УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/ln.2023.19.39

Т. О. Коломоєць
д.ю.н., професор,
Член-кореспондент НАПрН України,
Заслужений юрист України,
декан юридичного факультету
Запорізький національний університет

Д. С. Кремова
PhD, викладач кафедри
конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

ВОДНІ РЕСУРСИ ЯК ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ЧИ КОРЕКТНИМ Є ВИКОРИСТАННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ?

Вступ. Актуальність теми. Перегляд правих засад деліктного регулювання відносин, безпосередньо пов'язаних із використанням всього розмаїття природних ресурсів, серед яких своє місце посідають і водні ресурси, зумовлює потребу зосередження уваги вчених-юристів на проблематиці «якості» таких засад задля ефективності правозастосування у відповідній сфері відносин. З огляду на роль і важливість адміністративно-деліктного регулювання у всьому деліктному напрямку сучасної вітчизняної нормотворчості, актуалізації дискусій стосовно «коректного» суб'єкта адміністративних проступків, пов'язаних із використанням природних і зокрема водних ресурсів, формування релевантних за ресурсністю заходів реагування з боку держави на вчинення адміністративних правопорушень, вдосконалення процедурних засад відповідного різновиду відповідальності, важливості набуває питання «чистоти» «базового» понятійного апарату при формулюванні відповідних нормативних приписів як «стрижневого елементу» для всього масиву адміністративно-деліктних правових положень. Формування зазначеного понятійного ряду здійснюється в умовах поєднання зусиль представників різних (принаймні декількох) наукових галузевих фахових напрямків, що, з урахуванням специфіки пріоритетності й результативності останніх, вимагає, з одного боку, врахування напрацювань кожного напрямку, водночас, з іншого боку, усунення «штучного міксування» з огляду на галузеву належність нормативно-правових актів, які закріплюють зазначені положення. Саме з огляду на «новаційні» тенденції розвитку вітчизняної правової науки в цілому й окремих її галузей, а також спрямованість на досягнення загального результату сучасної вітчизняної деліктної нормотворчості, і зокрема адміністративно-деліктної нормотворчості, в аспекті «базових» векторів вітчизняної нормотворчості в цілому, важливо, поєднуючи наявні доктринальні результати, запропонувати такий «базовий» понятійний апарат для новітнього адміністративно-деліктного акту (або ж пропозицій для чинного), який би не тільки «підвищив якість» вітчизняних деліктних положень, усунув передумови для різноваріативості їх тлумачення та правозастосування, а й забезпечив їх відповідності європейським аналогам. Чи доцільним є використання визначень, запро-

понованих вченими-представниками науки природоресурсного права, для формування адміністративно-деліктних положень? Чи все ж таки має бути «галузева» «доктринальна галузева чистота» при формуванні наукового базису для сучасної вітчизняної нормотворчості в адміністративно-деліктній сфері? **Метою роботи** є визначення «якості» «базового» понятійного апарату адміністративно-деліктних приписів в сфері використання водних ресурсів у контексті обґрунтування доцільності перегляду засад адміністративної відповідальності у сфері використання природних ресурсів в умовах сучасних правотворчих процесів. **Об'єкт роботи** формують суспільні відносини, які виникають в адміністративно-деліктній сфері й безпосередньо пов'язані із використанням водних ресурсів. **Предметом роботи** є понятійний апарат адміністративно-деліктного законодавства у сфері використання природних ресурсів. **Методологічну основу роботи** формують як загальнонаукові методи дослідження, так і спеціальні (порівняльний аналіз, логічний, спеціально-юридичний, експертних оцінок, прогнозування тощо). **Ступінь дослідження питання**. Проблематика водних ресурсів взагалі привернула увагу представників різних наук (наприклад, організаційно-економічний механізм управління безпекою водних ресурсів України, в роботах О. Добрянського), й безперечно різних галузевих напрямків правової науки, із домінуванням, що є цілком логічним, уваги з боку вчених-представників науки екологічного права, природоресурсного права (наприклад, роботи С. Міненко стосовно проблематики правового регулювання охорони та використання земель водного фонду України, роботи В. Джуган з проблематики правового регулювання використання та охорони вод в Україні, роботи Н. Локтєвої – питань правового регулювання комплексного використання водних ресурсів Дніпровського басейну, роботи В. Костицького, А. Гетьмана, О. Вівчаренко, В. Носіка, П. Кулінича тощо), а також вчених-адміністративістів з питань публічного адміністрування у сфері водних ресурсів та адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів, з акцентом на різний ступінь спеціалізації досліджень (наприклад, роботи О. Світличного, В. Курила, О. Піддубного, О. Ярої, Л. Гбур, Ю. Легези, Т. Губанової, Т. Аверочкіної тощо). Водночас, не зважаючи на наявність значної кількості наукових робіт, в той же час питання понятійного апарату, і зокрема його «якості», для формування наукового базису для нормотворчої діяльності в деліктній сфері відносин, пов'язаних із водними ресурсами, немає, що й актуалізує поглиблену увагу до цього проблемного питання.

