

ОКРЕМІ МЕТОДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ

THE CERTAIN METHODS OF STATE CONTROL OF USE AND PROTECTION OF WATER BODIES

Чумаченко І.С.,

кандидат юридичних наук, доцент

кафедри аграрного, земельного та екологічного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню окремих прийомів і способів, які застосовуються для здійснення державного водного контролю. Методи, які використовують органи водного контролю за використанням та охороною водних об'єктів у своїй практичній діяльності, різноманітні. Вони можуть змінюватися в залежності від конкретних завдань і повноважень контролюючих органів, методів усунення виявлених порушень, засобів впливу на порушників і так далі.

Ключові слова: державний водний контроль, методи державного контролю за використанням та охороною водних об'єктів, моніторинг вод, дозвіл на водокористування, адміністративна відповідальність, інспекторські перевірки.

Статья посвящена исследованию отдельных приёмов и способов, которые применяются для осуществления государственного водного контроля. Методы, которые используют органы водного контроля за использованием и охраной водных объектов в своей практической деятельности, разнообразны. Они могут изменяться в зависимости от конкретных заданий и полномочий контролирующих органов, методов устранения выявленных нарушений, способов воздействия на нарушителей и так далее.

Ключевые слова: государственный водный контроль, методы государственного контроля за использованием и охраной водных объектов, мониторинг вод, разрешение на водопользование, административная ответственность, инспекторские проверки.

Article is devoted to investigation of individual techniques and methods that are used for public water control. Methods that use authorities of water monitoring the use and protection of water bodies in their practice are diverse. They may vary depending on the specific tasks and powers of regulatory bodies, the methods to eliminate violations, ways of influence on violators, etc.

Key words: state water control, methods of state control over the use and protection of water bodies, water monitoring, water use permit, administrative responsibility, inspections.

Постановка проблеми. Водні ресурси забезпечують усі сфери життя і господарської діяльності людини. Відповідно до Конституції України водні ресурси визнано об'єктами права власності українського народу. Одним з основних інструментів реалізації національної екологічної політики у сфері раціонального водокористування є державний екологічний контроль, на ефективність якого впливають способи (методи) здійснення уповноваженими законодавством суб'єктами своїх контрольних повноважень.

Стан дослідження. Проблемам екологічного контролю було присвячено наукові праці таких учених, як Г.І. Балюк, М.М. Бринчук, В.М. Гаращук, А.П. Гетьман, О.К. Голіченков, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, В.В. Петров, Є.В. Шоріна, Ю.С. Шемшученко та інші. Як правило, у більшості наукових робіт ретельно розглянуто окремі інститути екологічного контролю. Проте комплексного дослідження методів здійснення саме контролю у сфері використання та охорони водних об'єктів проведено не було. На жаль, таке дослідження не можливо провести в рамках цієї статті. Тому метою публікації є висвітлення тільки окремих способів, які застосовуються під час реалізації контрольної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Під методом контролю зазвичай розуміють прийоми або способи здійснення контрольної компетенції, інакше кажучи,

метод контролю означає те, як або яким чином будуть виконані завдання та функції, покладені на контрольний орган. Ефективне державне управління та контроль за якістю навколишнього природного середовища, у тому числі водних об'єктів, неможливо без наявності відповідної інформації про його стан. Ця інформація збирається та аналізується за допомогою державної системи моніторингу навколишнього природного середовища.

Державний моніторинг вод є складовою державної системи моніторингу навколишнього природного середовища і здійснюється в порядку, що визначається Водним кодексом України (далі – ВК України) (ст. 21) [1], Положенням про державну систему моніторингу довкілля, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року [2] та Порядком здійснення державного моніторингу вод, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 року [3].

Державний моніторинг вод здійснюється з метою забезпечення збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про стан вод, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Суб'єкти державного моніторингу вод проводять спостереження за програмами моніторингу вод і

подають Мінприроди України інформацію: на національному рівні – відповідно до порядку й періодичності, визначених у Постанові Ради Міністрів УРСР від 28 квітня 1990 року № 100 «Про порядок і періодичність обнародування відомостей про екологічну, у тому числі радіаційну, обстановку та стан захворюваності населення» [4]; на регіональному рівні – у такому порядку: дані спостережень поверхневих вод за фізичними та хімічними показниками – щомісячно; узагальнені дані, індекси і комплексні показники для поверхневих, підземних та морських вод за минулий рік – до 15 березня наступного року. Органи Мінприроди України щомісячно здійснюють аналіз інформації, що надійшла, оцінюють стан водних об'єктів на підвідомчій їм території та готують рішення про вжиття необхідних заходів до поліпшення цього стану.

