

цінних паперів України. -2003. -№ 9-10. -С.79-85.

11. Ковтюх В. Нормативна база інститутів спільного інвестування // Ринок цінних паперів України. -2002. -№ 1-2. -С.53-56.

12. Ковтюх В. Інститути спільного інвестування: зарубіжний досвід // Ринок цінних паперів України. -2002. -№ 3-4. -С.37-53.

13. Ковтюх В. Класифікація ІСІ в Україні та законода-

вчі вимоги до організації їх діяльності // Ринок цінних паперів України. -2002. -№ 7-8. -С.51-56.

14. Закон України "Про державне регулювання ринку цінних паперів" від 30.10.1996 р., № 448/96-ВР // ВВР України. -1996. -№ 51. -Ст.292.

Надійшла до редколегії 23.12.2005

ЖОРНОКУЙ Ю.М. ПРОБЛЕМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТІ КОМПАНИИ ПО УПРАВЛЕНІЮ АКТИВАМИ ІНСТИТУТОВ ОБЩЕГО ІНВЕСТИРОВАНИЯ

Очерчен круг проблем, связанных с некоторыми аспектами деятельности компании по управлению активами институтов общего инвестирования.

ZHORNOKUJ JU.M. PROBLEMS ACTIVITY OF THE COMPANY ON MANAGEMENT ACTIVES INSTITUTES OF THE GENERAL INVESTMENT

The circle of the problems connected to some aspects activity of the company on management by actives of institutes of the general investment is outlined.



В.І. КНИШ

Харківський національний університет внутрішніх справ

УДК 347.77.043:349.6

ДОЗВІЛЬНО-ЛІЦЕНЗІЙНІ ПРОЦЕДУРИ ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТВАРИННОГО СВІТУ¹

Виконаний аналіз порядку видачі дозволів та ліцензій на право використання об'єктів тваринного світу через призму інституту адміністративної процедури, надані рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності зазначених способів охорони тваринного світу.

Рівень охорони тваринного світу в Україні на сьогодні, на жаль, ще не можна назвати високим, що вимагає від держави і суспільства проведення більш рішучих заходів, спрямованих на створення такого організаційно-правового механізму, який би став надійним засобом попередження та припинення можливих порушень правил використання, зберігання та відтворення об'єктів тваринного світу.

Зазначимо, що важливу роль у цьому здатний відіграти механізм адміністративно-правової охорони тваринного світу, який, зважаючи на широку систему заходів, що його утворюють, суттєво відрізняється за своєю дієвістю від інших правових (кримінально-правового, цивільно-правового тощо) механізмів. З іншого боку, він же, як ніякий інший, вимагає і найбільшого удосконалення, включення до своєї структури сучасних елементів. Це пов'язано, насамперед, з тим, що норми адміністративного

права, які становлять правову основу зазначеного механізму, зазнають суттєвої трансформації, викликані процесами демократизації суспільства. У зв'язку з цим і механізм адміністративно-правової охорони тваринного світу має зазнати відповідних змін, де одним з основних напрямків має стати вдосконалення (а точніше буде сказати – створення) його адміністративно-процедурної частини.

Аналіз сучасної юридичної літератури свідчить, що процедурні аспекти механізму адміністративно-правової охорони тваринного світу науковцями практично ще не досліджувались, вони згадуються лише фрагментарно у працях, присвячених загальним питанням правової охорони навколишнього природного середовища, автори яких (Л.П. Коваленко, С.М. Кравченко, В.Л. Мунтян, Ю.С. Шемшученко) розглядали або проблеми адміністративно-правового регулювання, або особливості адміністративної відповідальності в цій сфері, адміністративних процедур вони не висвітлювали. Тому аналіз дозвільно-ліцензійних процедур як складової механізму адміністративно-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Комзюк А.Т. (ХНУВС).

правової охорони тваринного світу є актуальним і новим.

Отже, метою даної статті є визначення порядку видачі дозволів та ліцензій на право використання об'єктів тваринного світу через призму інституту адміністративної процедури, вироблення рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності зазначених способів охорони тваринного світу.

