

**Т. О. Коломоєць**

доктор юридичних наук, 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

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ВОДНИХ РЕСУРСІВ В АСПЕКТІ ОНОВЛЕННЯ ПОГЛЯДУ НА СИСТЕМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

*В аспекті докорінного перегляду положень адміністративно-правової науки задля формування досконалого за змістом фундаменту для вітчизняної правотворчої діяльності, зорієнтованої на оновлення чинного національного законодавства, в т.ч. із впровадженням міжнародно-правових та європейських правових стандартів, й своєчасне реагування на виклики воєнного часу та повоєнної відбудови України, чільне місце у полі зору вчених-адміністративістів посідає питання системи адміністративного права й насамперед тієї частини, яка охоплює положення, які визначають особливості адміністративно-правового регулювання в окремих сферах суспільних відносин тобто т. зв. Особливого адміністративного права (аналога з іншою назвою). Саме ця частина системи адміністративного права викликає найбільші дискусії у середовищі вчених-адміністративістів та представників інших галузей правової науки з огляду на особливості предмету і сфери правового регулювання, завдяки чому одна й та ж сукупність суспільних відносин може привертати фаховий погляд представників різних галузевих правових наукових напрямків й актуалізувати дискусію щодо галузевої належності тих норм права, які регулюють відповідні відносини. А це, у свою чергу, й впливати на розуміння системи адміністративного права й оновлення чинного законодавства, із урахуванням відповідних викликів наукових досліджень. В аспекті нового доктринального погляду на систему адміністративного права, варто підтримати доцільність виокремлення, поряд із Загальним адміністративним правом, й Особливого адміністративного права, у структурі якого, зберігаючи «домінуючу» тенденцію до поділу її на елементи із назвою «право», виділяти право охорони навколишнього природного середовища й його структурного елементу, який би охоплював положення адміністративно-правового регулювання відносин, пов'язаних із водними ресурсами (з особливостями всього інструментарію публічного адміністрування). Публічно-правова природа відносин, обов'язкова участь суб'єкта публічної адміністрації й використання всього інструментарію публічного адміністрування із можливостями розмаїття методів адміністративно-правового регулювання у зазначеній сфері відносин підтверджують приналежність останніх до предмету адміністративного права й водночас обумовлюють унікальність їх адміністративно-правового регулювання, а отже й доцільність умовного виокремлення, поряд із іншими сферами суспільних відносин, що має враховуватися при формуванні галузевого наукового базису для новітньої вітчизняної галузевої нормотворчості у сфері відносин, пов'язаних із водними ресурсами в цілому, усуваючи тим самим передумови для термінологічної плутанини, використання приватно-правових інститутів, «шаблонний» підхід до унормування засад використання особливих природних ресурсів.*

*Ключові слова: охорона водних ресурсів, адміністративне право, адміністративно-правове регулювання, система адміністративного права, публічне адміністрування, особливе адміністративне право.*

### ***T. O. Kolomoiets, D. S. Kremova. Administrative and legal protection of water resources in the aspect of the updated view of the system of administrative law of Ukraine***

*In the aspect of radical revision of the provisions of administrative and legal science to form a perfect in content basis for domestic law-making activity, focused on updating the current national legislation, including with the introduction of international and European legal standards, and timely response to the challenges of wartime and post-war reconstruction of Ukraine, the leading place in the field of view of scientists-administrators is the issue of administrative law system and first of all that part of the system of administrative law that is the most controversial in the world. Exactly this part of the system of administrative law causes the greatest debate among scientists-administrators and representatives of other branches of legal science, taking into account the specifics of the subject and scope of legal regulation, due to which the same totality of social relations may attract the professional perspective of representatives of various branch legal scientific directions, actualize the debate on the branch affiliation of those norms of law that regulate the relevant relations. And this, in turn, affects the understanding of the system of administrative law and updating the current legislation, taking into account the relevant challenges of scientific research. In the aspect of a new doctrinal view of the system of administrative law should be supported the expediency of singling out, along with the General administrative law, the Special administrative law, in the structure of which, while maintaining the*

*"dominant" tendency to divide it into elements with the name "right", distinguish the right of environmental protection and its structural element, covering provisions of administrative and legal regulation of relations related to water resources (with the features of all instruments of public administration). Public-law nature of relations, compulsory participation of a subject of public administration and use of the entire toolkit of public administration with the possibilities of diversity of methods of administrative and legal regulation in this area of relations confirm the belonging of the latter to the subject of administrative law and at the same time cause the uniqueness of their administrative and legal regulation, and therefore the advisability of conditional allocation, along with other spheres of public relations, which should take into account*

