

7. Федорович В.І. Про співвідношення земельного та аграрного права // Стан та перспективи розвитку аграрного права : матер. міжнар. наук.-теор. конф., присв. 80-річчю В.З. Янчука (Київ, 26-27 травня 2005 р.) / за ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила. – К. : Магістр ХХІ ст., 2005. – С. 189–193.
8. Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016-2010 : Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11.10.2010 р. № 457 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dkpp.rv.ua/>.
9. Носова З.И. Договоры о закупках сельскохозяйственной продукции : монография / З.И. Носова. – М. : Статут, 2004. – 219 с.
10. Інтерв'ю голови Держсільгоспінспекції України Миколи Поєдинка газеті «Урядовий кур'єр» від 19 жовтня 2011 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244630014&cat_id=244276512.
11. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023 (в редакції Закону України від 1 грудня 2005 р. № 3186) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 7. – Ст. 84.
12. Про затвердження Правил роздрібної торгівлі картоплею та плодоовочевою продукцією : Наказ Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України від 08.07.1997 р. № 344 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 35. – С. 146.
13. Про затвердження Технічного регламенту зернового складу : Наказ Міністерства аграрної політики України від 15.06.2004 р. № 228 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 27. – Т. 2. – С. 440.
14. Поєдинок Н.С. Лучшее меньше, да лучше // АПК-информ. – 2011. – 7 ноября. – № 44 (779).

КОБЕЦЬКА Н. Р.,

кандидат юридичних наук,
проректор з науково-педагогічної
роботи, завідувач кафедри трудового,
екологічного та аграрного права
(Прикарпатський національний
університет імені Василя Стефаника)

УДК 342.924:347.249

ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

В статті аналізується порядок та особливості видачі спеціальних дозволів на користування надрами. Автор на основі системного аналізу наукових досліджень відповідної проблематики, новітніх нормативно-правових актів, які регулюють дані відносини, проводить комплексну характеристику дозвільної системи у сфері користування надрами, розкриває зміст та особливості дозвільних документів, які посвідчують право надкористування, виявляє існуючі проблеми та перспективи розвитку цієї галузі.

Ключові слова: дозвільна система в сфері господарської діяльності, ліцензування господарської діяльності, видача спеціальних дозволів на користування надрами, документ дозвільного характеру, спеціальний дозвіл на користування надрами, угода про умови користування надрами.



В статье анализируется порядок и особенности выдачи специальных разрешений на пользования недрами. Автор на основании системного анализа научных исследований соответственной проблематики, новейших нормативно-правовых актов, регулирующих данные отношения, осуществляет комплексную характеристику разрешительной системы в сфере пользования недрами, раскрывает содержание и особенности разрешительных документов, которые удостоверяют право недропользования, выявляет существующие в этой отрасли проблемы и перспективы ее развития.

Ключевые слова: разрешительная система в сфере хозяйственной деятельности, лицензирование хозяйственной деятельности, выдача специальных разрешений на пользование недрами, документ разрешительного характера, специальное разрешение на пользование недрами, соглашение об условиях пользования недрами.

This paper analyzes the procedure and features of the issuing of special permits for subsoil use. The author, on the basis of a systematic analysis of the relevant research issues, new regulatory legal acts which regulate these relations, provides a comprehensive description of the permit system of subsoil use, revealing the contents and features of permits that authorize the right of subsoil use, identifies existing problems in this area.

Key words: the permit (licensing) system in the sphere of economic activity, permitting (licensing) activities, issuing of special permits for subsoil use permits, special permission for use of mineral resources, the agreement on the terms of subsoil use.