Основний зміст. І. Суміжний понятійний апарат й алгоритм формування «базового» тематичного понятійного ряду для адміністративно-деліктного законодавства в сфері водних ресурсів. Одразу ж варто розпочати з того, що «базовий» адміністративно-деліктний законодавчий акт закріплює декілька статей, які передбачають адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері використання та охорони водних ресурсів (ст. 59 «Порушення правил охорони водних ресурсів», ст. 59[1] «Порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення», ст. 60 «Порушення правил водокористування», ст. 61 «Пошкодження гідротехнічних споруд і пристроїв, порушення встановлених режимів роботи штучних водних об'єктів і водогосподарських систем», ст. 62 «Невиконання обов'язків по реєстрації в суднових документах операцій з шкідливими речовинами і сумішами» у главі 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини»), що дозволяє вести мову про використання законодавцем одночасно значної кількості понять для формулювання приписів, серед яких: водні ресурси, територіальні і внутрішні морські води, водокористування, штучні

водні об'єкти, водогосподарські системи тощо. При цьому у главі 7 вказівка на водні ресурси відсутня й фактично «поглинається» природними ресурсами з огляду на об'єкти адміністративно-правової охорони, сконцентровані у відповідному елементі кодифікованого адміністративно-деліктного акту, й щодо посилання на які законодавець визначився із своєю позицією стосовно караних проступків й можливих заходів реагування у разі їх вчинення.

Аналіз змісту вищезазначених правових приписів дозволяє стверджувати, що достатньо змістовним, кількісно значним є понятійний апарат, який законодавець використовує при їх формулюванні, - від «водних ресурсів», й аж до «штучних водних об'єктів». З огляду на відсутність офіційних визначень всіх вищезазначених понять у КпАП України, логічним є використання для з'ясування їх визначень, запропонованих в інших нормативно-правових актах й доктринальних положень, й їх переважна більшість характеризується іншою галузевою фаховою належністю. Якщо адміністративне правопорушення у сфері використання й охорони природних ресурсів закріплене у КпАП України й детально проаналізоване у роботах вчених-адміністративістів, тоді як визначення самих видів водних ресурсів запропоноване вже представниками іншого галузевого фахового напрямку, а нормативне визначення закріплене у акті водного законодавства. «Мікс» різногалузевих доктринальних та нормативних положень дозволяє врегулювати відносини, пов'язані із використанням ресурсу адміністративної відповідальності як виду юридичної відповідальності для охорони предмету регулювання іншої галузі. Має місце «деліктне обслуговування» відносин, пов'язаних із використанням водних ресурсів. Останні в адміністративно-деліктному аспекті розглядаються як предмет можливого протиправного посягання (і на це варто звернути увагу, бо саме предмет, а не об'єкт посягання). З огляду на потребу з'ясування предмету посягання як складової частини одного із елементів складу адміністративного проступку, правильної кваліфікації відповідних протиправних діянь, а отже й релевантного реагування на вчинення таких проступків, важливо все ж таки визначитися, яке питання дозволяє охопити предмет посягання й є «якісним» для забезпечення ефективної охорони відповідних різновидів природних ресурсів.

