

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2023.18>**Р. В. Миронюк**

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-9620-5451

В. П. Мороз

доктор юридичних наук, професор,
завідувачка Навчально-наукової лабораторії
з дослідження проблем протидії організованим злочинності та корупції
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0003-4433-3731

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

В статті здійснено аналіз підстав застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів та виокремлено деякі положення щодо їх удосконалення.

На підставі з'ясування особливостей адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання водних ресурсів було зроблено наступні висновки: заходи адміністративної відповідальності є оперативним та ефективним засобом реагування на порушників водного законодавства; застосуванням даних заходів здійснюється переважно в адміністративному порядку та меншою мірою у судовому; порядок притягнення осіб за вчинення більшості з таких правопорушень не передбачає вивчення та аналіз збитків завданих навколишньому середовищу, достатнім є лише факт вчинення незначного правопорушення; відповідальність за їх вчинення поширюється виключно на фізичних та посадових осіб; незначними та неефективними є санкції за вчинення окремих категорій даних правопорушень.

Встановлено, що з метою удосконалення правових та процесуальних засад застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання водних ресурсів доцільним є: розширення складів правопорушень у сфері використання водних ресурсів в КУпАП з урахуванням тих правопорушень, які визначені Водним кодексом України; приведення у відповідність санкцій, які застосовуються за порушення у сфері використання водних ресурсів в залежності від ступеня суспільної шкідливості даного діяння, в більшості випадків шляхом їх збільшення в 7-10 разів; запровадження посиленої відповідальності юридичних осіб за вчинення окремих правопорушень, відходячи від мінімізації санкцій за рахунок притягнення до відповідальності посадових осіб; перегляду адміністративно-деліктної юрисдикції органів, які уповноважені здійснювати провадження по даній категорій справ про адміністративні правопорушення з передачею таких функцій компетентним суб'єктам владних повноважень.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення у сфері використання водних ресурсів, заходи адміністративної відповідальності, напрямки удосконалення адміністративно-деліктного законодавства.

Myroniuk R. V., Moroz V. P. FEATURES OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR OFFENSES IN THE FIELD OF WATER RESOURCES USE

The article analyzes the reasons for applying measures of administrative responsibility for violations in the field of water resources use and highlights some provisions for their improvement.

On the basis of the analysis of clarification of the features of administrative responsibility for offenses in the field of water resources use, the following conclusions were made: measures of administrative responsibility are an operational and effective means of responding to violators of water legislation; the application of these measures is carried out mainly in the administrative procedure and to a lesser extent in the judicial procedure; the procedure for arresting persons for committing most of such offenses does not provide for the study and analysis of damage caused to the environment, only the fact of committing a minor offense is sufficient; responsibility for their commission extends exclusively to individuals and officials; sanctions for committing certain categories of these offenses are insignificant and ineffective.

It was established that in order to improve the legal and procedural principles of the application of administrative responsibility for offenses in the field of water resources use, it is expedient to: expand the composition of offenses in the field of water resources use in the Criminal Code of Ukraine, taking into account those offenses defined by the Water Code of Ukraine; bringing into line the sanctions applied for violations in the field of water resources use, depending on the degree of social harm of this act, in most cases by increasing them by 7-10 times; introduction of enhanced liability of legal entities for the commission of certain offenses, moving away from the minimization of sanctions due to the prosecution of officials; revision of the administrative-delict jurisdiction of bodies authorized to conduct proceedings in this category of cases on administrative offenses with the transfer of such functions to competent subjects of power.

Key words: administrative responsibility, administrative offenses in the field of water resources use, measures of administrative responsibility, directions for improvement of administrative-delict legislation.