Вступ. Стратегічна важливість корисних копалин як мінерально-сировинної бази розвитку економіки держави зумовлює жорстку регламентацію порядку надання надр в користування. Детальне регулювання цього порядку є одним із заходів недопущення самовільного, безгосподарного використання надр, забезпечення їх охорони і раціонального надрокористування. Аналіз законодавчо встановлених механізмів набуття права користування надрами, юридичного оформлення цього права, що представляє собою доволі складну процедуру, врегульовану десятком різного характеру нормативно-правових актів, має суттєве значення для встановлення законності права користування надрами, кваліфікації порушень в сфері надрокористування.

В системі юридичних фактів, які слугують підставами виникнення відносин користування надрами, особливе значення мають дозволи, як визначає їх законодавство – спеціальні дозволи на користування надрами. Вони є базовими в цій системі. Всі інші документи (акт на право користування земельною ділянкою, акт про надання гірничого відводу) є похідними від дозволів.

Зважаючи на актуальність проблем охорони і використання надр, українські наукові дослідження різних аспектів правового регулювання даних відносин представлені в дослідженнях Р.С. Кірина, О.П. Шем'якова, І.В. Хохлової, Н.П. Медведєвої, О.А. Грицан, В.К. Філатової, О.М. Олійника та інших. При цьому науковці неодноразово зверталися до аналізу питань ліцензування, дозвільної діяльності надрокористування, однак розглядали їх на підставі діючих на той час нормативно-правових актів, конкретизуючи відповідно до тематики своїх досліджень.

Постановка завдання. В статті поставлено за мету, на базі діючих нормативно-правових актів, законопроектів, результатів наукових досліджень даного питання, провести комплексний аналіз дозвільної системи у сфері користування надрами, її співвідношення з іншими адміністративними процедурами; визначити особливості та



зміст дозвільних документів у сфері надрокористування; виявити проблеми і перспективи правового регулювання відповідних відносин.

Результати дослідження. Дозвільний порядок надання надр в користування пов'язаний з виключним характером власності Українського народу на надра, а також пріоритетом адміністративно-правового регулювання відносин надрокористування. Використання надр без отримання спеціального дозволу можливе тільки землевласниками і землекористувачами в межах наданих їм ділянок в порядку ст. 23 Кодексу України про надра [1].

Первинна редакція ст. 16 Кодексу України про надра, яка законодавчо встановлює механізм набуття права користування надрами, носила назву «Ліцензування діяльності щодо користування надрами», визначаючи, що ліцензування діяльності щодо користування надрами – це єдиний порядок надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування ділянкою надр з відповідною метою. Виходячи з цього, в науковій літературі велася мова про ліцензійний порядок набуття надр в користування в контексті загальної функції екологічного ліцензування. Законодавство також оперувало подвійним терміном – дозвіл (ліцензія). На початку 2006 року Законом України від 19.01.2006 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із законодавчими актами України у сфері ліцензування» замість поняття «дозвіл (ліцензія)» було запроваджено словосполучення «спеціальний дозвіл», а назву ст. 16 Кодексу України про надра змінено на «Спеціальні дозволи на користування надрами».

Ліцензування господарської діяльності є формою державного регулювання підприємства та регулюється Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [2]. Головним завданням ліцензування є захист економічних та інших інтересів держави, її громадян, шляхом встановлення з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів господарської діяльності. Інститут ліцензування є інструментом жорсткого адміністративного контролю держави, механізмом захисту споживачів, допуском на ринок кваліфікованих, професійних суб'єктів. В переліку видів діяльності, які підлягають ліцензуванню, закріплених ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», тривалий час були передбачені і основні види користування надрами, як-то пошук (розвідка) корисних копалин, видобування корисних копалин із родовищ, що мають загальнодержавне значення, та інші. Сьогодні цей перелік скоротився і представлений тільки одним видом – видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння.

