

ОСОБЛИВОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ СПЕЦІАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

THE FEATURES OF THE PERMISSIVE SYSTEM IN THE FIELD OF THE SPECIAL USE OF NATURAL RESOURCES

Кобецька Н.Р.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
проректор з науково-педагогічної роботи,
завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»*

У статті проаналізовано дозвільну систему у сфері використання природних ресурсів на підставі нормативних положень та теоретичних досліджень дозвільного регулювання господарської діяльності і специфіки відносин природокористування. Автор визначає особливості функцій, значення та сутність дозволів на спеціальне природокористування. Наводяться різні підходи до розуміння дозволів і дозвільної діяльності в цілому. На базі системного аналізу відповідних положень у статті обґрунтовано загальні та спеціальні ознаки дозвільної системи у сфері використання природних ресурсів.

Ключові слова: дозвільна система у сфері господарської діяльності, документ дозвільного характеру, спеціальне природокористування, дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів.

В статье анализируется разрешительная система в сфере использования природных ресурсов на основании нормативных положений и теоретических исследований разрешительного регулирования хозяйственной деятельности и специфики отношений природопользования. Автор определяет особенности функций, значения и сущность разрешений на специальное природопользование. Приводятся различные подходы к пониманию разрешений и разрешительной деятельности в целом. На основании системного анализа соответствующих положений в статье обоснованы общие и особенные черты разрешительной системы в сфере использования природных ресурсов.

Ключевые слова: разрешительная система в сфере хозяйственной деятельности, документ разрешительного характера, специальное природопользование, разрешение на специальное использование природных ресурсов.

The paper analyzes the permissive system in the field of natural resources on the basis of regulations and theoretical permissive research of the economic activity regulation and the specific relationship of the use of natural resources. The author defines the features of the functions, meaning and nature of the permits for special use of natural resources. The different approaches to the permits understanding and the permitting activity in general are directed. Based on a systematic analysis of the relevant provisions the general and special features of the permit system in the field of natural resources are founded in the article.

Key words: permissive system in the sphere of the economic activity, permissive documents, special use of natural resources, the permit for special use of natural resources.

Постановка проблеми. Правове регулювання екологічних, у тому числі природноресурсових, відносин пов'язане головним чином із заборонами, обов'язками, приписами, обмеженнями, спрямованими на захист загального суспільного інтересу у збереженні довкілля та природних багатств. У системі адміністративних механізмів регулювання охорони і використання природних ресурсів окреме місце посідають дозвільні процедури, з дією яких пов'язане виникнення відносин спеціального природокористування. Як зазначається у ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1], «в порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам і організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату для здійснення виробничої та іншої діяльності, а у випадках, передбачених законодавством України, – на пільгових умовах».

Порядок надання дозволів на здійснення спеціального використання природних ресурсів регулюється природноресурсним законодавством. Із прийняттям Закону України «Про дозвільну систему у

сфері господарської діяльності» [2], який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності, дозвільні механізми природокористування перейшли під його регулювання, зберігши при цьому свою специфіку.

Стан дослідження. Теоретичні дослідження та публікації щодо дозвільних процедур у природокористуванні представлені різними науковими спеціальностями. Загальні дозвільні механізми у сфері господарської діяльності, в тому числі у сфері екологічної діяльності, досліджували такі представники господарського та адміністративного права: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Н.О. Саніахметова, І.В. Солошкіна, М.М. Романяк та інші.

У межах еколого-правової науки фундаментальною базою для дослідження дозвільного порядку спеціального природокористування є наукові праці загальнотеоретичного характеру українських учених Ю.С. Шемшученка, А.П. Гетьмана, Н.Р. Малишевої, М.В. Краснової, В.І. Андрейцева. Самостійні спеціальні дослідження дозвільного регулювання спеціального використання природних ресурсів представлені дисертаційним дослідженням І.Л. Радика

«Правові проблеми екологічного ліцензування» [3] та в окремих розділах чи підрозділах досліджень, що стосуються спеціального природокористування в цілому (докторська дисертація В.М. Комарницького [4]) або охорони і використання окремих природних ресурсів (кандидатські дисертації таких авторів: П.В. Тихого – щодо об'єктів тваринного світу, В.О. Джуган – щодо водних об'єктів, С.М. Шершун – щодо лісокористування, О.П. Шем'якова – щодо використання надр). При цьому узагальнений аналіз дозвільної системи у сфері спеціального використання природних ресурсів з урахуванням положень новітнього законодавства окремо комплексно не здійснювався.

