

6. Курман Т.В. Характеристика законодавчої бази, що забезпечує функціонування сучасного сільськогосподарського виробництва / Т.В. Курман // Еволюція правового регулювання аграрних, земельних та екологічних відносин : матер. Міжн. наук.-практ. конф., присвяч. 90-річчю з дня народження проф. Н.І. Титової (Львів, 18 лист. 2016 р.). – Л., 2016. – С. 244–246.

7. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 р. : Закон України від 24 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 47.

8. Статівка А.М. Деякі аспекти правового регулювання державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників як засобу забезпечення їх належного функціонування / А.М. Статівка // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі : матер. круг. столу, присвяч. пам'яті акад. О.О. Погрібного (Харків, 13 черв. 2014 р.). – Х., 2014. – С. 35–38.

9. Мушенко В.В. Податкові ризики сільськогосподарських товаровиробників / В.В. Мушенко // Сучасні тенденції та перспективи розвитку аграрного, земельного й екологічного права : матер. Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 90-річчю акад. В.З. Янчука (Київ, 22–23 трав. 2015 р.). – К., 2015. – С. 381–384.

10. Борисовський Д.В. Ефективність державної фінансової підтримки фермерських господарств / Д.В. Борисовський // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. – 2014. – Вип. 149. – С. 105–113.

11. Риженко О.С. Сучасні зміни податкового законодавства як фактор ризикованості для сільськогосподарського виробництва / О.С. Риженко // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 10. – С. 111–114.

12. Тулуш Л.Д. Про наслідки для молочного тваринництва повної відміни спецрежиму ПДВ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://infagro.com.ua/ua/2016/09/27/>.

13. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 р. : Закон України від 20 грудня 2016 р. // Офіційний вісник України. – 2017. – № 4. – Ст. 37.

14. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні : Закон України від 21 грудня 2016 року // Офіційний вісник України. – 2017. – № 4. – Ст. 78.

15. Тулуш Л.Д. Оцінювання рентабельності діяльності як передумова надання держфінпідтримки сільгосп підприємствам / Л.Д. Тулуш, О.Ю. Грищенко // Економіка АПК. – 2016. – № 7 – С. 60–71.

16. Про Державний бюджет України на 2017 р. : Закон України від 21 грудня 2016 р. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 101. – Ст. 19.

17. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

УДК 349.6(477)

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОГОДЖЕННЯ НАДАННЯ НАДР У КОРИСТУВАННЯ НА ПІДСТАВІ СПЕЦІАЛЬНИХ ДОЗВОЛІВ В УКРАЇНІ

LEGAL BASIS OF RECONCILEMENT IN GRANTING SUBSOIL USE UNDER SPECIAL PERMITS IN UKRAINE

Дудар М.І.,

аспірант юридичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті розглянуто правові аспекти погоджень як елементу дозвільної процедури з надання надр у користування на підставі спеціальних дозволів. Розкрито місце погоджень у дозвільній системі у сфері використання та охорони надр в Україні. Надано визначення погоджень та проаналізовано чинне екологічне законодавство на відповідність до європейських вимог щодо застосування погоджень у спрощеному вигляді.

Ключові слова: погодження, надра, спеціальний дозвіл, природоресурсне законодавство, принцип мовчазної згоди.

В статье рассмотрены правовые аспекты согласования как элемента разрешительной процедуры по предоставлению недр в пользование на основании специальных разрешений. Раскрыто место согласований в разрешительной системе в сфере использования и охраны недр в Украине. Дано определение согласования и проанализировано действующее экологическое законодательство на соответствие европейским требованиям касательно применения согласований в упрощенном виде.

Ключевые слова: согласование, недра, специальное разрешение, природоресурсное законодательство, принцип молчаливого согласия.

The legal aspects of reconciliation as an element of the permitting procedure in granting subsoil use on the basis of special permits are considered. The place of reconcilments in the permitting system of the mineral resources use and protection sphere in Ukraine is revealed. The definition of reconciliation is given and current legislation is analyzed according to European demands on reconcilments use in their simplified form.

