

ПРИРОДОРЕСУРСНІ ДОЗВОЛИ В СИСТЕМІ ДОКУМЕНТІВ ДОЗВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

NATURAL RESOURCES PERMITS IN THE SYSTEM OF THE PERMISSIVE DOCUMENTS

Кобецька Н.Р.,

кандидат юридичних наук, професор,

завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права

ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

У статті досліджуються правова природа, особливості, роль природоресурсних дозволів у механізмі правового регулювання відносин використання природних ресурсів. Проведена систематизація чинних дозвільних документів, що посвідчують право природокористування, і подано перелік актуальних на сьогодні документів дозвільного характеру у сфері використання природних ресурсів. На підставі аналізу природоресурсних дозволів узагальнено подано положення щодо їхньої структури та змісту.

Ключові слова: документ дозвільного характеру, природоресурсний дозвіл, спеціальний дозвіл на користування надрами, дозвіл на спеціальне водокористування, лісорубний квиток, лісовий квиток, дозвіл на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів.

В статье исследуются правовая природа, особенности, роль природоресурсных разрешений в механизме правового регулирования использования природных ресурсов. Проведена систематизация действующих разрешительных документов, которые удостоверяют право природопользования, и приведен перечень актуальных сегодня документов разрешительного характера в сфере использования природных ресурсов. На основании анализа природоресурсных разрешений обобщены положения относительно их структуры и содержания.

Ключевые слова: документ разрешительного характера, природоресурсное разрешение, специальное разрешение на пользование недрами, разрешение на специальное водопользование, лесорубный билет, лесной билет, разрешение на специальное использование диких животных и других объектов животного мира, разрешение на специальное использование водных биоресурсов.

The article deals with legal nature, characteristics and role natural resource permits regulation in the mechanism of relations of natural resources use. The systematization of existing permissive documents which authorize the nature use, and listed the urgent present permits in sphere of natural resources use was made. The content is based on analysis of natural resource permits their summarizing and representation of their position regarding the structure and content.

Key words: permits, natural resource permit, a special permit for subsoil use, permission for special water consumption, forest harvester ticket, forest ticket, permission for special use of wild animals and other objects of wildlife, permission for special use of water biological resources.

Актуальність теми. Елементом дозвільної системи, який забезпечує легальну можливість юридичної чи фізичної особи здійснювати визначені дії шляхом подання до відповідного органу заяви, є дозвіл. Тлумачний словник сучасної української мови розкриває поняття «дозвіл» як зняття заборони; згода, що дає право на здійснення чого-небудь; документ, який посвідчує таке право [1, с. 312].

Дозвільне законодавство не визначає поняття «дозвіл», а оперує поняттям «документ дозвільного характеру». Відповідно до ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», документ дозвільного характеру – дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання в разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності й/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності. Об'єктами, на які видаються документи дозвільного характеру, є в тому числі й природні ресурси.

Екологічне законодавство України оперує поняттям «дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів» – офіційний документ, який засвідчує право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних природних ресурсів у межах затверджених лімітів (п. 3 Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459).

Питання зменшення кількості й удосконалення процедури видання документів дозвільного характеру залишається одним із найбільш актуальних у процесі вдосконалення правового регулювання господарської діяльності та використання природних ресурсів.

Зважаючи на адміністративно-правову природу дозвільної системи, її аналізу присвячено низку спеціальних досліджень адміністративно-правового характеру, які представлені роботами О.В. Харитонова, О.В. Джафарової, Г.С. Завірюхи, І.В. Солошкіної, В.В. Мартиновського, М.М. Романяка та ін. У еколого-правових дослідженнях дозвільна (дозвільно-ліцензійна) діяльність розглядається в контексті характеристики функцій державного управ-

ління у сфері охорони довкілля й використання природних ресурсів (Ю.С. Шемшученко, В.В. Костицький, А.П. Гетьман, Н.Р. Малишева, І.І. Каракаш та ін.), а також під час дослідження правового режиму використання природних ресурсів (найбільш детально подана в роботах В.М. Комарницького в процесі аналізу інституту спеціального природокористування). Екологічне ліцензування стало самостійним предметом наукового дослідження І.Л. Радика.