В.М. Комарницький, розмежовуючи інститути дозвільної діяльності і ліцензування, вказує, що «ліцензія свідчить про здатність конкретної особи здійснювати певний вид користування надрами, а спеціальний дозвіл дозволяє реалізувати цю здатність» [3, с. 159]. На його думку, наявність обов'язкової ліцензії, що підтверджує відповідність певної особи відповідним кваліфікаційним та іншим вимогам, є підставою для оформлення спеціального дозволу на користування надрами, а також в Кодекс України про надра доцільно повернути положення про ліцензування у даній сфері, але при цьому чітко зафіксувати сферу застосування спеціальних дозволів та ліцензій, особливості їх взаємозв'язку [3, с. 158-159]. Н.П. Медведєва взагалі стверджує, що дозвільна форма надрокористування в Україні представлена легальним поняттям «дозволу», однак його вживання в постійному словосполученні «спеціальний дозвіл на право користування надрами», не дивлячись на збереження зовнішньої форми, дозволяє за змістовними ознаками охарактеризувати дозвільну форму надрокористування як ліцензійну [4, с. 11].

Однак, аналізуючи дозвільну систему, що реалізується в порядку Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [5], та процес ліцензування відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», практику їх дії, в тому числі в сфері користування надрами, вбачається, що сьогодні це самостійні, законодавчо закріплені механізми регулювання господарської



діяльності. Причому ліцензування не пов'язане напряму з дозволами на користування надрами. Так, серед обов'язкових документів, які має подати суб'єкт для отримання дозволу, не зазначається ліцензія, і навпаки. В Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами [6] передбачена лише можливість зупинення дії дозволу у випадку відсутності у надкористувача під час проведення робіт ліцензії на провадження господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону (п.п. 7 п. 22). Це означає, що надкористувач на момент отримання спеціального дозволу може і не мати ліцензії, а виробити її тільки коли починає видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, тобто того виду діяльності, який підлягає ліцензуванню. Також на практиці поширені випадки, коли підприємство має відповідну ліцензію, але не отримує самостійно спеціального дозволу, а співпрацює з власником такого дозволу, шляхом укладення різного роду угод.

Дозвільні процедури у сфері надкористування є складовими загальних дозвільних процедур та підпадають під регулювання Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Детальний порядок надання дозволів визначений сьогодні постановами Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» та «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» [7]. З прийняттям цих актів у 2011 році відбулася певна стабілізація в регулюванні даних відносин, адже до цього часу, починаючи з 2005 року, діяла практика прийняття відповідних постанов на кожен окремий рік. Ними щорічно вносилися зміни в порядок надання спеціальних дозволів, постанови приймалися із значним запізненням, іноді навіть на 4-6 місяців, що аж ніяк не сприяло ефективному регулюванню та законності діяльності підприємств. Щоправда, і зараз регулювання дозвільної діяльності в сфері користування надрами не в повній мірі відповідає Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», що детально проаналізовано в літературі [8, с. 51-55].

Законодавчого визначення поняття спеціальний дозвіл на користування надрами немає. Зареєстрований у Верховній раді України офіційний проект Кодексу про надра [9] в ст. 1 визначає поняття «спеціальний дозвіл на користування ділянкою надр» через поняття дозвільного документу, а саме – це дозвільний документ єдиної встановленої форми, який надає право суб'єкту господарювання на користування ділянкою надр із визначеними просторовими межами впродовж встановленого терміну дії дозволу та відповідно до вказаної мети й умов надкористування.

Зважаючи на детальне визначення в законодавстві понять «документ дозвільного характеру» (ст. 1 Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»), «дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів» (постанова Кабінету Міністрів України від «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів» [10]), спеціальний дозвіл на користування нафтогазоносними надрами (ст. 1 Закону України «Про нафту і газ» [11]), теоретичне визначення цього поняття представлено в багатьох наукових дослідженнях.

Дозвіл на користування надрами – це документ, що видається спеціально уповноваженим державним органом в порядку, передбаченому законом, та надає суб'єкту право користування певною ділянкою надр з конкретною метою, яка зазначається в дозволі [12, с. 81].