Інститут адміністративної процедури у теорії адміністративного права виник зовсім недавно, прийшовши на зміну інституту адміністративного процесу, який за радянських часів розглядався як системне поняття, що об'єднувало у собі адміністративно-процесуальні норми, покликані регулювати виконавчо-розпорядчу діяльність суб'єктів державного управління. Однак ситуація з подібним розумінням адміністративного процесу почала змінюватися паралельно із розвитком в Україні ідей адміністративної юстиції, оскільки існування останньої вимагало відповідної процесуальної форми, якою і став адміністративний процес. Подібне призначення адміністративного процесу на сьогодні вже знайшло і законодавче закріплення. Мається на увазі Кодекс адміністративного судочинства України [1], ст.3 якого під адміністративним процесом розуміє правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства.

Таким чином, перехід терміна "адміністративний процес" із сфери публічного управління у сферу судочинства викликав необхідність у новій науковій категорії, яка б могла виступити об'єднуючою для порядку застосування суб'єктами публічного управління матеріальних норм права. І такою правовою категорією стала адміністративна процедура.

При цьому необхідно зазначити, що заміна наданих понять була не просто механічним кроком, а потягла за собою розгорнуту дискусію, спрямовану на перегляд принципів, завдань, змісту адміністративної процедури у порівнянні із адміністративним процесом у його колишньому трактуванні.

Підводячи певні підсумки подібних наукових розмов, Р.С. Мельник виділив такі ознаки, які, на його думку, дозволяють найбільш повно охарактеризувати категорію "адміністративна процедура":

- у межах адміністративної процедури знаходить вираз юридична діяльність, яка регламентується адміністративно-процесуальними нормами;

- в свою чергу, адміністративно-процесуальні норми виступають у якості засобів реалізації матеріальних норм адміністративного права та норм інших галузей права, які не мають "власних" процесуальних (процесуальних) норм;

- обов'язковим учасником будь-якої адміністративної процедури є орган публічного управління (орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, якому делеговані державно-владні повноваження);

- юридична діяльність, яка здійснюється у межах адміністративної процедури, має зовнішній характер, тобто спрямовується на фізичних або юридичних осіб, організаційно не підпорядкованих суб'єкту публічного управління (зазначена ознака є головною, визначальною у характеристиці адміністративної процедури, дозволяє відмежувати останню від інших видів юридичної діяльності, наприклад, дисциплінарного провадження);

- наслідком такої діяльності може стати прийняття обов'язкового до виконання нормативного або індивідуального акта управління чи вчинення дій, які безпосеред-

ньо не зачіпають правового статусу фізичних або юридичних осіб [2].

Цілком поділяючи подібну позицію, пропонуємо через співвідношення із названими ознаками розглянути порядок (процедуру) видачі дозволів (ліцензій) на використання об'єктів тваринного світу.

Запровадження дозвольного порядку використання об'єктів тваринного світу обумовлено турботою держави про свої національні природні багатства, які є джерелом духовного та естетичного збагачення і виховання людей, об'єктом наукових пошуків, а також важливою базою для одержання промислової і лікарської сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей. У зв'язку з цим держава і переходить до штучного регулювання окремих питань використання об'єктів тваринного світу шляхом встановлення для потенційних користувачів обов'язку отримати для такої діяльності спеціальний дозвіл (ліцензію), під яким необхідно розуміти офіційне санкціонування уповноваженими суб'єктами публічного управління певних дій фізичних і юридичних осіб, яке здійснюється з метою забезпечення інтересів держави та суспільства у сфері раціонального використання, збереження та відтворення об'єктів тваринного світу.

