної відповідальності а також припинення провадження у справі про адміністративне правопорушення в зв'язку з неосудністю здійснюється на основі висновку медичної експертизи та прийнятого на його основі рішення суду. Відповідно, якщо особа за станом здоров'я є неосудною, але на момент вчинення адмінправопорушення зазначений факт в судовому порядку не встановлений, то, враховуючи нетривалі строки розгляду справ про адміністративні правопорушення, застосувати статтю про неосудність практично неможливо. Це підтверджується і тим, що значна кількість адміністративних справ розглядається в позасудовому порядку, або ж розглядаються й рішення виносяться безпосередньо на місці вчинення правопорушення. Зазначене свідчить про необхідність вдосконалення механізму встановлення неосудності особи, інакше це «ставить під сумнів доцільність існування статті про неосудність в адміністративному законодавстві»[147, с. 33].

Таким чином, в основі формулювання загальних ознак суб'єкта адміністративної відповідальності лежать два критерії: вікова характеристика (досягнення встановленого віку); зрілість психіки та відсутність у особи психологічних дефектів. Адже, як зазначають О.І. Миколенко та О.В. Дуліна, саме «здатність правильно розуміти і оцінювати фактичну сторону і значимість своїх вчинків і при цьому свідомо керувати своєю волею і діями відрізняє осудну особу від неосудної» [141, с. 86]. Вікова характеристика є притаманною лише фізичним особам. Іншими словами, як зазначає Л. В. Коваль, суб'єктом адміністративної відповідальності є фізична особа – людина в стані дієздатності й осудності [157, с. 136]. В адміністративно-правовій літературі стан дієздатності та осудності називають деліктоздатністю [158, с. 149; 159, с. 40].

Поряд із загальними ознаками, спеціальні ознаки характеризують специфіку адміністративно-правового статусу особи і містяться у відповідному складі адміністративного правопорушення. Тобто, спеціальні або додаткові ознаки вказують на особливості правового становища суб'єкта адміністративної відповідальності. Так, в підручнику з Адміністративного права за редакцією Ю.П. Битяка зазначається, що додаткові, специфічні властивості суб'єкта, які містяться у конкретних складах адміністративних правопорушень, характеризують спеціального суб'єкта [160, с. 166]. Як зазначається в юридичній літературі, що «в цілому лише в КУпАП передбачено адміністративну відповідальність більше п'ятдесяти видів спеціальних суб'єктів» [161, с. 36].

Досліджуючи особливості адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення, І. А. Куян виділяє групи спеціальних ознак, які притаманні суб'єктам екологічних адміністративних правопорушень – фізичним особам [3]. Враховуючи те, що правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів охоплюються поняттям «екологічні адміністративні правопорушення», такі ознаки є притаманними і

спеціальним суб'єктам адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання та охорони водних ресурсів. Перша група ознак характеризує зв'язок суб'єкта адміністративного правопорушення з конкретним природним об'єктом. За цією ознакою автор виділяє власника природного ресурсу, володільця природного ресурсу, користувача та орендаря природного ресурсу. В юридичній літературі зазначена пропозиція піддається критиці на тій підставі, що «в жодній зі статей КУпАП щодо екологічних правопорушень не міститься вказівок на обов'язковість зв'язку суб'єкта правопорушення із природними об'єктами для його (правопорушення) кваліфікації чи для диференціації відповідальності правопорушників за такими ознаками»[162, с. 100]. Із таким запереченням можна погодитись лише частково. Адже окремі склади адміністративних правопорушень передбачають наявність такого зв'язку. Наприклад, ст. 48 КУпАП передбачає відповідальність за переуступку права водокористування, ст. 50 КУпАП – за самовільну переуступку права користування об'єктами тваринного світу. Тобто, фізична або юридична особа може бути суб'єктом зазначених адміністративних правопорушень лише у разі, якщо їй належить право спеціального природокористування (спеціальне водокористування, спеціальне користування об'єктами тваринного світу (водними живими ресурсами)).

У ст. 42 ВК України зазначається, що водокористувачами в Україні є фізичні та юридичні особи, а саме «підприємства, установи, організації і громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи». ВК України поділяє водокористувачів на первинних та вторинних.

Вимогами до первинних водокористувачів є наявність власних водозабірних споруд та відповідного обладнання для забору води. Вторинними водокористувачами (абонентами) відповідно до ч. 4 ст. 42 ВК України є ті суб'єкти, в яких відсутні власні водозабірні споруди, та які

отримують воду із водозабірних споруд первинних водокористувачів, скидають стічні води у їхні системи на підставі договору про водопостачання (поставку води) та/або про водовідведення без отримання дозволу на спеціальне водокористування.

Право спеціального природокористування регламентується Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Скидання стічних вод у водні об'єкти вторинними водокористувачами здійснюється на підставі дозволу на спеціальне водокористування.

Досить оригінальна позиція щодо регламентації спеціального природокористування має місце у ВК України (ст. 48). У ньому виокремлено роботи, пов'язані з водокористуванням, які не є спеціальним водокористуванням (приміром, це пропуск води через гідровузли (окрім гідроенергетики); подача (або перекачування) води водокористувачам в маловодні регіони; усунення наслідків шкідливої дії вод (підтоплення, заболочення тощо); використання підземних вод з метою вилучення корисних компонентів; виконання будівельних, днопоглиблювальних та вибухових робіт; видобування корисних копалин та водних рослин; прокладання трубопроводів та кабелів; проведення бурових та геологорозвідувальних робіт; інші роботи, що виконуються без забору води і скидання зворотних вод). Оскільки ж вони не можуть здійснюватися й на засадах загального водокористування, то випадають із моделі природокористування, яка побудована на його поділі на загальне та спеціальне, що є неприродним. Ця ситуація зумовлена особливостями регламентації спеціального водокористування. Так, зокрема, якби спеціальне водокористування не пов'язувалося лише з отриманням спеціальних дозволів, то тоді можна було б деякі роботи, наведені в зазначеному переліку, визнати такими, що здійснюються на засадах спеціального природокористування, але без одержання спеціального дозволу (наприклад,

подача (або перекачування) води водокористувачам в маловодні регіони)[163].

Аналіз відповідних статей КУпАП дозволяє стверджувати, що суб'єктами адміністративних правопорушень в сфері використання та охорони водних ресурсів можуть бути як користувачі водних ресурсів, які використовують водні ресурси на умовах спеціального водокористування, так і інші особи, які здійснюють загальне користування водними ресурсами (тобто, для задоволення різноманітних власних потреб, безкоштовно, без закріплення водного об'єкту за окремою особою та без надання відповідних дозволів (ст. 47 ВК України).

Наступна група ознак, які виділяє І. А. Куян, це ті ознаки, які притаманні спеціальним суб'єктам, що відображають особливості службового становища особи (посадова особа, службова особа, працівник) як суб'єкта адміністративного правопорушення, та характеризують суб'єкта з огляду на наявність у нього відповідних повноважень. Тобто, виділення спеціального суб'єкта за критерієм особливостей трудової діяльності та службового становища. На відміну від КК України, КУпАП не містить уточнення, хто є посадовими та службовими особами, поряд з активним використанням даного терміна в санкціях окремих статей. В юридичній літературі також відсутня єдність щодо розмежування цих понять. У відповідних статтях КУпАП, які передбачають юридичну відповідальність за правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів, суб'єктами адміністративного правопорушення визначено як посадових так і службових осіб. Відсутність належних критеріїв розмежування та чітких вимог до зазначених спеціальних суб'єктів призводить до зниження ефективності реалізації відповідних норм, що регламентують управлінську діяльність в галузі водного господарства та використання водних ресурсів, державно-службові відносини, права і обов'язки громадян у сфері управління та створює проблеми у правозастосовній практиці. Об'єктивно, що такий

стан не сприяє і належній регламентації адміністративної відповідальності осіб, що іменуються «посадові».

Так, відповідно до ст. 59 КУпАП «Порушення правил охорони водних ресурсів» суб'єктом правопорушення виступає посадова особа, за ст. 91 «Відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації» – службові та посадові особи, за ч. 3 ст. 59-1 КУпАП «Порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення» – посадові особи судна чи іншого плавучого засобу. В законах України, які прийняті останнім часом і стосуються використання та охорони природних ресурсів, застосовується термін «посадова особа», наприклад у Законі України «Про оцінку впливу на довкілля»[164] при цьому тлумачення терміну в Законі відсутнє.

Міністерство юстиції України у своєму Листі-роз'ясненні від 03.11.2006 р. № 22-48-548[165] акцентувало увагу на тому, що КУпАП не містить визначення терміна посадова особа. Тому, для визначення цього терміна слід керуватись положеннями інших нормативно-правових актів. В цій частині виникає питання, чи можна застосовувати норми інших законів, зокрема понятійний апарат, якщо в законі зазначено, що визначення понять дається у розумінні саме цього (конкретного) закону. Адже відносини, які виникають у сфері притягнення особи до відповідальності відрізняються від відносин, які виникають у сфері оподаткування, у сфері господарської діяльності, застосування праці тощо. Частково відповідь на це питання наведено в наступному листі Мінюсту.

Мін'юст України у листі від 18.10.2013 р. № 610-0-2-13/7.2[156] роз'яснив порядок тлумачення понять «службова особа» та «посадова особа». При цьому в Мін'юсті України стверджують, що під час з'ясування підстав для віднесення осіб до категорій посадових або службових осіб слід керуватися відповідним законодавством, що регулює певні відносини, тобто, в нашому випадку – адміністративним.

Крім того, зазначено, що для вирішення питання щодо з'ясування поняття «посадова особа» варто виходити із правозастосовної практики, що відповідно до якої, головним критерієм для віднесення особи до переліку посадових осіб виступає наявність у неї організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій. Мова йде про судову практику, яка викладена в Постанові Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. №5 «Про судову практику у справах про хабарництво».

У свою чергу, варто відмітити, що судова практика, яка склалася та знайшла своє відображення у зазначеному вище узагальненні Верховного Суду України (Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. №5 «Про судову практику у справах про хабарництво»), стосувалась службових осіб, а не посадових. Відповідно до зазначеної Постанови «організаційно-розпорядчими обов'язками» є обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, керівництва трудовим колективом, ділянкою роботи чи виробничою діяльністю окремих працівників підприємств, установ чи організацій незалежно від форм власності. Зазначені функції виконують, як правило, керівники міністерств чи інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій різних форм власності, їх заступники, а також керівники структурних підрозділів (зокрема, начальники цехів, завідувачі відділами чи лабораторіями, кафедрами), їх заступники та особи, що керують ділянками робіт (зокрема, майстри, виконроби, бригадири та ін.).

Адміністративно-господарськими обов'язками є обов'язки по управлінню чи розпорядженню майном незалежно від форм власності (встановлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, а також забезпечення контролю за цими операціями тощо). Зазначеними повноваженнями у різному обсязі наділені начальники планово-господарських, постачальних та фінансових відділів та служб, завідуючих

складами або магазинами, майстернями, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів, контролерів тощо».

Тобто, з аналізу зазначених вище листів Мінюсту випливає, що терміни «посадова особа» і «службова особа» є тотожними, а критеріями для віднесення особи до цих категорій є наявність в особи організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських обов'язків. Натомість Закон України «Про державну службу» (1993 р.) в якості критеріїв відносить здійснення особою «організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій».

Так, законодавче закріплення поняття «посадова особа» було у Законі України «Про державну службу» (1993 р.) згідно частини другої статті 2 – посадовими особами вважались «керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та *консультативно-дорадчих функцій (курсив – Л.Г.)*».

Сучасне адміністративне законодавство дещо по іншому регламентує ці відносини. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. №889- VIII[167] не дає визначення «посадова особа», натомість вживає поняття «посада державної служби» – це визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу із встановленими згідно з законодавством посадовими обов'язками в межах повноважень, які визначені ч. 1 ст. 1 цього Закону (ст. 2 Закону), та «державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» (ст. 1 Закону «Про державну службу»). Визначальним для особи, що займає посаду

державної служби, є виконання «установлених відповідно до законодавства посадових обов'язків у межах визначених повноважень», які «безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу».

Тобто, для віднесення особи до категорії посадової важливим є аналіз відповідних повноважень, функцій та посадових обов'язків.

Дещо відмінний від цього підхід закріплено господарським законодавством. Поняття посадових осіб підприємства ГК України не дає, проте закріплює перелік осіб, які в цілях управління підприємством належать до посадових. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 65 ГК України «Для керівництва господарською діяльністю підприємства власник (власники) безпосередньо або через уповноважені органи чи наглядова рада такого підприємства (у разі її утворення) призначає (обирає) керівника підприємства, який є підзвітним власнику, його уповноваженому органу чи наглядовій раді. Керівник підприємства, головний бухгалтер, члени наглядової ради (у разі її утворення), виконавчого органу та інших органів управління підприємства відповідно до статуту є посадовими особами цього підприємства. Статутом підприємства посадовими особами можуть бути визнані й інші особи». Тобто, критеріями для віднесення особи до посадової є вказівка на це у Статуті підприємства. Такий підхід справедливо критикується в юридичній літературі та неоднозначно сприймається судовою практикою. Адже це створює певні корупційні ризики, «такий підхід повністю суперечить Закону «Про запобігання корупції», бо створює глобальний корупційний ризик і фактично нівелює будь-яку превентивну антикорупційну систему» [168].

Аналіз сучасної правозастосовчої практики свідчить, що в більшості випадків саме за змістом повноважень суди відносять ту чи іншу особу до посадової, а не за наявністю чи відсутністю даної посади в Статуті підприємства.

Сьогодні така позиція знайшла підтвердження у практиці Апеляційних судів різних областей, що розглядали справи про адмінправопорушення за порушення норм фінансового контролю та порушення норм щодо врегулювання конфлікту інтересів. У цій категорії справ постанова апеляційної інстанції є остаточною та не підлягає подальшому оскарженню, в зв'язку з цим можна стверджувати про сталу практику правозастосування у зазначеному питанні[168].

У чинному законодавстві, за винятком Кримінального кодексу України, визначення поняття «службова особа» відсутнє. При цьому, варто зазначити, що у попередній редакції Кримінального кодексу України замість терміну «службова особа» вживався термін «посадова особа». За змістом ці дефініції повністю збігаються, лише відбулась заміна термінів. В Примітці до ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем» Кримінального кодексу України визначено: «1. Службовими особами у статтях 364, 368, 368-2, 369 цього Кодексу є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Для цілей статей 364, 368, 368-2, 369 цього Кодексу до державних та комунальних підприємств прирівнюються юридичні особи, у статутному фонді яких відповідно державна чи комунальна частка перевищує 50 відсотків або становить величину, що забезпечує державі чи територіальній

громаді право вирішального впливу на господарську діяльність такого підприємства.

2. Службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів»[169].

