

ЩОДО КОНТРОЛЮ ДОТРИМАННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЕКОЛОГІЧНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА TO THE ISSUE OF COMPLIANCE OF SPECIAL LEGAL REGIME OF THE ENVIRONMENTAL ENTREPRENEURSHIP

Бобкова А.Г.,

*член-кореспондент Національної академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри господарського права
Донецького національного університету*

У статті розглянуто основні аспекти контролю дотримання спеціального правового режиму екологічного підприємництва, серед яких мета, об'єкти, суб'єкти такого контролю та його визначення. З урахуванням загальних засад щодо контролю у сфері господарювання та екологічного контролю обґрунтовано відповідні пропозиції стосовно контролю дотримання правового режиму екологічного підприємництва та форма їх реалізації.

Ключові слова: екологічне підприємництво, спеціальний правовий режим, контроль дотримання правового режиму, мета контролю, завдання контролю, об'єкти контролю, суб'єкти контролю.

В статье рассмотрены основные аспекты контроля соблюдения специального правового режима экологического предпринимательства, среди которых цель, объекты, субъекты такого контроля и его определение. С учетом общих положений о контроле в сфере хозяйствования и экологическом контроле обоснованы соответствующие предложения относительно контроля соблюдения правового режима экологического предпринимательства и форма их реализации.

Ключевые слова: экологическое предпринимательство, специальный правовой режим, контроль соблюдения правового режима, цель контроля, задача контроля, объекты контроля, субъекты контроля.

The article is devoted to the main aspects of the control of observance of the special legal conditions of the environmental entrepreneurship, among which goal, objects, subjects of such control and its definition. Taking into account general regulations about the control in the sphere of management and environmental control the proper proposals concerning the control of observance of the legal conditions of the environmental entrepreneurship and forms of their realization were grounded.

Key words: ecological entrepreneurship, special legal regime, controlling of abidance of the legal regime, purpose of control, objectives of control, objects of control, subjects of control.

Нинішній стан здоров'я нації та її майбутніх поколінь фахівці безпосередньо пов'язують із забезпеченням населення безпечними товарами, яких останніми роками стає все менше через низку як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників. Вирішити це питання за рахунок імпорту стає з кожним роком все менш реальним, оскільки існуючий в нашій країні механізм контролю за якістю імпортованих товарів цілком допускає появу на вітчизняному ринку низькоякісних товарів, на що неодноразово зверталась увага різних фахівців. З урахуванням цього організація виробництва таких товарів повинна бути одним із першочергових завдань власних товаровиробників, яким держава має створити відповідні умови. Саме на таке виробництво зорієнтовано екологічне підприємництво, розвиток якого в нашій країні, на відміну від багатьох країн, стримується відсутністю належної уваги з боку держави до його організації та здійснення, частковим вирішенням на законодавчому рівні низки принципових питань.

Екологічне підприємництво – це види інноваційної діяльності суб'єктів господарювання з виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг спеціального (природоохоронного) призначення, спрямовані на забезпечення екологічної безпеки, раціональне використання природних ресурсів, підвищення рівня охорони навколишнього середовища з метою отримання прибутку.

Однією з умов розвитку такого підприємництва є створення для нього спеціального правового режиму,

тобто визначеного спеціальним законодавством режиму організації та здійснення екологічного підприємництва, з використанням заохочень та обмежень для суб'єктів господарювання на умовах екологічного партнерства, що вводиться для реалізації державою цілей екологічної політики.

При цьому серед чинників, від яких залежить успішність реалізації такого режиму, перш за все слід назвати контроль, який є однією з форм господарського керівництва екологічним підприємництвом, однак здійснюється він щодо таких відносин на загальних засадах, а тому лише частково впливає на досягнення мети.

Правова основа контролю здійснення екологічного підприємництва наразі представлена окремо як сфери господарювання, так і екологічної сфери. Зокрема, це закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [1], «Про охорону навколишнього природного середовища» [2], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [3], «Про відходи» [4]. «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [5] та багато інших, в яких безпосередньо чи опосередковано закріплено окремі положення щодо контролю здійснення господарської діяльності чи дотримання екологічних норм та правил. Разом з тим для забезпечення спеціального режиму загальних засад недостатньо, оскільки ними не враховано саме ті аспекти здійснення екологічного підприємництва, якими воно відрізняється

від будь-якої господарської діяльності, зокрема, що впливають із заохочувального режиму.