Метою статті є аналіз сутності дозвільної системи у сфері використання природних ресурсів як різновиду дозвільної системи у сфері господарської діяльності та спеціального адміністративно-правового режиму на підставі нормативних положень і теоретичних досліджень; характеристика функцій, які вона реалізує в еколого-правовому регулюванні; визначення її особливостей, характерних рис, які виходять з особливого об'єкта – природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Найелементарніше дозвільну систему можна визначити як установленний порядок надання дозволів на здійснення певних видів діяльності. Законодавче визначення загального поняття «дозвільна система» відсутнє. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначає поняття «дозвільна система у сфері господарської діяльності» як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, видачею дублікатів, анулюванням документів дозвільного характеру. До об'єктів, на які видаються документи дозвільного характеру, віднесені і природні ресурси. Такого роду визначення не вказує на сутність та особливості даної діяльності, розкриваючи лише її процедуру.

У науковій літературі аналіз цього поняття проводиться в межах адміністративно-правових досліджень. Відомий представник адміністративно-правової науки Д.М. Бахрах, виділяючи основні риси дозвільної системи, зазначає, що це особливий порядок діяльності, врегульований нормами права, які містяться в законах та підзаконних актах, метою якого є забезпечення громадської безпеки, справедливого розподілу суспільного фонду та правопорядку в цілому, він пов'язаний із діями, що становлять підвищену небезпеку для громадян, суспільства, держави, із санкціонуванням винятків із загальних правил, із забезпеченням засад соціальної справедливості [5, с. 97]. В одному з монографічних досліджень, присвяченому методам адміністративно-правового впливу, дозвільна система визначається як вид адміністративної діяльності, спрямованої на державне підтвердження кваліфікації та професійних якостей суб'єктів, надання їм спеціальних правових статусів (окремих прав), що дозволяють займатися діяльністю (здійснювати дії), окремі способи і форми якої

є небезпечними [6, с. 134]. Не вдаючись до детального системно-порівняльного аналізу подібних досліджень, виведемо окремі базові положення, якими можна охарактеризувати відповідний адміністративно-правовий інститут:

- дозвільна система розглядається як вид адміністративної діяльності компетентних державних органів та носить організаційно-розпорядчий характер;
- дозвільна система є різновидом спеціальних адміністративно-правових режимів, які спрямовані на забезпечення безпеки господарської діяльності;
- дозвільна система є цілеспрямованою та сприяє організації, впорядкуванню процесів, які в ній відбуваються, підтверджує законність діяльності;
- дозвільна система передбачає встановлення та дотримання певних процедур, стандартів, якими описуються параметри поведінки її суб'єктів;
- дозвільна система визначає і конкретизує допустимі умови і порядок здійснення певної діяльності та передбачає видання індивідуальних адміністративних актів.

В еколого-правовій науковій літературі практично не використовується поняття «дозвільна система». Найчастіше аналіз відповідних відносин здійснюється у процесі характеристики підстав виникнення права на здійснення спеціального природокористування або ж у процесі виокремлення функцій управління в галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів. У підручнику В.В. Костицького вказується, що дозвільна функція органів управління на право природокористування спрямована на впорядкування системи державного обліку і контролю в галузі охорони довкілля і здійснюється шляхом надання дозволів (ліцензій) на спеціальне використання природних ресурсів, дозволів на викиди (скиди) забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та розміщення відходів [7, с. 262]. Щоправда, в цьому випадку автор поширює дозвільну функцію на ширшу екологічну сферу діяльності, а не лише на використання природних ресурсів.

