



ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

М. Фролов,

*доцент юридичного факультету
Київського національного
університету ім. Т. Шевченка,
кандидат юридичних наук*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ

Правові засади екологічного ліцензування за своєю природою доцільно розглядати з кількох точок зору: екологічне ліцензування як специфічне коло правовідносин забезпечення екологічної безпеки; як елемент правовідносин – передумова формування специфічної правосуб'єктності володільців джерел підвищеної екологічної небезпеки; як правова гарантія забезпечення права на екологічну безпеку; як один із заходів правового механізму забезпечення екологічної безпеки; як функція управління у галузі екології; як юридична процедура, що структурована за певними етапами.

Тенденції щодо дерегулювання багатьох видів підприємницької діяльності, прийняття 1 червня 2000 року Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» актуалізувало дослідження правових засад ліцензування та екологічного ліцензування зокрема.

Більшість видів господарської діяльності, що за ст. 9 Закону України про ліцензування визнані ліцензійними, становлять підвищену екологічну небезпеку, оскільки є екологічно ризикованими. Реалізація правосуб'єктності учасників екологічно ризикованих видів діяльності за певними її видами здійснюється за процедурами, які визначаються окремо стосовно кожного виду діяльності. Ризик, що закладений у потенцію небезпечних речовин, формує передумови виникнення правовідносин і ставить певні вимоги до суб'єкта екологічно небезпечної діяльності.

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1996 р. № 1164 затверджена Концепція розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами, де наголошується, що ліцензування підприємницької діяльності за її видами є складовою частиною державного регулювання підприємництва в Україні, спрямоване на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів громадян.

У Концепції зазначається, що головним завданням ліцензування є захист економічних та інших інтересів держави, її громадян шляхом встановлення з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів підприємницької діяльності.

Особливо підкреслюється, і це важливо у контексті даної роботи, що *регулюванню мають підлягати тільки ті види підприємницької діяльності, які безпосередньо впливають на здоров'я людини, навколишнє природне середовище, безпеку держави.*

Розробка наукової моделі Закону України “Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” підготованої акад. **В.І. Андрейцевим**¹ з урахуванням міжнародного (українсько-німецького) семінару “Проблеми вдосконалення екологічного законодавства і управління у галузі

¹ Андрейцев В.І. Політика. Інновації. Приватизація. Екологічна безпека. Право. (Проблеми оптимізації та екологізації законодавства України). Ексклюзивні нариси. - К.: УЕАН, 1996. - С. 98-116.



охорони навколишнього природного середовища” (Київ, 13-18 грудня 1994 р.) могла б стати керівництвом до дії у цій частині, а сам Закон у такій редакції міг би стати рамковим по відношенню до Закону про екологічну (природно-техногенну) безпеку, де б такі питання знайшли свою конкретизацію.

Зокрема, пропонується визначити завдання ліцензування (видачі дозволів) як такі, що мають на меті додержання встановлених обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення раціонального використання природних ресурсів та нормативів і правил екологічної безпеки. Як видно, вже самі завдання ліцензування орієнтують на формування особливої правосуб'єктності детермінованої екологічним ризиком – аби бути учасником правовідносин необхідні певні передумови, що актуалізуються у вигляді зобов'язання можливих учасників правовідносин отримувати спеціальні дозволи, і, таким чином, набути відповідного статусу, обсяг екологічних обов'язків якого є достатнім для того, щоб визнати за суб'єктом права на здійснення екологічно небезпечної діяльності.

Нормативній регламентації реєстраційно-дозвільним шляхом підлягають види діяльності, здатні забруднювати або справляти фізичний та інший негативний вплив на навколишнє природне середовище і здоров'я людей. Використання нормативного формулювання “*здатні*” функціонально пов'язане із вірогідною, потенційною можливістю заподіяння вказаних екологічно негативних наслідків, що структурно є реалізацією концепції екологічного ризику як передумови формування правосуб'єктності. Обов'язковому ліцензуванню підлягають види діяльності, пов'язані з викидами і скидами забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення у ньому виробничих, комунальних, побутових та інших відходів, їх ввезенням в Україну і транзитом через її територію, а також проектуванням, будівництвом та експлуатацією екологічно-небезпечних об'єктів. Ліцензування видів діяльності, здатних забруднювати або справляти фізичний та інший негативний вплив на навколишнє природне середовище і здоров'я людей здійснюється на підставі позитивного висновку державної екологічної експертизи. Таке положення бланкетно відсилає до ст. 5 Закону України “*Про екологічну експертизу*”, де визначаються основні завдання екологічної експертизи: визначення ступеню екологічного ризику та безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності.

