

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

ОРЛЕНКО МАРТА ІГОРІВНА

УДК 349.6:504.062 (330.15)

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ
В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР
В УКРАЇНІ**

12.00.06 «Земельне право; аграрне право;
екологічне право; природоресурсне право»

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2019

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
Краснова Марія Василівна,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
завідувач кафедри екологічного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Кірін Роман Станіславович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
професор кафедри аграрного,
земельного та екологічного права

кандидат юридичних наук, доцент
Ковтун Олена Миколаївна,
Товариство з обмеженою відповідальністю
«Академія адвокатури України»,
доцент кафедри кримінального
та адміністративного права

Захист відбудеться «21» травня 2019 року о 13⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15, навчальний корпус № 3, кімната 301

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розіслано «19» квітня 2019 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л. О. Панькова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Україна стала на шлях євроінтеграції, покращення стандартів життя населення, а законодавство повинно бути тим інструментом, який дозволить втілити європейські стандарти в реальне життя. Задекларувавши у статтях 12 та 13 положення про енергетику, пов'язану з торгівлею Глави 11 «Енергетика, пов'язана з торгівлею» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, Україна взяла на себе зобов'язання із вирішення питань дозвільного та договірного регулювання надання надр в користування та забезпечення їх охорони. Однак, раціональне використання природних ресурсів поступово виключається із переліку пріоритетних напрямів державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Дозвільна система надання надр у користування та забезпечення їх охорони має глибоке історико-правове коріння, характеризується множинністю видів використання надр, має важливе значення для екологічної безпеки держави та суспільства. Водночас, правове регулювання дозвільної системи поширює на відносини з використання та охорони надр дію, передусім, господарського, адміністративного законодавства, ігноруючи необхідність встановлення посилених еколого-правових вимог до використання та охорони цих природних ресурсів, тим самим не враховуючи еколого-правової специфіки надр як об'єкту з особливим публічно-правовим режимом. При цьому, протягом останнього десятиріччя актуалізується питання заміни дозвільного регулювання надання надр у користування договірним за відсутності в юридичній науці сталого підходу щодо визначення поняття та змісту складових дозвільної системи, екологічних дозволів, еколого-правової відповідальності в галузі дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні.

Численні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства в цій частині характеризуються непослідовністю у розробленні законопроектів, відсутністю узагальнень наданих ученими пропозицій, особливо щодо нової редакції проекту Кодексу України про надра. Водночас, рівень науково-теоретичного розроблення проблем, пов'язаних з правовим регулюванням дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні, недостатній. Це підкреслює актуальність зазначених питань та обумовлює вибір теми наукового дослідження.

Науково-теоретичною основою дослідження є праці вчених-правників загальної теорії держави і права, зокрема С. С. Алексєєва, Л. А. Луця, В. С. Нерсисянца, П. М. Рабіновича, В. М. Селіванова, О. Ф. Скакун та ін. Важливі науково-практичні дослідження у цій сфері здійснили такі представники науки земельного та екологічного права як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, М. І. Булгаков, А. П. Гетьман, О. К. Голіченков, О. А. Грицан, О. В. Джафарова, В. А. Зуєв, А. С. Євстігнєєв, С. В. Єлькін, Р. С. Кірін, Н. Р. Кобецька, Т. Г. Ковальчук, О. М. Ковтун, І. М. Козьяков, В. М. Комарницький, В. В. Костицький, М. В. Краснова, Т. В. Ляпкін, В. В. Носік, Н. М. Оніщенко, О. Ю. Піддубний, В. В. Петров, Е. В. Позняк,

Т. О. Рахнянська, А. К. Соколова, О. В. Сушик, Я. О. Чекавська,
Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін.

При дослідженні правових питань екологічного управління у межах досліджуваної дозвільної системи, з огляду на комплексний характер дослідження, використовувалися праці представників науки адміністративного права, таких як: В. Б. Авер'янов, О. О. Акімов, Н. Ф. Артеменко, В. Д. Бакуменко, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Н. О. Бондарчук, Н. Т. Гончарук, Т. Є. Кагановська, С. В. Карпенко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Р. О. Куйбіда, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, Р. А. Науменко, Н. В. Павлюк, О. В. Петришин, Д. В. Приймаченко, А. П. Рачинський, М. М. Романяк та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в межах бюджетних тем юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний та практичний аспекти» (№ 11БФ042-01) та «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС» (№ 16БФ042-01).