Зрозуміло, що дозвольний порядок користування об'єктами тваринного світу, як і будь-яке інше обмеження прав фізичних та (або) юридичних осіб, має базуватися на відповідних правових нормах, основними завданнями яких є:

- встановлення чіткого переліку об'єктів тваринного світу, використання яких допускається лише після отримання дозволу (ліцензії);

- закріплення прав та обов'язків осіб, які звернулися за отриманням дозволу (ліцензії);

- визначення умов, дотримання яких є необхідним для отримання дозволу (ліцензії);

- забезпечення законності дій суб'єктів публічного управління, покликаних видавати дозволи (ліцензії) на право використання об'єктів тваринного світу, шляхом встановлення чітких процедур діяльності останніх, включаючи строки, на протязі яких мають бути прийняті необхідні управлінські рішення.

Основними нормативними актами, які встановлюють порядок видачі дозволів (ліцензій) на добування тварин, є: постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. № 459 "Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення" [3]; наказ Державного комітету лісового господарства України від 27.12.2000 р. № 153 "Про затвердження Інструкції про порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин та порядок здійснення полювання на цих тварин" [4]; наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 1.02.1993 р. "Про затвердження Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування" [5]; наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України і Державного комітету рибного господарства України від 10.02.2000 р. № 34/13 "Про затвердження Інструкції про порядок спеціального використання водних живих ресурсів" [6].

Аналіз зазначених нормативних актів свідчить, що в

них містяться як матеріальні, так і процесуальні (процедурні) норми, останні з яких саме і покликані приводити у дію весь дозвільний механізм використання об'єктів тваринного світу. Отже, матеріальні норми права у даному випадку лише конструюють, визначають у статичній правовідносині, які виникають під час отримання дозволу (ліцензії) на використання об'єктів тваринного світу, тоді як адміністративно-процедурні норми переводять ці матеріальні правовідносини у адміністративно-процедурні, завдяки чому і досягається реалізація правового статусу їх учасників. Правильність подібного висновку неважко прослідкувати на такому прикладі. Так, відповідно до п.10 постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.1996 р. № 1192 "Про затвердження Тимчасового порядку ведення рибного господарства і здійснення рибальства" використання водних живих ресурсів здійснюється за спеціальним дозволом (у даному випадку має місце матеріальна норма адміністративного права), порядок видачі якого регламентується вже наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України і Державного комітету рибного господарства України від 10.02.2000 р. № 34/13 "Про затвердження Інструкції про порядок спеціального використання водних живих ресурсів", адміністративно-процедурні норми якого і є засобом реалізації наведеної вище матеріальної норми.

Особливістю адміністративно-процедурних норм є також і те, що вони є засобом реалізації не тільки матеріальних норм адміністративного права, але й матеріальних норм інших галузей права. І справді, аналіз нормативних актів, які визначають порядок охорони, використання, зберігання, відтворення об'єктів тваринного світу, свідчить, що більшість з них, безперечно, необхідно віднести до джерел екологічного права (наприклад, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" [7]), оскільки їх норми переважно є матеріальними нормами екологічного права. Однак реалізація більшості з них здійснюється через застосування, тобто вимагає наявності адміністративно-процедурних норм, які і забезпечують таку реалізацію.

При цьому виникає питання, яким же чином здійснюється така реалізація? Досягається це завдяки тому, що адміністративно-процедурні норми визначають чіткий порядок (стадії) здійснення тих або інших дій, встановлюючи для учасників адміністративно-процедурних відносин, у нашому випадку тих, які виникають під час видачі дозволів (ліцензій) на право використання об'єктів тваринного світу, відповідні адміністративно-процедурні права та обов'язки.

Адміністративній процедурі з видачі дозволу (ліцензії) на право використання об'єктів тваринного світу, як і будь-якій іншій адміністративній процедурі, властивий стадійний характер, що ще раз підкреслює динамічний характер зазначеної правової категорії. Отже, зміст зазначеної адміністративної процедури складають такі стадії:

- порушення адміністративної справи. Беручи до уваги той факт, що адміністративна процедура з видачі дозволу (ліцензії) на використання об'єктів тваринного світу належить до категорії так званих "заявних" процедур [8, с.24-25], то і перша стадія починається з подання зацікавленою в отриманні дозволу (ліцензії) особою заяви та інших необхідних документів. Необхідність вчинення подібних дій встановлено у ряді нормативних актів, напри-

