



УДК 342.951:502.51

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА ВИДАЧІ ДОЗВОЛІВ У СФЕРІ СПЕЦІАЛЬНОГО ВОДОКОРИСТУВАННЯ

С. М. МІЩАНЮК,

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України,
м. Київ, Україна

В статті розглядається взаємозв'язок видачі дозволу на спеціальне водокористування, як особливої процедури, з механізмом державного контролю, а також проаналізовано значення для його здійснення.

Ключові слова: дозвіл на спеціальне водокористування, державний контроль.

Найбільше антропогенне навантаження на водний фонд України здійснюється в порядку спеціального водокористування для забезпечення потреб промисловості, сільського господарства та централізованого водопостачання. Раціональне використання, відновлення та охорона водних ресурсів напряму залежить від механізмів державного управління та контролю у зазначеній сфері, побудова яких має опиратись на суттєву наукову базу. Її ціль – детальне дослідження функціонування таких механізмів та пошук оптимальних вирішень пов'язаних проблем.

Контролю за використанням водних ресурсів, спеціальному природокористуванню, дозволам у цих сферах присвячені праці багатьох вчених. Сюди можна віднести: В. М. Комарницького, В. О. Джуган, Н. Р. Коробецьку, І. Є. Чумаченко та інших. Незважаючи на це, взаємозв'язок видачі дозволу на спеціальне водокористування (далі – ДСВ), як особливої процедури, з механізмом державного контролю потребує певного



переосмислення з врахуванням наявного наукового досвіду, та має стати об'єктом спеціального вивчення, що і має на меті дана стаття.

Одним із завдань державного контролю у сфері спеціального водокористування є забезпечення законності і дисципліни, а також ефективної реалізації державної політики задля максимального збереження і відтворення водних запасів. Оскільки, в силу законодавчого закріплення у Водному кодексі України (далі – ВКУ) [3], спеціальне водокористування в Україні тісно пов'язане з наявністю відповідного дозволу, то і виникає необхідність приділення особливої уваги процедурі його видачі.

Існує думка, що видачу ДСВ варто відносити до спеціальних функцій управління на рівні з веденням кадастрів [9, с. 8], проте це не дає відповіді на питання про її співвідношення з складовою управління – державним контролем.

В науковій літературі присутні позиції, за яких видача ДСВ є формою або методом контролю. Зокрема, В. М. Комарницький вважає, що погодження матеріалів документів, які подаються до спеціально уповноважених органів для вирішення питання про надання спеціального дозволу на використання природних ресурсів, слід віднести до правових форм контролю запобіжного характеру [4, с. 420]. Чумаченко І. Є. відносить відмову у видачі або позбавлення (анулювання) виданих дозволів на спеціальне водокористування до методів (способів) здійснення державного контролю за використанням та охороною водних об'єктів [8, с. 5].

В цьому контексті заслуговують на увагу погляди О. Ф. Андрійко, згідно яких форми контролю можна класифікувати в залежності від видів державного контролю, але і тоді ми матимемо їх значну кількість, оскільки кожен вид державного контролю використовує притаманні йому форми, які будуть, разом з тим, використовуватися й іншими видами державного контролю [2, с. 195].

Проте, при розчленуванні всієї процедури на певні складові етапи і детальному їх аналізі, можна дійти іншого висновку.

Порядок видачі ДСВ регламентується ВКУ і прийнятою на основі нього Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 321 (далі – Постанова КМУ № 321) [11].

Згідно ст. 49 ВКУ та п. 3 Постанови КМУ № 321, видача дозволів на спеціальне водокористування здійснюється за клопотанням особи з обґрунтуванням потреби у воді, погодженим з державними органами: водного господарства – в разі використання поверхневих вод; геології – в разі використання підземних вод; охорони здоров'я – в разі використання водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних.