Мета та завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження – поглиблення теорії та практики екологічного права новими теоретико-практичними знаннями щодо генези, поняття, ознак, сутності й особливостей дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні як комплексного за своєю правовою сутністю явища, визначення та характеристика стадій дозвільної системи та їх взаємодія в частині відповідності сучасним реаліям діяльності з використання та охорони надр в умовах економічної кризи.

Для досягнення поставленої мети дисертаційного дослідження визначено такі завдання:

- розкрити генезу дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні;
- проаналізувати загальнотеоретичні та спеціально-юридичні підходи до питання визначення поняття та ознак дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні;
- виявити загальні та спеціальні принципи дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні та встановити їх значення у механізмі правового регулювання відповідних суспільних відносин;
- розкрити поняття та види дозвільних документів в галузі використання та охорони надр;
- визначити особливості організаційно-правового та функціонально-правового забезпечення дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні;
- виявити особливості юридичної відповідальності за порушення вимог дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні;
- розробити пропозиції щодо удосконалення надрового та іншого законодавства в частині дозвільної системи.

Об'єкт дослідження – правовідносини, що складаються в галузі дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні.

Предмет дослідження – положення еколого-правової доктрини та правове регулювання дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу наукового дослідження становить система загальних та спеціальних методів наукового пізнання, що обумовлено специфікою та екологічною сутністю дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні. Історичний метод пізнання науково-правових явищ надав змогу охарактеризувати різні періоди становлення та розвитку дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні (підрозділ 1.1). Формально-логічний метод використано для здійснення аналізу понятійно-категоріального апарату дисертаційного дослідження, зокрема визначення поняття та юридичних ознак дозвільної системи у сфері використання та охорони надр (підрозділ 1.2). Застосування системного та структурно-функціонального методів дало змогу здійснити класифікацію документів дозвільного характеру та визначити загальні та спеціальні принципи дозвільної системи (підрозділи 1.3, 1.4). Діалектичний метод використано для пізнання загальних закономірностей нормативно-правового регулювання видачі, зміни (переоформлення, продовження), припинення документів дозвільного характеру, контролю за дотриманням їх умов як елементів функціонально-правового забезпечення дозвільної системи (підрозділ 2.2). Використання порівняльно-правового методу дозволило здійснити аналіз національного, міжнародного, європейського законодавства, яке містить правові засади дозвільної системи в галузі використання та охорони надр (підрозділи 1.4, 2.1, 2.3). Комплексний метод застосовувався для визначення шляхів вдосконалення чинного законодавства щодо впровадження правових засад дозвільної системи (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). За допомогою методу системного аналізу сформульовано наукові визначення та положення дисертаційного дослідження, що виносяться на захист.

Наукова новизна одержаних результатів визначається метою та предметом дослідження. Дисертація є одним із перших комплексних досліджень правових засад дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні. Наукова новизна дисертації конкретизується в наступних науково-теоретичних положеннях, висновках і пропозиціях:

вперше:

– досліджено генезу правового регулювання дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні та сформульовано періодизацію її становлення та розвитку. Доведено, що історико-правовий поступ дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні призвів до експансії норм господарського та адміністративного права на власне еколого-правову сферу в межах дозвільної системи, що обумовлює потребу перегляду еколого-правового регулювання відносин щодо використання та охорони надр в положеннях нової редакції Кодексу України про надра;

– сформульовано визначення поняття «дозвільна система в галузі використання та охорона надр в Україні» як сукупності врегульованих правовими нормами еколого-управлінських, природоресурсних, природо-

охоронних та антропоохоронних відносин, спрямованих на видачу, зміну та припинення дії документів дозвільного характеру потенційних і реальних надрокористувачів з метою забезпечення раціонального використання і охорони надр та екологічної безпеки при цьому;