клад, спільному наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України і Державного комітету рибного господарства України від 10.02.2000 р. № 34/13 "Про затвердження Інструкції про порядок спеціального використання водних живих ресурсів", де чітко зазначено, що для отримання дозволу користувач подає до державного органу рибоохорони, в зоні діяльності якого буде здійснюватись промисловий лов, а за згодою Державної інспекції охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства – до державного органу рибоохорони, в зоні діяльності якого він дислокується, такі документи: 1) заяву про видачу документів для здійснення спеціального використання водних живих ресурсів; 2) повідомлення Укрдержрибогоспу; 3) довідку органу рибоохорони, де буде здійснюватись лов, про наявність у користувача відповідних до Правил, Регимів рибальства знарядь лову, берегового приймального пункту, приймального судна; 4) копії свідоцтва про право плавання під Державним прапором України (або тимчасове свідоцтво) і свідоцтва про право власності на судно або договір оренди на умовах бербоут-чартеру в разі здійснення промислу із судна, піднаглядного класифікаційному товариству; 5) судновий білет або договір оренди в разі здійснення промислу з безпалубного, палубного судна, не піднаглядного класифікаційному товариству; 6) документ про авансову плату за спеціальне використання водних живих ресурсів (за винятком випадків, коли квота виділяється додатково з резерву ліміту); акт про виконання робіт з відтворення водних живих ресурсів та робіт природоохоронного призначення, якщо такі роботи виконувались; 7) документ про внесення у встановленому законодавством порядку плати за видачу дозволу; 8) журнал обліку вилучених водних живих ресурсів (промисловий журнал) та журнал обліку прийнятих водних живих ресурсів;

- отримання усіх необхідних для видачі дозволу (ліцензії) документів, дозволяє суб'єкту публічного управління перейти до їх перевірки (вивчення) з метою підготовки, а згодом і прийняття рішення про видачу або відмову у видачі дозволу (ліцензії). Зазначені дії складають зміст другої стадії адміністративної процедури – стадії прийняття рішення по адміністративній справі. Варто підкреслити, що у межах зазначеної стадії зустрічається найбільша кількість порушень прав та законних інтересів осіб, які звертаються до суб'єктів публічного управління за отриманням документів дозвільного характеру, у зв'язку з чим нормативні акти мають детально і чітко визначати строки розгляду поданих документів, підстави для відмови у наданні позитивної відповіді, права суб'єктів звернення на участь у розгляді та оцінці поданих ними документів. На жаль, сьогодні не всі нормативні акти, які стосуються порядку видачі дозволів (ліцензій) на право використання об'єктів тваринного світу, достатньо повно вирішують зазначені питання. В кращому випадку визначено лише строк, протягом якого має бути дано відповідь суб'єкту звернення;

- завершення адміністративної процедури знаходить прояв у стадії виконання прийнятого рішення або, іншими словами, у видачі дозволу (ліцензії) на право використання об'єктів тваринного світу.

Ведучи мову про характерні ознаки адміністративної процедури, ми не можемо не зупинитися і на тому факті, що її обов'язковим учасником є суб'єкт публічного управління, наділений владними повноваженнями, які і

дозволяють йому через видання або не видання дозволів (ліцензій) на право використання об'єктів тваринного світу брати участь у державному управлінні в зазначеній сфері. Така участь виявляється у тому, що суб'єкт публічного управління веде розгляд адміністративної справи і вирішує її, за результатами чого приймає відповідний індивідуальний акт управління.

Відповідно до чинних нормативних актів правом прийняття рішення про видачу дозволів (ліцензій) на право використання об'єктів тваринного світу наділені:

- Державний комітет лісового господарства України та його органи на місцях;

- Міністерство охорони навколишнього природного середовища;

- Державний департамент рибного господарства Міністерства аграрної політики України.