При цьому, відповідно до тієї ж ст. 49 ВКУ та п. 5 Постанови № 321, у дозволі на спеціальне водокористування встановлюються ліміт забору води, ліміт використання води та ліміт скидання забруднюючих речовин. Як відомо, ст. 70 ВКУ передбачає, що скидання стічних вод у водні об'єкти допускається лише за умови наявності нормативів гранично допустимих концентрацій та встановлених нормативів гранично допустимого скидання (ГДС)



забруднюючих речовин. В такому разі вимоги до нормування ГДС забруднюючих речовин, які створюються в процесі виробничої діяльності, визначаються за Постановою КМУ від 11 вересня 1996 року № 1100 [12].

На підставі наведених вимог законодавства особи, що зацікавлені в отриманні ДСВ, повинні надати уповноваженим органам через дозвільний центр (детальніше перелік таких органів див. в ст. 49 ВКУ та п. 2 Постанови № 321) певний пакет документів. Як правило, в цей пакет входять і документи, прямо не передбачені нормативно-правовими актами, але які вимагають зазначені органи (для прикладу див. перелік [6]).

Приміром, вищезгадане клопотання з обґрунтуванням потреби у поверхневих водах також погоджується шляхом подачі до єдиного дозвільного центру заяви, самого клопотання, затверджених індивідуальних технологічних нормативів використання питної води – для підприємств житлово-комунального господарства, та дозволу на користування водним об'єктом, якщо той знаходиться в оренді іншого водокористувача.

Тобто, всі дії можна поділити на декілька етапів: 1) зацікавлена у видачі ДСВ особа готує та подає до компетентного органу необхідні документи; 2) ці органи, в свою чергу, розглядають зазначені документи на предмет дотримання певних законодавчо закріплених вимог; 3) на підставі перевірки приймаються рішення про видачу ДСВ чи відмову у видачі; 4) особа отримує дозвіл чи письмову відмову.

Фактично, при видачі ДСВ контроль зводиться до документальної перевірки, аналізу і порівняння поданої особою інформації, що відображається в конкретних документах, на відповідність встановленим правилам і нормам. Безпосереднє погодження клопотання чи видача ДСВ ґрунтується на управлінському рішенні, що підсумовує перевірку і опирається на її результати. Це все нашоухує на розуміння видачі ДСВ як певної особливої дозвільної процедури, яка супроводжується деякими формами і методами контролю, а не як окремої його форми чи методу у сфері спеціального водокористування. При цьому, не викликає сумніву віднесення цієї процедури до різновиду неюрисдикційних адміністративних проваджень [1, с. 489].

Розглядати процедуру видачі ДСВ як сукупність контрольних дій з притаманними йому стадіями, в яких погодження і рішення про видачу (відмову у видачі) будуть заходами реагування – теж не зовсім коректно. Оскільки в такому випадку нівелюється розмежування контролю і управлінських послуг, на якому наголошують науковці-адміністративісти.

Зокрема, О. А. Банчук зазначає, що адміністративний орган при наданні послуг здійснює певні «контрольні» повноваження у вигляді перевірки комплектності поданих документів, правильності їх оформлення, відповідності закону і фактичним обставинам. Але ці повноваження спрямовані виключно на прийняття законного і об'єктивного адміністративного рішення [10, с. 17].

Важливо зрозуміти значення процедури видачі ДСВ у сфері державного



контролю за спеціальним водокористуванням. Передусім, з видачею ДСВ пов'язана своєрідна фіксація державою факту надання особі права на спеціальне водокористування, яка породжує і кореспондуючі обов'язки (невиконання яких тягне за собою відповідні заходи реагування). Відтак увага концентрується на дотриманні водокористувачем умов (в тому числі і лімітів) спеціального водокористування, з'являються додаткові підстави та напрями для здійснення контрольних заходів з боку відповідних органів. Не варто забувати, що протилежний вплив результатів контролю на видачу ДСВ проявляється у таких формах як відмова у видачі чи анулювання.

