

7. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – [2-е вид.]. – Одеса : Юрид. літ., 2002. – 312 с.
8. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вузов / Бахрах Д. Н. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.
9. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособ. / Овсянко Д. М. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристь, 2002. – 468 с.
10. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
11. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
12. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22 лют. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
13. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стародубцев Андрій Андрійович. – Х., 1999. – 185 с.

Надійшла до редколегії 31.03.2009

Анотації

На підставі аналізу семантичних та загальнотеоретичних положень з'ясовується сутність умов, форм та методів забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ, характеризуються їх окремі види.

На основании анализа семантических и общетеоретических положений выясняется сущность условий, форм и методов обеспечения законности и дисциплины в органах внутренних дел, характеризуются их отдельные виды.

On the basis of semantic and general theoretic standings the article outlines essence of conditions, forms and methods of lawfulness and discipline perseverance in organs of internal affairs, their specific types are characterized.

УДК 35.078.11

М. М. РОМАНЯК,

здобувач

Національний університет Державної податкової служби України

ПРАВОВІ ФОРМИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Екологічна безпека є багатоаспектним явищем, зворотним боком якого є екологічна небезпека. Це враховано і відображено в чинному законодавстві, дія норм якого спрямована на забезпечення екологічної безпеки. Зокрема, на сьогодні в Україні забезпечення екологічної безпеки досягається шляхом чіткого нормативного закріплення порядку здійснення екологічно небезпечних видів діяльності з урахуванням джерел екологічної небезпеки. Перелік елементів екологічної безпеки не є сталим і може змінюватись у міру роз-

ширення масштабів застосування досягнень науки і техніки, виникнення нових сфер господарської діяльності.

Слід зазначити, що на цей час у наукових дослідженнях правовим формам дозвільної діяльності в сфері екологічної безпеки не приділялась достатня увага. Предметом наукових досліджень були загальні проблеми державного управління і, зокрема, дозвільної діяльності. Так, заслуговують на увагу роботи таких учених, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк,

Л. Р. Грицаєнко, В. А. Гуменюк,
А. С. Ластовецький, С. В. Лихачов,
І. Д. Пастух 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, предметом яких є питання визначення правових форм дозвільної діяльності у сфері екологічної безпеки, оскільки така діяльність є передумовою формування безпечного екологічного середовища.

Перш ніж виділити правові форми дозвільної діяльності у сфері екологічної безпеки, слід визначити, в яких сферах діяльності держава за допомогою нормативно-правових актів встановлює окремі обмеження і заборони щодо порядку вступу суб'єктів у певні правові відносини.

На сьогодні на держава здійснює нагляд (шляхом надання документів дозвільного характеру) за здійсненням суб'єктами деяких видів господарської діяльності, порушення яких може заподіяти шкоду суспільству. А саме:

- проведення знезараження підкарантинних 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 сфері поводження з небезпечними відходами;
- видобуток дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, напівдорогоцінного каміння;
- виробництво дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, виготовлення виробів із них та напівдорогоцінного каміння, збирання, первинна обробка відходів і брухту дорогоцінних металів та до-

рогоцінного 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),
- 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 умовами;
- надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів залізничним транспортом;
- надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів повітряним транспортом, виконання авіаційно-хімічних робіт;
- надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом загального користування;
- надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів річковим, морським транспортом;
- діяльність, пов'язана з промисловим виловом риби;
- пошук (розвідка) корисних копалин;
- виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт;
- виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізація отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних об'єктів;
- діяльність у сфері використання ядерної енергії.

Як неодноразово зауважувалось, дозвільна діяльність є різновидом державної діяльності і, як наслідок, реалізується в певних

формах. Визначення поняття форм дозвільної діяльності і їх наукова класифікація тісно пов'язані з поняттям і класифікацією форм діяльності органів державного управління. Існують різні підходи до визначення самого поняття форм управлінської діяльності та їхньої класифікації.

Підкреслюючи різноманітність існуючих понять форм управлінської діяльності, варто відзначити, що їх визначають як: способи вираження змісту управлінської діяльності; способи здійснення, виявлення і вираження методів управління; зовнішнє практичне вираження функцій управління в конкретних діях; зовнішнє практичне вираження управлінської діяльності в конкретних умовах; зовнішнє виявлення управлінської діяльності [1, с. 99].