Разом із тим більшість наукових досліджень дозвільної системи зосереджено передусім на особливостях і правовій природі цього інституту загалом, його призначенні та функціях, удосконаленні дозвільних процедур. Основний акцент у публікації буде зроблено на аналізі правової природи природоресурсних дозволів як різновидів документів дозвільного характеру. Метою статті є визначення особливостей, місця й ролі природоресурсних дозволів у механізмі правового регулювання відносин використання природних ресурсів; систематизація чинних дозвільних документів, що посвідчують право природокористування; узагальнення положень щодо їх структури і змісту.

Виклад основного матеріалу. За своєю правовою природою дозвіл належить до адміністративних актів. В адміністративно-правовій літературі адміністративні акти ототожнюють з індивідуальними актами управління. Згідно з визначенням, наданим колективом авторів підручника «Адміністративне право України» за редакцією В.Б. Авер'янова, правовий акт управління – це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням установленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків [2, с. 282]. На думку В.П. Тимошука, доцільність уживання саме категорії «адміністративний акт», на противагу термінові «індивідуальний акт управління», зумовлена положеннями Конституції України, яка відмовилася від категорії «органи державного управління», визнала місцеве самоврядування та закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову [3, с. 7]. Під адміністративним актом він розуміє волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб [3, с. 4].

В.М. Комарницький, характеризуючи дозволи на природокористування, зазначає, що їм властиві такі самі риси, як і всім індивідуальним адміністративним актам: підзаконність, правовий характер, імперативність [4, с. 322]. Крім названих ознак, загальними ознаками (рисами) індивідуальних адміністративних актів варто визначити такі:

– спрямованість на регулювання окремого конкретного випадку, персоніфікований характер (це відрізняє їх від нормативних адміністративних управлінських актів),

– односторонній порядок прийняття (за цим критерієм їх можна відмежувати від адміністративних договорів),

– вольовий характер (загальним мотивом видання будь-якого адміністративного акта є потреба в певному юридичному впливі на відповідні відносини у сфері управління).

У механізмі правового регулювання індивідуальні адміністративні акти є такими:

- формами адміністративно-владної діяльності,
- юридичними фактами, з якими пов'язується виникнення правовідносин,
- актами застосування права.

Природоресурсні дозволи є передусім правовими формами передання державою та іншими суб'єктами, зокрема власниками природних ресурсів, права користування визначеною частиною природного об'єкта, механізмами встановлення, фіксації права природокористування, тобто виконують насамперед правовстановлювальну функцію. В еколого-правових наукових дослідженнях спеціальні дозволи визначаються як правоустановлювальні документи, з яким 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; установлюють умови природокористування з урахуванням особливостей певної діяльності [5, с. 23].

Документи дозвільного характеру у сфері використання природних ресурсів утворюють розгалужену систему. Аналіз положень Кодексу України про надра, Водного кодексу України, Лісового кодексу України, Законів України: «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про Червону книгу України», «Про природно-заповідний фонд України», «Про виключну (морську) економічну зону України» – підзаконних природоресурсних актів, Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів дає підстави зарахувати до чинної системи природоресурсних дозволів таке:

- спеціальні дозволи на користування надрами (у відносинах надрокористування);
- дозволи на спеціальне водокористування (у відносинах спеціального водокористування);
- дозволи на спеціальне використання природних рослинних ресурсів місцевого значення (у відносинах спеціального використання природних рослинних ресурсів)
- лісорубні квитки й лісові квитки (у відносинах спеціального використання лісових ресурсів);
- дозволи на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, дозволи на добування мисливських тварин (ліцензії, відстрільні картки, дозволи на селекційний, діагностичний і науковий відстріл) (у відносинах спеціального використання мисливських і немисливських диких тварин);
- дозволи на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їхніх частинах) і дозволи на спеціальне використання

водних біоресурсів за межами юрисдикції України (у відносинах спеціального використання водних біоресурсів);

– дозволи на добування тварин, занесених до Червоної книги України, та дозволи на збирання рослин, занесених до Червоної книги України (у відносинах спеціального використання об'єктів Червоної книги України);

– дозволи на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного та місцевого значення (у відносинах спеціального використання природних ресурсів у межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду).

