

УДК 342.922+349.6

М.М. РОМАНЯК, Національний університет Державної податкової служби України

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТУ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ

Ключові слова: *дозвільна діяльність, екологічна сфера*

Чинне законодавство визначає дозвільну систему у господарській сфері як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру [1]. Її мета полягає у створенні гарантій реалізації громадянами своїх конституційних прав, забезпечення громадської безпеки і порядку. Разом із тим, поняття дозвільної системи у господарській сфері стосується різних видів господарювання і являє собою сукупність різних напрямків діяльності щодо видачі дозволів. Дозвільна діяльність зачіпає, зокрема, сферу екологічної безпеки як один із засобів її забезпечення.

На цей час у наукових дослідженнях питання дозвільної діяльності в екологічній сфері не вивчалися. Предметом наукових досліджень були загальні проблеми державного управління і, зокрема, дозвільної діяльності. Так, заслуговують на увагу роботи таких вчених, як В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Л.Р. Грицаєнка, В.А. Гуменюка, А.С. Ластовецького, С.В. Лихачова, І.Д. Пастуха та ін. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальшого дослідження.

Враховуючи, що метою дозвільної діяльності чинне законодавство встановлює створення гарантій реалізації громадянами своїх конституційних прав, забезпечення громадської безпеки і порядку, особливого значення набувають дослідження, предмет яких складає питання визначення сутності дозвільної діяльності в екологічній сфері, оскільки така діяльність є передумовою формування безпечного навколишнього середовища.

Для визначення спрямованості дозвільної діяльності в сфері забезпечення екологічної безпеки необхідно дослідити насамперед зміст дозвільної діяльності. Таке визначення можливо зробити, виходячи з теоретичних положень про сутність дозвільної системи. Тому метою статті є встановлення меж дозвільного впливу, який здійснюють державні органи, їх посадові особи на екологічну сферу з метою забезпечення екологічної безпеки. Новизна роботи полягає у визначенні конкретних видів господарської діяльності, які підлягають обов'язковому дозвільному впливові з метою забезпечення екологічної безпеки. Ці види господарювання і являють собою предмет дозвільної діяльності у екологічній сфері.

У теоретичних дослідженнях дозвільну систему визначають як – регламентований правом порядок, який зобов'язує державні та громадські установи, підприємства, а також громадян отримати в відповідних державних органах дозвіл на виготовлення, реалізацію, придбання, перевезення (зберігання й використання) визначених предметів [2], або – сукупність правил, котрі регулюють порядок виготовлення, придбання, користування, зберігання, реалізації та транспортування таких об'єктів, охорона яких складає особливу турботу держави та спрямована на забезпечення громадської безпеки, на попередження та припинення можливого використання цих об'єктів із злочинною метою та ін. [3].

І.Г. Кириченко під дозвільною системою, в широкому розумінні, вбачав діяльність щодо забезпечення державними органами управління закріпленого в правових нормах порядку, який передбачає обов'язкове отримання організаціями, установами та окремими особами дозволу на здійснення дій, чітко регламентованих конкретними правилами. Зазначені дозволи уповноважені видавати тільки органи державного управління, які мають право здійснювати нагляд за додержанням таких правил [4]. Пізніше, свій підхід до широкого розуміння дозвільної системи аргументував Д.М. Бахрах, який, виділяючи основні риси дозвільної системи, зазначив, що це особливий порядок діяльності, врегульований нормами права, які містяться в законах та підзаконних актах, метою якого є забезпечення

громадської безпеки, справедливого розподілу суспільного фонду та правопорядку в цілому; він пов'язаний з діями, які становлять підвищену небезпеку для громадян, суспільства, держави, з санкціонуванням винятків із загальних правил, з забезпеченням основ соціальної справедливості [5].

Значення дозвільної системи обумовлюється, головним чином, характером об'єктів, щодо яких її здійснюють. Всі ці об'єкти становлять потенційну небезпеку для людей, їх життя та здоров'я, а також навколишнього середовища. Як зазначає І.Г. Кириченко, до об'єктів правовідносин, що виникають у сфері дозвільної системи, можна віднести тільки конкретні предмети, речовини (як сукупність предметів з особливим режимом функціонування), які саме через свої екстраординарні властивості і включається до системи зазначених правовідносин.

Підсумовуючи наведене, під дозвільною системою будемо розуміти засновану на відповідних нормах або правилах сукупність правових відносин, які складаються з приводу здійснення державними органами дозвільної діяльності.