– обґрунтовано, що дозвільна система характеризується такими ознаками: 1) є елементом функції екологічного ліцензування; 2) є комплексним інститутом екологічного права; 3) складається із системи еколого-управлінських, природоресурсних, антропоохоронних відносин; 4) обумовлюється публічно-правовим режимом надр; 5) виступає формою розподілу і перерозподілу надр як природних ресурсів; 6) здійснюється на засадах індивідуалізації надр; 7) є характерним принципом інституту надрокористування екологічного права України; 8) є гарантією реалізації екологічних прав фізичних та юридичних осіб, зокрема права користування надрами;

– здійснено наукову класифікацію документів дозвільного характеру в галузі використання та охорони надр в Україні за критеріями виду використання надр, підставою виникнення права надрокористування та строком чинності документа дозвільного характеру;

– доведено, що погодження при видачі спеціальних дозволів на використання надр та отримання суб'єктом звіту про оцінку впливу на довкілля діяльності з надрокористування можна визначити як елементи дозвільної процедури з видачі спеціальних дозволів на використання надр, яка виступає сукупністю визначених законодавством дій дозвільних органів та заявника, що полягають в узгодженні заходів, необхідних для дотримання заявником основних екологічних умов та вимог щодо набуття права користування надрами;

– обґрунтовано, що до самостійних заходів еколого-правової відповідальності у межах дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні належать: анулювання документів дозвільного характеру; недопущення до участі в аукціоні з продажу спеціальних дозволів на користування надрами; обмеження, тимчасова заборона (зупинення), припинення діяльності з користування надрами;

– з метою удосконалення законодавства запропоновано: а) доповнити підстави припинення надрокористування такими підставами як «добровільна відмова надрокористувача від користування надрами» та «анулювання спеціального дозволу на користування надрами у надрокористувача, з яким укладено угоду про розподіл продукції відповідно до Закону України «Про угоди про розподіл продукції»; б) замінити у новій редакції Кодексу України про надра поняття «спеціальний дозвіл на використання надр» поняттям «догівір про умови використання та охорони надр»; в) у новій редакції Кодексу України про надра передбачити, поряд із державним і самоврядним контролем використання та охорони надр, громадський контроль за використанням та охороною надр; г) визначити, що серед сфер, на які не поширюється застосування принципу мовчазної згоди передбачається і сфера надання надр у користування; г) визначити, що особи не допускаються до участі в аукціоні, якщо запропонований ними план перспективної розробки надр, кошторис

витрат на покращання екологічного стану ділянки надр не відповідає фінансовій спроможності таких суб'єктів його виконати;

удосконалено:

– положення про те, що дозвільна система в галузі використання та охорони надр в Україні є комплексним інститутом екологічного права, який має міждисциплінарний характер, обумовлений кількома чинниками: виступає правовою формою розподілу і перерозподілу надр як галузевої функції екологічного управління; дозвільний порядок повинен слугувати механізмом реалізації принципів екологічного права та засобом забезпечення екологічної безпеки; бути гарантією реалізації екологічних прав фізичних та юридичних осіб;

– наукові підходи до класифікації принципів дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні на загальні та спеціальні. До загальних запропоновано віднести: 1) принцип верховенства права; 2) принцип законності; 3) принцип гласності та відкритості; 4) принцип сталого розвитку; 5) принцип справедливого природокористування. До спеціальних належать: 1) принцип суверенітету держави над природними ресурсами; 2) принцип раціонального використання надр; 3) принцип комплексності управлінських рішень; 4) принцип «забруднювач платить»; 5) принцип екологізації виробництва; 6) принцип забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки;

– положення про те, що до функціонально-правових засобів дозвільної системи в галузі використання надр доцільно віднести: 1) видачу дозвільних документів; 2) продовження строку їх дії, переоформлення, зміну умов; 3) зупинення та припинення їх дії; 4) контроль за дотриманням умов дозвільних документів в галузі надрокористування;