В теорії адміністративного права при проведенні досліджень щодо співвідношення понять «посадова особа» та «службова особа», зазначається, «посадова особа завжди наділена організаційно-розпорядчими повноваженнями, що надає їй можливість визначати завдання і вибирати відповідні методи діяльності, приймати управлінські рішення, організовувати інших осіб на здійснення компетенції відповідного органу»[170, с. 71; 171, с. 181]. Саме через наявність права вчиняти юридично-владні дії посадову особу виокремлюють серед інших службовців»[171 с. 181].

Тобто, незважаючи на спільність між поняттями «службова особа» та «посадова особа» в частині реалізації владних повноважень, відмінними є їх правова природа та спрямованість. Тому, як наголошує Н. Янчук[171, с. 183-184], встановлюючи категоріальний зміст понять «посадова особа» і «службова особа», варто з'ясовувати природу наданих їм владних повноважень. Так, посадові особи державних органів чи органів місцевого самоврядування, а також державних та недержавних підприємств, установ, організацій, з моменту зайняття ними керівної посади наділяються владою,

яка надає можливість здійснювати їм організаційно-розпорядчі функції. Характер виконуваних посадовими особами функцій та межі представництва інтересів організації в зовнішніх відносинах характеризує безпосередній вид діяльності організації і її компетенцію. Посадові особи органів публічної влади виконують у відповідному обсязі державновладні повноваження і представляють орган або його структурний підрозділ в процесі здійснення службових завдань і функцій у відносинах з іншими суб'єктами. Сектор їхнього владного впливу детально окреслений нормативно визначеною компетенцією відповідного органу та посадовою інструкцією. Службові особи, на відміну від посадових осіб, наділені функціональною владою, тобто владними повноваженнями щодо практичного здійснення окремих функцій, насамперед – контрольно-наглядових, і застосування певних заходів владного впливу стосовно суб'єктів, із якими не перебувають у жодних організаційних відносинах. Між такими особами відсутні службово-правові зв'язки. Службовими особами можуть бути тільки ті особи, яким нормативно-правовими актами надано такі повноваження, та лише у тих межах, що є нормативно визначеними. Службові особи, у зв'язку з наявними в них важелів владного впливу, наділені правом вимагати відповідної поведінки зі сторони осіб, яким вони віддають владні розпорядження, а також вправі застосовувати заходи адміністративного примусу до тих учасників правовідносин, що порушують нормативно визначені правила поведінки. Перелік таких осіб не може бути наперед визначеним.

Н. Янюк пропонує наступні визначення досліджуваних понять, які варто закріпити в КУпАП: 1) Посадовою особою є службовець, який з метою постійного або тимчасового управління організаційною структурою та представництва її інтересів у відносинах із фізичними і юридичними особами наділений організаційно-владними повноваженнями та правомочний на вчинення службових юридичних дій, у тому числі застосовувати заходи дисциплінарного впливу стосовно осіб, які перебувають у службово-

правових відносинах. 2) Службовою особою визнається особа, яка постійно або тимчасово обіймає посаду у органах державної влади чи місцевого самоврядування, організаціях, незалежно від форм власності, і нормативно-правовими актами наділена спеціальними владними повноваженнями та правом вчиняти юридичнообов'язкові дії, стосовно осіб, які не перебувають з ним у службово-правових відносинах, а у випадках, які передбачені законодавством, наділений правом застосовувати заходи адміністративного примусу. Такі заходи можуть включати адміністративні стягнення, проте їх застосування регламентується виключно законом, зокрема Кодексом України про адміністративні правопорушення[171, с. 183-184].

До спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності в сфері використання і охорони водних ресурсів, за ознакою особливостей службового становища особи та наявністю у нього відповідних повноважень, також належать капітан судна або інша особа командного складу судна або іншого плавучого засобу. Зазначене впливає з диспозиції ст. 62 КУпАП «Невиконання капітаном судна або іншими особами командного складу судна чи іншого плавучого засобу передбачених чинним законодавством обов'язків по реєстрації в суднових документах операцій з речовинами, шкідливими для здоров'я людей або для живих ресурсів моря, чи сумішами, які містять такі речовини понад установлені норми, внесення зазначеними особами до суднових документів неправильних записів про ці операції або незаконне відмовлення пред'явити такі документи відповідним посадовим особам – тягнуть за собою накладення штрафу від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

КУпАП не містить вимог до капітана судна чи інших осіб, натомість такі вимоги закріплено у спеціальному законодавстві.

Відповідно до Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року[172] (з поправками), яка набрала чинності для України 07.04.1997 р.[173], «капітаном» визнається особа, яка

командує судном, а «особою командного складу» є член екіпажу, який хоча і не є капітаном, проте призначений таким відповідно до національного закону чи правил або, у разі їх відсутності, відповідно до колективного договору чи звичаю.

Вимоги до капітана судна і інших осіб командного складу судна закріплено в Розділі III Кодексу торговельного мореплавства України (надалі – КТМ). Відповідно до ст. 49 даного Кодексу екіпаж судна складають капітан та інші особи командного складу, а також суднова команда.

Командний склад судна, крім капітана, утворюють: помічники капітана, суднові механіки, електромеханіки, радіоспеціалісти, судновий лікар, боцман. Судновласник може віднести до командного складу і інших суднових спеціалістів. До суднової команди входять особи, на яких покладено виконання службових обов'язків на судні і за умови, що вони не відносяться до командного складу судна.

Статтею 51 зазначеного Кодексу встановлено вимоги до кваліфікації членів екіпажу, згідно з якими «до зайняття посад капітана та інших осіб командного складу допускаються особи, які мають відповідні звання, встановлені Положенням про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння, що затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту».

За наслідками успішного складання іспитів в державній кваліфікаційній комісії здійснюється присвоєння звань, що засвідчується шляхом видачі дипломів або кваліфікаційних свідоцтв.

Позбавлення звання та вилучення диплома чи кваліфікаційного свідоцтва допускається лише за рішенням суду.

У разі, якщо для зайняття посад командного складу та членів суднової команди, не передбачено присвоєння звання, то допускаються особи, що мають видані в установленому порядку відповідні документи, які

підтверджують їх кваліфікацію, що є необхідною для виконання обов'язків на судні.

Положення про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння затверджено Наказом Міністерства інфраструктури від 07.08.2013 р. № 567[174], відповідно до якого звання осіб командного складу – це кваліфікаційна категорія, що присвоюється особі в залежності від рівня освіти та професійної компетентності, стажу роботи на суднах, підтверджується шляхом видачі диплома та надає право такій особі займати посаду чи посади на морських суднах, які визначені в дипломі та підтвердженні до диплому. Звання осіб командного складу не відносяться до спеціальних.

Щодо громадянства України як спеціальної ознаки суб'єкта правопорушення норм ст. 62 КУпАП, то така обов'язкова ознака міститься лише щодо капітана судна, щодо решти членів екіпажу судна, яке зареєстроване у Державному судновому реєстрі України чи Судновій книзі України, така ознака не передбачена, це можуть бути громадяни будь-якої держави (ст. 53 КТМ).

Третя група ознак суб'єктів адміністративних екологічних правопорушень, які пропонує виділяти І. А. Куян, вказують на протиправну поведінку в минулому (особа, яка притягалась до адміністративної відповідальності, злісний правопорушник). Вважаємо, що така ознака може мати статус спеціальної лише за умови, якщо на це є вказівка у відповідній статті КУпАП, тобто повторність вчинення порушення є окремим складом адміністративного правопорушення. Наприклад, відповідно до ч. 9 ст. 212-3 «Порушення права на інформацію та права на звернення» повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, які передбачені ч. 1 - 8 цієї статті (наприклад, неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України «Про доступ до публічної інформації», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про особливості доступу до інформації у

сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення», «Про відкритість використання публічних коштів» та «Про засади запобігання і протидії корупції» тощо), за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин. Зазначене правопорушення може опосередковано стосуватись і правопорушень в сфері використання та охорони водних ресурсів.

В інших випадках така ознака (повторність тощо) характеризує особу правопорушника і впливає на призначення покарання, види стягнень та ін. Зокрема, наявність зазначених ознак у суб'єкта, як правило, посилює адміністративну відповідальність, тобто, застосовується для кваліфікації та диференціації адміністративної відповідальності (відповідно до ст. 35 КУпАП «повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення є обставиною, що обтяжує відповідальність за адміністративне правопорушення». Оскільки склади правопорушень в сфері використання та охорони водних ресурсів не передбачають такої ознаки суб'єкта правопорушення, то її варто віднести до особливих ознак. Проте, зважаючи на надзвичайно важливе значення водних ресурсів у навколишньому природному середовищі, економіці країни та життєдіяльності суспільства, вважаємо за доцільне доповнити статті, які передбачають відповідальність в сфері природокористування, такою ознакою спеціального суб'єкта.

Наступна група ознак, які І. А. Куян відносить до спеціальних, – це інші особливості правового статусу громадян (військовослужбовець, особа, уповноважена власником) [3, с. 63].

Як і в попередньому випадку, вважаємо, що стосовно осіб, які вчинили правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів, зазначені ознаки належать до особливих ознак. Вони можуть бути доповнені такими ознаками, як громадянство, стать, соціальний статус тощо.

Особливі ознаки характеризують особу, яка притягається до юридичної відповідальності за правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів. Ці ознаки не впливають із конкретного складу адміністративного правопорушення і на його кваліфікацію не впливають, вони характеризують конкретну особу.

На підставі вищевикладеного можна підсумувати, що загальні ознаки суб'єктів адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів є притаманними для всіх суб'єктів адміністративної відповідальності і включають досягнення особою відповідного віку та осудність. Загальним суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів є фізичні особи – як власники водних ресурсів та водокористувачі так і інші особи, які порушили водне чи інше природоресурсне чи природоохоронне законодавство. Спеціальні ознаки – впливають із конкретного складу адміністративного правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів, як правило, закріплюються у санкції відповідної статті, проте можуть бути зазначені в диспозиції статті або впливати зі змісту конкретної статті КУпАП (ст. 62 КУпАП).

Прикладом спеціальних ознак суб'єкта правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів, які прямо не зазначені в статті КУпАП але впливають з її змісту є ст. 48 КУпАП, яка передбачає відповідальність за переуступку права водокористування. Спеціальними ознаками суб'єкта правопорушення буде виступати наявність у особи права водокористування.

Спеціальні ознаки суб'єкта адміністративного правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів впливають на кваліфікацію правопорушення. До їх особливостей належить те, що вони містяться не тільки в Особливій частині КУпАП, але й витікають в цілому з чинного природоресурсного (водного), транспортного та іншого законодавства України. Наприклад, вимоги до капітана містяться не лише в нормах національного законодавства але й міжнародного. Спеціальні ознаки, які притаманні суб'єктам адміністративної відповідальності відбивають специфіку їх правового статусу, зважаючи на те, що вони закріплені в нормах інших галузей законодавства їм притаманний змінний динамічний характер. Яскравим прикладом можуть бути зміни підходів до змісту поняття «посадова особа» внаслідок прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» або Кримінального кодексу України.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що чинний КУпАП, по-перше, за зв'язком суб'єкта адміністративного правопорушення з конкретним водним об'єктом виділяє осіб, які використовують водні ресурси на праві спеціального водокористування; по-друге, за критерієм особливості трудової діяльності та службового становища серед спеціальних суб'єктів правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів виділяє посадових осіб, службових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності та капітана судна або іншу особу командного складу судна або іншого плавучого засобу, а, по-третє, за критерієм протиправної поведінки в минулому – осіб, які протягом року були піддані адміністративному стягненню за таке саме порушення.

Особливі ознаки, на відміну від спеціальних, не впливають зі змісту статті КУпАП, яка закріплює склад правопорушення, а характеризують особистість суб'єкта правопорушення.

2.3. Особливості інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення законодавства в сфері використання і охорони водних ресурсів

В теорії адміністративного права немає єдності щодо визначення юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності взагалі, та за порушення законодавства в сфері використання і охорони водних ресурсів зокрема. Не дає чіткої відповіді і КУпАП, між тим, це створює практичні проблеми його застосування. Оскільки екологічне та природоресурсне законодавство суб'єктами природокористування, в тому числі, водокористування визнає як фізичних так і юридичних осіб. ВК України та інші законодавчі акти, які закріплюють юридичну відповідальність за екологічні правопорушення, в якості суб'єктів відповідальності визнають і юридичних осіб, натомість відсутність нормативного регулювання в КУпАП створює проблеми у їх застосуванні. Про відповідальність юридичних осіб за порушення водного законодавства йдеться й у ВК України (ст. 110), у законах України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 68), «Про оцінку впливу на довкілля» (ст. 15, ст. 16), «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» (ст. 46) [175], «Про виключну (морську) економічну зону» (ст.22-26) тощо.

І хоча, вказує О. Л. Жильцов, якщо законами і встановлена адміністративна відповідальність юридичних осіб, залишаються не визначеними загальні засади притягнення юридичних осіб до відповідальності: порядок провадження у цих справах, оскарження рішень органів, уповноважених накладати стягнення; процедура виконання постанов про накладення адміністративних стягнень; відсутня правова регламентація підстав та приводів для порушення провадження; майже не врегульовані питання адміністративно-процесуального статусу учасників цього провадження[176,с. 3-4].

До складностей у притягненні юридичних осіб до адміністративної відповідальності, слід віднести відсутність єдиного систематизованого нормативно-правового акту, який би чітко визначав механізм притягнення юридичних осіб до відповідальності в сфері використання та охорони водних ресурсів. Натомість існує велика кількість нормативно-правових актів зі змісту яких випливає, що суб'єктами адміністративної відповідальності в сфері використання та охорони водних ресурсів можуть бути юридичні особи, що породжує окремі складнощі в сфері правозастосовчої діяльності органів адміністративної юрисдикції.

Варто відзначити, що питання адміністративної відповідальності юридичних осіб належить до найбільш дискусійних та спірних питань в теорії адміністративного права.

Скасування накладення адміністративних штрафів на підприємства, установи та організації було передбачено ст. 6 Указу Президії Верховної Ради СРСР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» від 21 червня 1961 року [177]. Указ мав на меті посилити особисту відповідальність посадових осіб за зміцнення правопорядку на доручених їм ділянках роботи та усунути таким чином знеособлене покладання відповідальності на підприємства, установи та організації, бо практика була така, що відповідальністю останніх покривалася безвідповідальність перших, конкретних винуватців. Штрафи не зачіпали матеріального становища ні їх, ні членів трудових колективів.

