

**ВИДАЧА ДОЗВОЛІВ НА СПЕЦІАЛЬНЕ ВОДОКОРИСТУВАННЯ:
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА
ПРАКТИКИ ЗДІЙСНЕННЯ**

***Н.Р. КОБЕЦЬКА, кандидат юридичних наук, доцент
Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника***

Охарактеризована процедура видачі дозволів на здійснення спеціального водокористування з урахуванням новацій дозвільної системи в сфері господарської діяльності; визначені строки дії дозволів та порядок продовження їх дії; проаналізовано особливості видачі дозволів на спеціальне водокористування при використанні вод для зрошення сільськогосподарських угідь.

Дозвіл, дозвіл на спеціальне водокористування.

Особливістю спеціального природокористування є те, що для його здійснення необхідне отримання документів дозвільного характеру. Ч. 1 ст. 49 Водного кодексу України містить імперативну норму: «Спеціальне водокористування здійснюється на підставі дозволу». Прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [1] започаткувало нову концепцію правового регулювання дозвільних процедур у сфері господарської діяльності, яка поширюється і на аналізовані нами відносини. Значна частка конфліктів у відносинах спеціального водокористування пов'язана з питаннями необхідності одержання дозволів, порядку їх видачі, продовження дії, що тягне за собою припинення спецводокористування, визнання його незаконним, застосування заходів відповідальності тощо. Це зумовлює необхідність належного врегулювання вказаних відносин на основі ґрунтового теоретико-прикладного аналізу.

Окремі питання видачі дозволів на здійснення спеціального водокористування в контексті дослідження загальних питань природокористування (зокрема і водокористування) аналізуються в дисертаційних роботах Джуган В.О., Радика І.Л., Черкашиної М.К. та ін. При чому як в дослідженнях вітчизняних науковців, так особливо в працях російських вчених (Брінчук М.М., Хаустов Д.В.), значна увага приділяється інституту екологічного (чи природноресурсового) ліцензування, яким в багатьох випадках охоплюють всі процедури видачі дозволів у відносинах природокористування та охорони довкілля.

Метою даної наукової статті є з'ясування суті дозволів на спеціальне водокористування, правового регулювання порядку їх

видачі, визначення окремих проблемних питань, пов'язаних з строками їх дії, суб'єктами одержання тощо.

В ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначається поняття «документ дозвільного характеру», яким може бути дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності. В наукових дослідженнях підкреслюється нетотожність понять «дозвіл» та «ліцензія». На думку Шпомер А.І., дозвіл дає суб'єкту господарювання право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності, а ліцензія – на конкретний вид діяльності з дотриманням певних критеріїв і вимог. [2, с 6]. Відповідно до п. 3 Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. № 459 [3] (воно не регулює порядок видачі дозволів на спеціальне використання водних ресурсів) дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів – це офіційний документ, який засвідчує право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних природних ресурсів у межах затверджених лімітів. Як зазначає Радик І.Л., для дозволу на використання природних ресурсів характерні такі особливості: а) експлуатація конкретних (індивідуалізованих) природних об'єктів, б) використання природних об'єктів в межах вже затверджених лімітів. [4, с 20-21]

В наукових дослідженнях визначається поняття «дозвіл на спеціальне використання водних ресурсів» як офіційний документ, який засвідчує право юридичних та фізичних осіб здійснювати забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд і технічних пристроїв та скидання забруднюючих речовин із зворотними водами із використанням каналів [5, с.6]. Щоправда таке поняття, яке дається в контексті здійснення права спеціального водокористування, та застосовує термін «спеціальне використання водних ресурсів» не охоплює всіх видів спеціального водокористування. Буквально, виходячи із загального нормативно-визначеного поняття, дозвіл на спеціальне водокористування можна визначити як офіційний документ, який засвідчує право суб'єктів на здійснення протягом визначеного в ньому строку спеціального водокористування у межах затверджених лімітів забору води, використання води чи скидання забруднюючих речовин.

Порядок видачі дозволів на спеціальне водокористування врегульований постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321 [6]. Дозволи видаються у разі використання води водних об'єктів: загальнодержавного значення – Республіканським комітетом Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища, державними управліннями охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві і Севастополі (названий Порядок таке повноваження закріплює і за державними інспекціями охорони Чорного і Азовського морів, однак в Положеннях, які визначають правовий статус цих інспекцій такого їх повноваження не передбачено); місцевого значення – Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням з відповідними територіальними органами Мінприроди, названими вище. Дозволи видаються за клопотанням водокористувачів з обґрунтуванням потреби у воді, яке погоджується: у разі використання поверхневих вод – з Республіканським комітетом по водному господарству Автономної Республіки Крим, територіальними органами басейнових управлінь водних ресурсів або обласними виробничими управліннями водного господарства і меліорації; у разі використання підземних вод – з Державною геологічною службою або дочірніми підприємствами НАК «Надра України» за переліком, який затверджує Мінекоресурсів; у разі використання водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, – з МОЗ.»