– положення про доцільність поєднання ліцензування діяльності з використанням та охороною надр в Україні шляхом розширення переліку видів діяльності, які підлягають ліцензуванню поряд із скороченням кількості інших документів дозвільного характеру (спеціальних дозволів, висновків тощо) з обґрунтуванням доцільності скасування дозвільного порядку і впровадження договірного регулювання надання надр у користування шляхом укладення уповноваженими державою органами еколого-правових договорів із потенційними надрокористувачами, що передбачало б умови використання надр, строковий і оплатний характер такого використання, заходи із рекультивациі земельних ділянок та відновлення ділянок надр, а також заходи відповідальності за екологічні та інші правопорушення;

набули подальшого розвитку:

– наукові підходи щодо визначення екологізації виробництва як національного правового принципу дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні, що є наслідком екологізації господарського, адміністративного, податкового та іншого галузевого законодавства та застосовується при нормотворенні та правозастосуванні з метою превенції, мінімізації негативних наслідків щодо забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення надр як природних ресурсів;

– положення про встановлення законодавчих екологічних вимог до потенційних надрокористувачів перед наданням надр у користування, що обумовить необхідність екологізації законодавства про надра;

– положення про те, що еколого-правова відповідальність в галузі дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні є самостійним видом юридичної відповідальності за екологічні правопорушення, яка передбачає екологічно значимі заходи правового впливу і має подвійну правову природу (позитивна та негативна відповідальність);

– наукові підходи про необхідність дотримання балансу між державними, суспільними і приватними інтересами при реформуванні органів державної влади, які здійснюють повноваження в межах дозвільної системи в галузі використання надр шляхом мінімізації реорганізації, здійснення розмежування компетенції, усунення дублювання повноважень.

Сформульовано пропозиції про зміни та доповнення до чинного законодавства з метою удосконалення дозвільної системи у галузі використання та охорони надр в Україні, зокрема до Податкового кодексу України, законів України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», до проекту Кодексу України про надра в новій редакції, а також до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані положення можуть бути використані:

– у науково-дослідницькій роботі – для подальшого розроблення проблем правових засад дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні, при написанні наукових робіт із цієї проблематики;

– у нормотворчій діяльності – для вдосконалення чинного екологічного законодавства України в частині правового регулювання дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні;

– у правозастосовній діяльності – у діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб (акти впровадження у діяльність ТОВ «СІТРАС УКРАЇНА» та Приватного товариства з обмеженою відповідальністю «ТІНГ ДЕВЕЛОПМЕНТС ЛІМІТЕД»);

– у навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Екологічне право України», а також спецкурсів еколого-правового спрямування, зокрема спецкурсу «Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки», «Правові проблеми дозвільної системи у сфері екології», а також при підготовці посібників та підручників.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною завершеною науковою роботою. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції одержано автором самостійно. Всі наукові публікації за темою дисертації підготовлено без співавторства.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження було апробовано на: Міжнародній студентській науково-

практичній конференції «Реформування правової системи України під впливом євроінтеграційних процесів» (м. Херсон, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання державотворення в Україні» (м. Київ, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій Дню науки юридичного факультету «Актуальні питання державотворення в Україні» (м. Київ, 2016 р.); круглому столі «Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку» (м. Київ, 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, присвяченій Дню науки юридичного факультету «Актуальні питання державотворення в Україні» (м. Київ, 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Невідкладні проблеми права на сучасному етапі сталого розвитку» (м. Люблін, Республіка Польща, 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики» (м. Київ, 2018 р.); Всеукраїнському круглому столі «Земельне, екологічне, аграрне право: оцінка впливу на довкілля» (м. Київ, 2018 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації знайшли відображення в 15 наукових працях, з яких 6 статей у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, стаття у науковому виданні іншої держави, 8 тез наукових доповідей.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотацій, вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків до розділів та загальних висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 246 сторінок. Список використаних джерел налічує 270 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, визначено мету та завдання, об'єкт, предмет та методи, сформульовано наукову новизну і практичне значення дослідження, висвітлено апробацію результатів дослідження, наведено інформацію щодо наукових публікацій за темою, структури та обсягу роботи.