Key words: reconciliation, mineral resources, special permit, natural resources legislation, principle of tacit consent.

Постановка проблеми. Тривалий час використання природних ресурсів в Україні, в тому числі і надр, характеризувалось безвідповідальним ставленням суб'єктів природокористування до проблем відновлення навколишнього природного середовища, охорони природних ресурсів та гарантування екологічної безпеки. Державне екологічне управління наданням надр у користування передбачає тісну взаємодію уповноважених державних органів, що виявляється, зокрема, і в питанні погодження видачі спеціальних дозволів на використання надр в Україні.

Актуальність дослідження обумовлюється необхідністю з'ясувати правові засади погодження спеціального надрокористування як елементу дозвільної процедури. У той же час наукового обґрунтування потребує розмежування погоджень як документів дозвільного характеру та погоджень як елементів процедури надання надр у користування.

Стан дослідження. До правових засад погодження видачі дозволів на спеціальне використання надр звертались В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, О.В. Джафарова, А.С. Євстігнєєв, Р.С. Кірін, Н.Р. Кобецька, І.М. Козьяков, М.В. Краснова, І.В. Хохлова та ін. Однак вимушені констатувати, що, незважаючи на наукову цінність наявних досліджень, доопрацювання потребує визначення погоджень як елементу процедури дозвільної системи з метою національного використання та охорони надр в Україні.

Виклад основного матеріалу. У юридичній науці поняттю «погодження» не приділено достатньо уваги. У довідкових виданнях вказується, що погодження може розглядатись у таких значеннях: 1) дія щодо одержання чийого-небудь схвалення, згоди на щось; 2) узгодження; 3) приведення у відповідність, координація [1, с. 716]. Т.В. Коць вказує, що стилістично правильними є конструкції, у яких йдеться про певні нормативні, правові, законодавчі та інші акти, документацію, результати наукових досліджень, діяльність різноманітних організацій та установ і т.д., що вимагають дозволу, підтвердження, регулювання, згоди вищих інстанцій, посадових осіб тощо [2]. З цього випливає, що погодження не є самостійною правовою підставою для виникнення права на здійснення діяльності, а лише слугує умовою видачі дозволу.

У науковій літературі вказується на те, що погодження є елементом дозвільної процедури. Н.Р. Кобецька визначає поняття «дозвільна адміністративна процедура щодо використання природних ресурсів» як детальну регламентований послідовний порядок дій дозвільних органів, спрямований на видачу природоресурсних дозволів, а також здійснення погодження, отримання висновків тощо, які передують отриманню природоресурсних дозволів, переоформлення, продовження дії, зупинення, поновлення, видачу дублікатів чи анулювання відповідних дозвільних документів [3, с. 6]. Однак дозвільні процедури у сфері надання надр у користування на підставі спеціальних дозволів пов'язані не тільки з діяльністю дозвільних органів, а й самого заявника, і не тільки з адміністративними,

а й договірними процедурами. Так, для того, щоб отримати погодження, заявнику необхідно подати визначений перелік документів. Без них йому не буде надано погодження. У той же час додатком до спеціального дозволу на використання надр є угода про умови використання відповідної ділянки надр, правовими засадами якої є диспозитивність, забезпечення раціонального природокористування, вільне волевиявлення, а не імперативність, примус, владний характер, що характерні для адміністративних процедур.

Зауважимо, що погодження в екологічному праві може бути як елементом дозвільної процедури, так і різновидом документів дозвільного характеру, визначених Законом України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (далі – Закон від 9 квітня 2014 р.) у Додатку (п. п. 91–93, 97, 106, 108) [4]. Однак зазначимо, що у цьому переліку відсутні саме ті погодження, про які йдеться у чинному Кодексі України про надра (далі – КУпН) [5]. Більше того, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру» [6] внесено зміни до КУпН та Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [7]. Зокрема, підпунктом 1 п. 1 Розділу I Закону України від 9 квітня 2014 р. вилучено слова «клопотань про» у ст. 9-1 КУпН. Внаслідок цього і Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» був доповнений нормою, за якою дії щодо одержання погоджень, висновків та інших документів, необхідних для видачі документа дозвільного характеру, вчиняються дозвільним органом, що оформляє документ дозвільного характеру, без залучення суб'єкта господарювання. Також зауважимо, що в чинному природоресурсному законодавстві відсутнє визначення погодження як документу дозвільного характеру.