Контрольна діяльність втілюється в проведенні інспекторських перевірок суб'єктів господарської діяльності, стану об'єктів довкілля з метою отримання інформації та прийняття на її основі управлінських рішень.

Порядок проведення інспекторських перевірок розроблений відповідно до Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5], ВК України, Земельного кодексу України (далі – ЗК України), Наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 вересня 2008 року «Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства» [6], Положення про Міністерство екології та природних ресурсів [7], Положення про державну екологічну інспекцію України [8], Положення про морські екологічні інспекції та іншими законодавчими та нормативними актами.

Метою інспекторських перевірок є визначення екологічного стану об'єкта, ступеня і характеру його впливу на навколишнє природне середовище, а також на стан окремих об'єктів природи; дотримання ним вимог законодавства, норм і правил у галузі охорони природи для своєчасного запровадження (у межах прав, наданих інспектору законом) заходів, спрямованих на усунення виявлених порушень та попередження негативного впливу об'єктів на довкілля.

Інспекторські перевірки здійснюються за планом на основі календарного графіка перевірок, який є складовою річного (піврічного, квартального) плану робіт інспекційних підрозділів. Частота цих перевірок планується залежно від екологічної обстановки в районі, розташування об'єкта, а також ступеня й характеру його впливу на навколишнє середовище.

За обсягом висвітлюваних питань перевірки поділяють на повні, тобто перевірки, під час яких з'ясовують усі питання природоохоронної діяльності об'єктів; цільові, за яких з'ясовуються тільки окремі напрями природоохоронної діяльності об'єктів (стан виконання заходів з охорони довкілля, приписів контролюючих органів, стан експлуатації очисного обладнання, стан обліку викидів і скидів забруднюю-

чих речовин у довкілля, розміщення відходів тощо); оперативні (спеціальні), які з'ясовують тільки ті питання, що стосуються отриманих від керівництва, інспекції або вищих органів завдань, перевірки аварійних ситуацій, сигналів і скарг населення [9, с. 250].

Крім вказаних, можуть проводитись комплексні перевірки природоохоронної діяльності об'єктів із залученням спеціалістів інших міністерств і відомств тощо. У процесі інспекторської перевірки за дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища здійснюється оцінка впливу кожного об'єкта, який підлягає перевірці, у тому числі й на стан поверхневих і підземних вод [9, с. 253].

Таким чином, інспекторська перевірка використання та охорони водних об'єктів – це процедура, яка здійснюється уповноваженими на це органами екологічного контролювання та полягає в перевірці дотримання встановлених природоохоронним законодавством вимог до діяльності господарюючого суб'єкта. Посадові особи органів державного контролю за використанням та охороною водних об'єктів складають протоколи про порушення водного законодавства і направляють у відповідні органи матеріали для притягнення винних осіб до відповідальності та відшкодування шкоди, заподіяної ними в результаті порушення водного законодавства.

Найбільш широке застосування в галузі правового використання й охорони вод має адміністративна відповідальність. Підставою для притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за водні правопорушення є насамперед норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [10]. Слід зазначити, що в Україні до адміністративної відповідальності залучаються тільки громадяни й посадові особи. Однак відомо, що основними забруднювачами водних об'єктів є насамперед підприємства як юридичні особи.

Відповідно до ст. 48 Кодексу адміністративного судочинства України [11] встановлено, що здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими й службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 року [12] за незаконну промислову діяльність (у межах виключної (морської) економічної зони України) на юридичних осіб накладається штраф або конфіскуються засоби чи знаряддя, із застосуванням яких вчинено правопорушення.

Отже, незважаючи на те, що стосовно юридичних осіб термін «адміністративна відповідальність» не вживається, проте є підстави стверджувати, що мова йде про адміністративну відповідальність [13, с. 346]. Результатом застосування адміністра-

тивної відповідальності є накладання на винних осіб адміністративних стягнень. У разі вчинення водного проступку відповідно до ст. ст. 59, 591, 60, 61 КУпАП на посадових осіб накладається штраф.

Водночас водним законодавством України передбачені й інші адміністративні санкції. Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України» [12], крім штрафу, застосовується також конфіскація предмета, який став знаряддям скоєння або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення за вчинення незаконної промислової діяльності (ст. 22), незаконної експлуатації природних ресурсів (ст. 24), забруднення морського середовища (ст. 26).

