

*КОБЕЦЬКА Надія Романівна,  
кандидат юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права,  
Прикарпатського національного університету  
імені Василя Стефаника*

## **СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР У ВІДНОСИНАХ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ**

У системі адміністративних механізмів регулювання охорони і використання природних ресурсів окреме місце займають дозвільні процедури, з дією яких пов'язане, в першу чергу, виникнення відносин природокористування.

В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, самотійне місце займають зобов'язання, спрямовані на вдосконалення ліцензійних (дозвільних) процедур, закріплюються вимоги до них. Зокрема, в ст. 105 Угоди встановлено: «1. Процедури ліцензування та формальності повинні бути чіткими, оприлюдненими заздалегідь і гарантувати заявникам, що їхню заяву буде розглянуто об'єктивно і неупереджено. 2. Процедури ліцензування та формальності повинні бути якомога більш простими і не повинні надмірно ускладнювати або затримувати надання послуг. Будь-яка плата за ліцензування, яка може стягуватися із заявників за розгляд заяв, має бути обґрунтованою і пропорційною вартості зазначених процедур ліцензування». Одним з першочергових пріоритетів Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» визначена дерегуляція та розвиток підприємництва. В ній, зокрема, передбачено завдання скорочення кількості документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності. Питання вдосконалення дозвільної системи у сфері охорони навколишнього природного середовища піднімається і в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року. П. 4.3 р. 4 Стратегії закріплює необхідність встановлення науково обґрунтованих обмежень на використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища.

Процес удосконалення дозвільного регулювання охорони довкілля і використання природних ресурсів безпосередньо пов'язаний із вдосконаленням дозвільного регулювання господарської діяльності. Прийняття у 2005 році Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», яким були визначені загальні вимоги до видачі документів дозвільного характеру, потягло за собою тривалий процес узгодження норм природоресурсного законодавства з вимогами вищезазначеного акту. Наступний етап реформування дозвільної системи пов'язаний із прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги». Варто звернути увагу на суттєві зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», схвалені Законами України від 9.04.2014 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру», від 13.05.2014 р. «Про внесення змін до Закону України «Про

дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо вдосконалення процедури видачі документів дозвільного характеру, оформлених центральними органами виконавчої влади», від 12.02.2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)».

Сучасний етап реформування дозвільних механізмів спрямований на скорочення кількості документів дозвільного характеру; спрощення процедури отримання документів дозвільного характеру; забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду звернень фізичних і юридичних осіб для отримання документів дозвільного характеру; сприяння чіткому виконанню функцій та повноважень органів і посадових осіб шляхом упорядкування їх діяльності; протидію зловживанням владою з боку органів виконавчої влади та інших суб'єктів владних повноважень шляхом детального регламентування правил взаємостосунків органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами дозвільних правовідносин.

Водночас слід визнати, що основний акцент у процесі вдосконалення дозвільної системи як складової адміністративної, публічно-сервісної діяльності ставиться на її процедурні аспекти, залишаючи поза увагою більш суттєві положення. Зокрема, особливо важливим є питання про встановлення меж дії дозвільного регулювання та підстав поширення його на ті чи інші об'єкти і види діяльності. Застосування адміністративно-правового порядку надання дозволів повинного ґрунтуватись на відповідності відносин, на які він поширюється, загальним ознаки дозвільної системи та адміністративних дозвільних процедур. По-перше, дозвільна діяльність є видом адміністративної діяльності компетентних суб'єктів публічного управління, а тому неприйнятним є надання через центри адміністративних послуг, наприклад, лісових квитків, суб'єктами видачі яких виступають власники лісів чи постійні лісокористувачі (державні чи комунальні лісогосподарські підприємства), які не відносяться до системи управлінських органів. По-друге, дозвільні процедури, визначені сьогодні законодавством України, мало обтяжені додатковими умовами, правилами, вимогами і покликані спростити механізм надання суб'єктам права на здійснення тих чи інших дій. А відповідно, коло таких дій не повинно включати складні, господарські процеси, потенційно небезпечні для держави, суспільства, довкілля, як наприклад, видобування корисних копалин, промислове рибальство, промислова рубка деревини. Віднесення дозволів на право надрокористування, спеціальне використання водних біоресурсів, заготівлю деревини до системи документів дозвільного характеру та підпорядкування процедурі надання дозволів через центри адміністративних послуг не забезпечить безпеку та контроль здійснення таких видів діяльності, а в кінцевому підсумку – належну ефективність застосування відповідних механізмів. Власне тому діюче законодавство, хоч і відносить, наприклад, спеціальні дозволи на користування надрами до системи документів дозвільного характеру, однак закріплює окремий порядок їх отримання. По-третє, адміністративно-дозвільний порядок надання дозволів прийнятний у ситуаціях, коли кількість дозвільних документів, які видаються, не обмежена, відсутня конкуренція, а отримання дозволів передбачає лише заявну процедуру,