*Key words: protection of water resources, administrative law, administrative law regulation, administrative law system, public administration, special administrative law.*

**Вступ. Актуальність теми.** В аспекті докорінного перегляду положень адміністративно-правової науки задля формування досконалого за змістом фундаменту для вітчизняної правотворчої діяльності, зорієнтованої на оновлення чинного національного законодавства, в т.ч. із впровадженням міжнародно-правових та європейських правових стандартів, й своєчасне реагування на виклики воєнного часу та повоєнної відбудови України, чільне місце у полі зору вчених-адміністративістів посідає питання системи адміністративного права й насамперед тієї частини, яка охоплює положення, які визначають особливості адміністративно-правового регулювання в окремих сферах суспільних відносин тобто т. зв. Особливого адміністративного права (аналога з іншою назвою). Саме ця частина системи адміністративного права викликає найбільші дискусії у середовищі вчених-адміністративістів та представників інших галузей правової науки з огляду на особливості предмету і сфери правового регулювання, завдяки чому одна й та ж сукупність суспільних відносин може привертати фаховий погляд представників різних галузевих правових наукових напрямків й актуалізувати дискусію щодо галузевої належності тих норм права, які регулюють відповідні відносини. А це, у свою чергу, й впливати на розуміння системи адміністративного права й оновлення чинного законодавства, із урахуванням відповідних викликів наукових досліджень. У цьому дискусійному спектрі суспільних відносин, для врегулювання яких, з акцентом на виклики реального часу, потрібно враховувати ресурс того чи іншого галузевого правового інструментарію, що вплине й на свою архітектуру систем останніх, увагу привертають відносини охорони водних ресурсів, щодо яких надмірним є сплеск уваги як представників науки адміністративного права, так і інших галузевих правових наук. З огляду на окреслення значної кількості пріоритетних програм, які передбачається реалізувати як складові Плану повоєнної розбудови України, Пріоритетних дій Уряду України на 2023 рік, стосовно охорони водних ресурсів, важливим є при формуванні наукового підґрунтя для правотворчості та правозастосування визначення галузевої приналежності відповідних суспільних відносин й виокремлення серед них таких, що формують предмет адміністративно-правового регулювання. Все це й актуалізує зазначену проблематику для наукових досліджень та для нормотворчості й зумовлює формулювання **мети**, яка полягає у з'ясуванні в аспекті оновленого доктринального погляду на систему адміністративного права місця і ролі тієї її складової, яка безпосередньо пов'язана із охороною водних ресурсів, задля забезпечення максимально ефективного використання всього галузевого інструментарію для врегулювання відповідних відносин й розмежування із суміжними правовідносинами, усуваючи тим самим помилкове використання унікальності галузевого правового регулювання для «зовнішніх» відносин. **Предмет** формує адміністративно-правова охорона водних ресурсів саме в аспекті оновленого доктринального погляду на систему адміністративного права України. **Об'єкт роботи** формують суспільні відносини охорони водних ресурсів в аспекті їх адміністративно-правового регулювання. **Методологічне підґрунтя** роботи формують як загальнонаукові, так і спеціальні методи досліджень, що дозволяє проаналізувати зазначене правове явище комплексно, у динаміці, а також виокремити проблемні питання й запропонувати їх можливі варіанти вирішення (серед таких методів: порівняльно-правовий, експертних досліджень, моделювання, спеціально-юридичний, прогнозування тощо). **Дослідження проблематики у правовій науці.** Питання адміністративно-правової охорони привертало увагу вчених-юристів, в т.ч. в аспекті контролю, адміністративної відповідальності (наприклад, роботи Л. Гбур, Т.Аверочкиної, Ю. Легези, Ю. Волкової, В. Курила, О. Піддубного, О. Світличного тощо), як і в аспекті правового регулювання зазначених відносин в цілому (наприклад, роботи О. Ярої, О. Стукаленко та ін.). Питому увагу вчених-адміністративістів привертають й питання системи адміністративного права (наприклад, роботи Р. Мельника, В. Колпакова, В. Бевзенка, В. Гарашука та ін.), в т.ч. й із акцентом на новаційне її розуміння (наприклад, роботи Р. Мельника). Більше того, проблематика водних ресурсів в аспекті правового регулювання зумовлює появу наукових робіт, із розглядом їх як складової предмету регулювання різних галузей, а отже й модифікації систем галузевих елементів (наприклад, роботи Я. Лазура, Т. Карабін та ін.). Водночас робіт, в яких би питання правового регулювання охорони водних ресурсів розглядалися в аспекті оновленого погляду на систему адміністративного права, немає, що знову ж таки актуалізує потребу їх аналізу.