Шуміло О.М., досліджуючи еколого-правові проблеми юридичної відповідальності за порушення водного законодавства [178], підтримував доцільність притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб. Незважаючи на те, що накладення адміністративних штрафів на підприємства, установи, організації було скасовано в 1961 році, і в еколого-правовій і в адміністративно-правовій літературі, як за радянських часів так і в умовах незалежності України, це питання завжди було дискусійним. Так,

Єрофєєв Б.В. (1971 р.) [179, с. 295-296], Левченко Г.П. (1979 р.) [180, с. 179] вказували на доцільність притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб. Натомість, Бондаренко Г. (1975 р.) зазначав про помилковість твердження окремих авторів про те, що суб'єктом адміністративного проступку може виступати юридична особа. На думку вченого, помилковість полягає у тому, що вони механічно підміняють поняття суб'єкта адміністративного примусу поняттям суб'єкта адміністративного проступку, безпідставно розширюючи межі адміністративної відповідальності, включаючи таким чином до неї і правопорушення, що не є адміністративними проступками та за які не настає адміністративна відповідальність, а мають застосовуватися заходи адміністративного запобігання чи адміністративного припинення [181, с. 77]. Шемшученко Ю. С. (1976 р.) вважав, що притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності, та накладення стягнень у вигляді штрафу є «малоефективним засобом адміністративного впливу» оскільки по суті є «переміщенням державних коштів з однієї кишені в іншу» [182, с. 218-219]. Частково зазначену позицію підтримував і Шуміло О. М. (1993 р.), який запропонував накладати адміністративні штрафи лише на підприємства, засновані на приватній та колективній власності [178, с. 122]. З таким підходом важко погодитись, оскільки це суперечить Конституції України, нормам Господарського кодексу України, ВК України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та іншим законодавчим актам, які гарантують рівність форм власності та суб'єктів господарювання. Станом на 1993 р. ця пропозиція не відповідала також нормам Законів України «Про підприємництво» та «Про форми власності», які гарантували рівність всіх форм господарювання.

Крім того, як зазначають представники екологічної громадськості, «вже понад чверть століття Україна розбудовує ринкову економіку. З 1992 року в державі приватизовано понад 132 тисячі підприємств, значна частина

яких є великими підприємства, які є і найбільшими забруднювачами довкілля. Створений у результаті приватизації та розвитку приватного підприємництва вагомий недержавний сектор економіки на сьогодні користується більшістю природних ресурсів загальнодержавного і місцевого значення»[50, с. 3-4], а внаслідок відсутності належного закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб, зводиться нанівець принцип «забруднювач платить».

Окремі вчені визначають, що юридичні особи можуть виступати суб'єктами адміністративної відповідальності але не можуть бути суб'єктом адміністративного правопорушення (проступку). Зокрема, такий підхід запропоновано Т. О. Мацелик та В. Р. Білою.

На думку Е. Ф. Демського, В. С. Ковальського, С. Е. Демського та інших вчених визнання суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб є передчасним та необґрунтованим, а включення до проекту нового Кодексу України про адміністративні проступки є недоцільним. Водночас, на думку зазначених вчених, штрафи за правопорушення в сфері підприємницької діяльності і господарювання, що накладаються згідно з чинним законодавством на юридичних осіб, належать до окремого (особливого) виду юридичної відповідальності – економічної відповідальності [183; 184, с. 151]. На нашу думку, позиція про передчасність включення до адміністративного законодавства норм про адміністративну відповідальність юридичних осіб, є дискусійною. Адже у разі вчинення юридичними особами правопорушень в сфері використання та охорони водних ресурсів, а саме вони є найбільшими водокористувачами, в кращому випадку до адміністративної відповідальності буде притягнуто посадову особу. При цьому, розмір стягнення є «мізерним у порівнянні із доходами, отриманими підприємствами, в тому числі за рахунок ігнорування екологічних вимог і нормативів», що порушує «проблему відповідності санкції за вчинене діяння ступеню суспільної небезпечності цього діяння»

[99, с. 195]. На практиці того поширеними стають випадки, коли іноземні компанії переводять в Україну свої екологічно шкідливі виробництва, які стають надто дорогими в експлуатації в ЄС, а в Україні внаслідок наявних прогалин у законодавстві (малоефективної відповідальності) продовжують приносити доходи своїм власникам. Така ситуація негативно впливає не лише на стан навколишнього природного середовища, але й на конкурентні засади ведення бізнесу, адже аналогічні продукти, які виготовлені із дотриманням правил та вимог екологічного законодавства, стають значно дорожчими[56, с. 4].

На нашу думку, варто підтримати В. А. Крижановську, яка доводить, що існування адміністративної відповідальності юридичних осіб наразі є об'єктивною необхідністю, що пояснюється економічними передумовами, юридична особа, як суб'єкт адміністративної відповідальності, характеризується подвійною природою: і як самостійний предмет права, і як колектив фізичних осіб, який пройшов державну реєстрацію, пов'язаний загальною ціллю, внутрішньо організований, виступаючи назовні як єдине персоніфіковане ціле, що володіє самостійною волею та несе самостійну юридичну відповідальність. Як інститут адміністративної відповідальності, адміністративна відповідальність юридичних осіб співвідноситься з поняттям «адміністративний примус» як частина та ціле і характеризується: державним адміністративним примусом; охоплює всі правовідносини, незалежно від галузевої належності, в яких знаходить своє вираження адміністративно-правовий метод регулювання суспільних відносин; єдиною підставою є вчинення адміністративного правопорушення – суспільно небезпечного, протиправного, винного, караного діяння; переслідує цілі покарання та забезпечення виконання юридичною особою своїх обов'язків і вимог державних органів[143, с. 14].

Законодавство зарубіжних країн в переважній більшості визнає юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. Наприклад,

інститутом адміністративної відповідальності КНР передбачено відповідальність юридичної особи та фізичної особи. Під юридичною особою відповідно що ч. 1 ст. 36 Загальних положень цивільного права китайський законодавець розуміє «організації, які наділені цивільною правоздатністю і цивільною дієздатністю, самостійно, відповідно закону набувають цивільні права і несуть цивільні обов'язки». Треба зазначити, що сьогодні в китайському праві намітилася чітка тенденція до збільшення складів адміністративних проступків, де суб'єктом відповідальності є юридична особа[185].

Правова система Бельгії визнає суб'єктами вчинення карних порушень фізичних та юридичних осіб та передбачає тричленний поділ протиправних діянь. Відповідно до Бельгійського Карного кодексу від 8 червня 1867 р. всі порушення поділяються на злочини, делікти та проступки. Підставою для розрізнення цих діянь визначено вид покарань. Злочини караються кримінальними покараннями, делікти – виправними, а проступки – поліцейськими покараннями. У статті 7 bis бельгійського карного закону визначаються окремо покарання для юридичних осіб. Згідно з цією статтею, кримінальними, виправними та поліцейськими покараннями для юридичних осіб є: 1) штраф; 2) спеціальна конфіскація. А кримінальними і виправними покараннями визнаються: 1) ліквідація, за винятком юридичних осіб публічного права; 2) заборона вчиняти певні дії, за винятком дій щодо надання публічних послуг; 3) закриття одного чи кількох підприємств, за винятком підприємств, що надають публічні послуги; 4) публікація чи інше оприлюднення вироку[186, с. 41, 43].

У всіх європейських державах «сталого демократії» (Німеччина, Австрія, Швейцарія, Франція, Бельгія, Іспанія, Греція та інші) юридичні особи нарівні з фізичними можуть бути суб'єктами відповідальності за адміністративні делікти. Тільки в Австрійській та Італійській республіках суб'єктами вчинення деліктів виступають лише фізичні (посадові) особи, а на

юридичних осіб покладається обов'язок нести відповідальність у вигляді сплати штрафу[186, с. 74]. Так само і у всіх державах «молодої демократії» (Польща, Чехія, Словаччина, Словенія, Хорватія, Сербія Болгарія, Литва, Латвія, Естонія) юридичні особи визнаються суб'єктами відповідальності за адміністративні делікти нарівні з фізичними особами. В більшості країн (окрім Естонії та Польщі) до відповідальності можуть притягуватись як юридичні особи, так і їх посадові особи[186, с. 125]. Зокрема, відповідно до Закону Республіки Словенія «Про проступки» № 163 від 12 грудня 2002 р. суб'єктами адміністративної відповідальності виступають юридична особа, її відповідальна особа та самостійний приватний підприємець та підприємець, який самостійно здійснює діяльність. Подібним є деліктне законодавство Республіки Сербія, а саме: Закон «Про проступки». В ст. 17 зазначеного Закону чітко регламентований суб'єктивний склад відповідальних осіб за проступки «Суб'єкти і умови відповідальності за проступки», де передбачено конкретизацію умов відповідальності [187, с. 69].

Аналіз адміністративного законодавства України та законодавства зарубіжних держав, спеціальної літератури дає можливість зробити висновок, що адміністративній відповідальності юридичних осіб притаманні загальні ознаки юридичної відповідальності, які визначають її суть, до таких ознак відносяться наступні: 1) юридична відповідальність належить до одного із різновидів соціальної відповідальності як явища, сутність якого полягає у охороні суспільних відносин і реакції суспільства на порушення норм права, що встановлені державою, стимулюванні суб'єктів суспільних відносин до правомірної поведінки, а також у сприянні формування у населення поваги до закону і права; 2) юридична відповідальність встановлюється тільки законодавчими та іншими нормативно-правовими актами (наприклад, Кримінальним кодексом України, КУпАП, Цивільним кодексом України, Кодексом законів про працю України тощо), що видаються органами державної влади і посадовими особами, а також

визначають хто, за що, перед ким, в якому порядку відповідає за протиправні діяння, які мають бути застосовані санкції до правопорушника; 3) юридична відповідальність реалізується через норми процесуального права, які встановлюють процес притягнення правопорушників до відповідальності, розгляду конкретних справ, правовий статус органів, що їх розглядають та інші питання; 4) юридична відповідальність повинна застосовуватись тільки за вчинення правопорушення, тобто за суспільно небезпечне протиправне діяння, за скоєння якого чинним законодавством встановлена відповідна санкція; 5) юридична відповідальність є однією з форм державного примусу, який реалізується державними органами або за дорученням державних органів громадськими організаціями до винної особи незалежно від її волі та бажання, оскільки держава застосовує до неї такий вплив, який підкоряє її волю і поведінку інтересам суспільства та держави; 6) визначальною ознакою юридичної відповідальності є покарання за скоєне правопорушення закріплений у законодавстві й забезпечуваний державою юридичний обов'язок винної особи зазнати примусового позбавлення певних цінностей особистого, організаційного чи матеріального характеру, що належали їй[188, с. 45-46].

Відповідно до теорії адміністративного права суб'єктом адміністративно-правових відносин прийнято вважати фізичну або юридичну особу, носія прав та обов'язків в сфері публічного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, що здатний до реалізації власних прав, та виконання покладених на нього обов'язків [189, с. 226]. Як зазначає С. І. Саєнко, юридична особа як суб'єкт адміністративних правовідносин – колективний суб'єкт права, котрий на підставі своєї правосуб'єктності у конкретних адміністративних правовідносинах реалізовує свої суб'єктивні юридичні права та виконує обов'язки, а також несе відповідальність за вчинені адміністративні правопорушення [190, с. 13].

В теорії адміністративного права на дисертаційному рівні обґрунтовано, що реалізація адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб забезпечує здатність особи нести юридичну відповідальність за скоєння правопорушення[191, с. 7]. тобто деліктоздатність. Підтвердженням адміністративної деліктоздатності юридичної особи є її офіційна реєстрація.

Виходячи з вищевикладених ознак та ґрунтуючись на аналізі спеціальної літератури[192, с. 144; 193], слід зазначити, що адміністративна правосуб'єктність юридичної особи означає здатність конкретної особи бути суб'єктом адміністративного права, виступати учасником адміністративних відносин, здатність набувати, мати, реалізовувати (виконувати) і припиняти обумовлені установчими та\або нормативними (компетенційними) актами адміністративні права і обов'язки, а також здатність нести адміністративну відповідальність. Обсяг адміністративної правосуб'єктності певним чином залежить від організаційно-правової форми юридичної особи.

Адміністративна відповідальність юридичних осіб здійснюється на загальних принципах адміністративної відповідальності, і має ознаки, які притаманні адміністративній відповідальності фізичних осіб, тобто вона встановлюється законами та іншими нормативними актами, норми яких утворюють самостійний інститут адміністративного права. Підставою її є адміністративний проступок, за який передбачено адміністративні стягнення; застосовуються численними органами виконавчої влади і суддями (судами); характеризується оперативністю, застосовується за порушення норм інших галузей права – обслуговує їх; має особливе провадження.

Поряд з тим адміністративна відповідальність юридичних осіб має свої особливості. Головною особливістю є те, що до адміністративної відповідальності притягають не конкретного громадянина чи посадову особу, а в цілому підприємство, установу, організацію в особі адміністрації підприємства. Об'єктивна сторона правопорушень юридичних осіб характеризуються тривалим характером проступків і повторюваністю.

Найпоширенішим видом адміністративного стягнення, яке покладається на юридичних осіб, є адміністративний штраф у різних формах.

Зокрема, Зима О.Т., досліджуючи особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб, відносив штраф (поряд з іншими примусовими заходами) до фінансових стягнень, розмір яких визначається у грошовій формі та які впливають виключно на фінансову сторону діяльності юридичної особи, тобто це пеня, штраф, конфіскація предметів, що безпосередньо пов'язані зі скоєнням правопорушення, вилучення незаконно отриманої виручки тощо. Заслужують на схвалення пропозиції вченого щодо виокремлення поряд з фінансовими стягненнями організаційних стягнень та попередження, як приюдиціональний факт. До організаційних пропонується віднести наступні примусові заходи, які спрямовані на обмеження або зміни в підприємницькій, виробничій, соціально-політичній діяльності правопорушника, на зміни в його структурі, як то анулювання дозволу чи ліцензії, офіційне спростування за рахунок правопорушника поширених ним неповних, неправдивих або неточних відомостей, припинення юридичної особи або її ліквідація, зупинення певного виду або всієї діяльності юридичної особи на певний строк тощо [194, с. 14-15].

На необхідність систематизації адміністративних стягнень, що накладаються за адміністративні правопорушення у галузі використання природних ресурсів, наголошує Коваленко Л.П.[195, с. 12]. Зокрема, пропонується класифікувати адміністративні стягнення в сфері охорони довкілля (навколишнього природного середовища) на: а) стягнення морального характеру – попередження; б) грошові й майнові стягнення – штраф, оплатне вилучення предмета, що став знаряддям вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, конфіскація предмета, що став знаряддям вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; в) стягнення, звернені на особу порушника, – виправні роботи, адміністративний арешт, позбавлення

спеціального права. Питання вдосконалення адміністративних стягнень за порушення в сфері використання і охорони водних ресурсів мають враховувати особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб. В цій частині організаційні стягнення для юридичних осіб, які пропонує Зима О.Т., повною мірою співвідносяться з стягненнями, що звернені на особу порушника.

Таким чином, на основі проведеного у цьому підрозділі дослідження можна зробити наступні висновки.

В умовах сталого розвитку, становлення та розвитку ринкової економіки України, визнання різних форм власності на природні ресурси загалом та водні ресурси зокрема, враховуючи ступінь суспільної шкідливості та небезпеки, яка може бути завдана водним ресурсам в результаті господарської та іншої діяльності, поширеність юридичних осіб та фізичних-осіб суб'єктів підприємницької діяльності як водокористувачів та інші обставини необхідним є законодавче визнання та закріплення юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів.