На підставі аналізу змісту і структури природоресурсних дозволів можна виокремити спільні для всіх них характеристики й елементи, а саме:

1. Природоресурсні дозволи засвідчують право на здійснення певного виду спеціального використання природних ресурсів, причому вони надаються на один конкретний вид лісо-, водо-, надрокористування, використання об'єктів тваринного світу чи інших природних об'єктів. Більшість видів природоресурсних дозволів посвідчують конкретно визначений законодавством різновид використання того чи іншого природного ресурсу. Так, лісорубний квиток видається виключно на рубку лісу, ліцензія – на добування мисливських тварин (причому визначених видів) у порядку здійснення мисливства. Указівка на конкретний вид спеціального використання є обов'язковим положенням дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їхніх частинах).

2. Природоресурсні дозволи фіксують визначену мету природокористування. Наприклад, бланк дозволу на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу передбачає зазначення мети використання, якою може бути наукова, культурно-освітня, отримання лікувально-технічної сировини, утримання та розведення диких тварин у неволі чи напіввільних умовах, отримання продуктів життєдіяльності диких тварин тощо.

3. Природоресурсні дозволи визначають межі поведінки природокористувачів, установлюючи кількісні показники, обсяги, територію, способи використання природних ресурсів та інші подібні параметри. Так, у спеціальному дозволі на користування надрами обов'язково указуються відомості про ділянку надр, що надається в користування, із зазначенням її назви, місцезнаходження, координат, площі та в разі потреби обмежень щодо глибини використання; вид корисної копалини відповідно до переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення, її запаси на час надання дозволу; особливі умови користування надрами тощо.

4. Природоресурсні дозволи в більшості випадків мають строковий характер і закріплюють конкретний строк користування природним ресурсом у межах граничних установлених законодавством строків. Зокрема, дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів включає обов'язкове положення

про строк його дії із зазначенням дати початку й закінчення дії. При цьому строк дії дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їхніх частинах) становить п'ять років, а строк дії дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України не може перевищувати 12 календарних місяців.

5. Персональний характер природоресурсних дозволів зумовлений тим, що вони видаються з урахуванням особливостей окремого природокористувача та не передбачають можливостей їх вільної переступки (продажу) іншим суб'єктам. Відповідно до ч. 6 ст. 16 Кодексу України про надра, власник спеціального дозволу не може дарувати, продавати або в інший спосіб відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами, інший юридичній чи фізичній особі, у тому числі передавати їх до статутних капіталів створюваних за його участю суб'єктів господарювання, а також уноситись як вклад у спільну діяльність. Як зазначається в науково-практичному коментарі до Кодексу України про надра, указане положення значно обмежує механізм залучення інвестицій у сферу користування надрами. Утім, незважаючи на ці обмеження, існує низка механізмів, які дозволяють залучити інвесторів до проектів щодо надрокористування. У випадках, коли інвестор не може самостійно отримати дозвіл у межах аукціону або поза останнім, він намагається співпрацювати з власниками вже виданих дозволів шляхом укладення угод про спільну діяльність або купівлі частки в компанії, яка є власником дозволу [6, с. 90].

