

право. М., 1971. 5. Заславская Л.А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып.16. 6. Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М., 1969. 7. Плотникова О. Про зміст деяких визначень, які використовуються в надровому законодавстві // Право України. 1999. №6. 8. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М., 1974.

Надійшла до редколегії 06.01.2000

*І.Л. Радик, аспірант каф. екологічного права
НЮАУ ім. Ярослава Мудрого*

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЛІЦЕНЗУВАННЯ КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

Упродовж віків надра виступали одним з найпривабливіших об'єктів інвестування. Господарники, переслідуючи мету одержання максимальних прибутків, провадили інколи нерациональне використання цього об'єкту, не вживали заходів щодо його охорони та відновлення. Це призвело до виснаження природного ресурсу.

Разом з тим, надра – це власність держави, тому їх використання повинно провадитися з урахуванням інтересів всього суспільства, а господарську діяльність слід обмежити певними правовими рамками. Під цим гаслом на початку ХХ ст. і виникла ідея використання природних ресурсів у певному еколого-правовому режимі.

З розвитком НТП, що призвело до посилення техногенного впливу людини на навколишнє середовище, правовий режим використання довкілля зазнавав своєрідної еволюції, посилювались його дозвільні та контрольні функції, виникали правові імперативи та відповідальність за порушення цього режиму.

Разом з тим, напрацьовувались і правові режими стосовно використання окремих правових ресурсів, зокрема надр. Історію розвитку правового режиму використання надр можна поділити на два періоди, а саме: коли право користування надрами у гірничодобувних підприємств виникало з моменту надання гірничовідвідного акта, а реалізувалося після відводу земельної ділянки, та період, коли надра надаються у користування на підставі ліцензії.

Однією з умов виникнення саме ліцензійного режиму використання надр послужили ринкові перетворення в економіці країни. Їх суть полягає у відмові від адміністративно-правових методів управління та введення цивільно-правових форм регулювання [1, с.15]. Це спонукало зародження нових, потенційно ефективних методів управління в новій системі господарювання, одним з яких і виступає ліцензування.

Зазначена правова форма теоретично досліджена в цивільному праві та підприємстві. Щодо використання природних ресурсів у формі ліцензування, то цей інститут існує порівняно не довго, законодавством ще не напрацьовані види ліцензій, їх правова природа. В юридичній літературі

відсутнє єдине поняття еколого-правової ліцензії, немає єдиної думки щодо її функцій та місця в правовій системі. Так, наприклад, Г.Бистров та І.Краснова вважають, що ліцензування надрокористування, в умовах виключної власності держави на надра, виступає важливим правовим інструментом, що дозволяє регламентувати та контролювати господарську та інші види діяльності по використанню надр [2, с.74].

Інші автори, досліджуючи юридичну природу ліцензування, вважають, що саме інститут ліцензування здатний забезпечити безпеку товарів, послуг, а також безпеку проведення екологічних робіт, планування та проведення заходів щодо уникнення та ліквідації аварій та інше [3, с.75].

Ліцензійна система природокористування притаманна багатьом країнам світу. В Україні ліцензування в сфері користування надрами почало функціонувати після прийняття у 1991 р. Закону України «Про підприємство».

Так, згідно з ч.1 ст.19 Кодексу про надра України, останні надаються у користування лише за наявності спеціального дозволу (ліцензії) на користування ділянкою надр. Зазначений кодекс не дає визначення поняття ліцензії, проте містить положення, що ліцензування – єдиний порядок надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування ділянкою надр з відповідною метою. Разом з тим, відповідно до п.3 ст.19 Кодексу про надра України, право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу [4].

На наш погляд, ці два дозвільні документи суттєво протирічать один одному. Розуміється, що спеціальний дозвіл (ліцензія) та акт про надання гірничого відводу є самостійними юридичними документами контрольно-дозвільної системи України. Але ж положення Кодексу про надра України, відповідно до якого надра надаються у користування лише за наявності спеціального дозволу (ліцензії), породжує виникнення у зацікавлених осіб відповідного правового статусу надрокористувачів, на підставі якого вони можуть фактично користуватися надрами. Більше того, слово «лише» вказує на те, що ліцензія – це єдиний документ дозвільної системи надрокористування. Проте, виходячи із практики застосування законодавства про надра, зазначені особи не можуть реалізувати наданого їм суб'єктивного права надрокористування без одержання акта про гірничий відвід.

