

2. Про внесення змін до Земельного кодексу України : Закон України // Відомості Верхов. Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 25.
3. Про внесення зміни до Земельного кодексу України : Закон України // Відомості Верхов. Ради України. – 2006. – № 26. – Ст. 209.
4. Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних законодавчих актів : Закон України // Відомості Верхов. Ради України. – 2007. – № 9. – Ст. 78.
5. Сидор В.Д. Правове регулювання застави земельних ділянок сільськогосподарського призначення в Україні. – Одеса, 2005.

УДК 351.79

І.Є. Чумаченко

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ І ОХОРОНОЮ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ

Діяльність органів державного контролю в галузі використання та охорони водних об'єктів базується на принципах, які відбивають вихідні положення щодо організації державного управління та контролю в даній сфері, визначені в законах та інших нормативно-правових актах, які регулюють відносини у сфері взаємодії суспільства та природи, а також у сфері використання й охорони водних ресурсів.

Принципи контролю за використанням та охороною вод, характеризуються специфікою, обумовленою змістом норм водного законодавства і таким чином залежні від останніх. Разом з тим принципи водного контролю мають і самостійне значення. Вони існують і функціонують незалежно від їх вираження в правових нормах. Тому принципи контролю нерідко набувають нормативно-регулюючого значення.

Оскільки контроль є органічною частиною діяльності держави, то загальні принципи цієї діяльності, закріплені в Конституції України, є і його загальними принципами. Разом з тим, будучи самостійним видом діяльності, він має і свої специфічні основи. Вони доповнюють дію загальних принципів і сприяють виявленню саме контрольної діяльності та її ефективності.

Узагальнюючи ці засадні положення, можна виділити основні принципи державного контролю в цій сфері суспільних відносин, а саме: забезпечення законності при здійсненні державного контролю; систематичності контролю; своєчасності контролю, тобто не після, а до настання негативних процесів, що значно підвищує його ефективність; глибини (виявлення не тільки наслідків, а й причин їх настання). Ця вимога дозволяє виявляти і поширювати позитивний досвід раціонального використання й охорони вод, запобігати помилкам та упущенням; об'єктивності; результативності (дієвості) поєднання комплексного та диференційованого підходів до контролю; впровадження басейнового принципу як основи побудови органів контролю за використанням і охороною вод; програмно-цільове забезпечення розробки і реалізації заходів у галузі

охорони та використання водних об'єктів; екологізація контролю за використанням та охороною вод; гласність здійснення контролю; розподілення господарсько-організаторських і контрольно-наглядових функцій; принцип централізації та координації при здійсненні державного контролю за використанням і охороною вод.

Принцип законності при здійсненні державного контролю. Цей принцип означає, що органи державного контролю в цій сфері, їх посадові особи в процесі своєї діяльності мають керуватися приписами законодавства, що визначають їх повноваження, порядок прийняття відповідних управлінських та контролюючих рішень (щодо реалізації проектів господарської діяльності, зупинення чи припинення екологічно небезпечної виробничої та іншої господарської діяльності), надання управлінських і контролюючих послуг екологічного характеру (надання екологічної інформації за запитами громадян; організації та здійснення лабораторного визначення показників складу й властивостей проб, відібраних з водного об'єкта, а також інших об'єктів довкілля, скидів, викидів відходів; підготовки документації щодо проведення акредитації вимірювальних лабораторій підприємств; підготовки документації щодо дотримання екологічних вимог об'єктами, що приватизуються, тощо) та екологічні вимоги щодо заходів, які вони мають розробляти з метою забезпечення охорони довкілля, екологічної безпеки, раціонального використання вод та інших природних ресурсів.

Законність у цій сфері державного контролю забезпечується судовим захистом екологічних прав юридичних та фізичних осіб у разі їх порушення органами виконавчої влади чи їхніми посадовими особами, притягненням посадових осіб органів виконавчої влади до юридичної відповідальності за порушення екологічних вимог та інших приписів законодавства, що регламентує діяльність органів державного контролю в сфері використання і охорони водних об'єктів.

Систематичність (перманентність), тобто регулярність здійснення. Суть перманентності державного контролю за використанням вод полягає в тому, що даний контроль здійснюється регулярно, систематично і його проведення не обмежене ніякими разовими термінами і кампаніями. Інакше він не може бути ефективним. Якщо, наприклад, мова йде про контроль за виконанням рішення, виконанням обов'язкових вказівок, то він повинен починатися відразу після ухвали рішення, видачі вказівки і тривати до їх виконання. Контроль "від випадку до випадку" не дає повного уявлення про стан водних об'єктів, характер їх використання, він притупляє пильність контролюючого органу і розхолоджує підконтрольних осіб, знижує можливість або створює неможливість своєчасного виявлення порушень, а також вжиття заходів до їх усунення.