Постановка проблеми. Правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів є одними з найбільш поширених категорій адміністративних правопорушень, що зумовлює необхідність постійного удосконалення адміністративно-деліктного законодавства шляхом розширення складів таких правопорушення, посилення заходів відповідальності за їх вчинення, удосконалення процедури їх виявлення, фіксації та оформлення матеріалів адміністративних справ. Одним із різновидів цієї групи правопорушень є адміністративні правопорушення у сфері використання водних ресурсів, які є досить поширеними в адміністративно-деліктній сфері суспільних відносин, і пов'язано це, з однієї сторони – з суттєвим місцем водних ресурсів в забезпеченні життя, здоров'я, добробуту населення та економічної спроможності держави особливо враховуючи аграрний потенціал України і необхідність його часткового утримання за рахунок водовикористання. З іншої сторони значна поширеність правопорушень у сфері використання водних ресурсів пояснюється незаконним використанням водних ресурсів – рибних запасів, видобування піску, перекриттям русла річок, створення штучних загорож водонаповнення, несанкціонованого будівництва в межах об'єктів водних ресурсів та ін.

За даними Держводагентства понад 300 порушень водного законодавства в середньому кожного місяця фіксується під час планових та позапланових перевірок. Лише нераціональне використання та забруднення вод 2022 року завдало збитків докільню на загальну суму понад 188 мільйонів гривень, а у 24 випадках виявлених порушень навіть були відкриті кримінальні провадження. На сьогодні можна констатувати те, що масштабні порушення природоохоронного законодавства є однією з причин деградації водних ресурсів, що найближчим часом може призвести до дефіциту питної води в Україні [1]. Упродовж 2022 року посадовими особами Держводагентства було складено 1525 протоколів про адміністративні правопорушення у сфері водних ресурсів [1].

Попри досить вагомні показники застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення даних правопорушень, значна частина їх залишається невиявленими (латентними), що зумовлено, у тому числі, складнощами в їх нормативному визначенні та механізмі застосування заходів адміністративної відповідальності за їх вчинення. Окрім того, що існує потреба систематизації правопорушень у цій сфері та законодавчої деталізації складів таких правопорушень та ефективності адміністративних санкцій, проблемними є питання визначення підстав адміністративної відповідальності за правопорушень що посягають на порядок та безпеку використання водних ресурсів.

Виходячи з цього визначення та характеристика підстав адміністративної відповідальності за правопорушень у сфері використання водних ресурсів набуває особливого значення.

У зв'язку з цим нижче на досягнення мети дослідження *завданнями* дослідження в межах цієї статті будуть: здійснення аналізу підстав застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів та виокремлення деяких положень щодо їх удосконалення.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Підстави адміністративної відповідальності, у тому числі щодо правопорушень у сфері використання водних ресурсів, розглядалися такими вченими, як О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.В. Доненко, М.М. Дорогих, В.К. Колпаков, Д.М. Лук'янець, Г.М. Міньковський, Р.В. Миронюк, А.О. Собакарь та іншими. Проте питання визначення підстав адміністративної відповідальності за правопорушень у сфері використання водних ресурсів не знайшли свого відображення в їх працях, що й зумовлює потребу в їх визначенні.

Виклад основних положень статті. Аналіз теоретичних положень щодо сутності підстав адміністративної відповідальності дає можливість вести мову про такі підстави адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання водних ресурсів: 1) нормативну, тобто систему норм, які її регулюють; 2) фактичну, тобто діяння конкретного суб'єкта, що порушують правові принципи, які охороняються адміністративними санкціями (адміністративне правопорушення); 3) процесуальну, тобто акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення [2, с. 137].

Нормативною підставою адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання водних ресурсів є система адміністративно-правових норм Глави 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, за допомогою яких закріплені: 1) склади адміністративного правопорушення у сфері використання водних ресурсів визначені в статтях 48, 59, 59-1, 60, 61, 62, 83, 86-1, 91, 91-1, ст. 188-5 КУпАП (в цілому більше 15 складів правопорушень); 2) види і розміри адміністративних стягнень та принципи їх накладення (переважно штраф у розмірі від двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для посадових осіб за порушення правил водовикористання); 3) коло суб'єктів (органів та посадових осіб), що уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері водних ресурсів (уповноважені на те посадові особи органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього

природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів (Державне агентство водних ресурсів України); розглядати справи про адміністративні правопорушення у даній сфері (державні інспектори охорони водних ресурсів, судді місцевих судів); 4) процедура притягнення до адміністративної відповідальності та її процесуальне оформлення (визначена розділом 3-4 КУпАП).