6. Для природоресурсних дозволів характерна письмова уніфікована форма, обов'язкові реквізити. У нормативно-правових актах, що регулюють порядок видання дозволів, містяться зразки форм дозволів, які є єдиними на всій території держави. На сьогодні відсутня уніфікована, належним чином затверджена форма тільки щодо відстрільної картки, яка видається користувачами мисливських угідь відповідно до визначеного ними порядку. Обов'язковими реквізитами дозволів є їхній реєстраційний номер (для лісорубного та лісового квитків серія), дата видання, підпис уповноваженої особи, печатка. Дозволи – це документи суворої звітності, які повинні належним чином реєструватись, обліковуватись і зберігатись. Дозвіл, у якому не заповнені всі реквізити, відсутні підпис, печатка, номер реєстрації, повинен визнаватись недійсним, а використання природних ресурсів на підставі такого дозволу буде протиправним і тягтиме за собою застосування заходів юридичної відповідальності.

Ще одною об'єднувальною характеристикою природоресурсних дозволів і дозвільної системи загалом є визначений законодавством порядок отримання дозвільних документів. Діяльність, пов'язана з наданням дозволів, передбачає, з одного боку, обмеження свободи дій суб'єктів, а з іншого – отримання ними можливостей експлуатації матеріальних (природних) благ, щоб запобігти будь-яким зловжи-

ванням з боку дозвільних органів, повинна бути впорядкована й вичерпно регламентована.

Висновки. Отже, природоресурсний дозвіл можна визначити так:

– результат волевиявлення компетентних суб'єктів (власників природних ресурсів або уповноважених ними осіб), спрямований на передання права користування визначеною частиною природного ресурсу з дотриманням передбачених законодавством і конкретизованих дозволом умов використання цього виду природного ресурсу в установлених межах;

– як офіційний письмовий документ, що має персоніфікований характер, видається за встановленою

процедурою та фіксує, оформляє право природокористувача здійснювати зазначений у ньому вид використання конкретного природного ресурсу;

– як юридичний факт, який (самостійно або в сукупності з іншими юридичними фактами) породжує виникнення відносин використання природних ресурсів.

Природоресурсний дозвіл є виявом імперативного методу правового регулювання та юридичним засобом обмеження діяльності у сфері використання природних ресурсів, а також формою легітимізації природокористування, підтвердженням законності дій природокористувачів і гарантією захисту у випадку порушення їхніх прав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
3. Тимошук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.П. Тимошук. – К., 2009. – 20 с.
4. Комарницький В.М. Право спеціального природокористування : [монографія] / В.М. Комарницький ; відп. ред. Н.Р. Малишева. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2011. – 424 с.
5. Комарницький В.М. Право спеціального природокористування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В.М. Комарницький. – К., 2012. – 36 с.
6. Науково-практичний коментар Кодексу України про надра / [Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, Н.Р. Малишева та ін.]; за ред. Г.І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 328 с.

УДК 349.41

НЕДОЦІЛЬНІСТЬ ВИРІШЕННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ В ПОРЯДКУ ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

THE NON-EXPEDIENCY OF THE CERTAIN TYPES OF LAND DISPUTES RESOLUTION IN THE COURSE OF CONTENTIOUS PROCEEDINGS

Кононов В.В.,

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри земельного та аграрного права
юридичного факультету*

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Петровська М.П.,

магістрант

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена дослідженню питання безспірності деяких видів земельних спорів. Автори аналізують окремі категорії справ на предмет відсутності спору про право. Обґрунтовується необхідність та доцільність розгляду таких спорів у порядку окремого провадження.

Ключові слова: безспірні спори, самочинне будівництво, втрата правовстановлюючих документів, спадщина, позовне провадження, земельні спори.

Статья посвящена исследованию вопроса бесспорности некоторых видов земельных споров. Авторы анализируют отдельные категории дел на предмет отсутствия спора о праве. Обосновывается необходимость и целесообразность рассмотрения таких споров в порядке особого производства.

Ключевые слова: бесспорные споры, самовольное строительство, потеря правоустанавливающих документов, наследство, исковое производство, земельные споры.

This article is dedicated to the research of certain uncontested types of land disputes. The authors analyze certain category of cases in terms of the absence of dispute on the right. The necessity and feasibility consideration of such disputes in the course of separate proceedings has been substantiated.

Key words: uncontested disputes, unauthorized construction, loss of title documents, contentious proceedings, land disputes.