Об'єктивність, тобто неупередженість з боку органів, які здійснюють контроль за використанням та охороною вод. Дотримання принципу об'єктивності забезпечує правдивість у відображенні фактів і явищ, захищає підконтрольні органи, організації й особу від суб'єктивізму і неправомірних дій. Об'єктивність контролю ґрунтується на уважному вивченні фактів і документів, заслуховуванні пояснень тих, хто перевіряє, й інших зацікавлених осіб, встановленні причин порушень, що виявляються, чи недоліків і упущень. Тільки узагальнення всіх

отриманих таким шляхом даних приводить до обґрунтованих висновків, дозволяє знайти правильне рішення в усуненні порушень і захищає від їх можливих наслідків.

Принцип гласності контролю, тобто результати повинні бути відомі як тим, хто підлягав контролю, так і всьому суспільству. Під впливом демократичних процесів, зміни підходів до ролі й задач держави змінюються і її функції, і зокрема така, як контроль. У суспільстві відбувається “розкриття” різних інтересів, їх прояв нерідко створює конфліктні ситуації, а відсутність гласності й достатньої інформації призводить до їх загострення. Тому питання гласності мають першорядне значення як у рішенні, так і у вирішенні конфліктів, що виникають. Важливе значення гласності повинно приділятися й у питаннях контролю. За силою свого впливу дотримання принципу гласності в контрольній діяльності не має рівних. Повідомлення державних органів і широкої громадськості про випадки безгосподарності, порушення прав громадян, зловживання службовим становищем сприятиме швидкому усуненню чи запобіганню порушень і перешкоджатиме відкритому ігноруванню існуючих правових норм.

Дотримання принципу гласності при здійсненні контролю й оприлюдненні його результатів сприяє формуванню суспільної думки і привертає увагу відповідних державних органів, спонукає їх до дій, спрямованих на призупинення неправомірних дій. Гласність припускає не тільки інформування про досягнуте чи про недоліки, прорахунки, але і порушення актуальних проблем, обговорення проектів, формування суспільної думки. Гласність у контрольній діяльності – це не тільки критика знизу чи можливість критики взагалі з можливістю покарання у подальшому. Важливіше інше – щоб критика була почута, були зроблені кроки щодо усунення порушень. Держава здійснює контроль і впливає на ті чи інші відносини, а вже характер контролю і вжитих заходів дозволяють говорити про характер державної влади.

Поєднання комплексного та диференційованого підходів до контролю. Запровадження цього принципу зумовлене, з одного боку, тим, що взаємозалежність природних ресурсів, нерозривність екологічних зв'язків у природних процесах потребує проведення в даній сфері єдиної науково-технічної політики, координації зусиль усіх органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та громадян у розробці й здійсненні заходів щодо охорони довкілля, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки; комплексність передбачає і всебічне врахування всіх чинників (екологічних, економічних, технічних, соціальних та ін.), що можуть вплинути на ефективність природоохоронних заходів, а з іншого боку – притаманна окремим природним об'єктам особливість зумовлює необхідність виділення спеціалізованого контролю щодо їх охорони та використання.

Відповідно до цього принципу в Україні функціонує Міністерство охорони навколишнього природного середовища, яке здійснює комплексне управління та контроль охороною довкілля, також водними об'єктами, та центральні органи виконавчої влади, які відповідають за організацію охорони і використання

відповідних природних ресурсів (Держводгосп, Держкомзем, Держлісгосп, Укрдержрибгосп).

Впровадження басейнового принципу як основи побудови органів контролю за використанням і охороною вод. Його запровадження зумовлене екологічним і економічним значенням річкових басейнів, які можуть охоплювати територію декількох адміністративно-територіальних одиниць. У межах річкових басейнів замикаються кругообіги речовин, поширюються та акумулюються забруднюючі речовини, здійснюється розміщення об'єктів виробництва. Метою запровадження басейнового принципу є створення умов для управління та контролю річковим басейном як єдиним цілим, забезпечення екологічної цілісності басейнового водогосподарського комплексу, створення умов для збалансованості використання, охорони і відтворення водних ресурсів, запобігання порушенню умов формування водного стоку, прояву шкідливої дії вод.