**Основний зміст. I. Система адміністративного права України: аналіз основних підходів щодо її розгляду.** Одразу ж варто зазначити, що проблематика системи адміністративного права завжди була і залишається одним із важливих питань з огляду на розуміння сучасного призначення відповідної галузі права. Традиційно, система адміністративного права розглядається як «внутрішня структура адміністративного

права» [1, С. 126], як «сукупність елементів, які у сукупності утворюють галузь» [2, С. 17], як «внутрішнє «розкладання» адміністративного права на елементи» [3, С. 71]. Тобто, не зважаючи на розмаїття наявних формулювань для позначення системи адміністративного права, єдиним є розуміння того, що система – це внутрішня структура галузі, це фактично те, із чого вона складається. Водночас, не зважаючи на єдність поглядів вчених-адміністративістів стосовно розуміння системи галузі в цілому, різними є як ті елементи, які виділяються вченими-представниками різних галузевих, в т.ч. й внутрішньогалузевих, наукових напрямків, так і їх назв. Так, зокрема, традиційним, таким, що сприйнятий ще з сер. ХХ століття, є підхід поділу системи адміністративного права на декілька частин – Загальна частина та Особлива частина. Саме такі положення можна зустріти у більшості наявних галузевих робіт, які вийшли друком не тільки у ХХ столітті, а й у першій декаді ХХІ століття. Так, зокрема, С. Стеценко виокремлює Загальну частину (загальні засади управління, правовий статус суб'єктів адміністративного права, форми і методи управління тощо) й Особливу частину (управління економікою, соціально-культурною сферою, адміністративно-політичною, міжгалузевою) [4, С.33]. В. Колпаков, О. Кузьменко також виділяють елементи, при цьому вони називають «структуру адміністративного права», розглядаючи фактично його систему, а серед таких частин виділяють не тільки Загальну і Особливу, а й Спеціальну [5, С. 39]. Водночас, у подальшому спостерігається певна трансформація наукових поглядів на розуміння системи адміністративного права й виокремлення вже не тільки частин як достатньо великих, умовно сформованих, складових елементів, а й різних за обсягом складових, серед яких підгалузі, інститути (із їх поділом на різні види), норми. Так, наприклад, автори Академічного курсу з адміністративного права за загальною редакцією В. Авер'янова виділяють підгалузі, інститути, норми [1, С. 128-130]. Такий варіант поділу пропонується й в іншому Академічному курсі з адміністративного права України [2, С. 18].