Можна зазначити, що як у законодавстві (про це вже зазначалося), так і у наукових роботах спостерігається тенденція до використання різних понять для позначення предмету регулювання в цілому й охорони зокрема. Так, наприклад, О. Міненко, аналізуючи питання охорони земель водного фонду, використовує поняття вода для позначення «земель, які безпосередньо покриті водою», або ж «водопокриті землі» та «водойми» в аспекті земель, які є прилеглими до водойм [1, с. 6]. У подальшому вона ж доповнює свої положення з акцентом на «водні» об'єкти, з якими пов'язані смуги відведення гідротехнічних та інших споруд, а також земельні ділянки, які прилягають до водних об'єктів й призначені для обслуговування та експлуатації водогосподарських споруд [1, С. 7]. Отже, починаючи із узагальненого поняття «вода» й аж до розмаїття «водних об'єктів», «водогосподарських споруд», хоча й без акценту уваги на «водні ресурси». Аналіз її роботи дозволяє стверджувати, що автор припускає існування й інших видів земель, зайнятих водними об'єктами, й детально зупиняється на них, тим самим виокремлюючи поняття «водні об'єкти» [1, С. 11]. Водні ресурси виокремлює й Л. Гбур, зупиняючись саме на деліктному регулюванні відповідних відносин, стверджуючи, що водні ресурси перебувають під «особливою охороною держави» [2, С. 6] й відповідні адміністративні правопорушення, які посягають на сферу використання водних ресурсів, пропонує називати «адміністративними водними правопорушеннями» [2, С. 6], а водні ресурси розглядати в якості безпосереднього предмету посягання [2, С. 11]. «Водно-ресурсну сферу» пропонує виділяти як сфери управління з боку держави у своїх

роботах О. Добрянських [3, С. 6] й уточнює у подальших своїх положеннях, що таке поняття дозволяє виділити унікальну сферу діяльності держави щодо конкретного виду природних ресурсів [3, С. 6]. Навряд чи вдалим можна вважати запропонований доробок, оскільки в адміністративно-деліктному аспекті визначення «водної сфери» буде викликати чимало запитань й особливо щодо з'ясування розуміння складового елементу «сфера». «Водні ресурси» пропонує виокремлювати й Н. Локтєва в аспекті унормування відносин та охороною відповідного виду природних ресурсів [4, С. 3], хоча й пропонує їх визначення знову ж таки із використанням словосполучення «водні ресурси» [4, С. 7], що є порушення стандартів формулювання будь-яких понять. Більше того, поряд із використанням «водні ресурси» у визначенні автор використовує одночасно й словосполучення «водні об'єкти», «водогосподарський баланс», «охорона вод» [4, С. 7], тим самим «нагромаджуючи» конструкцію самого визначення й усуваючи ознаку його абсолютної визначеності. Т. Аверочкіна також пропонує понятійний апарат, досліджуючи адміністративну юрисдикцію України в прибережних водах, й зосереджується на «водному просторі», «внутрішніх водах», «водній поверхні портів», «акваторії морського порту» тощо [5, С. 16-17]. Певну зацікавленість в аспекті формування понятійного апарату, співвідношення суміжних понять викликає робота В. Джуган і її положення, присвячені «водним відносинам» як «врегульованим відносинам з приводу використання та охорони вод (водних об'єктів)», «водного об'єкту», до унікальних ознак видів якого пропонується віднести «… відсутність сталої вартості, відсутність постійних меж, рівня та обсягу» [6, С. 3] «водних ресурсів», які пропонується розглядати як «обсяги поверхневих, підземних і морських вод, які використовуються або ж можуть бути використані у перспективі» [6, С. 3] тощо.

Якщо представники науки природоресурсного права демонструють «кількісно завеликі» доробки щодо формування понятійного тематичного ряду, вчені-адміністративісти все ж таки є більш «стриманими» у цьому напрямку досліджень, хоча й відзначають актуальність проблематики визначення предмету адміністративно-деліктного регулювання. З огляду на це, можна запропонувати понятійний апарат саме для зазначеної сфери адміністративно-деліктної нормотворчості й обґрунтувати доцільність «якісного» понятійного ряду на ефективної адміністративно-правової охорони відповідної сфери суспільних відносин. Понятійний апарат для адміністративно-деліктної охорони відповідних суспільних відносин може мати вигляд – «вода» – «водні об'єкти» – «водні ресурси», що дозволяє посилити спеціалізацію унормування й охопити безпосередню ту складову природних ресурсів, щодо яких можливі протиправні посягання, й водночас відмежувавши від суміжних сфер суспільних відносин, які також пов'язані із використанням й інших різновидів природних ресурсів.