Основними нормативними актами, які закріплюють вищезазначені адміністративні норми у сфері використання водних ресурсів є: Кодекс України про адміністративні правопорушення [3], Закони «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], «Про аквакультуру» [5], «Про екологічний аудит» [6], Водний кодекс України [7].

Аналіз адміністративно-деліктного законодавства дає можливість виокремити такі проступки у сфері використання водних ресурсів (за об'єктом посягання): 1) порушення права державної власності на води, що полягає у самовільному захопленні водних об'єктів або самовільному водокористуванні, переуступки права водокористування, а також укладенні інших угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право державної власності на води (ст. 48); 2) порушення правил охорони водних ресурсів, що полягає у забрудненні і засміченні вод, порушенні водоохоронного режиму на водозборах, яке спричиняє їх забруднення, водну ерозію ґрунтів та інші шкідливі явища (ч. 1 ст. 59); 3) введенні в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без споруд і пристроїв, що запобігають забрудненню і засміченню вод або їх шкідливому діянню (ч. 2 ст. 59); 4) порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення, що полягає у: а) забрудненні і засміченні територіальних і внутрішніх морських вод внаслідок скидів із суден, здійснених без дозволу спеціально уповноважених на те державних органів або з порушенням встановлених правил (ч. 1 ст. 59-1); б) проведенні навантажувальних та розвантажувальних робіт, що можуть призвести до забруднення територіальних і внутрішніх морських вод, без дозволу органів державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища, якщо одержання такого дозволу передбачено законодавством України (ч. 2 ст. 59-1); в) неповідомленні адміністрації найближчого порту України про проведене внаслідок крайньої необхідності без належного на те дозволу скидання у море шкідливих речовин з судна або іншого плавучого засобу, повітряного судна, платформи чи іншої штучно спорудженої у морі конструкції, а у випадках скидання з метою поховання - і органу, який видає дозволи та таке скидання, одразу після здійснення або

в ході здійснення такого скидання (ч. 3 ст. 59-1); 5) порушення правил водокористування, що полягає у: заборі води з порушенням планів водокористування, самовільному проведенні гідротехнічних робіт, безгосподарному використанні води (добутої або відведеної з водних об'єктів), порушенні правил ведення первинного обліку кількості вод, що забираються з водних об'єктів і скидаються до них, та визначення якості вод, що скидаються (ч. 1 ст. 60); 6) обмеженні у будь-який спосіб безперешкодного або безоплатного доступу громадян до узбережжя морів, морських заток, лиманів та островів у внутрішніх морських водах у межах пляжної зони, а також до берегів річок, водойм та островів для загального водокористування, крім випадків, передбачених законом (ч. 2 ст. 60); 7) пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації, що полягає у: пошкодженні водогосподарських споруд і пристроїв (ч. 2 ст. 61); порушенні правил експлуатації водогосподарських споруд і пристроїв (ч. 2 ст. 61); 8) невиконання обов'язків з реєстрації в судових документах операцій зі шкідливими речовинами і сумішами, що полягає у невиконанні капітаном або іншими особами командного складу судна чи іншого плавучого засобу передбачених чинним законодавством обов'язків по реєстрації в судових 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 судових документів неправильних записів про ці операції або незаконне відмовлення пред'явити такі документи відповідним посадовим особам (ст. 62); 9) порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів (ст. 83); 10) експлуатація на водних об'єктах водозабірних споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням, якщо його наявність передбачена відповідними нормативами, або з неефективно працюючим рибозахисним обладнанням (ст. 86-1); 11) порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, що полягає у здійсненні в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон, а також територій, зарезервованих для наступного заповідання, забороненої господарської та іншої діяльності, порушення інших вимог режиму цих територій та об'єктів, самовільна зміна їх меж, невжиття заходів для попередження і ліквідації негативних наслідків аварій або іншого шкідливого впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду (ст. 91); 12) невиконання вимог екобезпеки у процесі впровадження відкриттів, винаходів,

корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів, що не відповідають встановленим нормативам екологічної безпеки та іншим вимогам щодо охорони довкілля (ст. 91-1); 13) перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (ст. 91-2); 14) невиконання законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів, ненадання їм необхідної інформації або надання неправдивої інформації, вчинення інших перешкод для виконання покладених на них обов'язків (ст. 188-5) [3].