Новаційний погляд на систему адміністративного права сформувався на початку 20-х років ХХІ століття й фактично ознаменував виокремлення у ній декількох складових під назвою – Загальне адміністративне право і Особливе адміністративне право. Так, наприклад, Р. Мельник у монографії «Система адміністративного права» виокремлює саме такі складові системи адміністративного права, пропонує їх аналіз, із внутрішнім поділом їх на підгалузі, інститути, норми. Таку ж позицію, щоправда, із авторською специфікою внутрішнього поділу, демонструють й інші представники науки адміністративного права. Так, наприклад, із поділом Загального права на джерела, суб'єкти публічного адміністрування, інструменти публічного адміністрування, публічне майно [3, С. 72], а Особливого на – службове право, муніципальне право, адміністративно-будівельне право, адміністративно-господарське право, поліцейське право, атомне право тощо [3, С. 72-73]. Це дозволяє стверджувати, що, починаючи з 20-х років ХХІ століття, розгляд системи адміністративного права в науці адміністративного права, пов'язаний із умовним поділом системи саме на два елементи – Загальне адміністративне право та Особливе адміністративне право, що й визначило подальший вектор наукових досліджень, пов'язаних із «наповненням» цих елементів «релевантними» вимогам часу складовими. І саме цей «релевантний погляд» на внутрішнє наповнення складових системи адміністративного права у контексті перегляду загальних доктринальних положень щодо розуміння системи права України в цілому і є найгострішим питанням, бо характеризується не тільки «чистотою» галузевої належності таких елементів, а й «захопленням» або ж «посяганням на галузеву належність» таких елементів. Це насамперед стосується Особливого адміністративного права, бо запропоновані варіанти її змістовного наповнення характеризуються не тільки розмаїттям, а й дискусійністю, а інколи й «авангардністю». Аналіз наявних робіт дозволяє стверджувати, що формулюючи зміст Особливого адміністративного права, вчені-юристи, поряд із складовими, галузева приналежність яких взагалі не викликає сумніву (наприклад, поліцейське право, право публічної служби, адміністративно-деліктне право, адміністративно-процедурне право тощо), виділяють й інші складові, назва яких і зміст викликають певні питання й актуалізують пошук відповідей, а чи дійсно цей елемент є складовим системи адміністративного права, а не є, наприклад, комплексною підгалуззю чи інститутом. З огляду на те, що певні суспільні відносини можуть бути предметом регулювання одночасно кількох складових елементів системи права в цілому, виникає питання можливості і доцільності включення їх в якості складових елементів до системи адміністративного права, як елементів Особливого адміністративного права. А якщо таке має місце, тоді не тільки обґрунтування має бути, але й релевантною має бути їх назва. Так, наприклад, в якості складових Особливого адміністративного права виокремлюються містобудівне право, телекомунікаційне право, право соціального забезпечення, право охорони навколишнього середовища [6, С. 64]. Водночас в наявності й варіант виокремлення в Особливому адміністративному праві права охорони довкілля, права оцінки впливу на довкілля, будівельного права, дорожнього права, права просторового планування, освітнього права тощо [7, С. 3]. Також можна згадати й варіант, із включенням до Особливого адміністративного права таких елементів: адміністративно-культурного права, адміністративно-деліктного права, адміністративно-процесуального права тощо [2, С. 19].

Як бачимо, серед всього розмаїття таких елементів є складова частина, яка охоплює положення, які пов'язані із водними об'єктами, водними ресурсами. Хоча безпосередньої складової і немає із назвою, яка б містила вказівку на «водні ресурси», проте складова, яка охоплює, поряд з іншими й такі ресурси все ж таки виділяється, що й дозволяє стверджувати про те, що питання водних ресурсів можна розглядати як предмет



і адміністративно-правового регулювання. Щоправда, актуальним є питання про те, які саме це відносини і чому саме вони є предметом регулювання саме адміністративного права, а отже і положення відповідного змісту є складовим елементом системи адміністративного права і зокрема Особливого адміністративного права.