Розділ 1 «**Науково-методологічні засади дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні**» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «*Історико-правові аспекти становлення дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні*» запропоновано авторський підхід до визначення періодизації становлення та розвитку дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні, що може включати наступні етапи: 1) етап гірничих регалій (XV – кінець XVII ст.), який передбачав надання певних грамот (жалуваних, заохочувальних) главою держави, якою він офіційно передавав не у користування, а у власність надра (найчастіше рудники) привілейованому стану суспільства; 2) етап панування принципу гірничої свободи (1712–1917 рр.), який характеризувався

безстроковим використанням надр першовідкривачами; 3) активізація законодавчого регулювання надрокористування у СРСР та Радянській Україні (1917–1975 рр.) – передбачалися окремі види дозвільних свідоцтв на пошук, розроблення, розвідку, а також гірничі відводи, погодження надрокористувачів і землекористувачів; 4) етап розвитку нормативно-правового регулювання дозвільної системи у сфері використання надр (1976–1991 рр.) – прийняття Основ законодавства СРСР і союзних республік про надра та Кодексу про надра УРСР, прийняття Декларації про державний суверенітет до прийняття Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», який характеризувався тим, що на цьому етапі не існувало чіткого поняття «спеціальне надрокористування», але використання надр для їх геологічного вивчення, видобування корисних копалин, для поховання шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод, розробки родовищ торфу, родовищ загальнопоширених корисних копалин та інше здійснювалося на підставі двох видів дозвільних документів: дозволів і актів про надання гірничого відводу з певними особливостями для кожного виду використання; 5) сучасний етап (1991 р. – до сьогодні) – прийняття Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодексу України про надра та внесення до нього численних змін, назрівання потреби ухвалення нової редакції Кодексу України про надра.

У підрозділі 1.2 *«Поняття та юридичні ознаки дозвільної системи в галузі використання та охорони надр»* на засадах аналізу спеціально-юридичної літератури та нормативно-правових джерел досліджено поняття та ознаки дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні.

Доведено, що дозвільна система в галузі використання та охорони надр в Україні є сукупністю врегульованих правовими нормами еколого-управлінських, природоресурсних, природоохоронних та антропоохоронних відносин, спрямованих на видачу, зміну та припинення дії документів дозвільного характеру потенційних і реальних надрокористувачів з метою забезпечення раціонального використання та охорони надр та екологічної безпеки при цьому.

Визначено наступні ознаки дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні: 1) є елементом функції екологічного ліцензування; 2) є комплексним інститутом екологічного права; 3) складається із еколого-управлінських, природоресурсних, антропоохоронних правовідносин; 4) обумовлюється публічно-правовим режимом надр; 5) виступає формою розподілу і перерозподілу надр як природних ресурсів; 6) здійснюється на засадах індивідуалізації надр; 7) базується на визначеному законодавством порядку надання надр у користування, що є характерним принципом інституту надрокористування екологічного права України; 8) є гарантією реалізації екологічних прав фізичних та юридичних осіб, зокрема права користування надрами.

У підрозділі 1.3 *«Поняття та види дозвільних документів у галузі використання та охорони надр за законодавством України»* досліджено правову природу поняття дозвільного документу, екологічного дозволу як

різновиду дозвільного документу та здійснено класифікацію дозвільних документів в галузі використання та охорони надр в Україні.

Визначено поняття екологічного дозволу у вузькому розумінні як форми державного впливу уповноважених органів на поведінку зацікавлених суб'єктів екологічних правовідносин відповідно до законодавства України, що надає останнім право на провадження певних дій щодо здійснення діяльності з використання природних ресурсів та без наявності якого суб'єкт не наділений повноваженнями щодо здійснення відповідної діяльності.