КУпАП прямо не передбачає можливість притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб, натомість інші законодавчі акти визнають юридичних осіб суб'єктами відповідальності та містять відповідні склади порушень в сфері використання та охорони водних ресурсів. ГК України визнає суб'єктами відповідальності юридичних осіб та закріплює перелік стягнень, які можуть бути застосовані до юридичних осіб, іменуючи їх адміністративно-господарськими санкціями.

Для адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення законодавства в сфері використання та охорони водних ресурсів притаманні практичні всі ознаки, які є характерними для адміністративної відповідальності фізичних осіб. Стосовно вини юридичної особи як ознаки суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, то

доцільним є застосування концепції «об'єктивної вини» суб'єктів відповідальності, згідно з якою діяння вважається вчиненим винно, якщо встановлено факт його вчинення. В цій частині вартим є запозичення досвіду зарубіжних держав. Така новація дозволить визнати юридичних осіб повноцінними суб'єктами адміністративної відповідальності та привести вітчизняне адміністративне законодавство в цій частині у відповідність до правової доктрини західноєвропейських країни[186, с. 74, с. 125-126, 268].

В КУпАП мають бути закріплені не тільки положення про можливість притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб, але і види стягнень, які на них накладаються та, по можливості, склад правопорушень в сфері використання та охорони водних ресурсів.

В майбутньому концепція відповідальності юридичних осіб може бути виокремлена в окрему главу в КУпАП.

2.4. Індивідуальні ознаки адміністративного провадження при розгляді адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів

Вище були досліджені матеріально-правові аспекти адміністративної відповідальності за порушення законодавства в сфері використання і охорони водних ресурсів, комплексний аналіз даного інституту передбачає з'ясування і процесуально-правових. Адже дослідження адміністративної відповідальності за порушення законодавства в сфері використання і охорони водних ресурсів буде не повним, якщо ми обмежимося аналізом лише матеріально-правових аспектів даної проблематики. Відтак, важливе значення має з'ясування процесуально-правових аспектів шляхом визначення особливостей адміністративного провадження в сфері використання і охорони водних ресурсів. Це дозволить проаналізувати розвиток правовідносин щодо адміністративної відповідальності за порушення

законодавства в сфері використання і охорони водних ресурсів у статичній та динамічній. Адже, як слушно зазначає Продаєвич В. О., процесуальний порядок, встановлений чинним законодавством, тобто провадження у справах про адміністративні правопорушення, виступає формою реалізації адміністративної відповідальності[196, с. 54].

Саме під час адміністративного провадження у справах про правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів вирішується питання про вину особи, яка вчинила правопорушення, з'ясовуються ознаки, які характеризують особу, щодо якої здійснюється провадження, вирішується питання, чи є підстави для звільнення від адміністративної відповідальності тощо [197, с. 67]. Тобто, факт вчинення адміністративного правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів, його виявлення правоохоронним чи іншим органом публічної влади, який здійснює управління в сфері природокористування факту протиправного діяння, видання в подальшому акту застосування права, порушення адміністративного провадження в справі про притягнення особи до юридичної відповідальності свідчить підтверджує, що виникли процесуальні правовідносини, в яких забезпечується конкретизація та реалізація суб'єктивної юридичної відповідальності[143, с. 39-40]. Тобто, така діяльність виступає проявом виконавчої або розпорядчої діяльності органів публічної влади, здійснюється в межах їх повноважень, та у визначеній законодавством послідовності та спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що вчинили адміністративні правопорушення в сфері використання і охорони водних ресурсів.

Органи, яким надано право розглядати та приймати рішення в справах про адміністративні правопорушення, наведені у ст.213 КУпАП, зокрема, справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами (а в населених пунктах,

де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на те цим Кодексом; 4) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених цим Кодексом, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, Верховним Судом; 5) органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те цим Кодексом. Кожен з цих органів має свої особливості при розгляді справ про адміністративні правопорушення, що відбуваються поетапно і втілюються у відповідних стадіях провадження.

Тобто, притягнення до адміністративної відповідальності згідно з чинним законодавством є прерогативою виключно державних органів та в окремих випадках, органів місцевого самоврядування, що обумовлює необхідність надання всім процедурам пов'язаним з цією діяльністю відповідної процесуальної форми. Це прямо впливає із вимог ч.2 статті 19 Конституції України, якими відповідно до якої органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України.

Як зазначає М.В. Ковалів, провадженням в справах про адміністративні правопорушення є особливий різновид адміністративного процесу, що значною мірою врегульований нормами, які сконцентровані у розділах IV та V КУпАП [198, с. 240]. І хоча основні положення цього провадження зосереджено в розділах IV («Провадження в справах про адміністративні правопорушення») та V («Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень») розділах КУпАП, залежно від виду правопорушення іншими нормативно-правовими актами можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження.

КУпАП не містить загального визначення адміністративного провадження, так само відсутні тлумачення провадження у справах про правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів. Останнє є одним із видів проваджень, якому характерні ознаки, зумовлені специфікою адміністративних правопорушень у сфері природокористування.

На думку Е.Ф. Демського провадження в справах про адміністративні правопорушення являє собою «врегульовані нормами права суспільні відносини у формі певної сукупності послідовно вчинених процесуальних дій (всіма) учасниками процесу щодо розгляду і вирішення адміністративних справ та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень в адміністративно-деліктній сфері» [199, с. 417], тобто по суті мова йде про адміністративне юрисдикційне провадження як складову адміністративного процесу. По суті адміністративне провадження зводиться з однієї сторони до застосування адміністративної відповідальності за вчинене правопорушення, а з іншої – до попередження адміністративних правопорушень.

Підсумовуючи можна зазначити, що провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів є складовою частиною адміністративного процесу та видом адміністративного юрисдикційного провадження.

Як вже зазначалось у попередньому розділі дисертації, правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів та адміністративну відповідальність у разі їх вчинення визначено рядом нормативно-правових актів, у т.ч. кодифіковані та інші законодавчі акти – КУпАП, який є основним законодавчим актом, який регламентує відносини щодо адміністративної відповідальності, ВК України та інші нормативно-правові акти водного законодавства – в яких визначено загальнообов'язкові правила поведінки, що встановлюються державою встановлює з метою забезпечення режиму законності, захисту прав та свобод громадян, суспільних та державних інтересів, однак не визначені адміністративні

стягнення за порушення зазначених правил, що вказує на їх відсильний характер.

Статтею 242-1 КУпАП визначено підвідомчість справ про адміністративні правопорушення в сфері використання і охорони водних ресурсів. Водночас, на такі справи компетенція адміністративних судів не поширюється. Разом з тим, ст. 287 КУпАП закріплено право оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення особою, щодо якої прийнято зазначену постанову, а також потерпілим. Порядок оскарження даної постанови визначено у ст. 288 КУпАП, для постанов, які прийняті іншими органами чи посадовими особами, встановлено альтернативний порядок їх оскарження: у вищестоящий орган або вищестоящий посадовій особі чи в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України (надалі – КАС України), із врахуванням особливостей, встановлених КУпАП.

Так само це право закріплено ст. 5. КАС України «Право на звернення до суду та способи судового захисту»: кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси. Тобто, КУпАП закріплює адміністративний порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері використання водних ресурсів з наділенням особи альтернативною можливістю звернення до суду в частині оскарження постанови про притягнення до адміністративної відповідальності.

Однією із обставин, що ускладнює провадження в справах про порушення в сфері використання та охорони водних ресурсів є те, що ці відносини регламентуються різними інструкціями, залежно від органу, якому надано право притягувати особу до відповідальності. Зокрема, порядок оформлення в органах Національної поліції України, в т.ч. в їх структурних (відокремлених) підрозділах (далі – органи поліції), матеріалів про

адміністративні правопорушення, порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, порядок контролю за дотриманням законодавства під час оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення (крім правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) визначено Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, яка затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 р. № 1376[200].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» від 16 жовтня 2012 року № 5456-VI були внесені зміни до статті 242-1 КУпАП, що мало наслідком скасування[201] наказу Державного комітету України по водному господарству від 26 жовтня 2009 року № 188 «Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету України по водному господарству матеріалів про адміністративні правопорушення».

Порядок оформлення матеріалів посадовими особами Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів (далі – органи Держекоінспекції України) при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, порядок їх обліку визначено Інструкцією з оформлення органами Державної екологічної інспекції України і її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення, яка затверджена Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 05.07.2004 р. № 264 (далі – Інструкцією). Тобто, загальний порядок провадження у справах про правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів визначений КУпАП, а специфіка вчинення процесуальних дій та складання процесуальних документів регламентується підзаконними нормативно-правовими актами екологічного законодавства.

Одним із учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення виступає фізична або юридична особа, яка притягується до

адміністративної відповідальності у разі правопорушення в сфері використання і охорони водних ресурсів.

Ст. 268 КУпАП не дає визначення особи, що притягується до адміністративної відповідальності. Вона лише дає перелік процесуальних прав та обов'язків, які може (повинна) реалізувати така особа в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення. Якщо керуватися виключно положеннями ст. 268 КУпАП, то особу, що притягується до адміністративної відповідальності, можна визначити, як особу, що наділена певним об'ємом процесуальних прав та обов'язків, які вона у відповідності до загального принципу невинуватості реалізує в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення. У цьому сенсі ми говоримо про особу, що притягується до адміністративної відповідальності, як про одного з учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення. До того ж ст. 248 КУпАП закріплює, що «розгляд справи про адміністративне правопорушення здійснюється на засадах рівності перед законом і органом (посадовою особою), який розглядає справу, всіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин»[141, с. 35-36]. Чи є сенс взагалі тоді говорити про якісь ознаки, які характеризують особу, що притягується до адміністративної відповідальності, адже процесуальний статус всіх осіб, що притягуються до відповідальності, однаковий? Якщо звернутися до процесуальної частини КУпАП, а саме положень розділів IV і V Кодексу, то лише іноді можна знайти посилення законодавця на особливі ознаки особи, що притягується до адміністративної відповідальності, які наділяють таку особу або додатковими процесуальними правами, або впливають на порядок вчинення процесуальних дій в межах адміністративного провадження[141, с. 35-36].

Провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів, кожна стадія провадження мають здійснюватись виключно з дотриманням основних принципів права, в тому числі права на захист. Як зазначає М.В. Ковалів[198, с. 246-247], однією із найважливіших основ права на захист являється презумпція добросовісності громадянина, а також її юридичний варіант – це презумпція невинуватості. Суть її у тому, що особа, що притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною доти, доки інше не буде доведено та зафіксовано у встановленому законом порядку. Звідси випливає, що обов'язок доказу покладено на обвинувача. Особа, притягнута до відповідальності не зобов'язана доводити свою невинуватість, хоча має на це право. Із презумпції невинуватості випливає те, що будь-який сумнів має тлумачитися на користь особи, яка притягається до відповідальності. Це стосується випадків, якщо сумніви не були усунені в ході вирішення справи. Зазначена обставина належить до однієї з підстав винесення виправданих постанов. Разом з тим, аналіз законодавства та судової практики свідчать про те, що забезпечення принципу презумпції невинуватості є досить проблемним щодо провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері використання і охорони водних ресурсів. Так, згідно з Роз'ясненням Вищого арбітражного суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» №02-5/744 від 27.06.2001 р.[202], вирішуючи суперечки щодо відшкодування шкоди, яка заподіяна навколишньому природному середовищу, господарському суду варто виходити із презумпції провини правопорушника. Тобто, позивач не зобов'язаний доводити наявність провини відповідача в заподіянні шкоди довіллю, натомість відповідач має довести, що в діях його працівників відсутня вина у нанесенні шкоди. В обґрунтування суд посилався на

статті 440 та 442 ЦК України, нині ці норми містять ст. 614 та 1166 ЦК України.

Аналіз конституційних норм щодо закріплення презумпції невинуватості (ст. 62 Конституції України) свідчить, що «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь. У разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням». Тобто, конституційне закріплення принципу презумпції невинуватості звернена виключно у бік злочину та правовідносин, які стосуються захисту особи від безпідставного обвинувачення саме у вчиненні злочину, в ст. 62 відсутні згадки про адміністративне правопорушення.

Аналіз КУпАП також свідчить, що в ньому не закріплено презумпція невинуватості особи стосовно якої здійснюється адміністративне провадження. На підтвердження цієї тези М. Самбор вказує на те, що «чинне законодавство України про адміністративні правопорушення має досить розмите уявлення про провадження у справі про адміністративне правопорушення», та наводить наступні аргументи: по-перше, у змісті норм КУпАП провадження пов'язується із справою про адміністративне правопорушення, яка формується особою, котра уповноважена розглядати справу про адміністративне правопорушення. Адже у відповідності до ст. 257 КУпАП посадовій особі чи органу, уповноваженому розглядати справу, надсилається не справа, а протокол про адміністративне правопорушення; по-друге, особа, яка притягається до адміністративної справи, має право знайомитися з матеріалами справи, а не з матеріалами протоколу про

адміністративне правопорушення чи іншими матеріалами; по-третє, особа має право скористатися послугами захисника, який знов-таки має право знайомитися із матеріалами справи, однак доки такі матеріали не потраплять уповноваженій особі, справи не існує, фізично існують лише розрізнені протокол про адміністративне правопорушення, інші фізичні об'єкти, зокрема пояснення, акти, протоколи тощо, які не являють собою єдиної справи про адміністративне правопорушення[203, с. 73].

Зазначене вище свідчить, що вирішення завдання адміністративного провадження чиниться за допомогою доведення, що включає в себе виявлення, процесуальне оформлення та дослідження доказів. Докази у справі про адміністративне правопорушення (ст. 251 КУпАП) – це «будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи у його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи». Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненням особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, протоколом про вилучення речей та документів [204, с. 253] та іншими документами. До особливостей доказів належить те, що вони повинні бути одержані у встановленому законом порядку, інакше вони не матимуть доказової сили. Зокрема, мова йде про передбачений КУпАП порядок провадження в справі про адміністративне правопорушення. Приміром, протокол, який фіксує вчинення правопорушення, має бути складений певною відповідно до встановленої форми уповноваженою посадовою особою чи представником громадянськості (ст. 255 КпАП). Право надавати докази належить особам, які беруть участь в провадженні в справі (зокрема, особа, яка притягується до відповідальності, потерпілий, законні представники та адвокат), а також інші особи. Орган або посадова особа, яка розглядає справу, може витребувати ти

докази від фізичних та юридичних осіб за клопотанням учасників процесу чи за власною ініціативою.