Для забезпечення упорядкування видачі документів дозвільного характеру за принципом організаційної єдності та реалізації Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2009 р. № 526 «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [7] видача дозволів на спеціальне водокористування повинна здійснюватись виключно через дозвільні центри. Детально порядок роботи таких центрів та участь представників органів охорони навколишнього природного середовища в їх складі регламентується Основними вимогами до порядку взаємодії адміністратора з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності щодо видачі документів дозвільного характеру, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2009 р. № 526, Типовим положенням про адміністратора та порядок його взаємодії з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань

дозвільної системи у сфері господарської діяльності, затвердженим наказом Держкомпідприємництва в редакції від 12 жовтня 2009 № 176 [8] та ін., а також роз'яснено в листі Держкомпідприємництва 3 грудня 2009 № 14872 [9]. На рівні обласних управлінь охорони навколишнього природного середовища розроблені локальні документи, що регулюють процедуру видачі дозволів на спецводокористування (наприклад, Стандарт надання дозволу на спеціальне водокористування затверджений наказом начальника Держуправління охорони навколишнього природного середовища в Чернігівській області від 16 жовтня 2007 р. № 30).

Поняття документів дозвільного характеру ширше за поняття дозволу. До документів дозвільного характеру відповідно до Закону належать не тільки дозволи, а й інші акти, як наприклад, погодження. Зокрема, в перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, що видаються виключно через дозвільні центри, який закріплений в додатку 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2009 р. № 526, включене, крім дозволів на спецводокористування, також «погодження клопотання водокористувачів з обґрунтуванням потреби у воді в разі використання поверхневих вод», з чого випливає необхідність дотримання при одержанні такого погодження визначеного порядку видачі документів дозвільного характеру.

Слід зауважити, що у разі використання підземних вод, природокористувачі, крім дозволу на спеціальне водокористування, повинні одержати спеціальний дозвіл на користування надрами, що передбачено Кодексом України про надра та деталізується щорічними постановами Кабінету Міністрів України про порядок видачі таких дозволів, причому наявність дозволу на спецводокористування є необхідною умовою видачі дозволу на користування надрами у випадку видобування підземних вод.

В дозволі на спеціальне водокористування обов'язково зазначається термін, на який видано цей дозвіл. За загальним правилом, відповідно до ст. 50 Водного кодексу України за строками право спеціального водокористування поділяється на: короткострокове (до 3 років) і довгострокове (від 3 до 25 років). Конкретний строк (та його різновид) визначається органом, що видає дозвіл в кожному окремому випадку. Чітких вимог щодо цього законодавство не передбачає, за винятком встановленого п. 6 Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування, згідно з яким «спеціальне водокористування може бути: короткотерміновим (до 3 років) – у разі скидання водокористувачем забруднюючих речовин у водні об'єкти в обсягах, що перевищують граничнодопустимі, які встановлюються територіальними органами Мінприроди; довготерміновим (від 3 до 25 років) – в усіх інших

випадках». Отже, у випадках скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, яке є різновидом спеціального водокористування, та неможливості дотримання гранично допустимих скидів і відповідно, необхідності встановлення тимчасово погоджених скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти спеціальне водокористування може бути лише короткостроковим. В інших випадках скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, строк дії дозволу, як правило пов'язується з строками дії встановлених гранично допустимих скидів (5 років), зміна яких може відповідно тягнути зміну умов водокористування, що теж є невід'ємним елементом змісту дозволу.

На відміну від права використання інших природних ресурсів, Водний кодекс України не передбачає можливості постійного водокористування, тобто всі види спеціального водокористування є тимчасовими. Як зазначається в науковій літературі, встановлення строків природокористування переслідує дві цілі. По-перше, для того, щоб визначити межі дії суб'єктивного права в часі, сплив якого припиняє дію права. По-друге, строки дії права природокористування повинні стимулювати суб'єктів права природокористування раціонально, по-господарськи використовувати об'єкт і тим самим забезпечувати його охорону, необхідну в процесі експлуатації [10, с. 116]. Статтею 50 Водного кодексу України передбачена можливість продовження строку спеціального водокористування, яке здійснюється у спрощеному порядку без переоформлення дозволу. Відповідно до п. 6. Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування, у разі коли умови спеціального водокористування залишаються незмінними, за клопотанням водокористувача термін спеціального водокористування може бути продовжено, але не більше ніж на період відповідно коротко- або довготермінового водокористування органом, що видав дозвіл, про що у дозволі робиться відповідна відмітка. Таким чином, можливість продовження строку спеціального водокористування пов'язана з двома обставинами: по-перше, не змінюються умови спеціального водокористування, передбачені в дозволі (екологічні нормативи, режими водокористування тощо) і, по-друге, загальний строк спецводокористування (з урахування всіх продовжень) не перевищує для короткострокового – трьох років, а для довгострокового – двадцяти п'яти років.