**II. Охорона водних ресурсів як невід’ємна складова предмету адміністративно-правового регулювання й Особливого адміністративного права.** Аналіз положень адміністративно-правової науки дозволяє стверджувати, що питання водних ресурсів привернули увагу представників галузевого напрямку у різні історичні періоди у контексті аналізу як особливостей адміністративно-правового регулювання у сфері економічних відносин (наприклад, роботи С. Стеценка, О. Бандурки, А. Комзюка), хоча такий погляд і є занадто широким і не дозволяє у повному обсязі врахувати специфіку цієї сфери відносин. Деяко звужений підхід демонструють прихильники деталізованого погляду на розмаїття сфер особливостей адміністративно-правового регулювання й виокремлюють відносини, безпосередньо пов’язані із водними ресурсами, як сферу охорони навколишнього природного середовища (наприклад, роботи О. Ярої, С. Світличного тощо). У новітніх наукових джерелах проблематика виокремлення відносин, пов’язаних із водними ресурсами, й аналізу їх адміністративно-правового регулювання пропонується в аспекті зосередження уваги на окремих складових елементах Особливого адміністративного права. Так, наприклад, Р. Мельник і В. Бевзенко пропонують зазначені питання розглядати в аспекті права охорони природного навколишнього середовища [6, С. 64], а авторська група за головуванням Бернда Візера, Ярослава Лазура, Тетяни Карабін, Олександра Білаша – права охорони довкілля [7, С. 171], натомість автори підручника із Загального адміністративного права за загальною редакцією Р. Мельника вважають за доцільне зупинитися на праві навколишнього природного середовища як «складового елемента» [8, С. 90]. Отже, погоджуючись із тим, що відносини, пов’язані із водними ресурсами, цілком можна розглядати як складову предмету адміністративно-правового регулювання, варто відзначити, що спостерігається розмаїття підходів щодо уточнення позиції представників різних правничих наукових шкіл щодо того, які саме відносини із водними ресурсами є предметом регулюючого впливу зазначеної галузі і чи є їх обсяг таким, що дозволяє їх виокремлювати в якості певного елемента у системі адміністративного права. Підтвердженням цьому можуть слугувати положення робіт, в яких увага лише зосереджується на контролі, нагляді за сферою відносин, безпосередньо пов’язаних із водними ресурсами, із застосуванням заходів примусу за порушення законодавства про водні ресурси, із аналізом особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення у зазначеній сфері відносин (наприклад, роботи Л. Гбур), із акцентом уваги на питання публічного адміністрування у сфері використання, охорони водних ресурсів (наприклад, С. Міненко), із характеристикою окремих інструментів такого адміністрування (наприклад, роботи Ю. Легези, А. Барліта). І, нарешті, із виокремленням водного права як підгалузі права охорони довкілля в системі Особливого адміністративного права [7, С. 172]. Тобто, в наявності весь «діапазон» можливих моделей доктринальних конструкцій, безпосередньо присвячених питанням адміністративно-правового регулювання відносин, пов’язаних із водними ресурсами. Від т. зв. відносин «лайт» (узагальнений підхід на виокремлення таких відносин у предметі адміністративного права) й до т. зв. відносин «хард» (із конкретизацією різновидів тих відносин, які пов’язані із водними ресурсами, і які є предметом адміністративного права). Навряд чи варто вести мову про доцільність виокремлення в системі Особливого адміністративного права в якості самостійного елемента водного права, оскільки не всі суспільні відносини, які пов’язані із водними ресурсами, є предметом адміністративного права, проте про розгляд їх в якості особливої сукупності відносин, яка є предметом адміністративно-правового регулювання, цілком можна вести мову. Саме з огляду публічно-правової природи таких відносин, обов’язкової участі суб’єкта публічної адміністрації, а відповідно й використання всього інструментарію публічного адміністрування, можна з упевненістю стверджувати, що в системі Особливого адміністративного права цілком можна виокремити складовий елемент, який би охоплював у межах уваги на природне навколишнє середовище в цілому й водні ресурси у частині контролю, нагляду, моніторингу, ліцензування, охорони, в т.ч. й відповідальності за їх використання. Це дозволило б усунути дискусію із представниками науки природоохоронного права щодо водного права і його місця і ролі у системі національного права в цілому, і водночас охопити увагою галузевої правової науки питання публічно-правового, і зокрема, адміністративно-правового регулювання відносин, безпосередньо пов’язаних із водними ресурсами.

**Висновки.** В аспекті нового доктринального погляду на систему адміністративного права, варто підтримати доцільність виокремлення, поряд із Загальним адміністративним правом, й Особливого адміністративного права, у структурі якого, зберігаючи «домінуючу» тенденцію до поділу її на елементи із назвою «право», виділяти право охорони навколишнього природного середовища й його структурного елемента, який би охоплював положення адміністративно-правового регулювання відносин, пов’язаних із водними ресурсами (з особливостями всього інструментарію публічного адміністрування). Публічно-правова природа відносин, обов’язкова участь суб’єкта публічної адміністрації й використання всього інструментарію публічного адміністрування із можливостями розмаїття методів адміністративно-правового регулювання у зазначеній сфері відносин підтверджують приналежність останніх до предмету адміністративного права й водночас обумовлюють унікальність їх адміністративно-правового регулювання, а отже й доцільність умовного виокремлення, поряд із іншими сферами суспільних відносин, що має враховуватися при

формуванні галузевого наукового базису для новітньої вітчизняної галузевої нормотворчості у сфері відносин, пов'язаних із водними ресурсами в цілому, усуваючи тим самим передумови для термінологічної плутанини, використання приватно-правових інститутів, «шаблонний» підхід до унормування засад використання особливих природних ресурсів.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України. Академічних курс. Підручник: У 2-х томах. Том. 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
3. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриєнко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А., та ін]; за заг. ред. І.С. Гриєнко. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
5. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
6. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
7. Особливе адміністративне право: підручник / за заг. ред. Бернда Візера, Ярослава Лазура, Тетяни Карабін, Олександра Білаша. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 464 с.
8. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Видання друге. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023, 688 с.