Під час характеристики функцій управління в українській науковій літературі застосовується поняття «екологічне (природноресурсове) ліцензування». Використання цього терміна пов'язане з тим, що, по-перше, законодавство тривалий час детально регулювало лише відносини ліцензування господарської діяльності, закріплюючи значний перелік видів екологічно значимої діяльності, які підлягали ліцензуванню, по-друге, у природноресурсовому законодавстві зустрічалися подвійні терміни – спеціальний дозвіл (ліцензія), по-третє, законодавство сусідньої Росії використовувало це поняття як родовий термін та прямо закріплювало (і закріплює) інститут ліцензування використання окремих видів природних ресурсів. Аналізуючи даний інститут, науковці наголошували, що він не охоплює всіх видів дозвільних документів, також проводили розмежування ліцензій і дозволів на використання природних ресурсів [8, с. 256; 3, с. 8], пропонували поширити сферу ліцензування на всі дозвільні способи регулювання екологічних відносин [3, с. 15], однак виокремлен-

ня дозвільного регулювання (режиму чи системи) спеціального природокористування не проводили. В окремих випадках ліцензуванням фактично охоплювалася вся дозвільна діяльність. Так, у підручнику «Природноресурсове право України» ліцензування природокористування визначається як діяльність спеціально уповноважених державних органів та організацій, спрямована на юридичне закріплення права природокористувачів на здійснення спеціального використання природних ресурсів, окремих об'єктів природного походження в кількості та обсягах, вказаних у наданій ліцензії на підставі вимог екологічних стандартів і нормативів та інших юридично закріплених критеріїв [9, с. 132].

Із прийняттям Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та суттєвим скороченням видів діяльності, які підлягають ліцензуванню, в порядку Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [10] ці механізми дедалі частіше розмежовуються. Зокрема, на думку В.М. Комарницького, коли йдеться про одночасне застосування дозволів та ліцензій, то вони мають чітке функціональне призначення: ліцензія має засвідчити здатність певного суб'єкта здійснювати господарську діяльність, пов'язану з експлуатацією природних ресурсів, а дозвіл на спеціальне природокористування надає можливість цьому суб'єкту реалізувати свою здатність, надає йому право на використання певного природного ресурсу і встановлює умови використання [11, с. 206].

Дозвільна система у сфері природокористування забезпечує реалізацію ряду функцій, які притаманні дозвільній діяльності в цілому.

Обмежувальна функція дозвільних процедур полягає в тому, що перед початком певної діяльності, пов'язаної із загрозами екологічній безпеці, необхідно здійснити погодження цієї діяльності у певному державному органі. У результаті такого погодження, як правило, видається дозвільний документ на здійснення певної діяльності.

Запобіжний характер дозвільної діяльності проявляється в тому, що певні види небезпечної діяльності не можуть початися до отримання документів дозвільного характеру, отримання якого пов'язано з виконанням нормативних вимог. Щодо використання природних ресурсів, то небезпека насамперед пов'язана з характером самих природних ресурсів, які виконують життєзабезпечувальні (вітальні) функції, є обмеженими в обсягах тощо.

Контрольна функція дозвільної діяльності реалізується через механізми надання дозволів, а потім перевірку дотримання умов у них визначених, оцінку виконання взятих природокористувачем на себе зобов'язань, зафіксованих у відповідних документах.

Відбіркова функція дозвільних документів та дозвільної системи в цілому, що реалізується в межах проведення конкурсів та аукціонів, дозволяє оцінити, визначити й обрати суб'єктів, які здатні забезпечити максимально ефективно і раціонально використання природних ресурсів.

Разом із тим, природноресурсні дозволи є в першу чергу правовими формами передачі державою та іншими суб'єктами, зокрема власниками природних ресурсів, права користування визначеною частиною природного об'єкта, механізмами встановлення, фіксації права природокористування, тобто виконують насамперед правовстановлюючу функцію. В еколого-правових наукових дослідженнях спеціальні дозволи визначаються як правоустановчі документи, з якими пов'язується виникнення права природокористування і для яких характерне те, що вони констатують визнання державою необхідності відповідної діяльності, її легітимності; впливають на правосуб'єктність осіб, що отримали відповідні дозвільні документи; є передумовою виникнення права природокористування; устанавлюють умови природокористування з урахуванням особливостей певної діяльності [4, с. 23].

