

ДОЗВІЛЬНІ ПОСЛУГИ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Досліджено теоретичні та законодавчі засади надання дозвільних послуг у сфері забезпечення екологічної безпеки. Особливу увагу приділено тим видам діяльності, яка може завдати шкоду навколишньому природному середовищу та забезпечується шляхом надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації.

Исследованы теоретические и законодательные основы предоставления разрешительных услуг в сфере экологической безопасности. Особое внимание уделено тем видам деятельности, которые могут причинить вред окружающей среде, и обеспечивается путем предоставления разрешительных услуг субъектами публичной администрации.

Theoretical and legislative grounds for giving licensing services in the sphere of environmental safety are researched. Special attention is paid to the species of activity which can do harm to environment and is provided with giving licensing services by the subjects of public administration.

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.

Очевидно, що успішне вирішення завдань у сфері забезпечення екологічної безпеки, охорони прав і свобод громадян в країні можливе лише за умов застосування різних засобів регулятивного впливу, одним з яких постає дозвільна діяльність, яка реалізується у формі дозвільних послуг. Втім, положення нині діючих нормативно-правових актів, які визначають сутність дозвільних послуг в екологічній сфері, не повною мірою відповідають сучасним вимогам, об'єктивно не можуть якісно і

своєчасно вирішувати проблеми, пов'язані зі створенням гарантій реалізації громадянами своїх конституційних прав, формуванням безпечного навколишнього природного середовища тощо.

Таким чином, необхідність дослідження проблеми надання дозвілних послуг у сфері екологічної безпеки, визначення особливостей та вдосконалення правового регулювання останніх обумовлена як недостатнім теоретичним доробком, так і впливом цієї діяльності на формування ефективної системи охорони навколишнього природного середовища, що відповідає європейським стандартам.

На важливість дослідження адміністративних послуг наголошують у своїх працях такі провідні вчені України, як В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, О. М. Бандурка, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Р. О. Куйбіда, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко, А. О. Чемерис та ін. Зазначені праці є науковим фундаментом для подальшого дослідження в напрямку забезпечення екологічної безпеки.

Насамперед необхідно з'ясувати правовий зміст самого поняття «екологічна безпека», з точки зору його значущості для адміністративно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин.

Перш ніж перейти до аналізу поняття «екологічна безпека», необхідно зазначити, що їх об'єднує загальне поняття – безпека. Воно за своїм змістом є складним і багатограним. Якщо звернутись до словників та енциклопедичних видань, то найлаконічніше безпеку визначив В. І. Даль у «Толковом словаре живого великорусского языка»: «безпека – відсутність небезпеки, захищеність від небезпеки» [1, с. 445]. Ще один підхід до визначення даного поняття характеризує безпеку як «властивість системи «людина – середовище проживання» зберігати взаємодію з мінімальним заподіянням шкоди людським, природним та матеріальним ресурсам» [2, с. 314]. Розрізняють два типи безпеки:

- гіпотетична відсутність небезпеки, самої можливості яких-небудь потрясінь і катаклізмів;
- реальна захищеність від небезпек, здатність надійно протистояти їм [3, с. 12].

У «Юридичній енциклопедії» знаходимо, що під безпекою розуміється стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз [4, с. 47].

Основу більшості визначень складає підхід, відповідно до якого поняття безпеки визначається через відсутність небезпеки, формується і положення законодавства, норми якого спрямовані на врегулювання питань підтримання безпеки держави, у першу чергу – національної безпеки. Так, у Законі

України «Про основи національної безпеки України» зазначено, що «національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам» [5]. Майже аналогічно визначається дефініція «безпеки» і у законодавстві, наприклад, Російської Федерації, зокрема у Законі РФ «Про безопасность» від 5 березня 1992 р. [6].

Аналіз чинного законодавства свідчить, що поняття «безпеки», «національна безпека» та «екологічна безпека» щільно пов'язані між собою. Зокрема, про це свідчить звернення до норм ряду нормативно-правових актів.