Н.О. Саніахметова зазначає про доцільність поділу дозвільної діяльності у сфері підприємництва на: 1) заборонену; 2) ту, яка потребує дозволу з боку держави; 3) ту, яка не потребує спеціального дозволу законом [6, с.33].

Однак ця точка зору спірна. Серед видів дозвільної діяльності виділено той, який не потребує спеціального дозволу. Однак, якщо діяльність не потребує дозволу, то вона і не може належати до дозвільної. Інша справа, якщо є потреба у видачі дозволів на здійснення певних видів підприємницької діяльності, а чинне законодавство такого не передбачає. Поняття «дозвільної діяльності» слід розглядати через призму «дозвільної системи». Мова про дозвільну систему можна йти у випадку, коли мається на увазі сукупність певних процедур, пов'язаних із наданням дозволів на окремі об'єкти, а також контролем за дотриманням відповідних правил набувачами дозволів. Отже, дозвільна діяльність являє собою складову дозвільної системи у широкому розумінні.

Спрямованість дозвільної діяльності в екологічній сфері визначена чинним законо-

давством і стосується реалізації державної політики у забезпеченні екологічної безпеки. Ознаками дозвільної діяльності в екологічній сфері можна назвати такі: 1) предметом дозвільної діяльності є екологічна сфера; 2) здійснюється певними суб'єктами – органами виконавчої влади, повноваження яких визначені чинним законодавством; 3) дозвільна діяльність є цілеспрямованою; 4) має організаційно-розпорядчий характер; 5) є підзаконною; 6) є державно-управлінською діяльністю; 7) реалізується у формі документів дозвільного характеру.

На основі такого підходу дозвільну діяльність стосовно екологічної сфери доцільно розглядати як спосіб (засіб) забезпечення екологічної безпеки.

Екологічна безпека є складовою національної безпеки, про що свідчить стаття 7 Закону України «Про основи національної безпеки» [7]. Поряд із екологічною безпекою до складу національної включені: зовнішньополітична, державна, воєнна та сфера безпеки державного кордону, внутрішньополітична, економічна, соціальна, гуманітарна, інформаційна.

Екологічна безпека – це стан системи «природа-техніка-людина», який забезпечує збалансовану взаємодію природних, технічних та соціальних систем, формування природно-культурного середовища, яке відповідає санітарно-гігієнічним, естетичним і матеріальним потребам мешканців регіонів Землі при збереженні природно-ресурсного та екологічного потенціалу природних систем і здатності біосфери в цілому до саморегулювання. Важливою складовою екологічної безпеки є стан захищеності особистості, суспільства і держави від загроз [8, с.33].

Щодо загроз в екологічній сфері слід виділити наступні:

- значне антропогенне порушення та техногенна перевантаженість території держави, негативні наслідки екологічних катастроф;
- неефективне використання природних ресурсів, широкомасштабне застосування екологічно шкідливих та недосконалих технологій;
- неконтрольоване ввезення екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів [8, с.25].

У кожній сфері суспільних відносин, які стосуються загроз щодо екології слід виділи-

ти відносини, які є об'єктом адміністративно-правового регулювання.

Теорією адміністративного права сформульовані загальні та особливі риси адміністративно-правових норм [9, с.111-112], серед яких, зокрема, їх державно-владний характер, формальна визначеність загальнообов'язкових правил поведінки, мета – у забезпеченні організації та впорядкованості дій суб'єктів управлінської діяльності, створенні умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян щодо яких управлінська діяльність здійснюється. Крім рис, притаманних нормам адміністративного права, при вирішенні питання про те, які саме відносини в сфері екологічної безпеки потребують адміністративно-правового регулювання, треба обов'язково враховувати особливості методу адміністративного права. Зазначається, що реалізація методу адміністративно-правового регулювання здійснюється шляхом: використання приписів (встановлення обов'язків), встановлення заборон, надання дозволів [9, с.73-77].

Аналіз доктринальних положень дозволяє виділити головне щодо адміністративно-правового регулювання відносин у сфері екологічної безпеки – це функціонування управлінських інститутів публічної влади щодо створення умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян у цій сфері. Тобто, обов'язковими учасниками адміністративних правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки мають бути органи державного та самоврядного управління (управлінські інститути публічної влади), їх посадові та службові особи. Їхня діяльність має реалізуватись шляхом використання приписів встановлення обов'язків, встановлення заборон, надання дозволів. Останнє і стосується дозвільної діяльності.