Басейновий принцип покладено в основу організації діяльності Державної інспекції охорони Азовського моря, Державної екологічної інспекції з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря та Державної Азово-Чорноморської екологічної інспекції, які є територіальними органами Мінприроди України і мають взаємодіяти в процесі здійснення своїх повноважень із органами виконавчої влади, місцевого самоврядування різних областей України (Херсонської, Миколаївської, Запорізької, Донецької областей) та Автономної Республіки Крим. Зазначений принцип знаходить відображення і в організації діяльності Держводгоспу України, в системі якого утворено басейнові управління водними ресурсами. Подальше впровадження басейнового принципу передбачене Концепцією розвитку водного господарства України, схваленою постановою Верховної Ради України від 14 січня 2000 р..

Принцип програмно-цільового забезпечення розробки й реалізації заходів у галузі охорони та використання водних об'єктів. Цей принцип є ключовим у даній сфері, дає змогу поєднати цілі та завдання охорони вод на перспективний період зі спрямованими на їх виконання конкретними заходами організаційного, технічного, наукового та іншого характеру, ресурсним (фінансовим, матеріально-технічним) забезпеченням цих заходів, а також із відповідальними за їх розробку та реалізацію органами. Програмно-цільовий принцип реалізується шляхом підготовки державних екологічних програм, розділів з питань екологічної безпеки, охорони довкілля у складі державних програм економічного та соціального розвитку держави та в інших програмних документах (зокрема, в: Загальнодержавній програмі розвитку водного господарства, затвердженій Законом України від 17 січня 2002 р.; Загальнодержавній програмі формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 рр., затвердженій Законом України від 21 вересня 2000 р.; Національній програмі екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води, затвердженій Постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1997 р.).

Екологізація контролю за використанням та охороною вод. Наявність даного принципу контролю зумовлена екологізацією законодавства про охорону навколишнього природного середовища. У зв'язку з цим під екологізацією контролю

розуміється контроль за дотриманням екологічних вимог з боку користувачів природними ресурсами, зазначених у природоохоронному законодавстві. Екологізація контролю в цій сфері має два аспекти: контроль за дотриманням водокористувачами екологічних вимог стосовно водних ресурсів і контроль за виконанням водокористувачами екологічних вимог щодо інших природних ресурсів.

Розподіл господарсько-організаторських і контрольно-наглядових функцій. Цей принцип розглядається як основа для побудови оптимальної і ефективної системи органів, які здійснюють державний контроль за використанням і охороною вод. Слід зазначити, що даний принцип є загальним для організації управління і контролю у сфері використання й охорони природних ресурсів (землі, надр, вод і лісів). Суть даного принципу полягає у тому, що контроль за використанням і охороною природних ресурсів повинні здійснювати державні органи, вільні від господарських функцій стосовно експлуатації цих природних ресурсів. Реалізація цього специфічного принципу контролю за використанням і охороною вод вимагає послідовного дотримання загального принципу контролю – принципу об'єктивності. Контроль за використанням і охороною вод повинні здійснювати від імені держави такі органи, які, не будучи зацікавленими в досягненні яких-небудь поточних виробничих результатів або виконанні господарських задач, можуть забезпечити дотримання загальнодержавних інтересів, подолання вузьковідомчих тенденцій, а також максимум наукової обґрунтованості й об'єктивності при вирішенні тих або інших питань.

Принцип централізації і координації при здійсненні державного контролю за використанням і охороною вод. Практична реалізація цього принципу йде по лінії визначення головних органів, які несуть відповідальність за здійснення державного контролю за певними складовими частинами навколишнього природного середовища.

Література

1. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Водний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України 6 червня 1995 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
3. Загальнодержавна програма розвитку водного господарства : затверджена Законом України від 17 січня 2002 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2002. – № 25. – Ст. 172.
4. Концепція розвитку водного господарства України : затверджена Законом України від 14 січня 2000 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2000. – № 8. – Ст. 54.
5. Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки : затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.
6. Національна програма екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води : затверджена Постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1997 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 1997. – № 41. – Ст. 279.
7. Аксененок Г.А. Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охраны. – М., 1962. – С. 270.
8. Атаев М. Государственное управление использованием и охраной вод. – Ашхабад, 1982. – С. 61.
9. Экономические проблемы рационального природопользования и охраны окружающей среды. – М., 1982. – С. 129.
10. Екологічне управління : Підручник. – К., 2004. – С. 326-339.