Спеціальний дозвіл на користування надрами – документ, що видається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надра і засвідчує право фізичної чи юридичної особи, якій цей документ виданий, на користування надрами протягом часу, в межах ділянки надр, на умовах, передбачених в цьому документі [8, с. 46].

Спеціальний дозвіл на право користування надрами – надане спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпе-



чення раціонального використання надр виключне право юридичної чи фізичної особи на користування юридично відокремленою ділянкою надр на умовах, визначених у спеціальному дозволі [4, с. 12]. Останнє розуміння дозволу через категорію «право суб'єкта» акцентує на його правостановлюючому змісті та підтверджує роль і значення для правового режиму надрокористування.

Аналізуючи різні національні дозвільні системи регулювання користування надрами, російський науковець К.І. Нальотов виділяє два можливих варіанти регулювання: 1) роль дозволу в регулюванні відносин користування надрами зведена до мінімуму, і він фактично стає правопосвідчуючим документом; 2) дозвіл є правостановлюючим документом, який регулює умови користування ділянками надр [13, с. 8]. Саме такий характер мають спеціальні дозволи відповідно до нашого законодавства. Як і інші природноресурсові дозволи, спеціальні дозволи на користування надрами виступають правовими формами передачі державою права користування визначеною частиною надр, механізмами встановлення, фіксації права надрокористування.

Дозволи забезпечують встановлення меж поведінки природокористувачів. Зокрема, вони:

– чітко закріплюють мету надрокористування. Причому, відповідно до п. 3 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, на кожний вид користування надрами в межах конкретної ділянки надається окремий дозвіл. Виняток становить лише спеціальний дозвіл на користування надрами на умовах розподілу продукції, який видається на підставі укладеної угоди про розподіл продукції і містить усі види користування надрами та інші дані і відомості, передбачені цією угодою;

– визначають конкретний строк користування надрами, в межах граничних строків, встановлених п. 7 Порядку;

– фіксують розташування ділянок надр, наданих в користування, їх місцезнаходження, координати, площу, при потребі глибину використання, вид корисної копалини, яка підлягає видобуванню (п. 12 Порядку).

При наданні дозволу на користування надрами орган, який його видає, встановлює також інші особливі умови користування надрами, які фіксуються в угоді про умови користування надрами. Така угода носить допоміжний характер, її зміст зводиться до деталізації умов дозволу. Вона включає фактично односторонні зобов'язання надрокористувача організаційного, екологічного, фінансового характеру по здійсненню визначеного дозволом виду користування надрами і є невід'ємною частиною дозволу, продовжується, зупиняється, поновлюється та анулюється одночасно з ним. Цікаво, що новий проект Кодексу про надра, розроблений Кабінетом Міністрів України наприкінці 2013 року [14], закріпив оформлення всіх відносин з використання надр договором про використання надр, який укладається після прийняття рішення про передачу надр. Проект фактично скасовує інститут спеціальних дозволів на користування надрами.

Діюче законодавство України не допускає можливість переходу права надрокористування без обов'язкового переоформлення дозволу. Відповідно до ч. 6. ст. 16 Кодексу України про надра власник спеціального дозволу на користування надрами не може дарувати, продавати або в інший спосіб відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами, іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних капіталів створюваних за його участю суб'єктів господарювання, а також вноситись як вклад у спільну діяльність. Варто зазначити, що згаданий вище проект кодексу передбачив можливість відчужувати права на користування надрами.