У науковій літературі питання загального контролю щодо підприємництва в цілому були предметом дослідження найчастіше в науці адміністративного права [6, 7, 8, 9] та економічній науці, питання екологічного контролю розглядалися багатьма науковцями-екологами [10, 11, 12, 13], окремими фахівцями інших галузей [14, 15, 16], проте наявні напрацювання тільки опосередковано стосуються контролю дотримання та забезпечення спеціального правового режиму екологічного підприємництва, щодо якого окремої уваги потребують правові засади його здійснення.

Наведене вказує на актуальність дослідження заявленої теми, метою якого є обґрунтування положень щодо контролю дотримання правового режиму екологічного підприємництва та його правових засад.

Екологічне підприємництво – це сукупність видів господарської діяльності, а отже, на нього цілком розповсюджуються, перш за все, загальні положення та наукові напрацювання щодо вищеназаних видів контролю. Зважаючи на те, що загальним засадам контролю як здійснення господарської діяльності, так і екологічного контролю приділяється увага багатьма фахівцями, тому такі засади не розглядатимуться, а лише будуть використані як теоретична база для напрацювань щодо спеціального контролю.

Узагальнення різних підходів до основних понять, пов'язаних із контролем, дозволяє виокремити серед них ті, які можуть скласти підґрунтя для досягнення заявлених мети: поняття контролю, його мета, завдання, об'єкти контролю, суб'єкти.

Аналіз законодавства дозволяє стверджувати, що найбільш повно визначення контролю слід з визначення державного нагляду (контролю), закріпленого ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де контроль – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Контроль – це й сукупність дій, спрямованих на спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому. В екологічній науці під контролем пропонується розуміти і діяльність, і сукупність дій, і систему засобів. Наведені визначення цілком стосуються і контролю щодо режиму екологічного підприємництва, проте вони потребують конкретизації.

Основну мету контролю дотримання спеціального режиму можна позначити як забезпечення такого стану його реалізації, за якого фактичні результати розвитку екологічного підприємництва найбільше відповідають очікуваним результатам як суспільства, так і держави.

З урахуванням мети такого контролю його завданнями доцільно визнати:

- спостереження за реалізацією спеціального правового режиму відповідного виду діяльності, віднесеного до екологічного підприємництва, виявлення причин та умов, що сприяють відхиленню від запланованого результату, надання допомоги підконтрольній структурі;

- перевірка виконання планових показників та заходів з виробництва товарів спеціального призначення, дотримання показників якості та безпечності товарів, впровадження новітніх технологій у виробництві, дотримання вимог екологічного законодавства й ін.

Об'єкт контролю – це те, на що спрямовано контрольну діяльність. Оскільки спеціальний правовий режим екологічного підприємництва реалізується за рахунок використання заохочень та обмежень, то саме це і є об'єктом контролю. Зокрема, такими об'єктами можуть бути: цільове використання коштів державного бюджету, що виділяються суб'єктам такого підприємництва, позабюджетних коштів чи спеціальних коштів, які надаються для фінансування відповідних проектів на зворотній чи безоплатній основі; дотримання ними вимог щодо забезпечення технологічної та екологічної безпеки виробництва, умов отримання податкових та інших пільг чи використання будь-яких умов стимулювання господарської діяльності з розробки та впровадження природоохоронної продукції (робіт, послуг); виконання умов отримання повного безвідсоткового кредитування чи часткового (до 50%) безвідсоткового кредитування, або повної чи часткової компенсації (за рахунок коштів Державного бюджету України, коштів бюджету Автономної Республіки Крим та коштів місцевих бюджетів) відсотків, сплачуваних суб'єктами такої діяльності комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування інноваційних проектів; відповідність результатів господарської діяльності сучасному науково-технічному і технологічному рівню, високим техніко-економічним показникам тощо, вимогам екологічного законодавства та ін.

При цьому ризикованість екологічного підприємництва та віддаленість реальних його результатів потребують визначеності та уточнення шляхів (методів) такого контролю, тобто конкретних прийомів його проведення. Серед них можуть бути як документальні, так і натуральні методи. Зокрема, з урахуванням загальних положень щодо контрольної діяльності можна запропонувати такі шляхи, як: проведення перевірок, ревізій; розгляд документації на отримання певних заохочень, ведення моніторингу стану та умов кожного виду діяльності через контроль звітів; розгляд звернень юридичних і фізичних осіб; лабораторний аналіз, контрольний обмір чи замір тощо. Вибір шляхів проведення контролю безпосередньо буде залежати від форм контролю, якими є попереджувальна та каральна.