Враховуючи такий значний перелік складів адміністративних проступків у досліджуваній сфері, окремі вчені пропонують їх згрупувати за об'єктами посягання, а саме: порушення права власності на водні об'єкти, водні ресурси; порушення права користування водними ресурсами та порушення правил охорони вод (256). Буцьких Д.О. пропонує виокремлювати в системі правопорушень у сфері використання водних ресурсів – порушення права користування водними ресурсами, наприклад, як пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації (стаття 61), недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням (стаття 86-1) та ін. [8, с. 233].

В той же час слід відміти, що значна група складів проступків яка не включена до КУпАП і за яку не передбачено прямих норм адміністративної відповідальності, більш повно вони визначені у Водному кодексі України, зокрема, відповідно до статті 110, відповідальність за порушення водного законодавства несуть особи, винні: у самовільному захопленні водних об'єктів; у забрудненні та засміченні вод; у порушенні режиму господарської діяльності у водоохоронних зонах та на землях водного фонду; у руйнуванні русел річок, струмків та водотоків або порушенні природних умов поверхневого стоку під час будівництва і експлуатації автошляхів, залізниць та інших інженерних комунікацій; у введенні в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без очисних споруд чи пристроїв належної потужності; у недотриманні умов дозволу або порушенні правил спеціального водокористування; у самовільному проведенні гідротехнічних робіт (будівництві ставків, дамб, каналів, свердловин); у порушенні правил ведення державного обліку вод або перекрученні чи внесенні недостовірних відомостей в документи державної статистич-

ної звітності; у пошкодженні водогосподарських та гідрометричних споруд і пристроїв, порушенні правил експлуатації та встановлених режимів їх роботи; у незаконному створенні систем скидання зворотних вод у водні об'єкти, міську каналізаційну мережу або зливну каналізацію та несанкціонованому скиданні зворотних вод; у використанні земель водного фонду не за призначенням; у неповідомленні (приховуванні) відомостей про аварійні ситуації на водних об'єктах; у відмові від надання (приховування) проектної документації та висновків щодо якості проектів підприємств, споруд та інших об'єктів, що можуть впливати на стан вод, а також актів і висновків комісій, які приймали об'єкт в експлуатацію; у порушенні правил охорони внутрішніх морських вод та територіального моря від забруднення та засмічення [7]. Також слід відзначити, що адміністративна відповідальність за порушення правил, норм і стандартів у сфері охорони водних відносин передбачена у складах різних груп правопорушень, що відрізняються від об'єкта посягання та свідчить про відсутність системності правового регулювання. Таким чином слід погодитись з висновком окремих дослідників, що «правове регулювання питань притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони вод та відтворення водних ресурсів можна оцінити як незадовільне, підтвердженням чого є значна кількість колізій, прогалин у законодавстві та проблем, що мають місце у правозастосовній практиці» [8, с. 234].

Окремо слід звернути увагу на невідповідність санкцій, які застосовуються за порушення у сфері використання водних ресурсів ступені суспільної шкідливості даного діяння. Так, наприклад санкція за вчинення одного із досить поширених та значних за ступеню суспільної шкідливості наближеним до рівня суспільної небезпеки правопорушень у сфері використання водних ресурсів – забруднення і засмічення вод, порушення водохоронного режиму на водозборах, яке спричиняє їх забруднення, водну ерозію ґрунтів та інші шкідливі явища (ч. 1 ст. 59 КУпАП), складає накладення штрафу на громадян у розмірі від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; а за введення в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без споруд і пристроїв, що запобігають забрудненню і засміченню вод або їх шкідливому діянню, передбачено застосування штрафу на посадових осіб від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Такі санкції є нікчемними з урахуванням шкоди яка завдається або може бути завдана водним ресурсам а відповідно потребують суттєвого збільшення принаймні в 7–10 разів.