У законодавстві не деталізований порядок і строки звернення до уповноважених органів з клопотанням про продовження строку спеціального водокористування, однак водокористувачі повинні враховувати традиційні строки розгляду звернень та завчасно подавати клопотання. Здійснення спеціального водокористування після закінчення строку та відсутності позитивного рішення про його продовження, незалежно від подачі клопотання, буде вважатися самовільним спецводокористуванням та тягне за собою застосування заходів юридичної від-

повідальності (це підтверджується матеріалами судової практики – див, наприклад, рішення Харківського апеляційного господарського суду України від 8 лютого 2010 р. по справі № 11/263-09 [11]). До речі, в практиці дуже поширені випадки застосування санкцій до підприємств за самовільне (без дозволу) водокористування, строк дії дозволу на спеціальне водокористування в яких закінчився і вони (з різних причин) не продовжили його. При чому контролюючі органи та суди не беруть до уваги пояснення суб'єктів про подачу ними клопотань про продовження строків та відсутність вчасних відповідей на них від органів Мінприроди та інші, на думку водокористувачів «об'єктивні» причини. У випадках, коли державні органи відмовляють у видачі дозволів чи їх продовженні, свідомо затягують процес продовження строків дії дозволів, зволікають з відповідями, водокористувачі можуть звернутися до суду з вимогою спонукати державний орган до продовження строку дії дозволу чи його видачі. На це, зокрема, вказується в п. 4.5.1 роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 27.06.2001 р. № 02-5/744 [12].

Як було сказано, дозвіл на спецводокористування видається суб'єктам, які здійснюють відповідний вид природокористування. Відповідно до ст. 48 Водного кодексу України спеціальне водокористування – це забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв, використання води та скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, включаючи забір води та скидання забруднюючих речовин із зворотними водами із застосуванням каналів. При цьому спеціальне водокористування здійснюється юридичними і фізичними особами для задоволення різних потреб, наприклад, потреб сільського господарства, що деталізовано ст. 65 Водного кодексу України. Відповідно до ч. 4 цієї статті зрошення сільськогосподарських угідь та скидання дренажних вод у водні об'єкти здійснюються на підставі дозволу на спеціальне водокористування, який видається власнику зрошуваних угідь. В даному випадку мова йде про власника меліорованих земель з врахуванням того, що меліоративні, а саме зрошувальні чи осушувальні системи, визначаються законодавством як земельні території з розміщеними на них гідротехнічними спорудами. Закон України від 14 січня 2000 р. «Про меліорацію земель» [13] виділяє загальнодержавні меліоративні системи, міжгосподарські меліоративні системи та внутрішньогосподарські меліоративні системи, останні з яких знаходяться в межах земель одного власника (користувача) і забезпечують подачу, розподіл та відведення води на цих землях. Як відомо, на значній частині сільськогосподарських земель нашої країни свого часу були проведені роботи по їх докорінному поліпшенню, зокрема, роботи зі зрошення посушливих чи осушення перезволожених земель. У результаті проведення зазначених робіт на сільськогосподарських землях була побудована

розгалужена мережа меліоративних споруд (міжгосподарських та внутрішньогосподарських каналів, насосних станцій тощо). У зв'язку з паюванням меліорованих земель у ст. 26 ЗК України встановлені додаткові вимоги щодо використання громадянами належних їм на праві власності земельних ділянок, які розташовані в межах однієї меліоративної системи, а саме, земельні ділянки, одержані громадянами внаслідок приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, на яких розташовані та функціонують меліоративні системи, використовуються спільно на підставі угоди. Одночасно важливим питанням, що вимагає обов'язкового відображення в угоді, є те, хто ж з власників приватизованих земель у такому випадку має отримати дозвіл на спецводокористування.

Варто підкреслити, що ч. 4 коментованої статті вказує на необхідність отримання дозволу на спеціальне водокористування власником зрошуваних угідь. Одночасно зрошення земель може відбуватись шляхом укладання договорів між водогосподарськими організаціями та суб'єктами господарювання на проведення поливів і відведення води (п.п. 2.2., 2.3. Порядку використання меліоративних фондів і меліорованих земель, затвердженого наказом Держводгоспу та Мінагрополітики від 2 листопада 2006 р. № 206/638 [14]). В цьому випадку водогосподарська організація є первинним водокористувачем і здійснює забір води з використанням власних водозабірних споруд на підставі дозволу, а власник земельної ділянки – вторинний водокористувач, який отримує воду за договором і не здійснює спеціального водокористування, а отже не підпадає під дію норм ст.ст. 48, 49 Водного кодексу України та не повинен бути суб'єктом одержання дозволу на спеціальне водокористування. Однак в судовій практиці в цьому випадку визнається необхідність отримання дозволу як водогосподарською організацією, так і власниками земельних ділянок (див. рішення господарського суду Херсонської області від 13 грудня 2007 р. по справі № 4/480-07, підтверджене постановою Вищого господарського суду України від 3 липня 2008 р. [15]).