Оскільки накладення адміністративного стягнення за екологічні правопорушення, у тому числі водні, здійснюють низка органів, з метою нормативно-правового закріплення чіткого механізму оформлення цими органами матеріалів про адміністративні правопорушення відповідно до покладених на них повноважень, встановлення єдиних вимог до порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення щодо додержання вимог водного законодавства було прийнято наказ Мінприроди України від 5 липня 2004 року № 264 «Про затвердження інструкції з оформлення органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України матеріалів про адміністративні правопорушення» [14], наказ Міністерства аграрної політики України від 9 квітня 2003 року. № 101 «Про затвердження Інструкції з оформлення органами рибохорони матеріалів про адміністративні правопорушення» [15].

Для виникнення права спеціального водокористування необхідно отримання спеціального документа. Відповідно до Закону України від 19 травня 2011 року «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [16] таким документом є дозвіл, який видається відповідними державними органами. Дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів – це спеціальний документ, що посвідчує право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних природних ресурсів у межах встановлених лімітів [17].

М.І. Єрофеев відмічає: «Видача дозволів на спеціальне використання водних ресурсів має на меті визначення екологічно допустимих меж водокорис-

тування на певних водних об'єктах, запобігання безконтрольному, необґрунтованому використанню вод у процесі виробничої та іншої господарської діяльності» [18, с. 451].

Значення діяльності з видачі дозволу на спеціальне водокористування в механізмі дії державного контролю визначається тими функціями, які він виконує у сфері використання та охорони водних об'єктів. Так, В.В. Петров відзначає, що в ліцензіях (можна застосувати це положення також до дозволів) сконцентровано дві функції контролю: за законністю та раціональністю діяльності з використання природного ресурсу, дотримання екологічних і санітарних норм та нормованого використання відповідного природного ресурсу [19, с. 145]. М.М. Брінчук вказує, що діапазон функцій інституту екологічного ліцензування ширший. Він виділяє такі основні функції: превентивну – таку, що виражається в запобіганні й недопущенні непоправної екологічної шкоди навколишньому середовищу та здоров'ю людини, забезпеченні раціонального використання природних ресурсів; інформаційну, у межах якої збирається, накопичується й розповсюджується інформація про масштаби, види та межі здійснення екологічно значимої діяльності, заходах, які зобов'язані виконувати природокористувачі щодо охорони навколишнього природного середовища; контрольну – виявляється в тому, що, видаючи ліцензії, спеціально уповноважені органи у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюють контроль за дотриманням природокористувачами вимог, передбачених законодавством або ліцензією, а за необхідності державні органи, що видали ліцензію, та у випадках, передбачених законом, можуть припинити дію ліцензії або позбавити її [20, с. 342–343]. Ці функції екологічного ліцензування цілком властиві також діяльності з видачі дозволів на спеціальне водокористування.

Висновки. Враховуючи наведене, слід зазначити, що на ефективність державного водного контролю сприяє низка методів його здійснення, до яких слід віднести державний моніторинг водних об'єктів; адміністративну відповідальність за порушення вимог водного законодавства; інспекторські перевірки діяльності суб'єктів, що впливає або може вплинути на стан водних об'єктів; дозвіл на спеціальне водокористування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
2. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 391 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13.
3. Порядок здійснення державного моніторингу вод : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 року № 815 // Офіційний вісник України. – 1996. – № 15. – Ст. 403.
4. Про порядок і періодичність обнародування відомостей про екологічну, в тому числі радіаційну, обстановку та стан захворюваності населення : Постанова Ради Міністрів УРСР від 28 квітня 1990 року № 100 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=100-90-%EF>.
5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
6. Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 вересня 2008 року № 764 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 4.

7. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1258.
8. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29.
9. Кожушко Л.Ф. Екологічний менеджмент : [підручник] / Л.Ф. Кожушко, П.М. Скрипчук. – К. : ВЦ «Академія», 2007. – 432 с.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
11. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
12. Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України від 16 травня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.
13. Гіжевський В.К. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: проблеми та шляхи вирішення. / В.К. Гіжевський // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – № 35. – С. 345–347.
14. Про затвердження Інструкції з оформлення органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ Мінприроди України від 5 липня 2004 року № 264 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 31.
15. Про затвердження Інструкції з оформлення органами рибоохорони матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ Мінагрополітики України від 9 квітня 2003 року № 101 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 17.
16. Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19 травня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 47. – Ст. 532.
17. Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року № 459 // Урядовий кур'єр. – 1992. – № 35. – 28 серпня.
18. Екологічне право України. Академічний курс : [підручник] / [Ю.С. Шемшученко, М.В. Краснова, П.Ф. Кулинич та ін.] ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 848 с.
19. Петров В.В. Экологическое право России : [учебник для вузов] / В.В. Петров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 557 с.
20. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) : [учебник для высших юридических учебных заведений] / М.М. Бринчук. – М. : Юристъ, 1998. – 688 с.