Запропоновано класифікації документів дозвільного характеру в галузі використання та охорони надр в Україні: а) за видами використання надр: 1) спеціальний дозвіл на геологічне вивчення ділянки надр; 2) спеціальний дозвіл на геологічне вивчення, в тому числі дослідно-промислово розробку ділянки надр; 3) спеціальний дозвіл на видобування корисних копалин (загальнодержавного та місцевого значення); 4) спеціальний дозвіл на геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислово розробка родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислово розробка родовищ); 5) спеціальний дозвіл для будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; б) спеціальний дозвіл на створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо); 7) угода про розподіл продукції; 8) Спеціальний дозвіл на виконання робіт (здійснення діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції; 9) акт про надання гірничого відводу для цілей, визначених Кодексом України про надра; б) за підставою виникнення права надрокористування можна виокремити наступні дозвільні документи: 1) спеціальний дозвіл на користування надрами; 2) акт про надання гірничого відводу; 3) угода про розподіл продукції, спеціальний дозвіл на користування надрами та акт про надання гірничого відводу при укладенні угоди про розподіл продукції (у сукупності всі три документи); в) за строком чинності документа дозвільного характеру: 1) короткострокові документи дозвільного характеру (від 3 до 5 років); 2) довгострокові (від 10 до 50 років); 3) строк чинності дозволу зазначається в угоді про розподіл продукції; 4) без обмеження строку чинності. Обґрунтовано, що погодження при видачі спеціальних дозволів та висновок з оцінки впливу на навколишнє природне середовище на використання надр можна визначити як елементи дозвільної процедури з видачі спеціальних дозволів на використання надр, яка виступає сукупністю визначених законодавством дій дозвільних органів та заявника, що полягають в узгодженні заходів, необхідних для дотримання заявником основних умов та вимог щодо набуття права користування надрами.

Запропоновано внести зміни до п. 5 Наказу Мінприроди України «Про затвердження Регламенту погодження Мінприроди надання надр у користування», які запропоновано викласти у наступній редакції: «Рішення комісії Мінприроди України щодо надання надр у користування оформлюється написом «ПОГОДЖЕНО» або «ВІДМОВЛЕНО В ПОГОДЖЕННІ», що

пропоставляється 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».

У підрозділі 1.4 «Правові принципи дозвільної системи в галузі використання та охорони надр» охарактеризовано поняття та класифікацію принципів дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні як комплексного міждисциплінарного правового інституту.

Встановлено загальні та спеціальні правові принципи дозвільної системи в галузі використання та охорони надр. До загальних віднесено: 1) принцип верховенства права; 2) принцип законності; 3) принцип гласності та відкритості; 4) принцип сталого розвитку; 5) принцип справедливого природокористування. До спеціальних віднесено: 1) принцип суверенітету держави над природними ресурсами; 2) принцип раціонального використання надр; 3) принцип комплексності управлінських рішень; 4) принцип «забруднювач платить»; 5) принцип екологізації виробництва; 6) принцип забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки.

Розділ 2 «Організаційно-правове та функціонально-правове забезпечення дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Організаційно-правове забезпечення дозвільної системи в галузі використання надр: поняття та зміст» доведено, що організаційно-правове забезпечення дозвільної системи в галузі використання надр є вужчою категорією, ніж екологічне управління.

Сформульовано поняття організаційно-правового забезпечення дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні як елементу системи екологічного управління, що включає в себе визначену нормативно-правовими актами систему органів державної влади, на які покладено дозвільні та контрольні повноваження у сфері забезпечення раціонального використання надр як природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки при наданні надр у користування та забезпеченні їх охорони.

Аналіз положень нормативно-правових актів дозволив встановити, що повноваження у досліджуваній галузі реалізують органи загальної та спеціальної компетенції. До органів загальної компетенції належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування (обласні, районні, сільські, селищні та міські ради) тощо. До органів спеціальної компетенції у досліджуваній сфері віднесено Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України, Державну службу геології та надр України, Державну службу України з питань праці (раніше – Державну службу гірничого нагляду і промислової безпеки України), інші органи державної влади.

Обґрунтовано, що діяльність Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України припиняється, однак, всупереч положенням

Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», цей орган все ще продовжує своє існування. Також, продовжують одночасно діяти взаємозамінні нормативно-правові акти, а саме: Указ Президента України «Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України» та новоприйнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці», що спричиняє значні правові колізії. Повноваження у сфері забезпечення охорони надр не розмежовані між Державною службою України з питань праці, Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки України та Державною службою геології та надр України.

Доведено, що функції із охорони надр повинні покладатися на єдиний визначений центральний орган виконавчої влади – Державну службу геології та надр України.