насамперед з метою забезпечення належного обліку і контролю відповідних дій суб'єктів. Не може бути застосовна процедура видачі документів дозвільного характеру через центри надання адміністративних послуг у разі, коли кількість дозволів, доступних для певного виду діяльності, обмежена внаслідок нестачі доступних природних ресурсів або технічного потенціалу.

Саме у зв'язку з цим доцільно передбачити в перспективі розширення договірного регулювання відносин використання природних ресурсів. Зокрема, обґрунтовано замінити надання дозволу укладенням договору у випадках господарсько-промислового освоєння природних ресурсів. Такими видами є, наприклад, геологічне вивчення і видобування корисних копалин, промислове рибальство, промислова рубка лісу (рубки головного користування). Специфікою в механізмі набуття прав природокористування володіють ті види використання природних ресурсів, набуття яких пов'язане з волевиявленням не державно-владних суб'єктів, а інших, які володіють відповідними частинами природних об'єктів на підставі природоресурсних речових прав (власників чи користувачів земельних ділянок, власників лісів, постійних лісокористувачів, якими є державні чи комунальні лісгосподарські підприємства, користувачів мисливських угідь тощо). Оскільки, як наголошувалося вище, видача ними документів дозвільного характеру через центри адміністративних послуг є неприйнятною, механізм отримання прав на заготівлю другорядних лісових матеріалів, побічні лісокористування, ліцензій та відстрільних карток на добування мисливських тварин повинен бути змінений. Вбачається обґрунтованим застосування у цьому разі договірних конструкції – від найпростіших (фактично купівлі-продажу ліцензій, відстрільних карток) до більш складних договорів природоресурсного характеру (при наданні права на здійснення заготівлі другорядних лісових матеріалів, побічних лісокористувань).

З іншого боку, імперативне регулювання не повинно сліпо замінюватись приватноправовими інструментами на шкоду публічним інтересам, явно не спрямованими на забезпечення охорони навколишнього природного середовища. Немає предмету для того, щоб домовлятися, а значить, невиправдано використовувати договірні конструкції у наданні права користування ділянками надр для будівництва підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин (сховищ нафти, захоронення відходів тощо), для здійснення забору води з водних об'єктів, для добування об'єктів рослинного і тваринного світу, занесених до Червоної книги України, використання об'єктів тваринного світу в науково-дослідних цілях тощо. Аналогічний висновок можна зробити і щодо діяльності, що спричиняє шкідливий вплив на довкілля (скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти) чи пов'язана із здійсненням заходів з його охорони, відтворення, оздоровлення, а також окремих природних об'єктів (санітарна рубка лісу, діагностичний відстріл диких тварин, меліоративний вилов водних біоресурсів). У подібного характеру випадках абсолютно ефективним є дозвільний механізм встановлення та регулювання відносин використання природних ресурсів. Видача таких природоресурсних дозволів підпорядкована дозвільним адміністративним процедурам і має здійснюватись у порядку надання адміністративних послуг.