Слід зазначити, що суб'єкти підприємництва не можуть розпочинати деякі з видів робіт, включаючи і використання надр, без одержання дозволу на початок робіт від Держнаглядохоронпраці України [5]. Ми не стверджуємо, що всі види надрокористування виступають господарською діяльністю, скажімо, геологічне вивчення надр не має своєю метою одержання прибутків, а значить не носить господарський характер. Проте значна більшість видів надрокористування будується на господарській основі, а це значить, що для реалізації суб'єктивного права надрокористування необхідно одержання ще одного дозвільного документа.

Разом з тим, вважаємо характеристику правового режиму ліцензування неповною без дослідження правової природи дозвільних документів, що необхідно подати до компетентного органу для одержання ліцензії.

Одним з таких документів виступає погодження матеріалів для одержання ліцензії з Мінекобезпеки України. Формою такого погодження виступає екологічна карта [6, п.14]. Суть цього документа полягає у тому, що умови, які висунуті Мінекобезпеки щодо використання надр, зазначаються у ліцензії, а їх виконання контролюється місцевими органами вищезгаданого міністерства. При порушенні умов погодження та вимог природоохоронного законодавства користувачами надр Мінекобезпеки звертається до Держкомгеології з клопотанням про скасування ліцензії.

У зв'язку із наведеним режимом ліцензування використання надр випливає: система екологічного законодавства допускає дублювання функцій ліцензії та акта про гірничий відвід; контрольні повноваження щодо режиму ліцензування розпорозені між такими органами як Держкомгеології та Мінекобезпеки України, що в свою чергу не дає визначитись з правовим статусом (сукупність прав та обов'язків, що надаються користувачам надр) ліцензії та інших документів. Вважаємо, що і структура провадження інституту ліцензування побудована не зовсім вдало, це пояснюється існуванням та порядком одержання низки дозвільних правових документів, що погоджують, дозволяють, надають та засвідчують право надрокористування.

Стосовно функцій та правового статусу ліцензій в літературі немає комплексного дослідження. Однак в юридичній літературі досліджувалося питання щодо юридичної природи гірничовідвідного акта впродовж всього часу існування інституту надрокористування. Вперше документ, що дозволяв користуватися надрами, був зафіксований в Гірничому положенні СРСР 1927 р. Відповідно до зазначеного положення, пошук та розвідка родовищ корисних копалин провадилась на підставі свідоцтв, а відкриті родовища надавались у користування згідно з договором. Згодом, з прийняттям Основ законодавства 1975р. про надра СРСР, документ, що надає право на користування надрами, постав у формі гірничовідвідного акта та проіснував під такою назвою до цього часу.

Так, наприклад, Н.Б.Мухопандінов [7, с.269], вважає, що цей документ в силу свого походження виконує дві функції. По-перше, розпорядчу функцію держави-власника по наданню надр, згідно з якою гірничовідвідний акт – це адміністративний акт, що являє собою рішення компетентного органу про надання родовищ корисних копалин у користування. По-друге, функцію державних органів по визначенню меж та місць розташувань родовищ корисних копалин. У цьому випадку гірничовідвідний акт виступає формою гірничого відводу, яким, на думку таких вчених, як Б.В.Єрофєєв, М.М.Бринчук [8], називають частину надр, що надані надрокористувачам для прсмислової розробки корисних копалин, що в них залягають.

Таким чином, гірничовідвідний акт як складне правове явище, що являє собою один із видів дозволу, а також форму гірничого відводу (письмове закріплення геологічних, географічних, топологічних меж та координатів родовищ корисних копалин).

На нашу думку, необхідно викласти ці протилежні властивості в двох юридичних документах. Один з них повинен стати формою адміністративного дозволу, а інший – формою гірничого відводу.

Разом з тим, ліцензії теж притаманні власні адміністративні функції. Вона засвідчує відповідну кваліфікацію, матеріально-технічні та економічні можливості для користування надрами, раціональне та ефективне використання надр, може встановлювати особливі умови технології видобування та переробки корисних копалин, порядку видобування корисних копалин, у тому числі з метою запобігання негативним екологічним наслідкам [9, п.12].