Перш за все необхідно вказати на положення, закріплені у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., де виділено окремий розділ «Екологічна безпека», у якому проголошено, що Україна дбає про екологічну безпеку громадян і має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких юридичних осіб, діяльність яких становить загрозу екологічній безпеці [7]. Близьку за змістом норму викладено у ст. 16 Конституції України, яка закріплює обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку на території України [8]. Наведена конституційна норма отримала свій розвиток спочатку в Концепції (основах державної політики) національної безпеки України [9], а потім у Законі «Про основи національної безпеки України» [5]. Зокрема, у ст. 5 даного Закону зазначається, що національна безпека України досягається шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих доктрин, стратегій, концепцій і програм у різних сферах суспільного життя, у тому числі й в екологічній сфері. При цьому забезпечення екологічно безпечних умов життєдіяльності людини та збереження навколишнього природного середовища визнається одним із пріоритетних національних інтересів України.

Проведений аналіз існуючого наукового доробку дає можливість окреслити характерні ознаки екологічної безпеки, які є важливими і повинні братись до уваги під час здійснення правового регулювання у даній сфері. Зокрема: екологічна безпека є невід'ємною складовою національної безпеки; її реальне забезпечення можливе за умови застосування системи правових, організаційно-управлінських, технічних та інших засобів з метою запобігання виникненню небезпечних для здоров'я людини і довкілля наслідків; забезпечення екологічної безпеки вимагає вироблення, прийняття і дотримання спеціальних правил і нормативів оцінки та управління ризиком тощо.

Підсумовуючи наведене вище, можна дійти висновку, що екологічна безпека – це стан захищеності навколишнього природного середовища та його елементів (землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу тощо), обумовлений відсутністю недопустимого ризику заподіяння шкоди життю та здоров'ю людини, довікляю в цілому.

Досягнення необхідного рівня екологічної безпеки можливе за умови встановлення у чинному законодавстві обмежень щодо здійснення тих видів господарської діяльності, які негативно впливають на довкілля, погіршуючи його стан, а також запровадження контролю за дотриманням встановлених законодавством обмежень.

Оскільки екологічна безпека може забезпечуватись широким колом засобів і заходів, застосування яких врегульоване нормами різних галузей законодавства, виникає необхідність визначити, які саме відносини у сфері забезпечення екологічної безпеки можуть складати предмет адміністративно-правового регулювання.

Теорією адміністративного права сформульовані загальні та особливі риси адміністративно-правових норм [10, 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 та захисту прав і свобод громадян, щодо яких здійснюється управлінська діяльність. Крім рис, притаманних нормам адміністративного права, під час вирішення питання про те, які саме відносини у 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 [10, с. 73–77].

Аналіз доктринальних положень дозволяє зазначити, що головною особливістю адміністративно-правового регулювання відносин у сфері забезпечення екологічної безпеки є наявність управлінських інститутів публічної влади, внаслідок діяльності яких створюються умови для реалізації і захисту прав та свобод громадян у цій сфері. Обов'язковими учасниками адміністративних правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки мають бути управлінські інститути публічної влади, їх посадові особи, діяльність яких має реалізуватись шляхом використання приписів, встановлення обов'язків, заборон, надання дозволів. Останнє і стосується дозвільної діяльності, яка реалізується шляхом надання дозвільних послуг.

На підставі аналізу Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 2 листопада 2006 р. № 1524 [11] слід виділити такі види господарської діяльності, що становить собою загрозу навколишньому природному середовищу, а саме: спеціальне використання природних ресурсів; викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище; розміщення відходів; транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу; користування ділянками надр; ввезення на митну територію України, виробництво дослідних партій і використання незареєстрованих пестицидів та агрохімікатів для державних випробувань, наукових досліджень та в інших випадках, передбачених законодавством; вибір земельних ділянок для розміщення об'єктів, місць розташування об'єктів та проектів відведення земельних ділянок.

Відповідно ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [12] та п. 15 ст. 4 згадуваної вище Постанови Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524 [11] потрібно виділити такі види діяльності, що становить собою загрозу навколишньому природному середовищу, яка потребує ліцензування, а саме:

- проведення знезараження від карантинних матеріалів та об'єктів, які переміщуються через державний кордон, і 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 і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, 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 та 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 умовами;
- надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів усіма видами транспорту (залізничним, автомобільним, морським та річковим);
- діяльність, пов'язана з промисловим виловом риби;
- пошук (розвідка) корисних копалин;
- виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт.

