

КЛАСИФІКАЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

МАНЬКО Геннадій Валерійович - здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу Інституту права ЗВО «Міжнародний університет бізнесу і права»

УДК 342.95

DOI 10.32782/LAW.UA.2021.2.11

Наукова стаття присвячена висвітленню критеріїв класифікації здійснення адміністративних процедур у сфері захисту довкілля та природних ресурсів. На підставі визначених особливостей здійснення адміністративних процедур у сфері захисту довкілля та природних ресурсів сформульована авторська дефініція досліджуваної суспільно-правової категорії. Проведено класифікацію здійснення адміністративних процедур у сфері захисту довкілля та природних ресурсів за такими критеріями, як : правові наслідки їх надання, суб'єкт-споживач, вид прийнятого адміністративного акту, зміст та обсяг процедурних дій.

Ключові слова: адміністративні процедури у сфері захисту довкілля та природних ресурсів, довкілля, екологія, класифікація, особливості, природні ресурси.

Постановка проблеми

Прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» стало одним з досягнень проголошеної Концепції адміністративної реформи 1998 року. Визначення концепції «служіння» в системі публічно-владних відносин вимагає переосмислення особливостей адміністрування у всіх сферах суспільного життя. На жаль, у межах національного правового поля не визначено сутність здійснення адміністративних процедур у сфері захисту довкілля та природних ресурсів, не сформульовано критерії їх класифікації, але правозастосовча практика свідчить про використання такого терміна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі аспекти проблеми дослідження понятійного апарату здійснення адміністративних процедур у цілому розглядали В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. В. Дроздова, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, А. С. Лагода, Є. О. Легеза, П. С. Лютиков, Р. С. Мельник, Г. М. Писаренко, В. П. Тимошук, однак комплексне дослідження критеріїв здійснення адміністративних процедур у сфері захисту довкілля та природних ресурсів не проводилось, що обумовило актуальність проведення цього дослідження та стало відправною метою цієї наукової статті.

Виклад основного матеріалу

Найбільш вживаним серед науковців визнається критерій класифікацій адміністративних процедур у сфері міграції за галузями законодавства. Так, В.П. Тимошуком такий підхід до класифікації обумовлюється тим, що земельні, господарські, соціальні відносини належать до галузей законодавства, які, так би мовити, «виросли» з адміністративного права і мають адміністративний характер.

Учений В. С. Долечек виділяє критерії класифікації адміністративних процедур – за предметом (характером) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів [1]. За зазначени-

ми критеріями можна виділити підприємницькі або господарські (реєстрація особи як суб'єкта підприємницької діяльності), соціальні (призначення державної соціальної допомоги), земельні (прийняття органом місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у користування), будівельно-комунальні та інші види адміністративних процедур [1].

Не менш важливим критерієм класифікації адміністративних процедур слід вважати рівень правового регулювання процедури їх надання [2, С. 457] або рівень встановлення повноважень щодо адміністративних процедур. За останнім критерієм відокремлюються адміністративні процедури з централізованим регулюванням (закони, акти Президента, Кабінету Міністрів); адміністративні процедури з локальним регулюванням (насамперед, акти органів місцевого самоврядування); адміністративні процедури зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання). Така класифікація, на думку В.П. Тимощука, дозволяє виробити певні правила щодо впорядкування системи адміністративних процедур, особливо адміністративних процедур з локальним регулюванням, оскільки саме цей вид послуг запроваджуються за ініціативою органів місцевого самоврядування без врахування об'єктивних можливостей їх здійснення [3, С. 125].

Серед особливостей здійснення адміністративних процедур у сфері захисту довкілля та природних ресурсів виділимо те, що такі послуги надаються державою в особі уповноважених органів. Також серед особливостей здійснення адміністративних процедур у сфері захисту довкілля та природних ресурсів є специфічне коло споживачів таких послуг. Як правило, суб'єктами звернення за отриманням здійснення адміністративних процедур у сфері захисту довкілля та природних ресурсів такі особи, які є за своєю сутністю є природокористувачами, тобто особами, які на законних підставах володіють природним ресурсом. Наприклад, споживачем здійснення адміністративних процедур у сфері захисту довкілля та природних ресурсів з видачі ліцензії на

видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння є суб'єкт господарювання у сфері надрокористування.

Ознакою здійснення адміністративних процедур у сфері захисту довкілля та природних ресурсів є, як правило, їх платний характер. Наприклад, встановлено, що за видачу спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні встановлено, що розмір плати за надання спеціальних дозволів на користування надрами визначається за результатами проведення аукціону [4]. Початкова ціна продажу дозволу на аукціоні розраховується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, виходячи з вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовищ або ділянок надр відповідно до Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на користування надрами, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1374 [5].