Тому, як один із шляхів вирішення поставленої проблеми – розмежування функцій ліцензії та гірничовідвідного акта, а також визначення їх правового статусу, необхідно усі адміністративні функції, що притаманні дозвільним документам в сфері надрокористування, сконцентрувати в одному документі, а саме у ліцензії. До неї слід також включити адміністративні функції гірничовідвідного акта. Інший документ, акт про гірничий відвід, виступатиме лише формою гірничого відводу, а геологічні, топографічні карти-схеми та інші засоби індивідуалізації родовища корисних копалин будуть його складовими частинами.

Проведення розмежування функцій цих дозвільних документів породжують відповідні зміни в регулюванні порядку одержання зазначених дозвільних документів. Для вирішення цієї поставленої нами проблеми вважаємо за доцільне звернутися до досвіду ліцензування використання надр інших країн.

В РФ ліцензія за своїм правовим становищем виступає документом, що засвідчує право власника на користування надрами, а також закріплює умови та форму договірних відносин в сфері надрокористування [10, с.138]. За законодавством США добування корисних копалин здійснюється на підставі заявок на добування корисних копалин та договору оренди земель для добування [11, с.102].

Вважаємо, що правове регулювання відносин, пов'язаних з ліцензуванням надр в РФ є ефективнішим і може бути запозичене для екологічного законодавства України. Насамперед це обумовлено тотожністю ознак права власності та користування на природні ресурси, що є важливим для інституту екологічного ліцензування. Крім того, зазначений інститут в Російській Федерації імплементував міжнародні стандарти. Відповідно до ст.11 Закону Росії «Про надра» останні надаються в користування на підставі спеціального дозволу в формі ліцензії, яка є документом, що засвідчує право її власника на користування ділянкою надр у відповідних межах [12].

Гірничим відводом вважають геометричний блок надр, що знаходиться в стадії промислового освоєння і обмежений просторовими координатами [13, п.1]. Ділянка надр у формі гірничого відводу надається в користування при видачі ліцензії на право добування корисних копалин [14, п.3.4].

Таким чином, використовуючи досвід ліцензування РФ, структурна побудова інституту ліцензування в екологічному праві України може бути змодельована наступним чином: а) ліцензія надає та засвідчує право користування надрами; б) після отримання ліцензії суб'єкт фактично і юридично може приступити до користування надрами. Гірничовідвідний акт та екологічна карта мають одержуватися зацікавленими суб'єктами до видачі ліцензії. Екологічна карта та акт про гірничий відвід повинні являти собою складову частину документів інституту еколого-правового ліцензування надр.

Список літератури:

1. Олійник О. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Законность. 1998. №10.
2. Бистров Г. Краснова И. Лицензирование пользования недрами // Закон. 1994. №6.
3. Шевчук А.В. О лицензировании природоохранных видов деятельности // Вестник Московского Университета. Серия 6. Экономика. 1998. №3.
4. Відомості Верховної Ради України. 1994. №36. Ст.340.
5. Закон України «Про охорону праці» // Голос України. 1996. 5 червня.
6. Інструкція «Про порядок погодження матеріалів з Мінекобезпеки України та його органами на місцях для отримання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами» // Екологія і закон. Екологічне законодавство України. Книга 2. К., 1998.
7. Мухопандинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972.
8. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М., 1996; Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) М., 1998.
9. Порядок надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами // Збірник постанов Уряду України. 1995. №10. Ст.702.
10. Круглов В.В. Правовое регулирование лицензирования пользования недрами // Известие вузов. Горный журнал. 1993. №6. Спецвыпуск №2.
11. Краснов О.И. Горное право США // Государство и право. 1994. №12.
12. Сборник законодательства РФ. 1995. №10. Ст.823.
13. Инструкция «О предоставлении горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений» // БНА Федеральных органов исполнительной власти РФ 1996. №98.
14. Положение о порядке лицензирования пользования недрами // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. №33. Ст.1917.

Надійшла до редколегії 21.12.99

О.О. Китаєва, асистент каф. земельного та екологічного права ЗДУ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДВЕРНЕННЯ ЗАБРУДНЕННЯ МОРСЬКИХ ВОД УКРАЇНИ З СУДЕН

Першочерговими проблемами охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського та Чорного морів є зниження рівня забруднення вод морів, у тому числі і з суден, зменшення антропо-