ІІ. «Водні ресурси» як предмет адміністративно-деліктної охорони. З огляду на узагальнене розуміння «води», яка інколи синонімізується із поняттям «водні об'єкти» (наприклад, роботи В. Джуган – «води (водні об'єкти або їх частини)» [6, С. 6]), однак таке ототожнення є помилковим з огляду на наявність унікальних ознак у різних видів водних об'єктів (наприклад, роботи В. Джуган [6, С. 3]), що підтверджує концентрацію уваги законодавця на різних видах видних об'єктів, їх розмежування для впровадження різних режимів використання, а отже й потребу розмежування понять «вода» і «водні об'єкти» як за їх змістом, так і за моделлю унормування їх використання та охорони. І це підтверджують представники науки природоохоронного права, зазначаючи, що «категорія водного об'єкта виходить з більш загального поняття природного об'єкта і, враховуючи специфіку водної сфери, свідчить про те, що до ознак їх належать: природнє походження, виконання життєзабезпечувальних функцій, відсутність постійних меж, рівня, обсягу; зв'язок із довкіллям, відсутність сталої вартості» [6, С. 13].

Водночас водні ресурси варто розглядати як невід'ємну складову частину водного об'єкту, як «обсяги відповідних вод, які використовуються або можуть використовуватися» [6, С. 7]. Якщо розгляд водних об'єктів здійснюється у їх «прив'язці» до природних ресурсів, до навколишнього середовища, тоді як для з'ясування предмету адміністративно-деліктної правоохорони важливим є «зв'язок» водних запасів, води із певною місцевістю, звідси й поверхневими, підземними та морськими водами; «зв'язок» із обсягами зазначених вод. Як наслідок запропоноване поняття для позначення адміністративно-деліктної охорони є складним, таким, що охоплює всі частини: «водні», що дозволяє простежити «зв'язок» із водою, із конкретними видами водних об'єктів (з огляду на їх ознаки), а також «ресурси», з огляду на їх обсяги, які можуть бути використані з цих об'єктів. Тобто, предмет адміністративно-деліктної охорони дозволяє уточнити позицію законодавця стосовно того, що охорона зорієнтована не просто на «воду» і «об'єкт води» в цілому, а й обсяги такого об'єкту, із акцентом уваги на три окремі різновиди таких обсягів – поверхневих вод, підземних вод і морських. Унікальність кожного із різновидів враховується й фіксується у різних положеннях КпАП України. З огляду на те, яким може бути обсяг використаного кожного із різновидів види у формі того чи іншого водного об'єкта. «Якість» формулювання будь-якого поняття залежить від зрозумілості, визначеності, простоти формулювання, що усуває підстави для різноваріативності тлумачення її застосування. Вказівка на різновид зовнішньоіснуючого об'єкту води й на його обсяги дозволяє з'ясувати можливі протиправні діяння, пов'язані із використанням цього елементу природного ресурсу, а отже дозволяє вести мову про «якісноформоване» розуміння й формулювання предмету адміністративно-деліктної охорони, яке варто розглядати як складову наукового базису сучасної вітчизняної адміністративно-деліктної нормотворчості у зазначеній сфері відносин.

Висновки. Не зважаючи на використання у законодавстві різноманітних понять для позначення предметів правової охорони, пов'язаних із використанням різновидів природних ресурсів в цілому, й води зокрема. З огляду на особливість сфери відносин, пов'язаних із використанням води, й поєднанням ресурсу різних галузей права для врегулювання цих відносин в комплексі, адміністративно-деліктне регулювання зосереджене на забезпеченні охорони відповідних відносин із використанням «базових» правових приписів іншої галузевої належності, в т.ч. й класифікації протиправних діянь, предмету їх посягання. Для з'ясування останнього доцільно використовувати поняття «водні ресурси», із відмежуванням його від суміжних правових понять у тематичному понятійному ряду («вода – водні об'єкти – водні ресурси»), із розглядом в якості таких обсягів підземних, поверхневих та морських вод, тим самим усунувши помилкове їх ототожнення із окремими видами водних об'єктів, водною сферою, водними конструкціями тощо.

Анотація

Перегляд правих засад деліктного регулювання відносин, безпосередньо пов'язаних із використанням всього розмаїття природних ресурсів, серед яких своє місце посідають і водні ресурси, зумовлює потребу зосередження уваги вчених-юристів на проблематиці «якості» таких засад задля ефективності правозастосування у відповідній сфері відносин. З огляду на роль і важливість адміністративно-деліктного регулювання у всьому деліктному напрямку сучасної вітчизняної нормотворчості, актуалізації дискусій стосовно «коректного» суб'єкта адміністративних проступків, пов'язаних із використанням природних і зокрема водних ресурсів, формування релевантних за ресурсністю заходів реагування з боку держави на вчинення адміністративних правопорушень, вдосконалення процедурних засад від-