Особливістю дозвільної системи у сфері надрокористування є запровадження принципу змагальності при одержанні спеціального дозволу на користування надрами, шляхом аукціонної процедури придбання дозволу. Р.С. Кірін диференціює наступні системи надання дозволів: 1) конкурсна; 2) позаконкурсна (безаукціонна); 3) аукціонна; 4) конкурсна (альтернативною або безальтернативною) по угодам про розподіл про-



дукції (УРП) (двостороння, багатостороння); 5) безконкурсна по УРП; 6) тендерна (закрита або відкрита) [15, с. 6]. Відповідно до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами дозволи надаються за результатами аукціонів з їх продажу або без проведення аукціону у випадках, передбачених п. 8 Порядку, тобто фактично закріплені дві процедури: аукціонна і безаукціонна. Стосовно конкурсної процедури, то вона була передбачена в початковій редакції Кодексу про надра, але, починаючи з 2004 року, призупинена. Конкурсний порядок надання надр в користування за угодами про розподіл продукції напряду не пов'язаний з дозволами, оскільки спрямований на вибір сторони угоди – інвестора. Спеціальні дозволи в цьому випадку видаються у спрощеному порядку на підставі укладеної угоди. Основна – аукціонна система продажу дозволів, за якою доступ до надр мають, як правило, великі монопольні компанії і яка не стимулює інвестування технологічних, природоохоронних заходів, оскільки гроші вкладаються не в родовище, а в купівлю дозволу, неодноразово піддавалась критиці. Наявні проекти кодексу (як зареєстрований Верховною Радою, так і новітній, розроблений Кабінетом Міністрів) відмовилися від аукціонів та закріплюють конкурсний порядок набуття права користування надрами.

Висновки. Дозвільна система надрокористування заснована на адміністративному методі правового регулювання та передбачає надання відповідними державними органами індивідуальних дозволів, які мають правостановлюючий характер і закріплюють передачу державою певних частин (ділянок) надр у користування тим чи іншим суб'єктам. Дозволи засвідчують спеціальну правосуб'єктність користувачів надр, конкретизують та встановлюють межі реалізації прав користування надрами. Суто адміністративні дозвільні процедури у сфері користування надрами частково поєднані з приватно-правовими формами регулювання через інститут угод про умови користування надрами, які є невід'ємними складовими спеціальних дозволів, та аукціонний порядок продажу дозволів. При цьому перспективи розвитку законодавства про надра пов'язані з подальшим поширенням приватно-правових механізмів, які, з одного боку, є прогресивними та спрямовані на розвиток гірничих відносин відповідно до сучасних умов, а з іншого – вимагають глибокого аналізу, дослідження і обережного підходу, з точки зору стратегічної важливості надр та корисних копалин для держави і суспільства в цілому.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80>.
2. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1.06.200 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>.
3. Комарницький В.М. Право надрокористування (питання набуття цього права та інші) / В.М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2009. – № 4. – С. 151–159.
4. Медведєва Н.П. Правові засади гірничої концесії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд юрид. наук : спец. 12.00.06 / Медведєва Наталія Петрівна. – К., 2008. – 19 с.
5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6.09.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
6. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF>.
7. Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами : постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р.



№ 594 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/594-2011-%D0%BF>.

8. Олійник О.М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти) : монографія / О.М. Олійник. – Хмельницький : Поліграфіст, 2011. – 140 с.

9. Кодекс України про надра : проект, зареєстрований 31.01.2006 р. № 9013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=26766.

10. Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. № 459 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%BF>.

11. Про нафту і газ : Закон України від 12.07.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2665-14>.

12. Філатова В.К., Шульга Т.М. Правові засади геологічного вивчення надр в Україні : Монографія / В.К. Філатова, Т.М. Шульга. – Харків : Видавництво «ФІНН», 2011. – 144 с.

13. Налетов К.И. Лицензионные и договорно-правовые формы пользования недрами в РФ и за рубежом : автореф. дисс. на соиск. уч. ст. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Налетов Кирилл Игоревич. – М., 2006. – 26 с.

14. Кодекс України про надра : проект, схвалений Кабінетом Міністрів України 23.10.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.fru.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/PrKodexNadra28092012.doc>.

15. Кірін Р.С. Правове забезпечення видобування корисних копалин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд юрид. наук : спец. 12.00.06 / Кірін Роман Станіславович. – К., 2007. – 16 с.