У разі заподіяння шкоди водним ресурсам та враховуючи особливості, зумовлені характером шкоди, завданої порушенням водного законодавства, необхідною складовою доказування у провадженні у справах про адміністративне правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів виступають експертні дослідження та використання спеціальних знань у такій діяльності. Зазначене свідчить, що до провадження можуть бути залучені треті особи, які володіють спеціальними знаннями – спеціалісти та експерти. Залучення таких осіб може бути як на першій стадії, тобто під час складання протоколу про адміністративне правопорушення так і під час розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері використання водних ресурсів. В юридичній літературі акцентувалась увага на необхідності вдосконалення законодавства України в частині залучення експертів до провадження. За змістом ч. 1 ст. 273 КУпАП «експерт призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі, коли виникає потреба в спеціальних знаннях». Аналіз Закону України «Про судову експертизу» від 25 лютого 1994 р. [2045 (абз. 1 ч. 1 ст. 4) свідчить, що «незалежність судового експерта та правильність його висновку забезпечуються: процесуальним порядком призначення судового експерта». Однак, як вбачається із норм чинного КУпАП, останні не містять положень, які визначали б процесуальний порядок залучення експерта до справи про адміністративне правопорушення, які розглядаються у позасудовому порядку[206, с. 55]. В теорії адміністративного права наголошується на необхідній участі спеціалістів у справах про адмінправопорушення та необхідність визначення їхнього процесуального положення[207, с. 421]. Враховуючи те, що справи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів розглядаються у адміністративному

(позасудовому) порядку, зазначені прогалини ускладнюють притягнення винної особи до адміністративної відповідальності та знижують ефективність адміністративної відповідальності.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів складається із окремих послідовних стадій, кожна з яких має свої особливості. Традиційно, ґрунтуючись на нормах КУпАП, в адміністративно-правовій літературі (В.Б.Авер'янов, Ю.П. Битяк та ін. [208; 209; 210, с. 161]) вважається, що провадження у справах про адміністративні правопорушення складається з таких чотирьох стадій: перша стадія включає порушення справи про адміністративне правопорушення; друга стадія передбачає розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по справі постанови; третя стадія включає оскарження (чи опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення (ця стадія має місце у випадках, якщо особа, що притягується до адміністративної відповідальності, чи потерпілий, не згодні із винесеною стосовно них постановою. Постанова по справі може бути опротестована прокурором); четверта стадія – виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Варто вказати, що кількість стадій законодавчо не визначена, в юридичній літературі різні вчені виділяють різну кількість стадій. Запропонована вище послідовність та кількість стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів в цілому відповідає усталеним підходам в адміністративному праві.

З першої стадії адміністративного провадження, яка полягає у порушенні справи про адміністративне правопорушення, інколи виокремлюють окрему стадію «адміністративне розслідування за фактом вчинення правопорушення», на якій здійснюється вивчення обставин справи (В.К. Колпаков) [73, с. 303].

Адміністративне розслідування за фактом вчинення правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів являє собою попередню перевірку фактів щодо конкретного порушення норми Особливої частини КУпАП, огляд місця події, затримання правопорушника, збір пояснень, установлення особи порушника через перевірку документів чи адресне бюро.

Повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення у сфері використання і охорони водних ресурсів, розгляду справ про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень у випадках, передбачених законом, закріплені підпунктом 7 пункту 4 Положення про Державну екологічну інспекцію України. Держекоінспекція здійснює свої повноваження як безпосередньо або через створені у встановленому порядку територіальні органи. Перелік територіальних органів Держекоінспекції, які утворені як особи публічного права, затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 99 від 14 вересня 2011 р. «Про утворення територіальних органів Державної екологічної інспекції». Повноваження територіальних органів Держекоінспекції (Державної екологічної інспекції в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі; Державної Азово-Чорноморської екологічної інспекції, Державної Азовської морської екологічної інспекції та Державної екологічної інспекції Північно-Західного регіону Чорного моря; державних екологічних інспекцій в округах) закріплено відповідно у Положенні про Державну екологічну інспекцію в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, Положенні про морські екологічні інспекції та Положенні про державні екологічні інспекції в округах.

Протокол про адміністративне правопорушення в сфері використання і охорони водних ресурсів складається уповноваженими на те посадовими особами органів Держекоінспекції України, які зазначені вище, та громадськими інспекторами з охорони довкілля згідно зі статтею 255 КУпАП, у разі вчинення правопорушення, передбаченого ст. 48 КУпАП.

Оскільки КУпАП не визнає юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності, у разі, якщо порушення законодавства в сфері використання та охорони водних ресурсів вчинила юридична особа, то відповідно до діючого законодавства протокол складається на посадову особу юридичної особи, «яка вчинила порушення природоохоронного законодавства, а якщо таку особу встановити неможливо, – то відносно посадової особи, яка відповідає за стан охорони навколишнього природного середовища на даному підприємстві, а у разі, якщо така особа не призначена – стосовно керівника підприємства, установи чи організації» (п. 2.2 Інструкції).

Загальні вимоги щодо змісту протоколу про адміністративне правопорушення містить ст. 256 КУпАП, а в Інструкції надається деталізація вимог до змісту протоколу про адміністративне правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів.

Зокрема, при складанні протоколу вказується частина статті та стаття КУпАП, якою відповідно до якої настає адміністративна відповідальність за вчинені протиправні дії. В протоколі обов'язково мають бути зазначені:

- 1) дата та місце його складання;
- 2) посада та прізвище, ім'я, по-батькові посадової особи, яка склала протокол;
- 3) відомості щодо особи порушника (прізвище, ім'я, по батькові; дата та місце народження; сімейний стан, у тому числі кількість утриманців (у разі наявності інформації); фактичне місце проживання (поштова адреса); місце роботи або навчання особи, а якщо особа не працює, то про це робиться відмітка; відомості щодо заробітної плати (у разі наявності інформації); посада особи, що вчинила порушення (для посадових осіб); паспорт (серія, номер, ким і коли виданий) або інший документ, що посвідчує особу);

4) місце та час вчинення, а також суть адміністративного правопорушення. Суть правопорушення має бути описана таким чином, щоб вона найточніше відповідала термінології, що вживається у законах України, які передбачають відповідальність. При визначенні суті правопорушення, як правило, необхідно звертатись до норм ВК України, який містить визначення таких понять як «водні ресурси», «води», «використання води», «водокористування», «засмічення», «забруднення» та ін. В попередньому розділі дисертації вже зверталась увага на окремі недоліки щодо визначення основних понять в сфері використання та охорони водних ресурсів та неприпустимість такої ситуації, адже юридична термінологія, перш за все, має відповідати вимогам точності та однозначності. Конкретний термін в сфері водного права має якнайповніше та найточніше передавати зміст поняття, яке він позначає, адже неточний термін може бути джерелом непорозумінь між фахівцями, що може призвести до помилок під час адміністративного провадження;

5) нормативно-правові акти, які передбачають відповідальність за вчинене правопорушення (з обов'язковим зазначенням статей (їх частин), пунктів, абзаців тощо). Як зазначалось у попередніх підрозділах роботи, адміністративна відповідальність за порушення законодавства в сфері використання та охорони водних ресурсів міститься, крім норм КУпАП, в багатьох законодавчих актах;

6) прізвища, ім'я та по-батькові, адреси свідків у разі, якщо вони є. У протоколі може зазначатися як домашня адреса, так і адреса службової особи або контактний телефон, за яким їх можна викликати; пояснення порушника;

7) відомості про наявність актів обстеження підприємств, установ, організацій і об'єктів, відмітки про наявність документів та речей, які слугують доказами в справі, тощо;

8) заподіяна матеріальна шкода (у разі наявності);

9) відмітка про отримання особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, другого екземпляра протоколу.

У п. 2.6. Інструкції міститься вимога про те, що «усі реквізити протоколу заповнюються розбірливим почерком українською мовою» з посиланням на статтю 6 Закону України «Про засади державної мовної політики. В цій частині варто зауважити, цей пункт Інструкції має бути приведений у відповідність до чинного законодавства. Адже Рішенням Конституційного Суду України № 2-р/2018 від 28 лютого 2018 року [211] Закон України «Про засади державної мовної політики» № 5029-VI від 3 липня 2012 року зі змінами було визнано як такий, що не відповідає Конституції України (є неконституційним). Крім того, окремі адміністративні правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів передбачають необхідність складання протоколу про адміністративне правопорушення англійською мовою, натомість в Інструкції ця вимога не відображена. В таких випадках виникає необхідність залучення перекладача.

Згідно з ч. 1 ст. 257 КУпАП протокол надсилається органу (посадовій особі), які уповноважені розглядати справу про адміністративне правопорушення. Варто відмітити, що ні КУпАП ні Інструкція не встановлюють строків, протягом яких протокол має надсилається уповноваженому органу (посадовій особі). В юридичній літературі неодноразово зверталась увага на цей недолік[212; 213, с. 18].

Відсутність строків, протягом яких протокол має надсилається уповноваженому органу (посадовій особі), може використовуватись з метою уникнення адміністративної відповідальності, що створює відповідні корупційні ризики.

У зв'язку з цим вважаємо доцільним внести доповнення до статті 257 КУпАП, та викласти ч. 1 ст. 257 у наступній редакції: «Протокол про вчинення адміністративного правопорушення разом з іншими матеріалами у

триденний строк з моменту його складення надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення».

Після складання уповноваженим органом чи посадовою особою протоколу і повідомлення відповідним рішенням стосовно розгляду справи осіб, що беруть участь в провадженні по справі про адміністративні правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів, починається розгляд справи як окрема стадія адміністративного провадження. Основна діяльність учасників розгляду справи спрямовується на з'ясування фактичних обставини справи[212, с. 205]. Справи про адмінправопорушення розглядаються посадовими особами ЦОВВ, який реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) в сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (Держекоінспекція) згідно зі статтею 242-1 КУпАП та за місцем його вчинення (стаття 276 КУпАП). Відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2015 від 26 травня 2015 р [214] словосполучення «за місцем його вчинення», яке міститься в положенні ч. 1 ст. 276 КУпАП, означає адміністративно-територіальну одиницю, на яку поширюється юрисдикція відповідного органу, який уповноважений законом розглядати справу про адміністративне правопорушення. Закріплення такої вимоги свідчить про те, що в КУпАП не враховано басейновий принцип управління водними ресурсами під час притягнення винних осіб до відповідальності, незважаючи на те, що шкода, яка завдана водним правопорушенням, не обмежується межами однієї адміністративно-територіальної одиниці.

Справа про адміністративне правопорушення за статтями, підвідомчими для розгляду органам Держекоінспекції України, розглядається в 15-денний строк з дня отримання органом (чи посадовою особою), правомочними розглядати справу, протоколу про адміністративне

правопорушення, а тако інших матеріалів справи згідно з ч. 1 ст. 277 КУпАП. Законами України можуть бути встановлені і інші строки для розгляду справ про адмінправопорушення (ч. 3 ст. 277). Водночас, КУпАП не передбачає можливості продовження строків адміністративного провадження, незалежно від складності справи про адміністративне правопорушення, обумовивши лише загальний строк притягнення до адміністративної відповідальності.

Відповідно до п. 3.4. Інструкції посадова особа під час розгляду справи про адміністративні правопорушення зобов'язана з'ясувати: а) чи дійсно було вчинено адміністративне правопорушення; б) чи винна дана особа у його вчиненні; в) чи підлягає дана особа адміністративній відповідальності; г) чи є обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність; д) чи заподіяно майнову шкоду, а також з'ясувати і інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи.

Після розгляду справи про адміністративне правопорушення в сфері використання і охорони водних ресурсів та з'ясувавши зазначені вище питання, орган (посадова особа) виносить рішення (постанову) по справі. Відповідно до КУпАП в справах про адміністративні правопорушення може бути винесена одна із таких постанов: а) постанова про накладення адміністративного стягнення; б) постанова про застосування заходів впливу; в) постанова про закриття справи. Таким чином, зазначена стадія охоплює три етапи: підготовку справи до розгляду, розгляд справи і прийняття по ній постанови.

Законодавством не встановлюються особливі умови оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень в сфері використання природних ресурсів. За загальним порядком, оскарження рішень, дій та бездіяльності відбувається шляхом проходження таких взаємопов'язаних стадій. Першою стадією є прийняття скарги та її попередня оцінка. На другій стадії відбувається перевірка об'єктивних обставин справи,

визначаються фактичні дані, що є необхідними для розгляду скарги по суті висунутих вимог. На підставі проведеного дослідження фактичних даних, обставин справи суб'єкт владних повноважень, на чию адресу направлена скарга, приймає відповідне управлінське рішення, яке має бути обґрунтованим, об'єктивним, неупередженим. Додатково варто підкресли, що в разі прийняття рішення про задоволення вимог, які містяться в скарзі, відбувається остання факультативна стадія – виконання прийнятого рішення. Якщо в розгляді скарги відмовлено, то, по суті, стадія виконання рішення полягає в необхідності суб'єктом оскарження дотримуватися вже прийнятого управлінського рішення. Третя стадія – прийняття рішення за скаргою – прийняття відповідного правового акта, яким задокументовано висновки й рішення у справ. Четверта стадія – виконання прийнятого рішення – вчинення дій, спрямованих на відновлення порушених прав громадянина чи юридичної особи; порушення питання (у разі встановлення факту правопорушення) про притягнення винних осіб до відповідальності [215, с. 152–155; 216, с. 62–63].

Постановою Пленуму Верховного Суду України № 17 від 10.12.2004 «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» [217] зазначається, що притягнення до адміністративної відповідальності не звільняє особу від відшкодування шкоди, яка заподіяна забрудненням та засміченням вод, а також іншими порушеннями водного законодавства. В цих випадках варто керуватися, зокрема, ст. 111 ВК України (статтями 1166, 1192 ЦК України). Розмір шкоди при цьому встановлюється відповідно до «Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів» (затверджена наказом № 37 Мінприроди від 18.05.1995 р. (зі змінами, внесеними наказом Мінприроди України від 31.01. 2002 р. № 48).

При вирішенні справ, пов'язаних із відшкодуванням збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України, необхідно керуватися постановою Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 р. № 484 «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України».

Отже, провадження в справах про адміністративні порушення в сфері використання і охорони водних ресурсів характеризується тим, що виникає в зв'язку із вчиненням адміністративного правопорушення і необхідністю проведення адміністративного розслідування; реалізується лише визначеним колом суб'єктів, особливе місце серед яких посідають органи виконавчої влади; процесуальні акти цього провадження мають певну специфіку; за допомогою даного провадження реалізуються норми адміністративної відповідальності за порушення законодавства в сфері використання та охорони водних ресурсів; здійснюється, як правило, в позасудовому порядку; з-поміж усіх видів адміністративного процесу провадження в справах про адміністративні порушення в сфері використання і охорони водних ресурсів найбільш подібне до юрисдикційних проваджень в інших галузях права (зокрема, кримінально-процесуального).