У ліцензії на здійснення екологічно ризикованих видів діяльності мають зазначатися найменування державного органу, що її видав, найменування та юридична адреса особи, вид екологічно небезпечної діяльності, особливі умови та правила її здійснення, номер реєстрації ліцензії, дата видання та термін чинності.

Ліцензування є основним механізмом, який поєднує юридичну основу системи регулювання, а саме законодавства про екологічну безпеку із обов'язками учасників правовідносин, чия діяльність підпадає під дію дозвільної системи, тобто регулюючого органу та ліцензіата. Ліцензія є офіційним документом, який містить дозвіл на здійснення екологічно небезпечної діяльності та комплексу заходів, що відносяться до обрання будівельної ділянки, спорудження, введення у експлуатацію, експлуатації та зняття з експлуатації небезпечного підприємства.

Ліцензування екологічно небезпечної діяльності як комплексна (міжгалузєва) функція управління у галузі забезпечення екологічної безпеки у контексті передумов формування спеціальної правосуб'єктності учасника екологічних правовідносин, на наш погляд, поділяється на наступні стадії :

1. подання заяви до органу ліцензування, що у розрізі правовідносин є нічим іншим, як виразом суб'єктивної волі особи, спрямованої на участь у правовідносинах, оскільки останні завжди мають вольовий характер;
2. розгляд заяви та проведення перевірки відповідності заявлених вимог чинному законодавству, під час чого проводиться екологічна



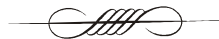
експертиза, оцінка потенційного впливу запланованої діяльності, визначається обсяг обов'язків правового статусу учасника правовідносин достатніх для наділення його відповідними правами на здійснення такої діяльності, одночасно визначається ступінь екологічного ризику, що буде створений екологічно небезпечним об'єктом та відповідальність, яку бере на себе учасник, у зв'язку з наявністю екологічного ризику;

3. отримання ліцензії (дозволу) на здійснення екологічно небезпечної діяльності.

Як приклад можна навести міжнародні документи у галузі ліцензування атомних електростанцій, які виділяють 5 основних етапів ліцензування у цій сфері :

1. затвердження ділянки під спорудження;
2. видання дозволу на спорудження;
3. видання дозволу на введення у експлуатацію;
4. видання дозволу на експлуатацію;
5. видання дозволу на зняття з експлуатації².

Вочевидь, що із завершенням останньої стадії процесу ліцензування фаза формування передумов виникнення екологічних правовідносин завершується, правосуб'єктність учасників правовідносин сформована і ризик при цьому відіграв роль чинника, що обумовлює наявність спеціальної правосуб'єктності. Оскільки процес експлуатації джерел підвищеної екологічної безпеки містить у собі негативну потенцію ймовірного прояву значної шкоди, це вимагає від держави вжиття відповідних заходів по регламентації такої діяльності і, перш за все, як початкова стадія державного управління реєстраційно-дозвільної гарантії права на екологічну безпеку. Встановлюючи систему дозволів (ліцензій) на здійснення екологічно небезпечної діяльності, держава не тільки покладає на суб'єктів відповідальність за здійснення такої діяльності, але й приймає ризик і на себе: допускаючи такі небезпечні види освоєння довкілля, держава, одночасно визнає їх необхідність та корисність для розвитку суспільства і легітимує їх на умовах прийняттого ризику. Держава отримує від таких суб'єктів фіскальні надходження, як то: плата за ліцензії, плата за забруднення, ресурсні податки, диференційовані моноресурсові ренти тощо. Допускаючи таку ризиковану діяльність, держава одночасно бере на себе обов'язок створювати та розвивати систему контролю, нагляду та регулювання такої діяльності, що є не тільки правом але й обов'язком, який кореспондує абсолютному конституційному праву громадян на екологічну безпеку. Визнавши необхідність екологічно небезпечної діяльності, держава приймає на себе відповідальність як за ризик випадкового настання екологічно негативних наслідків, так і за умисне (пряме чи евентуальне) заподіяння збитків [що з боку держави також є ризиком] у частині, що не може бути покрита за рахунок самого суб'єкта небезпечної діяльності.



² Серия изданий по безопасности, 50 – SG – 68. Содержание и форма лицензий и юридические вопросы лицензирования атомных электростанций : руководство по безопасности / МАГАТЭ. – Вена, 1984