Стосовно операцій зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами і речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами у чинному законодавстві – Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему» від 12 жовтня 1992 р. № 576 [13] та наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 4 жовтня 2004 р. № 375 [14] – визначено перелік предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система і які становлять загрозу для навколишнього природного середовища. Серед них можна виокремити відносини, пов'язані з виробництвом, зберіганням, транспортуванням, використанням, захороненням, знищенням та утилізацією отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнологій та інших біологічних об'єктів.

Чинне законодавство передбачає врегулювання дозвільної діяльності у сфері використання ядерної енергії Законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [15]. Особливості цієї діяльності визначаються пріоритетністю забезпечення ядерної та радіаційної безпеки і як наслідок становлять загрозу навколишньому природному середовищу та потребують всебічної оцінки безпеки у разі прийняття рішення про видачу або відмову у видачі документів дозвільного характеру.

Отже, предметом адміністративно-правового регулювання та об'єктом дозвільних послуг є ті види господарювання,

внаслідок здійснення яких може бути завдано шкоду навколишньому природному середовищу. До них належать:

- використання природних ресурсів;
- викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище;
- розміщення відходів;
- транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу;
- користування ділянками надр;
- вибір земельних ділянок для розміщення об'єктів, місць розташування об'єктів і проектів відведення земельних ділянок;
- ввезення на митну територію України, виробництво дослідних партій і використання незареєстрованих пестицидів та агрохімікатів для державних випробувань, наукових досліджень та в інших випадках, передбачених законодавством;
- проведення знезараження від карантинних матеріалів та об'єктів, які переміщуються через державний кордон, і 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 і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння;
- виробництво дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, виготовлення виробів з них та напівдорогоцінного каміння, збирання, первинна обробка відходів і брухту дорогоцінних металів і 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 та 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 умовами;

– надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів усіма видами транспорту (залізничним, автомобільним, морським, річковим);

– 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 біотехнологій та інших біологічних об'єктів;

– діяльність у сфері використання ядерної енергії.

Названі види господарської діяльності визначено на підставі результатів аналізу чинного законодавства, що регулює сферу господарювання. При цьому критерієм їх виділення є спрямованість дозвільної діяльності на створення екологічно безпечно-го навколишнього середовища.

Таким чином, існуюча в Україні система надання дозвільних послуг у сфері забезпечення екологічної безпеки повинна бути зорієнтована на забезпечення належного стану навколишнього природного середовища та його раціональне використання. Основним завданням перед суб'єктом публічної адміністрації повинно стояти завдання удосконалення правового регулювання надання дозвільних послуг у сфері екологічної безпеки з метою збереження і раціонального використання навколишнього природного середовища. У статті знайшли відображення лише окремі проблемні питання, які стосуються окремих дозвільних послуг у сфері екологічної безпеки, які надаються суб'єктами публічної адміністрації, але їх наявність свідчить про потребу подальшого наукового пошуку в цьому напрямку.

Список літератури: 1. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. – Т. 1: А–З. / В. И. Даль. – М. : Рус. язык, 1999. – 699 с. 2. Гранин А. С. Экологическая безопасность. Защита территории и населения при чрезвычайных ситуациях : учеб. пособие / А. С. Гранин, В. Н. Новиков. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 2002. – 336 с. 3. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Словарь терминов и определений. – М. : Знание, 1999. – 368 с. 4. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова – М. : Юринформцентр, 2000. – 526 с. 5. Про основи національної безпеки України: закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. 6. О безопасности : закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sec4all.net/zakon-r1.html>. 7. Декларация про державний суверенітет України від 16 лип. 1990 р. № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429. 8. Конституція України // Відомості Верховної

Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **9.** Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України : постанова Верховної Ради України від 16 січ. 1997 р. № 3/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85. **10.** Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1: Загальна частина / ред. колегія В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2007 – 592 с. **11.** Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України : постанова Кабінету Міністрів України від 2 листоп. 2006 р. № 1524 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2949. **12.** Про ліцензування певних видів господарської діяльності : закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299. **13.** Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 1992 р. № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=576-92-%EF&c=1#Current>. **14.** Про затвердження змін та доповнень до наказу Мінікоресурсів України від 30.07.02 р. № 294 : наказ Мінприроди України від 4 жовт. 2004 р. № 375 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. – Ст. 2810. **15.** Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : закон України від 11 січ. 2000 р. № 1370-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 9. – Ст. 68.

Надійшла до редколегії 31.05.2010