Процесуальний статус осіб, що притягуються до відповідальності за порушення законодавства у сфері використання і охорони водних ресурсів, потребує вдосконалення з огляду на гарантування презумпції невинуватості.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері використання і охорони водних ресурсів складається з чотирьох стадій: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення в сфері використання і охорони водних ресурсів (адміністративне розслідування); 2) розгляд справи та винесення постанови у справі; 3) перегляд постанови про накладення адмінстягнення; 4) виконання постанови.

Особливостями кожної із стадій, є те, що для них характерним є множинність органів, які мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері використання і охорони водних ресурсів і накладати стягнення; особливостях документального оформлення адміністративного правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів; додержання процесуальних термінів, порядку оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення та ін. Система органів адміністративної юрисдикції поєднує в собі, з одного боку, діяльність судів, які покликані здійснювати правосуддя, з другого – діяльність органів виконавчої влади, які за чинним законодавством вправі здійснювати юрисдикційну діяльність.

Висновки до Розділу 2

Проведене дослідження індивідуальних ознак адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів дозволяє зробити наступні висновки:

1. Органи публічної влади та публічна адміністрація вживаються в теорії адміністративного права як синоніми. У широкому розумінні публічна адміністрація охоплює як державних так і недержавних суб'єктів публічної влади, які наділені відповідними державно-владними повноваженнями, що спрямовані на задоволення інтересів громадян, суспільства та держави. У вузькому розумінні публічна адміністрація включає лише органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції.

Систему органів публічної влади в сфері використання і охорони водних ресурсів складають органи загальної компетенції (Верховна Рада України, Верховна Рада АР Крим, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АР Крим, місцеві органи державної виконавчої влади,

органи місцевого самоврядування, органи прокуратури, суди) та органи спеціальної компетенції (Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Державне агентство водних ресурсів, Державна служба геології та надр, Державна екологічна інспекція та її територіальні органи (Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція, Державна Азовська морська екологічна інспекція та Державна екологічна інспекція Північно-Західного регіону Чорного моря), Державне агентство рибного господарства, Державна служба морського та річкового транспорту, басейнові ради). У складі органів спеціальної компетенції варто виділити органи, які здійснюють контрольно-наглядові повноваження та органи, які мають повноваження координаційного характеру (консультативно-дорадчі). Їх діяльність спрямована на адміністративно-правову охорону водних ресурсів та регулювання відносин адміністративної відповідальності в сфері використання і охорони водних ресурсів.

2. Серед суб'єктів, що беруть участь у відносинах з юридичної відповідальності можна виділити наступні групи суб'єктів: а) основні (або обов'язкові) суб'єкти – це переслідувані особи (фізичні особи); б) особи, які переслідують (тобто, судді, які здійснюють розгляд справ про адміністративні правопорушення, а також органи та посадові особи, які уповноважені застосовувати заходи адміністративного примусу); в) додаткові суб'єкти – це суб'єкти, які мають у справі особистий інтерес (тобто, потерпілий, законний представник фізичної особи, захисник та представник); г) суб'єкти, які не мають особистого інтересу у результаті справи (тобто, свідок, понятий, фахівець, експерт та перекладач); д) суб'єкти з особливим статусом – це прокурор. Суб'єкт адміністративної відповідальності не є тотожним поняттю суб'єкт адміністративного правопорушення

3. Задля характеристики суб'єкта адміністративної відповідальності, традиційно, виділяють три групи ознак – загальні, спеціальні, особливі.

Загальні ознаки є властивими для всіх суб'єктів адміністративної відповідальності, спеціальні ознаки додатково розкривають особу, що вчинила адміністративне правопорушення, за допомогою цих ознак уточнюється склад адміністративного правопорушення та кваліфікація протиправного діяння, особливі ознаки застосовуються під час процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності, вони можуть зумовлювати специфіку процесуальних відносин або зумовлювати специфіку накладання адміністративного стягнення або застосування іншого заходу впливу

4. В основі формулювання загальних ознак суб'єкта адміністративної відповідальності лежать два критерії: вікова характеристика (досягнення встановленого віку); зрілість психіки та відсутність у особи психологічних дефектів.

Загальні ознаки суб'єктів адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів є притаманними для всіх суб'єктів адміністративної відповідальності і включають досягнення особою відповідного віку та осудність. Загальним суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів є фізичні особи – як власники водних ресурсів та водокористувачі так і інші особи, які порушили водне чи інше природоресурсне чи природоохоронне законодавство.

5. Спеціальні ознаки – впливають із конкретного складу адміністративного правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів, як правило, закріплюються у санкції відповідної статті, проте можуть бути зазначені в диспозиції статті або впливати зі змісту конкретної статті.

Спеціальні ознаки суб'єкта адміністративного правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів впливають на кваліфікацію правопорушення. До їх особливостей належить те, що вони містяться не

тільки в Особливій частині КУпАП, але й витікають в цілому з чинного природоресурсного (водного), транспортного та іншого законодавства України.

Чинний КУпАП, по-перше, за зв'язком суб'єкта адміністративного правопорушення з конкретним водним об'єктом виділяє осіб, які використовують водні ресурси на праві спеціального водокористування; по-друге, за критерієм особливості трудової діяльності та службового становища серед спеціальних суб'єктів правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів виділяє посадових осіб, службових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності та капітана судна або іншу особу командного складу судна або іншого плавучого засобу, а, по-третє, за критерієм протиправної поведінки в минулому – осіб, які протягом року були піддані адміністративному стягненню за таке саме порушення.

6. Особливі ознаки, на відміну від спеціальних, не впливають зі змісту статті КУпАП, яка закріплює склад правопорушення, а характеризують особистість суб'єкта правопорушення.

7. Для вдосконалення та ефективності здійснення адміністративної відповідальності пропонується: розширити коло суб'єктів за рахунок юридичних осіб і фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності; кодифікувати деліктне законодавство щодо юридичних осіб; врегулювати механізм притягнення до відповідальності; визначити види стягнень, які можуть застосовуватися до юридичних осіб і фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності.

8. Провадження у справах про адміністративні порушення в сфері використання і охорони водних ресурсів характеризується характеризується наступними індивідуальними ознаками: а) виникає за наслідками вчинення водного правопорушення, яке виявляється шляхом заяв фізичних або юридичних осіб або під час реалізації органами публічного управління контрольно-наглядових повноважень; б) розглядається в адміністративному

порядку з альтернативною можливістю судового оскарження постанови про притягнення до адміністративної відповідальності; в) порядок провадження у справах про водні правопорушення визначений в Кодексі України про адміністративні правопорушення, а специфіка вчинення процесуальних дій та складання процесуальних документів регламентується підзаконними нормативно-правовими актами екологічного та адміністративного законодавства; г) особливості, зумовлені характером шкоди завданої водним правопорушенням, передбачають участь у провадженні експерта або інших фахівців, які мають спеціальні знання, перекладачів тощо; г) в Кодексі України про адміністративні правопорушення не враховано басейновий принцип управління водними ресурсами під час притягнення винних осіб до відповідальності, незважаючи на те, що шкода, яка завдана водним правопорушенням, не обмежується межами однієї адміністративно-територіальної одиниці, справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення; д) адміністративне законодавство щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів не містить можливості продовження процесуальних термінів адміністративного провадження, обумовивши лише загальний строк притягнення до адміністративної відповідальності.

Процесуальний статус осіб, що притягуються до відповідальності за порушення законодавства у сфері використання та охорони водних ресурсів, потребує вдосконалення з огляду на гарантування презумпції невинуватості.

9. Провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері використання і охорони водних ресурсів складається із чотирьох стадій: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення у сфері використання і охорони водних ресурсів (адміністративне розслідування); 2) розгляд справи і винесення постанови у справі; 3) перегляд постанови про накладення адміністративного стягнення; 4) виконання постанови.

Особливостями кожної із стадій, є те, що для них характерним є множинність органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері використання і охорони водних ресурсів і накладати стягнення; особливостях документального оформлення адміністративного правопорушення у сфері використання і охорони водних ресурсів; додержання процесуальних термінів, порядку оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення та ін.

10. Система органів адміністративної юрисдикції поєднує в собі, з одного боку, діяльність судів, які покликані здійснювати правосуддя, з другого – діяльність органів виконавчої влади, які за чинним законодавством вправі здійснювати юрисдикційну діяльність.

11. За вчинення адміністративних правопорушень у сфері використання та охорони водних ресурсів передбачено стягнення у вигляді штрафу. Водночас пропонується закріпити у Водному кодексі України перелік стягнень, що можуть бути застосовані до юридичних осіб.

Для вдосконалення правового забезпечення адміністративної відповідальності в сфері використання і охорони водних ресурсів запропоновано внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання щодо з'ясування сутності та особливостей адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання і охорони водних ресурсів. Основні результати дослідження сформульовано у висновках:

1. Державна політика у сфері використання та охорони водних ресурсів – це система цілеспрямованих (планованих) заходів, визначених у актах законодавства, що здійснюються органами публічної адміністрації на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, які спрямовані на забезпечення сталого водокористування, ефективне вирішення екологічних та інших проблем в сфері водного господарства з метою гарантування національної безпеки, ефективного та раціонального водокористування, забезпечення балансу суспільних та приватних інтересів у сфері використання та охорони водних ресурсів України. Реалізація державної політики у сфері використання та охорони водних ресурсів здійснюється в рамках забезпечення національної безпеки України.

Обґрунтовано, що законодавство України про національну безпеку потребує вдосконалення в частині врахування значення водних ресурсів у забезпеченні національної безпеки, адже без належного забезпечення водними ресурсами неможливо забезпечити продовольчу безпеку, захист навколишнього природного середовища та сталий розвиток.

Основними тенденціями сучасної державної політики у сфері використання та охорони водних ресурсів є: а) удосконалення законодавчого забезпечення державної водної політики України; б) адаптація законодавства у сфері використання та охорони водних ресурсів до водного законодавства країн-членів ЄС; в) оптимізація системи органів державної влади у сфері використання та охорони водних ресурсів та вдосконалення функціонального

забезпечення державної водної політики; г) вдосконалення юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері використання та охорони водних ресурсів;

2. Визначено ознаки адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів: а) регулюється нормативно-правовими актами різної галузевої належності, пріоритет серед яких має Кодекс України про адміністративні правопорушення; б) є результатом адміністративного правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів; в) є засобом державного примусу, межі якого визначені законом; г) тягне настання для порушника водного законодавства негативних наслідків, передбачених санкцією адміністративно-правової норми; г) накладення адміністративного стягнення не звільняє від відшкодування шкоди, заподіяної водним ресурсам; д) завжди реалізується у встановленій законодавством процесуальній формі.

3. Фактичною підставою для притягнення до адміністративної відповідальності у сфері використання та охорони водних ресурсів є адміністративне правопорушення, яке порушує норми водного законодавства. На підставі ознак, що характеризують адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів, сформульовано його визначення як винного, протиправного, суспільно шкідливого діяння, яке посягає на визначений законодавством України порядок використання та охорони водних ресурсів, заподіяло або може заподіяти шкоду здоров'ю людини, економіці країни та навколишньому природному середовищу, вчиняється деліктоздатною особою у формі дії чи бездіяльності та за яке передбачена адміністративна відповідальність.

Доведено, що загальним об'єктом адміністративного правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів (водного правопорушення) є суспільні відносини у сфері охорони та використання водних ресурсів. Родовим об'єктом виступають встановлений порядок водокористування,

правила охорони водних ресурсів, охорони територіальних і внутрішніх морських вод, встановлений порядок експлуатації водогосподарських споруд і пристроїв, встановлений порядок реєстрації в суднових документах операцій з шкідливими речовинами і сумішами та ін. Безпосереднім предметом посягання, як правило, виступають водні ресурси.

4. Систему органів публічної влади у сфері використання та охорони водних ресурсів складають органи загальної компетенції (Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, органи прокуратури, суди) та органи спеціальної компетенції (Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна екологічна інспекція України та її територіальні органи, Державне агентство рибного господарства України, Державна служба морського та річкового транспорту України, басейнові ради). У складі органів спеціальної компетенції запропоновано виділити органи, які здійснюють контрольно-наглядові повноваження та органи, які мають повноваження координаційного характеру (консультативно-дорадчі).

5. Адміністративна відповідальність фізичної особи у сфері використання та охорони водних ресурсів має загальні ознаки. Суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів є повнолітні та осудні фізичні особи, а також спеціальні суб'єкти, які мають специфічні властивості, наявність яких дозволяє цих осіб притягнути до адміністративної відповідальності за конкретною статтею, тобто індивідуалізувати адміністративну відповідальність у сфері використання та охорони водних ресурсів. Запропоновано в ст. 12 Кодексу України про адміністративні правопорушення внести зміни:

«Адміністративній відповідальності підлягають особи, що досягли на момент вчинення правопорушення 14-річного віку».

Спеціальні ознаки, що характеризують суб'єкта адміністративних правопорушень у галузі водного законодавства, можна поділити на дві групи: а) ознаки, що характеризують зв'язок суб'єкта правопорушення з предметом правопорушення (власник водних ресурсів, водокористувач, орендар, концесіонер та ін.); б) ознаки, пов'язані з особливостями трудової діяльності та службового становища особи (наприклад, посадова особа, капітан корабля тощо).

6. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері використання та охорони водних ресурсів полягає в необхідності чіткого механізму притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері використання та охорони водних ресурсів України. Необхідно розширити коло суб'єктів адміністративної відповідальності за рахунок юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; кодифікації деліктного законодавства щодо юридичних осіб; врегулювання механізму притягнення до відповідальності; визначення видів стягнень, які можуть застосовуватися до юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

7. Провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів, яке охоплює такі стадії: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення; 2) розгляд справи; 3) перегляд справи; 4) виконання рішення у справі характеризується наступними індивідуальними ознаками: а) виникає за наслідками вчинення водного правопорушення, яке виявляється шляхом заяв фізичних або юридичних осіб або під час реалізації органами публічного управління контрольно-наглядових повноважень; б) розглядається в адміністративному порядку з альтернативною можливістю судового оскарження постанови про притягнення до адміністративної відповідальності; в) порядок провадження у справах про водні правопорушення визначений в Кодексі України про

адміністративні правопорушення, а специфіка вчинення процесуальних дій та складання процесуальних документів регламентується підзаконними нормативно-правовими актами екологічного та адміністративного законодавства; г) особливості, зумовлені характером шкоди завданої водним правопорушенням, передбачають участь у провадженні експерта або інших фахівців, які мають спеціальні знання, перекладачів тощо; г) в Кодексі України про адміністративні правопорушення не враховано басейновий принцип управління водними ресурсами під час притягнення винних осіб до відповідальності, незважаючи на те, що шкода, яка завдана водним правопорушенням, не обмежується межами однієї адміністративно-територіальної одиниці, справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення; д) адміністративне законодавство щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів не містить можливості продовження процесуальних термінів адміністративного провадження, обумовивши лише загальний строк притягнення до адміністративної відповідальності.