Під формою дозвільної діяльності слід розуміти адміністративно-наглядову, юрисдикційну, профілактичну діяльність, і, у зв'язку з цим, прийняття індивідуальних актів, а також здійснення інших юридично значущих дій із метою формування безпечного екологічного середовища.

Проаналізувавши основні концепції вчених-адміністративістів при дослідженні форм виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів, слід зробити висновок, що найбільш поширеною є класифікація форм на правові (видання актів державного управління; укладення договорів; здійснення інших юридично значущих дій) та неправові (проведення суспільно-організаційних заходів; проведення організаційно-технічних заходів) [2, с. 30–31].

Розглянемо правові форми дозвільної діяльності детальніше. Так, видання індивідуальних актів є правовою формою дозвільної діяльності, яка передбачає надання документів дозвільного характеру.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [3] документ дозвільного характеру визначається як дозвіл, висновок, погодження, свідоцтво тощо, який дає суб'єкту господарювання право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності. Річ у тому, що таке тлумачен-

ня дає підставу органам влади дуже вільно трактувати поняття «документ дозвільного характеру». Варто зауважити, що зараз видача документів дозвільного характеру регламентується 167 законами, 150 постановами Кабінету Міністрів України та понад 1,5 тис. нормативних актів міністерств і місцевих органів влади. При цьому документи дозвільного характеру поділяються: 1) залежно від терміну дії – на разові; з обмеженим терміном дії; з необмеженим терміном дії; 2) за процедурою отримання – на прості (видаються на підставі представлених документів); складні (отримання яких потребує проведення експертиз, погоджень, обстежень тощо). За методами видачі можна виділити, зокрема:

– *погодження*;

– *реєстрація*: а) товару (лікарські засоби, харчові продукти, пестициди, транспортні засоби тощо); б) договору (оренди тощо); документів (правил страхування гірничого відводу тощо); в) робіт (геологорозвідувальних тощо); г) баз даних (у сфері інформації тощо); г) інвестиційних проектів (у сфері спеціальних економічних зон тощо); д) фінансових установ (у сфері фінансових послуг);

– *видача сертифікату*: а) на право проведення екологічного аудиту; б) на виробника;

– *експертиза*: екологічна; з охорони праці тощо.

Це свідчить, що вимога отримання більшості таких дозволів є необґрунтованою і недоцільною. Дуже часто ці документи суперечать одне одному, дублюються тощо. Крім того, чинним законодавством визначено застосування значної кількості термінів щодо визначення виду дозвільного документа: «дозвіл», «документ дозвільного характеру», «свідоцтво», «ліцензія» тощо.

Таким чином, виникає потреба додаткового тлумачення, що є дозволами або документами дозвільного характеру, для чого слід більш глибоко розглянути питання про необхідність забезпечення чіт-

кості визначення чинним законодавством понять «дозвіл», «документ дозвільного характеру» тощо. Критерієм чіткості має бути відповідність нормам Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Так, якщо проаналізувати чинне законодавство, то за ознакою термінологічного визначення («дозвіл») можна розподілити документи на: а) ті, які названі у нормативно-правових актах дозволами; б) ті, які дозволами не названі.

Дозвіл є актом, виданим уповноваженим органом, і підставою здійснення процесуального порядку реалізації певного права – права на певну господарську діяльність або окремі її види.

Поняття документів дозвільного характеру ширше за поняття дозволу. До документів дозвільного характеру належать не тільки дозволи, а й інші акти, які є підставою реалізації певного права, – свідоцтва, висновки, погодження тощо. Вони приймаються згідно із певним процесуальним порядком їх прийняття.

Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [3] визначає сфери господарської діяльності, на які його норми не поширюються.

Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [4], ліцензування – це видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

Узагалі під ліцензією (від лат. *licentia* – свобода, право) розуміють офіційний документ установленого зразка, який дозволяє здійснення певного (вказаного в ліцензії) виду діяльності (або використання певних прав) протягом установленого терміну, а також окреслює умови здійснення ліцензійної діяльності. Це визначення містить широкий зміст ліцензування, оскільки

вказує на дозвільність такої діяльності. Цей юридичний документ органа держави не лише надає право займатися певним видом діяльності з дотриманням ліцензійних умов протягом визначеного терміну [5, с. 31], а й засвідчує це право.