Тобто з наведених норм законодавчих актів випливає, що погодження у сфері надання надр у користування на підставі спеціальних дозволів повинні бути викладені не як документ дозвільного характеру, а повинні виступати елементом дозвільної процедури надання надр у користування, що здійснюється уповноваженими державними органами без участі заявника та слугує однією з умов видачі спеціального дозволу. При цьому, з огляду на наявний віднедавна принцип мовчазної згоди щодо таких погоджень, з першого погляду у заявника взагалі не повинно виникати проблем із погодженням надання надр у користування.

З вищезазначеного випливає, що погодження у сфері використання та охорони надр не відносяться до документів дозвільного характеру. Однак чинне законодавство створює колізію в частині безпосереднього віднесення погоджень до елементів дозвільних процедур у сфері надрокористування.

Так, згідно з п. 9 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» (далі – Постанова КМУ № 615) [8] у чинній редакції

питання надання надр у користування, за винятком надання надр на умовах угод про розподіл продукції, погоджується з: Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідними обласними, Київською і Севастопольською міськими радами – на користування ділянками надр із метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, а також для цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; відповідними районними, міськими, селищними, сільськими радами – на користування ділянками надр, що містять корисні копалини місцевого значення; Мінприроди України – на всі види користування надрами.

Відповідно до п. п. 3, 5 Наказу Міністерства екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди України) «Про затвердження Регламенту погодження Мінприроди України надання надр у користування» [9] рішення щодо погодження Мінприроди України приймається колегіально шляхом створення відповідної комісії, а оформлюється у вигляді окремого документу (протоколу) та реалізується шляхом видання відповідного наказу Мінприроди України.

Указана ситуація створює неоднозначність у визначенні ролі погодження у дозвільній системі щодо використання та охорони надр в Україні, адже з одного боку, погодження – це елемент процедури видачі спеціального дозволу на використання надр, а з іншого, погодження Мінприроди за всіма видами надрокористування викладається у вигляді окремого документу, що має підзаконний характер, а отже, може оскаржуватися окремо від рішення Державної служби геології та надр України (далі – Держгеонадра України) про відмову у видачі спеціального дозволу.

Водночас відмова у видачі погодження є правовою підставою відмови у видачі спеціального дозволу (п. 19 Постанови КМУ № 615). А тому для потенційних надрокористувачів є сумнівним, що ж оспорювати у разі відмови у видачі спеціального дозволу на підставі відмови у наданні погодження: наказ Мінприроди України про відмову у погодженні чи рішення Держгеонадра України.

На наш погляд, для спрощення порядку надання надр у користування достатньо було б на відповідному клопотанні, заяві, документах, які передаються із Держгеонадра до Мінприроди, зазначити про те, що погоджено видачу спеціального дозволу чи відмовлено у погодженні. У такому випадку в потенційних надрокористувачів не виникало би сумнівів у тому, яке рішення про відмову (у наданні погодження чи спеціального дозволу) оскаржувати в судовому порядку, і визначило би місце погоджень у дозвільній системі щодо використання та охорони надр в Україні як елементу дозвільної процедури.