Наявність дозволу є однією з ознак спеціального водокористування [5; 7, с. 12]. Проте його відсутність не означає, що суб'єкт не здійснює такої діяльності. Особа може використовувати водні ресурси способом, який підпадає під законодавчо закріплені види спеціального водокористування, але без отримання відповідного дозволу. В такому разі мова йде про самовільне водокористування, що тягне за собою певні правові санкції, зокрема відшкодування завданої шкоди.

Резюмуємо тим, що значення видачі ДСВ для державного контролю у цій сфері полягає у формальному закріпленні права на спеціальне водокористування, що спричинює виникнення і певних обов'язків у водокористувачів, та зумовлює заходи контролю компетентних органів держави щодо дотримання вимог водоохоронного законодавства. При цьому, від наявності чи відсутності дозволу залежать кваліфікація правопорушень та їх юридичні наслідки.

Як висновок, видача ДСВ є особливою дозвільною процедурою і функцією управління, яка за своєю суттю є адміністративною послугою та видом неюрисдикційного адміністративного провадження. Хоча їй властивий взаємозв'язок з контрольною діяльністю, ототожнювати її із формою чи методом державного контролю не варто.

В будь-якому разі, наукові та практичні проблеми здійснення державного контролю у сфері спеціального водокористування не обмежуються лише колом питань, пов'язаних з видачею ДСВ. Вони потребують своєчасного виявлення та пошуку ефективних шляхів усунення з врахуванням надбань наукових досліджень в цій сфері.

Література

1. Адміністративне право України: Академ. курс. У 2 т. Т. 1 Загальна частина : навч. посіб. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк [та ін.]. – К.: Юрид. думка, 2004. — 583 с.
2. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 304 с.
3. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
4. Комарницький В. М. Право спеціального природокористування: монографія / В. М. Комарницький. – Луганськ: Луган. держ. ун-т внутр. справ



ім. Е.О. Дідоренка, 2011. – 423 с.

5. Коробецька Н. Р. Видача дозволів на спеціальне водокористування: окремі питання законодавчого регулювання та практики здійснення [Електронний ресурс] / Н. Р. Коробецька // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2010. – Вип. 156. – Режим доступу :

http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/nvnuu_pravo/2010_156/10knr.pdf.

6. Перелік документів для отримання дозволу на спеціальне водокористування [Електронний ресурс] : інформація офіц. сайту Управління охорони навкол. прир. середовища у Вінницькій області. – Режим доступу :

http://www.vineco.ucoz.org/publ/administrativni_derzhavni_poslugi/dozvil_na_specvodokoristuvannja/dozvil_na_specialne_vodokoristuvannja/8-1-0-137.

7. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.О. Джуган; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2009. – 19 с.

8. Правове регулювання державного контролю за використання та охороною водних об'єктів в Україні: автореф. дис... на здобуття ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / І. Є. Чумаченко; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2012. – 20 с.

9. Правове регулювання комплексного використання водних ресурсів Дніпровського басейну : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Н.В. Локтева; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2007. – 19 с.

10. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / Упоряд.: О. А Банчук; Центр політ.-прав. реформ. — К.: Конус-Ю, 2009. — 272 с.

11. Про затвердження Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. N 459 : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 321 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 590.

12. Про Порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1996 року № 1100 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1100-96-%D0%BF>.

Взаимосвязь государственного контроля и выдачи разрешений в сфере специального водопользования

Мищанюк С. Н.



В статье рассматривается взаимосвязь выдачи разрешения на специальное водопользование, как особой процедуры, с механизмом государственного контроля, а также проанализировано значение для его осуществления.

***Ключевые слова:** разрешение на специальное водопользование, государственный контроль.*

**The relations of state control and permit issuance in special water use area
Mishchaniuk S. M.**

The article describes the relations of permit issuance for special water use as a special procedure with the mechanism of state control and analyzed the value for its implementation.

***Keywords:** permit for special water use, state control.*