Крім того, метою здійснення адміністративних процедур у сфері захисту довкілля та природних ресурсів є забезпечення прав на використання об'єктів з обмеженим обігом з метою або без мети отримання прибутку. Природні ресурси, за своєю сутністю, як правило, є об'єктами з обмеженим обігом. Зокрема, реалізація права на використання земельної ділянки відповідно до її цільового призначення вимагає від майбутнього землекористувача отримання дозволу на розроблення проєкту відведення земельної ділянки, що передбачено Земельним кодексом України [6], Законом України «Про землеустрій» [7], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8].

При цьому, як правило, виходячи з того, що суб'єктом звернення є господарююча особа, то необхідно говорити про переслідування мети отримання їм прибутку. Наприклад, видача ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної з промисловим виловом риби, крім внутрішніх водойм та річок, як адміністративна послуга, що

надається Державним агентством рибного господарства України, на підставі нормативно-правових положень, визначених у Законі України від 02.03.2015 № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» [9]; Постанові Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [10], Наказі Мінагрополітики від 31.05.2013 № 341, зареєстрованому в Мін'юсті 17.06.2013 за № 983/ 23512 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з промисловим виловом, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств» [11] господарюючим суб'єктам з комерційною метою.

З огляду на наведені особливості пропонуємо визначити поняття адміністративні процедури у сфері захисту довкілля та природних ресурсів як встановлений законодавством України порядок діяльності органів публічної адміністрації, результатом якої є прийняття адміністративного акта (довідки, дозволу, реєстрації, свідоцтва, рішення, ліцензії тощо), спрямованої на забезпечення природовикористання об'єкта відповідно до його цільового призначення з метою ведення господарської діяльності, реалізації інтересів суб'єктів звернення у створенні оптимальних умов життєдіяльності.

Очевидним є висновок про централізований підхід до визначення суб'єкта публічної адміністрації, що має право здійснювати адміністративні процедури у сфері захисту довкілля та природних ресурсів.

Адміністративні процедури у сфері захисту довкілля та природних ресурсів пропонується класифікувати за рядом критеріїв.

По-перше, за правовими наслідками, адміністративні процедури у сфері захисту довкілля та природних ресурсів поділяються на послуги:

а) правостановлюючого характеру (видача дозволу на проведення заходів із залученням тварин; видача рішень про надання земельних ділянок громадянам у власність, користування тощо);

б) правопоновлюючого характеру (переоформлення ліцензії на постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за нерегульованим тарифом, переоформлення ліцензії на транспортування нафти магістральними трубопроводами тощо);

в) правоприпиняючого характеру (анулювання підтвердження законності вилучення водних біоресурсів із середовища їх існування та переробки продуктів лову за заявою суб'єкта господарювання, анулювання дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки тощо);

г) змішані (видача рішення про затвердження технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж зони дії особистого сервіту та укладання договору особистого сервіту під розміщення тимчасового об'єкта; видача рішення про надання дозволу на виготовлення технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки для подальшого надання її в користування; видача рішення щодо земельної ділянки комунальної власності, у разі припинення договору оренди земельної ділянки; видача рішення про надання згоди на подальше користування частинами земельних ділянок, на які поширюється право сервіту під тимчасовими спорудами для здійснення підприємницької діяльності).

По-друге, за видом прийнятого адміністративного акту, адміністративні процедури у сфері захисту довкілля та природних ресурсів поділяються на послуги з видачі:

а) посвідчувальні процедури (наприклад, видача посвідчення мисливця або його дублікату тощо);

б) процедури з отримання довідки (надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі витягу з Державного земельного кадастру про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць; надання довідки з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угіддями (за даними форми б-зем));

в) дозвільні процедури (за наявності пенсійного посвідчення в суб'єкта звернення за послугою, що наведена в попередньому пункті; надання дозволу на припинення права на аліменти на дитину у зв'язку з придбанням нею права власності на нерухоме майно);

г) ліцензійні процедури (видача ліцензії на зберігання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ в обсягах, що перевищують рівень, встановлений ліцензійними умовами або її переоформлення; видача ліцензії на провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення);

г) процедури з отримання рішення (видача рішень міської ради щодо земельних ділянок комунальної власності, у разі розірвання договору оренди земельної ділянки або припинення права постійного користування нею; видача рішення міської ради про надання згоди на продаж земельної ділянки комунальної власності та проведення її експертної грошової оцінки);

д) процедури з отримання відводу (надання гірничого відводу на розробку родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництво і експлуатацію підземних споруд та інші цілі, не пов'язані з видобуванням корисних копалин; реєстрація гірничих відводів, які надані на розробку родовищ корисних копалин місцевого значення);

е) процедури з отримання експертного висновку (проведення обов'язкової, добровільної державної експертизи земельпорядної документації, а також вибіркової державної експертизи земельпорядної документації (у разі видачі негативного висновку).