Суттєвою проблемою застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення у сфері використання водних ресурсів є відсутність реальної відповідальності юридичних осіб, основним суб'єктом відповідальності за вчинення такого виду правопорушень виступає посадова особа до якої застосовуються незначні штрафні санкції, які власнику підприємства краще заплатити через посадову особу, відповідальну за дотримання правил безпеки виробництва чи іншої уповноваженої особи ніж сплачувати значні штрафні (як правило компенсаційні штрафи за завдання шкоди навколишньому середовищу). Зокрема, наприклад, за забруднення і засмічення територіальних і внутрішніх морських вод внаслідок скидів із суден, здійснених без дозволу спеціально уповноважених на те державних органів або з порушенням встановлених правил (ч. 1 ст. 59-1 КУпАП) передбачено застосування штрафу на посадових осіб від тридцяти п'яти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (тобто до 1190 грн.), а реально заподіяна шкода від такого виду діяльності може сягати сотні тисяч або мільйонів гривень. І така ситуація є трагічною за реального захисту навколишнього середовища та водних ресурсів і потребує нагального швидкого вирішення та урегулювання.

Причиною досить низького рівня адміністративної караності за вчинення правопорушень у сфері використання водних ресурсів також є нечітка упорядкованість адміністративно-деліктної юрисдикції суб'єктів владних повноважень, які уповноважені здійснювати провадження у справах про такі адміністративні правопорушення а також обмеженість їх повноважень. Зокрема, відповідно до ст. 255 КУпАП повноваження щодо оформлення матеріалів справ про порушення права державної власності на води, що полягає у самовільному захопленні водних об'єктів або самовільному водокористуванні, переуступки права водокористування, а також укладенні інших угод, які в прямій чи прихованій формі порушують право державної власності на води (с. 48 КУпАП) покладено на громадського інспектора з охорони довкілля, а повноваження його в цій сфері не підкріплені відповідними підзаконними актами, що перетворює його повноваження в нікчемні, а тому такі повноваження мають бути передані державному інспектору Державного агентства водних ресурсів України.

Висновки. Здійснивши аналіз особливостей адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання водних ресурсів ми прийшли до наступних висновків: заходи адміністративної відповідальності є оперативним та ефективним засобом реагування на порушників водного законодавства; застосуванням даних

заходів здійснюється переважно в адміністративному порядку та меншою мірою у судовому; порядок притягнення осіб за вчинення більшості з таких правопорушень не передбачає вивчення та аналіз збитків завданих навколишньому середовищу, достатнім є лише факт вчинення незначного правопорушення; відповідальність за їх вчинення поширюється виключно на фізичних та посадових осіб; незначними та неефективними є санкції за вчинення окремих категорій даних правопорушень. З метою удосконалення правових та процесуальних засад застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання водних ресурсів доцільним є: розширення складів правопорушень у сфері використання водних ресурсів в КУпАП з урахуванням тих правопорушень, які визначені Водним кодексом України; приведення у відповідність санкцій, які застосовуються за порушення у сфері використання водних ресурсів в залежності до ступеня суспільної шкідливості даного діяння, в більшості випадків шляхом їх збільшення в 7–10 разів; запровадження посиленої відповідальності юридичних осіб за вчинення окремих правопорушень, відходячи від мінімізації санкцій за рахунок притягнення до відповідальності посадових осіб; перегляду адміністративно-деліктної юрисдикції органів, які уповноважені здійснювати провадження по даній категорій справ про адміністративні правопорушення з передачею таких функцій компетентним суб'єктам владних повноважень.

Література

1. Публічний звіт про результати діяльності Держводагентства у 2022 році. https://www.davr.gov.ua/fls18/Zvit_2022.pdf
2. Миронюк Р.В. Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного процесу: теорія і практика реалізації : [монографія] / Р.В. Миронюк. – Дніпропетровськ : ДДУВС ; Ліра ЛТД, 2014. 396 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року №8073-X. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. №51. Ст. 1122.
4. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25 червня 1991 року. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
5. Про аквакультуру: Закон України від 18 вересня 2012 року. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 43. Ст. 616.
6. Про екологічний аудит: Закон України від 24 червня 2004 року. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 45. Ст. 500.
7. Водний кодекс України : прийнятий 6 черв. 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
8. Буцьких Д.О. Адміністративна відповідальність у галузі охорони та відтворення водних ресурсів: правова природа та шляхи підвищення ефективності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 231–234.