Таким чином, детальнішого правового регулювання та приведення у відповідність з вимогами законодавства про дозвільну систему потребує порядок визначення строків дії дозволів, їх продовження, підстави відмови в їх наданні. На практиці слід також чітко відмежовувати правові режими здійснення різних видів водокористування та однозначно виходити з необхідності одержання дозволу лише у випадках здійснення суб'єктом спеціального водокористування.

Список літератури

1. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

2. Шпомер А.І. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект): автореф. дис. на здоб. наук. ст. к.ю.н.: спец. 12.00.06 / Шпомер Алла Іванівна. – Київ, 2006. – 20 с.

3. Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення: постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. № 459 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// zakon.nau.ua/doc/?code=%34%35%39%2D%39%32%2D%EF](http://zakon.nau.ua/doc/?code=%34%35%39%2D%39%32%2D%EF)

4. Радик И. Л. Правовые проблемы экологического лицензирования: дисс. канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Радик Иван Львович. – Харьков, 2001. – 185 с.

5. Джуган В.О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ст. к.ю.н.: спец. 12.00.04 / Джуган Вікторія Олегівна. – Київ, 2009. – 23 с.

6. Про затвердження Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459: постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// zakon.nau.ua/doc/?code=%76%35%33%34%37%32%32%35%2D%30%32](http://zakon.nau.ua/doc/?code=%76%35%33%34%37%32%32%35%2D%30%32)

7. Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2009 р. № 526 // Офіційний Вісник України. – 2009. – № 40. – Ст. 1350.

8. Про затвердження Типового положенням про адміністратора та порядок його взаємодії з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності: наказ Держкомпідприємництва в редакції від 12.10.2009 № 176 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// zakon.nau.ua/doc/?uid=1097.3.3&nobreak=1](http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1097.3.3&nobreak=1)

9. Лист Держкомпідприємництва 3 грудня 2009 № 14872 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// zakon.nau.ua/doc/?uid=1158.2472.0](http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1158.2472.0)

10. Право природопользования в СССР / отв. ред. И. А. Иконичкая – М. : Наука, 1990. – 196 с.

11. Реєстр судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8274936>

12. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища: роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 27.06.2001 р. № 02-5/744 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// zakon.nau.ua/doc/?uid=1077.404.4&nobreak=1](http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1077.404.4&nobreak=1)

13. Про меліорацію земель: Закон України від 14 січня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 11. – Ст. 90.

14. Про Порядок використання меліоративних фондів і меліорованих земель: наказ Держводгоспу та Мінагрополітики від 2 листопада 2006 р. № 206/638 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// zakon.nau.ua/doc/?doc_id=282965](http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=282965)

15. Реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1869114>.

Характеризується процедура видачі разрешений на осуществление специального водопользования с учетом новшеств разрешительной системы в области хозяйственной

деятельности; определены сроки действия разрешений и порядок продления их действия; анализируются особенности выдачи разрешений на специальное водопользование при использовании вод для орошения сельскохозяйственных угодий.

Разрешение, разрешение на специальное водопользование.

Describes the procedure of delivery of the permissions on the special water consumption taking into account the innovations of the permissive system into the sphere of economic activity. It also determines the terms of action of the permissions and the order of continuation of their action and analyses the main features of delivery of the permissions on special water consumption at the use of waters for irrigation the agricultural lands.

Permissionn, permission on the special water consumption.

УДК 349.6; 368.55

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВІДТВОРЕННЯ ЛІСІВ В УКРАЇНІ

***Е.В. ПОЗНЯК, кандидат юридичних наук, доцент
Київський національний університет імені Тараса Шевченка***

Досліджено стан правового регулювання відносин із відтворення лісів. Виявлено недоліки та прогалини у чинному законодавстві, а також внесено пропозиції з його вдосконалення, зокрема в частині фінансово-правового забезпечення збільшення лісистості України, правової охорони та відтворення лісів Карпатського і Кримського регіонів, правового стимулювання власників і земле,- та лісокористувачів до здійснення ними заходів із відтворення лісів.

Відтворення лісів; правові засади відтворення лісів; землі лісогосподарського призначення; відновлення лісів; лісорозведення; лісистість України.

Використання й охорона природних ресурсів, у тому числі й лісових, та забезпечення екологічної безпеки стає можливим не лише у процесі використання лісових ресурсів, а й завдяки впровадженню ряду державно-правових, організаційних, матеріально-технічних, технологіч-