повідного різновиду відповідальності, важливості набуває питання «чистоти» «базового» понятійного апарату при формулюванні відповідних нормативних приписів як «стрижневого елементу» для всього масиву адміністративно-деліктних правових положень. Формування зазначеного понятійного ряду здійснюється в умовах поєднання зусиль представників різних (принаймні декількох) наукових галузевих фахових напрямків, що, з урахуванням специфіки пріоритетності й результативності останніх, вимагає, з одного боку, врахування напрацювань кожного напрямку, водночас, з іншого боку, усунення «штучного міксування» з огляду на галузеву належність нормативно-правових актів, які закріплюють зазначені положення. Не зважаючи на використання у законодавстві різноманітних понять для позначення предметів правової охорони, пов'язаних із використанням різновидів природних ресурсів в цілому, й води зокрема. З огляду на особливість сфери відносин, пов'язаних із використанням води, й поєднанням ресурсу різних галузей права для врегулювання цих відносин в комплексі, адміністративно-деліктне регулювання зосереджене на забезпеченні охорони відповідних відносин із використанням «базових» правових приписів іншої галузевої належності, в т.ч. й класифікації протиправних діянь, предмету їх посягання. Для з'ясування останнього доцільно використовувати поняття «водні ресурси», із відмежуванням його від суміжних правових понять у тематичному понятійному ряду («вода – водні об'єкти – водні ресурси»), із розглядом в якості таких обсягів підземних, поверхневих та морських вод, тим самим усунувши помилкове їх ототожнення із окремими видами водних об'єктів, водною сферою, водними конструкціями тощо.

Ключові слова: водні ресурси, адміністративно-правова охорона, водні об'єкти, адміністративне правопорушення, вода, предмет посягання.

Kolomoiets T. O., Kremova D. S. Water resources as a subject of administrative and tort regulation: is the use of the conceptual series correct?

Revision of legal principles of tort regulation of relations directly related to the use of a variety of natural resources, among which water resources occupy a place, determines the need to focus the attention of legal scholars on the problem of «quality» of such principles for the effectiveness of law enforcement in the relevant area of relations. Given the role and importance of administrative and tort regulation in the whole tort direction of modern domestic rulemaking, actualization of discussions on the «correct» subject of administrative offenses related to the use of natural and water resources, formation of resource-relevant measures of response from the state to administrative offenses, improvement of procedural basis of the relevant varieties of responsibility, the issue of «purity» of «basic Formation of this conceptual range is carried out in the context of a combination of efforts of representatives of different (at least several) scientific sectoral professional directions, which, taking into account the specifics of priority and performance of the latter, requires, on the one hand, taking into account the achievements of each direction, on the other hand, elimination of «artificial mixing» due to the sectorial affiliation of normative-legal acts that enshrine the specified provisions. Despite the use of different concepts in the legislation to designate the objects of legal protection related to the use of varieties of natural resources in general and water in particular. Given the peculiarity of the sphere of relations associated with the use of water and combination of the resource of various branches of law to regulate these relations in a complex, administrative and tort regulation is focused on ensuring the protection of relevant relations with the use of «basic» legal prescriptions of other branch affiliation, including classification of illegal deeds, the subject of their infringement. To clarify the latter, it is advisable to use the concept of «water resources», distinguishing it from related legal concepts in the thematic conceptual series («water - water objects - water resources»), with

consideration of underground, surface and sea waters as such volumes, thereby eliminating their erroneous identification with certain types of water objects, water sphere, water structures, etc.

Key words: water resources, administrative and legal protection, water bodies, administrative offense, water, object of encroachment.

Список використаних джерел:

1. Міненко С.М. Правове регулювання охорони та використання земель водного фонду України: автореф. дис….к.ю.н.: 12.00.06. Київ, 2016, 18 с.
2. Гбур Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері використання та охорони водних ресурсів України: автореф. дис….к.ю.н.: 12.00.07. Київ, 2020, 17 с.
3. Добрянський О.І. Організаційно-економічний механізм управління безпекою водних ресурсів України: автореф. дис….к.ю.н.: 08.00.03. Львів, 2015, 20 с.
4. Локтєва Н.В. Правове регулювання комплексного викоритсання водних ресурсів Дніпровського басейну: автореф. дис… 12.00.06. Київ, 2016, 19 с.
5. Аверочкіна Т.В. Адміністративна юрисдикція України в прибережних водах: автореф. дис….д.ю.н.: 12.00.07. Одеса, 2018, 35 с.
6. Джуган В.О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні: автореф. дис… .к.ю.н.: 12.00.06. Київ, 2009, 20 с.