Така пропозиція також обґрунтовується потребою реформування надрового законодавства в цілому. Зазначимо, що з ратифікацією Угоди про асоціацію [10] Україна взяла на себе зобов'язання з імплементації Директиви 94/22/ЄС Європей-

ського Парламенту та Ради (далі – Директива) про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів [11], яка передбачає ряд заходів, спрямованих на поєднання використання надр із одночасним забезпеченням їх охорони шляхом запровадження системи договорів на використання надр, погоджень у спрощеному вигляді, в тому числі і за принципом мовчазної згоди, введення права надрокористування у цивільний обіг шляхом передбачення у законодавстві можливості їх продажу, запровадження конкурсного порядку набуття права користування надрами замість аукціонів тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України № 277 від 6 квітня 2016 р. (далі – Постанова КМУ № 277) [12] внесено зміни до постанов Кабінету Міністрів України № 615 та «Про затвердження Порядку проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами» (далі – Постанова КМУ № 594) [13], введено принцип мовчазної згоди за погодження на надання надр у користування на підставі спеціальних дозволів та уточнено порядок взаємодії Держгеонадра України з іншими державними органами.

Однак до цього часу не затверджено проекту КУпН у доопрацьованій редакції, що ускладнює визначення правових засад погодження під час видачі спеціальних дозволів на використання надр в Україні, визначення сфери застосування принципу мовчазної згоди та поняття «погодження» у спрощеному вигляді.

Тому ми вважаємо, що погодження під час видачі спеціальних дозволів на використання надр можна визначити як елемент дозвільної процедури з видачі спеціальних дозволів на використання надр, яка виступає сукупністю зазначених законодавством дій дозвільних органів та заявника, що полягають в узгодженні заходів, необхідних для дотримання заявником основних умов та вимог щодо набуття права користування надрами.

Разом із цим зазначимо, що погодження надання надр у користування на підставі спеціальних дозволів, яке надається у спрощеному вигляді, кореспондує з принципом мовчазної згоди, який застосовується згідно з Постановою КМУ № 277 не тільки до спеціальних дозволів, а й до погоджень. Зауважимо, що поняття такого принципу законодавчо визначене у ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»: принцип мовчазної згоди – принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або відвів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру за умови, якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову в його видачі не видано або не направлено. Разом із цим відповідно до Директиви № 2006/123/ЄС Європейського

Парламенту та Ради «Про послуги на внутрішньому ринку» видача дозволу може бути не тільки результатом формального рішення, але й рішення, яке передбачається. Тобто за відсутності від адміністративного органу відповіді у визначений строк рішення вважається таким, що видано, та діяльність, яку розпочинає надавач послуги, має законний характер [14].

Зауважимо, що з урахуванням визначення принципу мовчазної згоди під час отримання документів дозвільного характеру сфера його дії поширюється не на документи дозвільного характеру, а на дозвільні процедури в цілому. При цьому більш детально застосування принципу мовчазної згоди визначено у Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди» [15].

З наведеного випливає, що діяльність потенційного надрокористувача буде вважатися законною навіть за умови неотримання ним відповіді щодо розгляду його документів, поданих для отримання спеціального дозволу, у строк. Вважаємо, що у сфері надрокористування застосування принципу мовчазної згоди недоцільне, оскільки загрожує створенню екологічної небезпеки, нерациональному використанню надр. При цьому частиною 2 ст. 2 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначено сфери, на які не поширюється застосування принципу мовчазної згоди. Ми вважаємо, що надра, нарівні з іншими природними ресурсами, потребують особливої охорони держави, а з огляду на зловживання посадових осіб державних органів застосування принципу мовчазної згоди саме у цій сфері може призвести до негативних екологічних наслідків у вигляді екологічних катастроф, виснаження земель та запасів надр. Тому ми пропонуємо до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» внести зміни, і серед сфер, на які не поширюється застосування принципу мовчазної згоди, запровадити сферу надання надр у користування.

Також доцільно проаналізувати в такому контексті різновиди погоджень у сфері надання надр у користування на підставі спеціальних дозволів. З аналізу положень КУпН можна констатувати, що існують такі види погоджень у сфері використання надр: погодження надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, а також цілей, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин (п. 3 ч. 1 ст. 9-1, п. 2 ч. 1 ст. 9-2 КУпН); погодження надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин місцевого значення (п. 1 ч. 1 ст. 10 КУпН); погодження питання про надання земельної ділянки для користування надрами, крім випадків, коли в наданні земельної ділянки немає потреби (ч. 2 ст. 16 КУпН); погодження проекту дослідно-промислової розробки надр із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у