У перекладі з латини слово «ліцензія» означає право, дозвіл. У Великому економічному словнику [6, с. 122] зазначено, що ліцензування полягає у виданні дозволу на право проведення тих чи інших операцій.

А. П. Альохін і Ю. М. Козлов розглядають ліцензування як один із видів правових форм управління [7, с. 24]. До адміністративно-правових форм управління зазначені автори відносять зовні виражену дію виконавчих органів, здійснювану в межах його компетенції, та юридичні наслідки.

Ліцензування можна віднести до правових форм виконавчої діяльності, оскільки воно оформляється і здійснюється на основі правового акта (ліцензії), в результаті якого настають юридичні наслідки. Юридичні наслідки виражаються у виникненні адміністративно-правових відносин між ліцензіатом та органом виконавчої влади, що видали ліцензію (контроль з боку органу, який ліцензує, можливість притягати ліцензіата до адміністративної відповідальності у разі порушення умов, що становлять зміст ліцензії).

Отже, у тому смислі, який передбачений ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», ліцензію можна віднести до документів дозвільного характеру. Відмінність від таких документів полягає, насамперед, у тому, що ліцензію видають тільки у разі, якщо суб'єкт її набуття виконує ліцензійні умови. Такий порядок не передбачений щодо жодного з документів дозвільного характеру, перерахованих вище.

Таким чином, ліцензію треба віднести до документів дозвільного характеру та зробити висновок про те, що ліцензія є правовою формою дозвільної діяльності в сфері екологічної безпеки.

Враховуючи потребу в упорядкуванні назв документів дозвільного характеру,

доцільно назвати дозволами усі акти, які охоплюються дозвільною системою у сфері господарської діяльності, та закріпити відповідні зміни у нормах чинного законодавства.

Названі документи дозвільного характеру, які не входять до складу тих, що передбачені Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [3], є також дозвільними документами з огляду на її особливу правову природу та призначення, а також стан урегульованості.

На нашу думку, доцільно внести зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та передбачити, що під документом дозвільного характеру будемо розуміти дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво та інший документ, який видається дозвільними органами і без якого суб'єкт госпо-

дарювання не має права на провадження певних дій щодо здійснення видів господарської діяльності. Доцільно також створити загальнодержавний реєстр дозвільних документів. Реєстр документів дозвільного характеру має стати єдиною автоматизованою загальнодержавною системою збирання, накопичення, захисту, обліку та надання відомостей про видачу чи переоформлення дозвільних документів або про їх анулювання чи відмову у видачі. Також слід додати, що документ, отриманий суб'єктом господарювання за результатами атестації, сертифікації, експертизи, який підтверджує відповідність матеріально-технічної бази до встановлених вимог певного стандарту чи іншого нормативного документа, визначеного законом, не належить до документів дозвільного характеру.

Література

1. Козлов Ю. М. Поняття форми управлінської діяльності // *Методи і форми державного керування* / Козлов Ю. М. – М. : Юрид. лит., 1977. – 175 с.
2. *Адміністративна діяльність* : навч. посіб. / [за заг. ред. О. І. Остапенка]. – Львів : ЛІВС, 2002. – 252 с.
3. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06 верес. 2005 р. № 2806-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
4. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01 черв. 2000 р. № 1775-III // *Відомості Верховної Ради України*. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
5. Ноздрачев А. Статус предпринимателя / А. Ноздрачев // *Хозяйство и право*. – 1994. – № 1. – С. 31–34.
6. *Большой Экономический Словарь* // *Правовая культура*. – 1994. – 545 с.
7. Алехин А. П. *Административное право* / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. – М., 1995. – 185 с.

Надійшла до редколегії 14.01.2009

Анотації

У статті розкриваються та аналізуються правові форми дозвільної діяльності. На підставі аналізу виділяються форми дозвільної діяльності в сфері екологічної безпеки.

В статье раскрываются и анализируются правовые формы разрешительной деятельности. На основании анализа выделяются формы разрешительной деятельности в сфере экологической безопасности.

The questions connected to the contents of forms permit activity are considered. The basic attention is given a features of permit activity in sphere ecological safety.