Для належної організації такого контролю необхідно розробити його інституційне забезпечення, тобто передбачити суб'єктів такого контролю, оскільки за наявності багатьох органів державного контролю саме повноваження щодо такого підприємництва відсутні у них.

На законодавчому рівні положення щодо суб'єктів контролю містяться окремо за видами, сферами, об'єктами контролю, тоді як контроль дотримання спеціального правового режиму екологічного підприємництва потребує комплексного підходу до окреслення кола його суб'єктів.

У науковій літературі неодноразово розглядалися питання суб'єктів контролю, проте щодо суб'єктів саме екологічного підприємництва вони лише опосередковано були предметом розгляду в економічній літературі.

Доцільність створення системи органів контролю екологічним підприємництвом викликана необхідністю залучення до такого контролю кількох відомств, до повноважень яких уже віднесено вирішення окремих питань стосовно екологічного підприємництва чи його видів.

При цьому якщо безпосередньо про контроль екологічного підприємництва у компетенції органів державної влади не йдеться, то їх залучення до таких повноважень слід з наявності у них певних функцій з управління екологічним підприємництвом. Сьогодні цими питаннями опікуються: Міністерство екології та природних ресурсів України стосовно створення екологічних передумов для сталого розвитку України; здійснення комплексного управління і регулювання у сфері

охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України щодо підготовки пропозицій стосовно визначення пріоритетних напрямів розвитку промисловості, проведення в промисловому секторі економіки України єдиної соціальної, науково-технічної, інвестиційної та природоохоронної політики; участі у формуванні державної політики економічного і соціального розвитку України, розроблення механізмів її реалізації, прогнозів економічного й соціального розвитку на середньотакоткостроковий період та відповідних програмних документів; створення сприятливих економічних умов для функціонування суб'єктів господарювання всіх форм власності, розвитку ринкових відносин, конкурентного середовища.

До окремих питань сфери екологічного підприємництва, виходячи із покладених на них завдань, мають відношення такі органи України: Державне агентство з питань регуляторної політики та підприємництва, Державне агентство лісового господарства, Державне агентство водного господарства, Державне агентство земельних ресурсів, Державне агентство України з інвестицій та управління національними проектами, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації, Державне агентство з управління національними проектами та ін.

Крім того, низкою питань займається і Державне агентство екологічних інвестицій України (як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра Міністерства екології та природних ресурсів), хоча його завдання фактично зведені до реалізації державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін, внесення пропозицій щодо її формування; виконання в межах компетенції вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї тощо.

Аналіз повноважень зазначених органів дозволяє стверджувати, що жодний із них не може бути визнано суб'єктом контролю екологічного підприємництва без суттєвих змін їх основного призначення та повноважень. Крім того, важливо взяти до уваги, що такий контроль потребує його організації як міжвідомчого контролю, тобто здійснення органами міжгалузевої компетенції, що зумовлено змістом спеціального правового режиму. Отже, на відміну від загального контролю, він має передбачати участь у контролі представників органів різної підпорядкованості та бути спрямованим на перевірку кола питань, які безпосередньо пов'язані з дотриманням та забезпеченням такого режиму.

Як відомо, міжвідомчий контроль здійснюється органом міжгалузевої компетенції щодо організаційно не підпорядкованих йому контрольованих суб'єктів і стосується окремої сфери, якою цілком може бути екологічне підприємництво.

Для створення відповідної міжвідомчої структури можна використати досвід, який вже є в Україні щодо створення органів міжгалузевої компетенції, що наділені безпосередньо чи опосередковано повноваженнями з контролю. Серед таких органів, наприклад: міжвідомча комісія із забезпечення постійного контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва і організацій, які здійснюють операції з відходами і ломом кольорових та чорних

металів, створена розпорядженням Ради міністрів Автономної Республіки Крим № 422-р від 20 серпня 2002 р. для забезпечення виконання Закону України «Про металобрухт» від 5 травня 1999 р. [17]; Міжвідомча робоча група, створена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 631 від 13 травня 2004 р. для координації та контролю за реалізацією проекту «Модернізація державної податкової служби України – 1», цільовим та ефективним використанням коштів позики [18]; міжвідомча комісія з питань моніторингу довкілля в Львівській області [19]; тимчасові міжвідомчі спеціальні комісії з питань проведення інвентаризації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, що створюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі відповідно до наказу Міністерства юстиції України № 575/5 від 12 квітня 2012 р. [20], та ін.