Отже, лідируючими суб'єктами єдиної за своїм призначенням адміністративної процедури, спрямованої на охорону об'єктів тваринного світу, виступають одразу три державні органи, які суттєво відрізняються один від одного за своїм правовим статусом. У зв'язку з цим можна стверджувати, що сьогодні в Україні відсутня єдина централізована система державних органів, яка б займалася питаннями охорони об'єктів тваринного світу, а відтак і єдиний порядок видачі дозволів (ліцензій) на право використання об'єктів тваринного світу.

Крім лідируючого суб'єкта адміністративної процедури з видачі дозволів (ліцензій) на право використання об'єктів тваринного світу у ній беруть участь також і не-владні суб'єкти – суб'єкти господарської діяльності, які займаються промисловим рибальством, наукові організації та установи, користувачі мисливських угідь, мисливці тощо, за ініціативою яких і розпочинається зазначена процедура. Головною проблемою правового регулювання адміністративної процедури з видачі дозволів (ліцензій) на використання об'єктів тваринного світу на сьогоднішній день залишається недостатня визначеність на рівні нормативних актів прав зазначених суб'єктів як учасників цього провадження.

Участь в адміністративній процедурі поряд з лідируючим суб'єктом не-владного суб'єкта свідчить, що ця процедура має зовнішній характер, тобто через неї суб'єкти публічного управління виконують так звані "зовнішні" обов'язки, які і становлять головний обсяг їх управлінської діяльності, обумовлюють необхідність існування того або іншого суб'єкта управління.

Таким чином, роблячи загальний висновок з викладеного, зауважимо, що діяльності суб'єктів публічного управління, пов'язаній з видачею дозволів (ліцензій) на право використання об'єктів тваринного світу, властиві

усі ознаки, які дозволяють віднести її до категорії адміністративно-процедурної. Разом з тим зазначеному виду діяльності властиві і ті недоліки, які стосуються адміністративно-процедурної форми реалізації повноважень суб'єктами управління, - недосконалість закріплення правового статусу "невладних" учасників адміністративної процедури, відсутність належних гарантій законності та обгрунтованості дій суб'єктів публічного управління, які видають дозволи (ліцензії) на право використання об'єктів тваринного світу, відсутність уніфікованих адміністративних процедур названого виду, які має бути усунуто з прийняттям Адміністративно-процедурного кодексу України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Урядовий кур'єр. –17.08.2005.

2. Мельник Р.С. Адміністративні процедури в діяльності органів внутрішніх справ України // Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України. –2004. –№ 3. – С.97-101.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення» від 10.08.1992 р., № 459 // Урядовий кур'єр. –1992. –№ 35.

4. Наказ Державного комітету лісового господарства України «Про затвердження Інструкції про порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин та порядок здійснення полювання на цих тварин» від 27.12.2000 р., № 153.

5. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування» від 01.02.1993 р.

6. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України і Державного комітету рибного господарства України «Про затвердження Інструкції про порядок спеціального використання водних живих ресурсів» від 10.02.2000 р., № 34/13.

7. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. // ВВР України. – 1991. –№ 41. –Ст.546.

8. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України /Авт.-упорядн. В.П. Тимошук. –К.: Факт, 2003. –496 с.

Надійшла до редколегії 18.10.2005

КНЫШ В.И. РАЗРЕШИТЕЛЬНО-ЛИЦЕНЗИОННЫЕ ПРОЦЕДУРЫ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЖИВОТНОГО МИРА

Выполнен анализ порядка выдачи разрешений и лицензий на право использования объектов животного мира через призму института административной процедуры, даны рекомендации, направленные на повышение эффективности указанных способов охраны животного мира.

KNYSH V.I. LICENSE PROCEDURES AS COMPOUND THE MECHANISM OF AN ADMINISTRATIVE-LEGAL PROTECTION OF FAUNA

The analysis about distribution of sanctions and licenses for the right of use objects of fauna through a prism institute of an administrative procedure is executed; the recommendations directed on increase of efficiency of the specified ways protection of fauna are given.