Сформульовано рекомендації щодо вдосконалення законодавства України про адміністративну відповідальність за порушення у сфері використання та охорони водних ресурсів: з метою приведення у відповідність норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, Водного кодексу України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та інших нормативно-правових актів слід доповнити перелік адміністративних стягнень тимчасовою заборонаю (зупиненням) та припиненням діяльності суб'єкта господарювання; анулюванням дозволу на спеціальне водокористування. Розгляд справ про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів, в яких передбачено застосування зазначених стягнень, віднести до компетенції суду; виключити ст. 48 Кодексу України про адміністративні

правопорушення «Порушення права державної власності на води» з гл. 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність» та доповнити гл. 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» відповідно статтею «Порушення права власності на води»; внести доповнення до ст. 257 Кодексу України про адміністративні правопорушення, та викласти ч. 1 ст. 257 у наступній редакції: «Протокол про вчинення адміністративного правопорушення разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складення надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення»; внести зміни до ст. ст. 48, 59, 60 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо визнання суб'єктом правопорушення – суб'єкта господарювання (юридична особа, фізична особа-підприємець) та ін.

Бібліографія

1. Основи наукових досліджень. 2-ге вид. випр. та доп. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 144 с.
2. Гбур Л. В. Розвиток наукової думки щодо адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів. *Право і суспільство*. № 4. ч.2. 2018. С. 110-114.
3. Куян І. А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2001. 208 с.
4. Рябець К.А. Адміністративні правовідносини в галузі екології: актуальні проблеми [монографія] / за заг. ред. В.І. Курила. К., 2008. 180 с.
5. 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. / К.: Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2004. 36 с.
6. Артеменко О. В. Система суб'єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Університетські наукові записки*. 2014. № 3(51). С. 114–119.
7. 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 / Львів, 2011. 20 с.
8. 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.
9. Коваленко Л. П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища: автореферат ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 21 с.

10. Улютіна О. А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 209 с.
11. Рябець К. А. Законодавче формування пріоритетних напрямів державної водної політики України. *Державне управління: теорія та практика*. №2. 2017. С. 75-84.
12. Джуган В. О. Державно-правова політика у сфері регулювання водних відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1 (3), 2013. С. 171-182.
13. Краснова М. В. Науково-правові питання договірних засад та положення Стратегії державної екологічної політики України. *Правові аспекти реалізації екологічної та природоресурсної політики* : матеріали між нар. наук.-практ. конф. (7–8 жовтня 2011 р., м. Дніпропетровськ) / ред. кол. : В. І. Андрейцев [та ін.]. Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2011. С. 69-71.
14. Балджи М. Державне регулювання як умова існування оптимального водокористування. *Науковий вісник [Одеського національного економічного університету]*. 2015. № 5. С. 5-13.
15. Кобецька Н. Р. Види, підстави і порядок набуття права водокористування за законодавством України і Польщі. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.polukr.net/blog/2016/05/vidi-pidstavi-i-poriadok-nabutja-prava-vodokoristuvanja-za-zakonodavstvom-ukraini-i-polszczi/> (дата звернення: 15.09.2016).
16. Доклад о развитии человека 2006. Что кроется за нехваткой воды: Власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов. Опубликовано для Программы развития ООН (ПРООН). М.: Изд-во «Весь мир», 2006. 440 с.
17. Водні ресурси: використання, охорона, відтворення, управління: Підручник для студентів вищих навч. закладів / А.В. Яцик, Ю.М. Грищенко, Л.А. Волкова, І.А. Пашенюк. К.: Генеза, 2007. 360 с.

18. Результати здійснення державного нагляду (контролю) за 2017 р. Державною екологічною інспекцією України. Державна екологічна інспекція України. URL: <http://dei.gov.ua/menyu-3/2011-12-19-07-30-27/2017/4286-rezultati-zdijsnennya-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-za-2017-r.html> (дата звернення: 09.02.2018).
19. Гримчак Ю. На відновлення екології Криму знадобиться 10 років. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-crimea/2509550-urij-grimcak-zastupnik-ministra-z-pitan-timcasovo-okupovanih-teritorij-ta-vnutrisno-peremisenih-osib-ukraini.html> (дата звернення: 10.12.2018).
20. Музика Л. А. До питання визначення сутності та ознак правової політики. *Форум права*. 2016. № 1. С. 202—206.
21. Екологічна політика ЄС. [Електронний ресурс]. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D0%84%D0%A1 (дата звернення: 12.05.2016).
22. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами).
23. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
24. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. ст.527.
25. Про стан безпеки водних ресурсів держави та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України: рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 6 квіт. 2009 р. *Урядовий кур'єр*. 2009. 15 квіт. С. 11-12 . Дод. «Орієнтир» № 14. Втратив чинність.
26. Про національну безпеку: Закон України від 21 червня 2018 р. *Голос України*. 2018. № 122. 07 липн.

27. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 95. 29 травн.
28. Національна екологічна безпека та екологічна паспортизація водних об'єктів / В. Гончарук, Г. Білявський, М. Ковальов, Г. Рубцов. *Вісник Національної академії наук України*. 2009. № 5. С. 22-29.
29. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38-39. Ст.248.
30. Єрмоленко В.М. Підзаконні акти верховної ради України як джерело аграрного права. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право*. 2014. Вип. 197(2). С. 29-35.
31. Про Концепцію розвитку водного господарства України: постанова Верховної Ради України від 14 січня 2000 р. № 1390-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 8. Ст.54.
32. Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства України: закон України від 17 січня 2002 р. № 2988-III (із змінами, внесеними згідно з Законами). *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 25. Ст.172.
33. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року: Закон України від 4 травня 2012 року № 4836-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 17. Ст.146.
34. Про заходи щодо державної підтримки водогосподарсько-меліоративного комплексу: указ Президента України від 23 червня 1998 р. № 670/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 25. Ст.917.

35. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 жовтня 2007 р. № 880-р. *Офіційний вісник України*. № 79. Ст.170.
36. 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.
37. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 79. Стор. 170.
38. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. *Віче*. 2011. № 10. С. 23-25.
39. Україна майбутнього: нова політика у сфері охорони довкілля та сталого використання природних ресурсів : Аналітичний документ [Електронний ресурс]. URL: http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/2049_EPL_Analituchnuy-document_Internet-versia-1.pdf (дата звернення: 02.11. 2017).
40. Концепція реформування сфери охорони і відтворення вод, раціонального використання водних ресурсів та розвитку водного господарства та меліорації земель (неофіційний текст). Суб'єкт законодавчої ініціативи. Проект, Неофіційний текст від 24.11.2017 р. [Електронний ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT4074.html (дата звернення: 12.12. 2017).
41. Офіційний портал Міністерства екології та природних ресурсів України. [Електронний ресурс]. URL: <https://menr.gov.ua/news/31884.html> (дата звернення: 12.12. 2017).
42. Гбур Л.В. Сучасні тенденції правової політики держави в сфері використання, відтворення та охорони водних ресурсів України. *East*

European Scientific Journal Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe. 7(35). 2018 volume 2. С. 47-53.

43. Короткий звіт щодо прогресу впровадження Протоколу про воду і здоров'я в Україні у 2016 – 2018 рр. [Електронний ресурс]. URL: <https://menr.gov.ua/news/33428.html> (дата звернення: 04.01. 2019).

44. Дейнега М. А., Шестопапка Р. І. Правове забезпечення якості водних ресурсів за законодавством України та Європейського Союзу. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право. 2013. Вип. 182(2). С. 120-128.

45. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом: Закон України від 04 жовтня 2016 р. № 1641-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 46. ст.780.

46. Рябець К.А. Нормативно-правове забезпечення діяльності органів публічного управління водним господарством України в контексті вітчизняних політичних реалій. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. №2. 2018. С. 103-108.

47. Артеменко А.В. Литвин Н.А. Порівняльно-правовий аналіз адміністративної відповідальності у сфері водних ресурсів в Україні та Європейського Союзу. *Міжнародний науковий журнал «Верховенство права» Академії юридичних наук Молдови*. 2020. №1. С. 160-167.

48. White Paper on environmental liability // COM (2000) 66 fi nal. – Luxembourg : Offi ce for Offi cial Publications of the European Communities, 2000. URL: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full.pdf (дата звернення 10.02.2020 р.).

49. Міхровська М.С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4(10). С. 16-30.

50. Губанова Т.О. Оптимізація як напрям удосконалення функціонування системи органів державної влади в Україні, які здійснюють державний фінансовий контроль. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. №4, 2015. С. 107-110.
51. Бригінець О. О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України : дис. канд. юр. наук : 12.00.07. / Ірпінь, 2011. 220 с.
52. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 234. 14 грудн.
53. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Постанова Кабінету міністрів України від 2 вересня 2019 р. № 829. *Офіційний вісник України*. 2019 р., № 71, стор. 74, стаття 2508
54. Вострікова Н. В., Шпак Ю. В. Функціональне забезпечення державного управління водними ресурсами у Водному кодексі України та його удосконалення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 5. [Електронний ресурс]: <http://www.dy.nayka.com.ua>
55. Реорганізація ключових органів у сфері державного управління охорони навколишнього природного середовища. [Електронний ресурс] URL: http://epl.org.ua/environment/reorhanizatsiia-kliuchovykh-orhaniv-u-sferi-derzhavnoho-upravlinnia-okhorony-navkolyshnoho-pryrodnoho-seredovyscha/#text_anh_14 (дата звернення 10.12.2017).
56. Біла книга про юридичну відповідальність у сфері охорони довкілля. Екологія-Право-Людина, 2018. URL: http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2018/07/white_book_law-respon_EPL_all_fin-1.pdf (дата звернення 29.12.2018).
57. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

58. Гбур Л. В. Окремі питання вдосконалення законодавства України про адміністративні правопорушення у сфері використання, відтворення та охорони водних ресурсів. *Актуальні проблеми публічного права*: Зб. тез Всеукр. наук. інтернет-конф. присв. 120- річчю ун-ту (24-26 квітня 2018 р., м. Київ, Україна). Упор. Яра О.С., Курило В.І., Ладиченко В.В., Янчук Ю.В. К., 2018. С. 165-168.
59. Аналітична річна доповідь про роботу зі зверненнями громадян у Державному агентстві водних ресурсів України у 2018 році. [Електронний ресурс] URL: <https://www.davr.gov.ua/pro-robotu-zi-zvernenniyami-gromadyan-za-2018-rik> (дата звернення 29.12.2018)
60. <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2394011-zvitue-derzavne-agentstvo-vodnih-resursiv-ukraini.html> (дата звернення 29.12.2018)
61. [Електронний ресурс] URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76238021> (дата звернення 29.12.2018)
62. Гулак О.В. Інституційні складові визначення вектора руху країни. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Випуск 1, 2015. С. 81-84.
63. Результати здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища з 28.12.2018 по 03.01.2019. URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/83> (дата звернення 30.01.2019).
64. Результати здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання та охорони водних ресурсів за 2019 рік. URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/770> (дата звернення 02.03.2020).
65. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч.посіб. / В.К. Колпаков. К.: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
66. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч.посібник. К.: Атіка, 2008. 624 с.
67. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К.: Юрінком Інтер, 2010. 384 с.

68. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: автореф. дис.. канд. юрид. наук 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ. 2000. 21 с.
69. Братусь С. Н. Юридична відповідальність і законність. М., 1976. С. 215.
70. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
71. Андрейцев В. І. Екологічне право: курс лекцій. К.: Вентурі, 1996. 208 с.
72. Гбур Л.В. Поняття та особливості адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання водних ресурсів. *Часопис Київського університету права*. 2017. №4. С.199-202.
73. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К., 1999. 736 с.
74. Докучаєва В. Ю. Фактичні підстави для притягнення до адміністративної відповідальності в сфері охорони історичних та культурних цінностей. *Право і Безпека*. Науковий журнал. 2009. № 5(32). С. 45–48.
75. Сердюк Н. В. Теоретические проблемы административной ответственности. *Вестник Перм. ун-та*. Юрид. науки. 2005. № 5. С. 77–83.
76. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил: Навчальний посібник/ за заг. ред. В.В. Ченцова. Дніпропетровськ: АМСУ, 2010. 211 с.
77. Мелех Л.В. Юридична відповідальність за порушення водного законодавства як різновид гарантії законності. *Збірник наукових праць Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. Випуск 1, 2013. С. 78-84/
78. Кодекс торговельного мореплавства України. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. №№ 47, 48, 49, 50, 51, 52. Ст.349.
79. Правила охорони внутрішніх морських вод і територіального моря України від забруднення та засмічення: постанова Кабінету Міністрів

України від 29 лютого 1996 р. № 269, у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 431. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269-96-%D0%BF> (дата звернення 30.03.2017).

80. Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України 20.07.2009 № 389. Офіційний вісник України. 2009. № 63. Стор. 128. Ст. 224.

81. Інструкція з оформлення органами Державної екологічної інспекції України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 05.07.2004 р. № 264. Офіційний вісник України. 2004. № 31. Стор. 241. Ст. 2104.

82. Крижановська В. А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи: автореф. дисерт. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України. Львів, 2016. 22 с.

83. Шевчук О.М. Засоби державного примусу у правовій системі України: автореф. дис.. канд. юрид. наук. 12.00.01 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2003. 21 с.

84. Советское административное право. М.: Юрид. лит., 1990. С. 183-184.

85. Малишева Н.Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Н.Р. Малишева, М.І. Єрофеев. Х.: Право, 2017. 416 с.

86. Самбор М.А. Правопорушення та проступок: до питання співвідношення понять в умовах розвитку законодавства про адміністративні та кримінальні правопорушення. *Юридична наука*. 2013. № 8. С. 39-48.

87. Гбур Л.В. Особливості адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання водних ресурсів. *Правові реформи: міжнародний і український досвід*: Мат-ли Міжн. наук.–практ. конф., м. Дніпро 24–25 листопада 2017 р. С. 81-83.
88. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації: автореф. дисер. ... д. ю. н. 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ, 2007. 43 с.
89. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
90. Науково-практичний коментар Водного кодексу України / за ред. Н.Р. Кобецької. К.: Юрінком Інтер, 2010. 358 с.
91. Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 липня 1995 р. № 484. [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/484-95-%D0%BF> (дата звернення 18.05.2018).
92. Краснова М.В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України. Теоретико-правові аспекти. Монографія. К.: ВПЦ «Київський університет», 2008. 439 с.
93. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: Издательство НОРМА, 2003. 240 с.
94. Лук'янець Д.М. Про процесуальну форму адміністративної відповідальності. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2012. № 1. С. 184-188.
95. Колпаков В. К., Гордеев В. В. Теория административного проступка. Монография. Х.: Харьков юридический, 2016. 344 с.

96. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для юридических ВУЗов и факультетов. М. : Издательская группа НОРМА ИНФРА М, 1999. 552 с.
97. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук за спец.: 12.00.07. Київ, 2005. 37 с.
98. Святченко Л. О. Юридична відповідальність за вчинення правопорушень у сфері забезпечення охорони, використання й відтворення водних біоресурсів. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право*. 2014. Вип. 197(2). С. 153-157.
99. Легеза Ю. О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 512 с.
100. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил: навч. посіб. / за заг. ред. В.В. Ченцова. Дніпропетровськ: АМСУ, 2010. 211 с.
101. Гбур Л.В. Аналіз складу адміністративного правопорушення в сфері використання водних ресурсів в Україні. *Право і громадянське суспільство*. 2016. №2 (14). Електронне фахове видання. С.67-73.
102. Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення і засмічення: постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 р. №269. [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269-96-%D0%BF> (дата звернення 18.05.2018).
103. Науково-практичний коментар до Водного кодексу України / Р.І. Марусенко, А.М. Мірошніченко, Т.О. Третяк. К. : Ліга, 2009. 207 с.
104. Берднік І. Співвідношення понять «водний ресурс» і «водний об'єкт». *Підприємництво, господарство і право*. №12. 2017. С. 139-142.
105. Про затвердження Правил реєстрації операцій зі шкідливими речовинами на судах, морських установках і в портах України. Наказ

Міністерства транспорту України від 10.04.2001 р. № 205. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Стор. 188. Ст. 1022.

106. Про виключну (морську) економічну зону: Закон України від 16.05.1995 р. № 162/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 21. Ст. 152.

107. Господарський кодекс України. Закон України від 16.01 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144.

108. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / за заг. ред. В.С. Щербини, Н.Б. Пацурії. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 816 с.

109. Войтенко І.С. Співвідношення адміністративних та адміністративно-господарських санкцій. *Держава і право*. Вип. 47. 2010. С. 290-295.

110. Кримінальне право України. Електронний ресурс URL: https://studme.com.ua/158407205664/pravo/ugolovnoe_pravo.htm

111. Надобко С. В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про банки і банківську діяльність: дисерт... канд. юрид. наук. 12.00.07 / Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2016. 198 с.

112. Гбур Л.В. Склад адміністративного проступку в сфері використання водних ресурсів. *IV Міжнародна науково-практична конференція молодих вчених «Актуальні проблеми наук про життя та природокористування»*, 25-27 квітня 2018 р.: [мат. доп. та вист.] / ред.: Р.О. Димко.- К.: ЦП «Компринт», 2018. Ч.1. С. 184-186.

113. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

114. Гбур Л.В. Органи публічної влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання відносин у сфері використання та охорони водних ресурсів. *Часопис Київського університету права*. №2. 2018.

115. Рябець К. А. Політико-правове формування теорії публічного управління у водному господарстві України. *Збірник наукових праць НАДУ*. Випуск 1. 2018. С. 202-220.
116. Белкін Л. М. Проблематика забезпечення законності в теорії публічної адміністрації. *Юридичний вісник*. 1 (34) 2015. С. 51-55.
117. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. [Електронний ресурс] URL: http://www.pravo.org.ua/files/administr/Konserciya_reform_publ_admin_2.doc.
118. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117-124.
119. Колпаков В. К. Про публічні адміністрації. *Право України*. 2003. № 5. С. 27-31.
120. Патерило І. В. До розуміння сутності і змісту категорії «публічна адміністрація». *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2014. №9-1. С.48.
121. Мельник Р.С. Адміністративне право – юридична сонова реалізації публічного управління. Загальне адміністративне право: підручник/ за ред. І.С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
122. Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник. Вид. 3-тє, виправл. та доповн. К.: Атіка, 2004. 512 с. [Електронний ресурс] URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/konst/513-kravchenko/11514-2-----.html> (дата звернення 17.05. 2016)
123. Гетьман Є. А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юридичних наук : 12.00.07. Київ, 2015. 36 с.
124. Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб : постанова Кабінету Міністрів України від

8.06 2016 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF>

125. Краснова Ю.А. Правове регулювання здійснення контролю у сфері водоспоживання, водовідведення, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання. *Правові форми екологічного контролю*: навч. посіб. / за ред. Красної М.В. К.: Алерта, 2012. С.387-424.

126. Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст.222.

127. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим. Закон України від 21.10. 1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999, N 5-6, ст.43.

128. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. ст.190.

129. Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 847). *Офіційний вісник України*. 2019 р., № 78. Стор. 8. Ст. 2694.

130. Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст.385.

131. Положення про Держекоінспекцію затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 *Урядовий кур'єр*. 2017. № 89. 17 трав.

132. Про утворення територіальних органів Державної екологічної інспекції: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2011 р. № 995. *Офіційний вісник України*. 2011. № 74. Стор. 28. Ст. 2769.

133. Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 11.08.2017 р. № 312. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1080-17?find=1&text=%EF%F0%E0%E2%EE%EF%EE%F0%F3%F8#w13>

134. Про затвердження Положення про Державне агентство водного господарства: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 164. 09 верес.
135. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 3. 07 січн.
136. Офіційний портал Державного агентства водного господарства України. <https://davrgov.gov.ua/basejnovi-upravlinnya-vodnih-resursiv>
137. Типове положення про басейнові ради: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26.01.2017 № 23. *Офіційний вісник України*. 2017. № 22. Стор. 426. Ст. 636.
138. Вострікова Н.В. Удосконалення організаційних механізмів державного управління водними ресурсами в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з державного управління. спец. 25.00.02 / Національний університет водного господарства та природокористування. Рівне, 2016. 21 с.
139. Мохова Ю.Л. Співвідношення централізації та децентралізації в структурній організації державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 4, 2017. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1064> (дата звернення 28.12.2017).
140. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99> (дата звернення 28.12.2017).
141. Суб'єкт адміністративної відповідальності в доктрині сучасного адміністративного права (на прикладі адміністративних правопорушень в

- сфері земельних відносин) : монографія / О. І. Миколенко, О. В. Дуліна. Одеса : Фенікс, 2015. 200 с.
142. Миколенко С. І. Рівень досліджень суб'єкта адміністративної відповідальності у вітчизняній юридичній науці. *Адміністративне право і процес*. № 3(9). 2014 С. 142-155.
143. Крижановська В.А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи. дис.... канд. юрид. наук. Львів, 2016. 257 с.
144. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М-во высш. и сред. ... знамени гос. ун-т им. А.М. Горького. Пермь : [б. и.], 1966. 193 с.
145. Чернецький О. Л. Правове регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Х., 2008. 205 с.
146. Колпаков В. К. Адміністративноделіктний правовий феномен : монографія. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
147. Шестак Л. До питання про ознаки суб'єкта адміністративного правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*. №9, 2013. С. 32-34.
148. Сидоренко В.В. Визначення суб'єкта адміністративних проступків у сфері економічної діяльності». *Право і суспільство*. №4 частина 4, 2015. С. 153-158.
149. Кукшинова О.О. Особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх. Митна справа. №5. 2015. С. 55-63.
150. Вік, з якого настає адміністративна відповідальність. [Електронний ресурс] URL: <https://lektsii.com/1-31252.html>
151. Адміністративна відповідальність. [Електронний ресурс] URL: <https://uk.wikipedia.org>
152. Про практику розгляду судами справ про застосування примусових заходів виховного характеру: Постанова Пленуму Верховного Суду України 15.05.2006 р. № 2 [Електронний ресурс] URL:

153. Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини неповнолітніх: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 р. № 5. [Електронний ресурс] URL:
154. Оглядові лекції з адміністративного права. [Електронний ресурс] URL: <https://lektsii.com/1-31252.html>
155. Заяць Р. Я. Правовий аналіз обставин, що виключають адміністративну відповідальність : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ПВНЗ "Львів. ун-т бізнесу та права". Л., 2012. 20 с.
156. Стрельник О.Л. Обставини, що виключають юридичну відповідальність. автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, Київ, 2010. 19 с.
157. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юринком Інтер, 1998. 432 с.
158. Ведерніков Ю. А. Адміністративне право : навч. посіб./ Ю. А. Ведерніков, В. К. Шкарупа. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.
159. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України (адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ) : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. К.: МВС України, Українська академія внутрішніх справ, 1995. 78 с.
160. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і фак.]; за ред. Ю. П. Битяка. Х.: Право, 2001. 528 с.
161. Радченко О. Суб'єкти адміністративної відповідальності у сфері забезпечення захисту прав споживачів фінансових послуг. *Національний юридический журнал: теория и практика*. № 6. 2015. С. 32-38.
162. Денисюк І. Суб'єкти екологічних адміністративних правопорушень: поняття та види. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №8. С. 99-102.

163. Комарницький В.М. Поняття права спеціального природокористування. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка* URL: (дата звернення 17.05.2018).
164. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 29. ст.315.
165. Лист-роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.11.2006 р. № 22-48-548. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0548323-06>
166. Лист-роз'яснення Міністерства юстиції України від 18.10.2013 р. № 610-0-2-13/7.2
167. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. №889- VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016, № 4. Ст.43.
168. Поліщук О. Хто такі посадові особи юридичної особи публічного права. URL: <https://blog.liga.net/user/opolischchuk/article/31413> (дата звернення 07.09.2017).
169. Примітка до ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем» Кримінального кодексу // Термін «службова особа». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/27693> (дата звернення 07.09.2017).
170. Пахомов И. Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. Львов, 1965. 71 с.
171. Янюк Н. «Посадові» і «службові» особи у національному законодавстві: проблеми розмежування понять. *Право України*. 2009. № 11. С. 180-184.
172. Міжнародна конвенція про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року. *Офіційний вісник України*. 2009 р. № 60, Стор. 85. Ст. 2148.
173. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року. Закон України від 1.11.1996 року № 464/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 50. Ст.284.

174. Про затвердження Положення про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння. Наказ Міністерства інфраструктури від 07.08.2013 р. № 56. *Офіційний вісник України*. 2013. № 70. Стор. 115. Ст. 2579.
175. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон України від 10 січня 2002 року № 2918-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 16. Ст.112.
176. Жильцов О.Л. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: процесуально-правовий аспект: дисер.... канд. юрид. наук. 12.00.07/ Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 201 с.
177. О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», отменившую «наложение штрафов в административном порядке на учреждения, предприятия и организации: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1961. № 35. Ст. 368.
178. Шумило А. М. Проблемы ответственности за нарушение водного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Укр. юрид. акад. Харьков, 1993. 171 с.
179. Ерофеев Б. В. Основы земельного права (теоретические вопросы). М.: Юрид. лит., 1971. 328 с.
180. Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР. Изд-во ЛГУ, 1979. 328 с.
181. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Л., 1975. 230 с.
182. Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976. 275 с.
183. Демський Е. Ф., Ковальський В. С., Демський С. Е. До питання про відповідальність юридичних осіб. *Вісник господарського судочинства*. 2002. № 4. С. 168–176.

184. Забарний Г., Менів Л. Адміністративно-правова характеристика суб'єкта адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів. *Право України*. 2009. № 10. С. 149-156.
185. Адміністративна відповідальність в КНР. Адміністративне право зарубіжних країн. URL: https://pidruchniki.com/1163101858805/pravo/administrativna_vidpovidalnist_knr (дата звернення 18.05.2018).
186. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. К.: Книги для бізнесу, 2007. 912 с.
187. Гаврилова І.О. Юридичні особи як суб'єкти адміністративної відповідальності. *Юридичний вісник*. №2 (39). 2016. С. 68-74.
188. Польщиков В. В. Сучасне розуміння адміністративної відповідальності як форми юридичної відповідальності. *Вісник Маріупольського Державного Університету*. Серія: Право, 2015, Вип. 9-10. С. 42-52.
189. Загальне адміністративне право : підручник ; за заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
190. Саєнко С. І. Адміністративна відповідальність юридичних осіб за правопорушення в сфері обігу наркотичних засобів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харків, 2007. 238 с.
191. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Київ, 2005. 202 с.
192. Пасічник А.В. Поняття адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. №9. С. 142-145.
193. Коломоєць Т., Лютіков П. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб як основа їх адміністративно-правового статусу: теоретико-правовий аналіз. *Право України*. 2013. № 3/4. С. 385-395.

194. Зима О.Т, Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2001. 21 с.
195. Коваленко Л. П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища: автореферат ... канд. юрид. наук. 12.00.07 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 21 с.
196. Продаєвич В. О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2007. 200 с.
197. Крикун О. В. Адміністративно-правовий статус учасників проваджень у справах про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2011. 235 с.
198. Ковалів М. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 3. 2013. С. 240-248.
199. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 495 с.
200. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 р. № 1376. *Офіційний вісник України*. 2015. № 99. Стор. 201. Ст. 3405.
201. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Державного комітету України по водному господарству від 26.10.2009 № 188: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 28.02.2013 р. №77. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0427-13> (дата звернення 24.05.2017).
202. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища: Роз'яснення Вищого арбітражного суду України №02-5/744 від

- 27.06.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v_744800-01 (дата звернення 24.05.2017).
203. Самбор М. Презумпція невинуватості у адміністративно-деліктному праві. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. № 1 (99). 2014. С. 70-76.
204. Тацишин І. Б. Адміністративне право України: навч. посібн. Львів: Новий світ, 2011. 308 с.
205. Про судову експертизу: Закон України від 25 лютого 1994 р. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 28. ст.232.
206. Самбор М. А., Смілик Н.О. Окремі питання правового регулювання участі експерта у справах про адміністративні правопорушення. *Юридична наука*. 2014. № 1. С. 53-62.
207. Діхтієвський П. Провадження у справах про адміністративні правопорушення *Адміністративне право України. Повний курс : підручник*. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
208. Авер'янов В.Б.Адміністративне право України. Юридична думка, 2004. 640 с.
209. Битяк Ю.П. Наукові основи систематизації законодавства України про адміністративні проступки. *Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення*: Матер. міжнар. наук.-практ. конф.: У 2-х ч., 7–8 грудня 2006 р. Сімферополь: Крим. юрид. ін-т, 2006. С. 5–7.
210. Живицька Л.І. Стадії провадження справ про адміністративні правопорушення при їх розгляді різними державними органами. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. №6. 2012. С. 161-167.
211. Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики». Справа № 1-1/2018. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18#n55> (дата звернення 20.03.2018).

212. Фазикош О.В. Поняття та сутність провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Порівняльно-аналітичне право*. №1. 2013. С. 202-207.

213. Беньковський С. Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Х., 2009. 219 с.

214. Рішення Конституційного Суду України від 26 травня 2015 р. № 5-рп/2015 щодо офіційного тлумачення положення частини першої ст. 276 КУпАП. Справа № 1-11/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-15> (дата звернення 24.05.2017).

215. Бахрах Д.Н. Административное право России : учеб. для студ. вузов., обуч. по спец. «Юриспруденция». М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2000. 624 с.

216. Легеза Ю.О. Оскарження результатів діяльності суб'єктів публічного управління сферою використання природних ресурсів. *Jurnalul juridic national : teorie și practică*. 2016. № 5. С. 59–64.

217. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довілля: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10.12.2004 № 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0017700-04>. (дата звернення 24.05.2017).