З урахуванням аналізу правових засад створення та функціонування зазначених структур можна для організації та забезпечення контролю екологічного підприємництва запропонувати створення міжвідомчих комісій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Функціонування цих структур на зазначеному рівні дозволить при здійсненні контролю максимально враховувати конкретні умови здійснення такого підприємництва, реагувати на появу різних ризиків, своєчасно корегувати (за необхідності) складові спеціального правового режиму тощо.

Склад цих міжвідомчих комісій доцільно буде формувати залежно від напрямів чи сфер екологічного підприємництва, які отримали спеціальний правовий режим на конкретній території.

Забезпечення інституціональної складової цього контролю потребує також вирішення таких питань: 1) перерозподіл повноважень відповідних територіальних органів загальної компетенції та спеціальної компетенції з урахуванням існуючої організаційної структури та створення міжвідомчої структури; 2) розроблення нормативно-правової бази щодо організації та порядку здійснення такого контролю; 3) розроблення системи заходів позитивного впливу на підконтрольні суб'єкти з метою спонукання їх до добровільного усунення допущених ними порушень та мінімізації їхніх майнових втрат та ін.

Таким чином, розгляд окремих елементів контролю дотримання екологічного підприємництва дозволяє уточнити його визначення, а саме: це сукупність дій спеціально уповноважених міжвідомчих органів, спрямованих на забезпечення належного рівня реалізації цього підприємництва, за якого фактичні результати його розвитку найбільш відповідають очікуваним результатам як суспільства, так і держави щодо належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Таке визначення та основні правові засади його здійснення потребують закріплення на рівні закону, яким може бути запропонований авторкою раніше закон України «Про екологічне підприємництво». Впровадження вище наведених пропозицій буде сприяти найбільш ефективному використанню можливостей спеціального правового режиму екологічного підприємництва.

У подальшому окремого дослідження та доопрацювання потребує й питання контролю забезпечення спеціального режиму екологічного підприємництва, тобто контролю дій відповідних органів державної влади, які в силу закону чи іншого нормативно-правового акту в межах своїх повноважень зобов'язані створювати належні умови для розвитку екологічного підприємництва.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389. – (зі змін. та допов.).
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. – (зі змін. та допов.).

3. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №39. – Ст. 350. – (зі змін. та допов.).
4. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 242. – (зі змін. та допов.).
5. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218. – (зі змін. та допов.).
6. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: Монографія / В.М. Гаращук. – Харків: Фолио, 2002. – 176 с.
7. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 300 с.
8. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія / Ю.П. Битяк. – Х.: Право, 2005. – 304 с.
9. Дудко В.П. Контроль у системі державного регулювання економіки: теорія та організація: Монографія. – Чернівці:Прут, 2006. – 368 с.
10. Шемшученко Ю.С. Державний і громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища / Ю.С. Шемшученко. – К.: Товариство «Знання» Української РСР, 1980. – 48 с.
11. Малишева Н.Р. Екологічний контроль: Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т.2. – С.326.
12. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: Автореф. дисс...док. юрид. наук: 12.00.06 – природоресурсное право; аграрное право; экологическое право / А.К. Голиченков – М., 1992. – 48 с.
13. Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.П. Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник // Т.П. Коваленко та ін. (за ред. Красної М.В.). – К.:Алерта, 2012. – 760 с.
14. Коломоєць Т.О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: Монографія / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютиков – Запоріжжя: ДВНЗ «Запорізький національний університет». – Запоріжжя, 2009. – 216 с.
15. Орехова І.С. Принципи державного контролю господарської діяльності [Електронний ресурс] / І.С. Орехова. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09oickgd.pdf>
16. Контроль і перевірки у сфері господарської діяльності: коментар законодавства, нормативно-правові акти, судова практика / Ю.М. Крупка, В.С. Ковальський. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 296 с.
17. Про заходи щодо забезпечення постійного контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва і організацій, що здійснюють операції з відходами та брухтом кольорових і чорних металів: Розпорядження Ради міністрів Автономної Республіки Крим № 422-р від 20.08.2002 р. // Сборник нормативно-правовых актов АР Крым. – 2002. – № 8. – Ст. 924. – (с измен. и доп.).
18. Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань координації та контролю за реалізацією проекту «Модернізація державної податкової служби України-1», який підтримується Міжнародним банком реконструкції та розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 19. – Ст. 1341. – (зі змін. та допов.).
19. Міжвідомча комісія з питань моніторингу довкілля в Львівській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ekology.lviv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=58.
20. Про тимчасові міжвідомчі спеціальні комісії з питань проведення інвентаризації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 31. – Ст. 1149. – (зі змін. та допов.).