сфері охорони праці (ст. 20 КУпН); попереднє погодження надання надр у користування для видобування підземних вод (крім мінеральних) і розробки родовищ торфу (ст. 21 КУпН); погодження видобування корисних копалин місцевого значення і торфу із застосуванням спеціальних технічних засобів, які можуть призвести до небажаних змін навколишнього природного середовища (ст. 23 КУпН); погодження місць розташування гірничовидобувних об'єктів і підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, зокрема для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення відходів виробництва, інших шкідливих речовин та скидання стічних вод до початку проектних робіт (ч. 1 ст. 48 КУпН); погодження правил технічної експлуатації, проектів і планів розробки родовищ корисних копалин та переробки мінеральної сировини (ст. 51 КУпН); інші погодження (ст. ст. 54, 58 КУпН).

Усі ці погодження, за винятком погоджень Мінприроди України перед видачею спеціального дозволу Держгеонадра України, викладаються не у вигляді окремого рішення, а у вигляді візи «ПОГОДЖЕНО», що значно спрощує порядок отримання спеціального дозволу на використання надр і водночас слугує засобом взаємодії державних органів під час надання надр у користування. У цілому, це дозволяє досягнути мети дозвільно-договірної процедури надання надр у користування. З урахуванням наведених вище положень Угоди про асоціацію, змін до постанов Кабінету Міністрів України № 594 та № 615 існує нагальна потреба приведення у відповідність Наказу Мінприроди України «Про затвердження Регламенту погодження Мінприроди надання надр у користування» шляхом внесення змін до п. 5 цього Наказу, який ми пропонуємо викласти у такій редакції: «Рішення комісії Мінприроди України щодо надання надр у користування оформлюється написом «ПОГОДЖЕНО» або «ВІДМОВЛЕНО В ПОГОДЖЕННІ», що проставляється на клопотанні заявника про надання надр у користування на підставі спеціального дозволу та реалізується шляхом повідомлення протягом доби з дня прийняття такого рішення Державної служби геології та надр України».

Висновки. З вищезазначеного випливає, що у сфері використання та охорони надр в Україні погодження доцільно розглядати не як документ дозвільного характеру, а як елемент єдиної процедури видачі спеціального дозволу, що слугує умовою набуття права користування надрами. Станом на сьогодні є необхідним запровадження спрощеного підходу до надання погоджень під час видачі спеціальних дозволів на користування надрами. Однак із метою збереження надр як природних ресурсів та попередження виникнення екологічних катастроф поряд зі спрощенням надання погоджень необхідно включити сферу надання надр у користування до переліку сфер, на які не поширюється застосування принципу мовчазної згоди за надання погоджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Словник української мови : в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 6 : П – Поїти / за ред. А.В. Лагутиної, К.В. Ленець. – 1975. – 832 с.
2. Коць Т.В. «Погодити» – «узгодити»? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kulturamovy.univ.kiev.ua/KM/pdfs/Magazine59-37.pdf>.
3. Кобецька Н.Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природо-ресурсне право» / Н.Р. Кобецька ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2016. – 39 с.
4. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI // Голос України. – 2011. – № 108.
5. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру : Закон України від 9 квітня 2014 р. № 1193-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 23. – Ст. 873.
7. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
8. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 130.
9. Про затвердження Регламенту погодження Мінприроди надання надр у користування : Наказ Мінприроди України від 15 лютого 2016 р. № 56 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 18. – Ст. 761.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством із атомної енергії та їх державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
11. Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів : Директива Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 1994 р. № 94/22/ЄС // Енергетичне законодавство : збірник правових актів Європейського Союзу. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003.
12. Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 594 і 615, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 р. № 277 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 69.
13. Про затвердження Порядку проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 594 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1783.
14. Об услугах на внутреннем рынке : Директива Европейского Парламента и Совета от 12 декабря 2006 г. № 2006/123/ЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://uazakon.com/documents/date_3q/pg_gmgqwy/pg9.htm.
15. Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 77 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 22.