По-третє, залежно від суб'єкта-споживача адміністративні процедури у сфері захисту довкілля та природних ресурсів поділяються:

а) громадяни України (видача посвідчення мисливця або його дублікату; видача щорічної контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання або її дублікату);

б) суб'єкти господарювання (видача дозволу на використання земель і водойм, роз-

ташованих в санітарно-захисній зоні ядерної установки, об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, уранового об'єкта; видача ліцензії на переробку уранових руд; видача ліцензії на перевезення радіоактивних матеріалів; видача ліцензії на переробку, зберігання радіоактивних відходів; видача ліцензії на виробництво джерел іонізуючого випромінювання; видача дозволів на перевезення радіоактивних матеріалів та внесення до них змін тощо);

По-четверте, за змістом та обсягом процедурних дій адміністративні процедури у сфері захисту довкілля та природних ресурсів поділяються на:

а) основні послуги, що надаються за заявами (видача рішення про продаж земельних ділянок державної та комунальної власності);

б) супутні послуги, передбачені як окремі обов'язкові процедури під час здійснення адміністративних процедур у сфері захисту довкілля та природних ресурсів (видача рішення про затвердження технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж зони дії особистого сервітуту для подальшого укладення укладання договору особистого сервітуту під розміщення тимчасового об'єкта; надання гірничого відводу на розробку родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництво і експлуатацію підземних споруд та інші цілі, не пов'язані з видобуванням корисних копалин; реєстрація гірничих відводів, які надані на розробку родовищ корисних копалин місцевого значення);

в) додаткові послуги (виправлення технічної помилки у відомостях Державного земельного кадастру, яка була допущена не з вини органу, що здійснює його ведення; пошук, перегляд, копіювання та роздрукування відомостей з Державного земельного кадастру про частини земельної ділянки, на які поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; пошук, перегляд, копіювання та роздрукування відомостей з Державного земельного кадастру про координати поворотних точок меж об'єктів кадастру (за один аркуш формату А4 (до 30 точок меж об'єктів); пошук, перегляд, копії-

ювання та роздрукування відомостей з Державного земельного кадастру про бонітування ґрунтів (за 1 дм² плану масштабу 1:5000 - 1:10000 за межами населених пунктів)).

Висновки

Отже, адміністративні процедури у сфері захисту довкілля та природних ресурсів можна класифікувати за різними критеріями: за правовими наслідками надання, за суб'єктом-споживачем, за видом прийнятого адміністративного акту, за змістом та обсягом процедурних дій.

Література

1. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : дис. ...кандидата наук з державного управління : 25.00.02. К., 2005 206 с.
2. Адміністративне право України : Академічний курс: підруч. (для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.) : в 2 т. / (Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. та ін.); голов. редкол. : Авер'янов В. Б.(голова) (та ін.). К. : Юридична думка, 2004. Т. 2 : Особлива частина. 583 с
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / (авт.-упоряд. :- В. П. Тимошук). К. : Факт, 2003. 496 с.
4. Про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством екології та природних ресурсів і Державною службою геології та надр : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 705. Офіційний вісник України. - 2011. - № 51. – Ст. 2037.
5. Про затвердження Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на право користування надрами : постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1374. Офіційний вісник України. – 2004. - № 42. – Ст. 2772.
6. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3-4. - Ст. 27.

SUMMARY

The scientific article is devoted to highlighting the criteria for classifying the implementation of administrative procedures in the field of environmental protection and natural resources. Based on certain features of the implementation of administrative procedures in the field of environmental protection and natural resources, the author's definition of the studied social and legal category is formulated. The classification of administrative procedures in the field of environmental protection and natural resources is carried out according to such criteria as: legal consequences of their provision, consumer entity, type of adopted administrative act, content and scope of procedural actions.

Key words: administrative procedures in the field of protection of environment and natural resources, environment, ecology, classification, features, natural resources.

7. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. Ст.282.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст.170.
9. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. Відомості Верховної Ради. 2015. № 23. Ст.158.
10. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609. Офіційний вісник України. 2015. № 68.- Ст. 2232.
11. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з промисловим виловом, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств : Наказ Мінагрополітики від 31.05.2013 р.- № 341. Офіційний вісник України. 2013.- № 50. Ст. 1829.