Узагальнення правового регулювання та практики впровадження дозвільної системи у сфері спеціального використання природних ресурсів, існуючих документів дозвільного характеру, процедур надання дає підстави вивести наступні їх особливості:

- природноресурсні дозволи є в першу чергу правовими формами передачі державою та іншими суб'єктами, зокрема власниками природних ресурсів, права користування визначеною частиною природного об'єкта. Як зазначається в літературі щодо дозволу на спеціальне використання дикої фауни, його значення полягає в тому, що він є згодою власника на припинення свого права, а також у деяких випадках виконує роль акта, який засвідчує право власності осіб на добути об'єкти. Таким чином, дозвіл є не лише підставою виникнення відповідних правовідносин, а й юридичним титулом зміни власника [12, с. 11];

- видача дозволів з однієї сторони забезпечує легалізацію використання природних ресурсів, а з іншої – регулює, визначає порядок його здійснення. Відповідно, документи дозвільного характеру можна розглядати як підстави (юридичні факти), які породжують виникнення відносин спеціального природокористування, і як форми регулювання відносин спеціального природокористування;

- дозвільна система у сфері спеціального використання природних ресурсів виступає специфічним способом регулювання відносин використання природних ресурсів через публічно-правові екологічні обмеження до суб'єктного складу природокористувачів, вимоги і заборони до здійснення природокористування, функціональні і територіальні обмеження під час безпосередньої експлуатації природних ресурсів тощо;

- дозвільні документи, що видаються за підсумками попередньої оцінки можливостей суб'єкта щодо здійснення конкретного виду природокористування, посвідчують здатність та надають право на його здійснення, закріплюючи цим самим спеціальну правосуб'єктність природокористувача;

- у відносинах спеціального використання природних ресурсів види документів дозвільного ха-

рактору та порядок їх видачі суттєво відрізняються і залежать від конкретного виду використання. Процедури їх видачі та форма регулюються загальними уніфікованими (наприклад, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності») та диференційованими, поресурсовими нормативно-правовими актами;

- незважаючи на те, що дозвільна система у відносинах спеціального використання природних ресурсів підпадає під дію Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», не всі види спеціального природокористування носять характер господарської діяльності (наприклад, мисливство, побічні лісокористування тощо);

- має місце велика кількість органів дозвільної системи, що здійснюють видачу дозволів і за своїм правовим статусом належать до різних ланок системи органів держави (місцевих органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, органів місцевого самоврядування), а також, що характерно, суб'єктами

видачі дозволів на здійснення природокористування можуть бути і не спеціально уповноважені дозвільні органи (наприклад, власники лісів або постійні лісокористувачі, користувачі мисливських угідь).

Висновки. Таким чином, у системі дозвільного регулювання природоресурсні дозволи мають свої особливості, що дають підстави виокремлення їх до самостійної групи документів дозвільного характеру, а відносини дозвільного регулювання – до предмета комплексного міжгалузевого інституту екологічного (в першу чергу природоресурсного) права. Разом із тим, сучасний стан правового регулювання відносин у сфері видачі дозволів на спеціальне природокористування потребує суттєвого вдосконалення. Формування ефективного механізму дозвільної діяльності має спиратись на наукове підґрунтя, завдяки якому формуються теоретичні основи дозвільної діяльності у сфері використання природних ресурсів. Існує нагальна потреба уніфікації дозвільних процедур у цій сфері, забезпечення єдиного комплексного підходу до їх правового закріплення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/paao482#o482>.
2. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
3. Радик І.Л. Правові проблеми екологічного ліцензування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / І.Л. Радик. – Харків, 2001. – 17 с.
4. Комарницький В.М. Право спеціального природокористування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 / В.М. Комарницький. – К., 2012. – 36 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право России : учеб. для студ. вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2000. – 624 с.
6. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия / Д.В. Осинцев. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 278 с.
7. Костицький В.В. Екологічне право України : підручник / В.В. Костицький. – Дрогобич : Коло, 2012. – 360 с.
8. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.
9. Природноресурсове право України : навч. посібник / за ред. І.І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. – 376 с.
10. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>.
11. Комарницький В.М. Спеціальний дозвіл та ліцензія як документи, що породжують право спеціального природокористування / В.М. Комарницький // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 9-10 жовтня 2009 р. / За заг. ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Харків : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – С. 205–207.
12. Тихий П.В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / П.В. Тихий. – Харків, 2000. – 21 с.