Отже, предметом дозвільної діяльності та об'єктом адміністративно-правового регулювання є ті види господарської діяльності, які являють собою загрозу навколишньому середовищу. До таких видів належать:

- проведення знезараження від карантинних матеріалів та об'єктів, які переміщуються через державний кордон та карантинні зони;
- роздрібна торгівля пестицидами та агрохімікатами;

- збирання, заготівля окремих видів відходів як вторинної сировини (згідно з переліками, які визначаються Кабінетом Міністрів України);

- операції у галузі поводження з небезпечними відходами; видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння, напівдорогоцінного каміння;

- виробництво дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, виготовлення виробів з них та напівдорогоцінного каміння, збирання, первинна обробка відходів і брухту дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння;

- централізоване водопостачання та водовідведення;

- будівельна діяльність;

- проектування, будівництво нових і реконструкція існуючих меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури;

- виробництво особливо небезпечних хімічних речовин (згідно з переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України);

- виробництво пестицидів та агрохімікатів, заготівля, переробка, металургійна переробка брухту кольорових і чорних металів;

- розроблення, виготовлення, реалізація, ремонт, модернізація та утилізація озброєння, військової техніки, військової зброї і боєприпасів до неї;

- діяльність, пов'язана з виробництвом автомобілів та автобусів;

- транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом, транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподіл, постачання природного газу за регульованим і нерегульованим тарифом, зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, установлюваний ліцензійними умовам;

- надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів усіма видами транспорту (залізничним, автомобільним, морським тощо);

- надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів річковим, морським транспортом;

- діяльність, пов'язана з промисловим виловом риби;

- пошук (розвідка) корисних копалин;

- діяльність у сфері використання ядерної енергії;

- виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт.

Зазначені види господарської діяльності встановлені на підставі результатів аналізу чинного законодавства, що регулює сферу господарювання. При цьому критерієм виділення видів постає спрямованість дозвільної діяльності щодо створення екологічно безпечного навколишнього середовища.

Таким чином, слід зазначити що дозвільна система – це сукупність певних процедур, пов'язаних із наданням дозволів на окремі об'єкти, а також контролем за дотриманням відповідних правил набувачами дозволів. Дозвільна діяльність являє собою складову дозвільної системи у широкому розумінні. На основі такого підходу дозвільну діяльність стосовно екологічної сфери доцільно розглядати як спосіб (засіб) забезпечення екологічної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» : від 06.09.2005 р., № 2806-IV // Урядовий кур'єр. - 05.10.2005. - № 36.
2. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. - М. : БЕК, 1996. - 284 с.

3. Советское административное право: учебник / под ред. А.П. Коренева. – М. : Юрид. лит., 1986. – 400 с.

4. Кириченко И. Г. Административно-правовой порядок обеспечения разрешительной системы / И. Г. Кириченко. – К. : Наук. думка, 1989. – 208 с.

5. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР : учебное пособие / Д. Н. Бахрах. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.

6. Саниахметова Н. О. Підприємницьке право : навч. посібник / Н. О. Саниахметова. – 3-тє видан., переробл. і доп. – К. : А.С.К., 2005. – 912 с.

7. Закон України «Про основи національної безпеки України» : від 19.06.2003 р., № 964-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

8. Богуш В. М. Інформаційна безпека держави / В. М. Богуш, О. К. Юдін. – К. : МК-Прес, 2005. – 432 с.

9. Адміністративне право України : академічний курс : підруч. - У двох томах : Т. 1 : загальна частина / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.

Романяк М. М. До питання про визначення предмету дозвільної діяльності в екологічній сфері / М. М. Романяк // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 433-436 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08rmmves.pdf>

Стосовно проблеми концептуального визначення предмету дозвільної діяльності в екологічній сфері наведено аргументи щодо визначення конкретних видів господарської діяльності, які являють собою предмет дозвільної діяльності у цій сфері.

Романяк М.М. К вопросу об определении предмета разрешительной деятельности в экологической сфере

В отношении проблемы концептуального определения предмета разрешительной деятельности в экологической сфере приведены аргументы относительно определения конкретных видов хозяйственной деятельности, представляющих собой предмет разрешительной деятельности в этой сфере.

Romanjak M.M. To a Question on Definition of a Subject of Allowing Activity in Ecological Sphere

Concerning a problem of conceptual definition of a subject of allowing activity in ecological sphere arguments concerning definition of concrete kinds of the economic activities representing a subject of allowing activity in this sphere are given.