У підрозділі 2.2 «Особливості функціонально-правового забезпечення дозвільної системи в галузі використання та охорони надр» розкрито поняття та особливості функціонально-правового забезпечення дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні.

Сформульовано авторське визначення поняття «функціонально-правове забезпечення дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні» як визначені нормативно-правовими актами напрями діяльності уповноважених органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що носять виконавчо-розпорядчий характер і спрямовані на забезпечення раціонального використання та охорони надр і забезпечення екологічної безпеки в процесі здійснення відповідної діяльності надрокористувачами.

Встановлено, що до функціонально-правових засобів дозвільної системи у галузі використання надр необхідно віднести: 1) видачу дозвільних документів; 2) продовження строку їх дії, переоформлення, зміну умов; 3) зупинення та припинення їх дії; 4) контроль за дотриманням умов дозвільних документів у сфері надрокористування.

Виявлено тенденцію до скорочення кількості документів дозвільного характеру у досліджуваній сфері, що є необґрунтованим через значні ризики виникнення екологічної небезпеки у зв'язку з діяльністю надрокористувачів у процесі використання надр. Запропоновано врегулювати питання із скасуванням спеціальних дозволів та збереженням ліцензій як інструментів дозвільної системи поряд із впровадженням договорів щодо надання надр у користування.

Запропоновано внести зміни до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» шляхом доповнення її п. 34 та п. 35 у наступній редакції:

«Стаття 7. Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню

1. Ліцензуванню підлягають такі види господарської діяльності:

34. видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення, напівдорогоцінного каміння;

35. видобування корисних копалин загальнодержавного значення».

Встановлено основні проблеми реалізації засобів дозвільної системи при видачі документів дозвільного характеру: 1) відсутність ліцензування діяльності з видобутку корисних копалин не відповідає ступеню небезпечності такої діяльності; 2) у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» № 615 від 31.05.2011 р. не приділяється особливої уваги встановленню еколого-правових вимог до потенційних надрокористувачів, чим, очевидно, не забезпечується баланс між екологічною, економічною та соціальною складовими сталого розвитку; 3) у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» № 594 від 31.05.2011 р. серед передкваліфікаційних документів немає жодного еколого-правового документу, який би подавався потенційним надрокористувачем до проведення аукціону (наприклад, перспективний план розробки ділянки надр або кошторис витрат на покращання екологічного стану території, де буде здійснюватися використання надр, банківська гарантія, яка б свідчила про фінансову спроможність виконати дані вимоги); 4) питання переліку та вимог до документів, що подаються для отримання такого дозволу, строк видачі і дії дозволів, перелік підстав для відмови у видачі таких документів визначається на рівні підзаконних нормативно-правових актів, а повинно визначатися законами України; 5) Кодексом України про надра не передбачено платність видачі дубліката спеціального дозволу на користування надрами, а також не встановлюється збору і за певні випадки переоформлення, внесення змін до спеціального дозволу на користування надрами; 6) відсутність встановлених пільг для сплати збору при отриманні спеціального дозволу на користування надрами з метою геологічного вивчення чи видобування підземних вод для централізованого і нецентралізованого водопостачання населення; 7) недоцільно кільком підприємствам чи громадянам надавати на розробку великих родовищ корисних копалин гірничі відводи без зазначення конкретних ділянок.

Доведено, що законодавством про надра не передбачено невіддільності права використання надр від особи надрокористувача, крім випадків правонаступництва. Тому з урахуванням викладеного, запропоновано закріпити у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» № 615 від 31.05.2011 р. наступну норму у новому пункті 17.1: *«Надрокористувач не може відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами будь-якій іншій юридичній або фізичній особі, у тому числі передавати їх до статутних фондів суб'єктів господарювання, що утворюються за його участю, а також до складу майна з метою провадження спільної діяльності»*.

Встановлено, що законодавством не визначено права добровільної відмови надрокористувача від використання надр. Тому, запропоновано передбачити у п. 23 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» № 615 від 31.05.2011 р. та у ч. 1 ст. 26 Кодексу України про надра право надрокористувача у добровільному порядку відмовитися від користування надрами.

У підрозділі 2.3 «Юридична відповідальність щодо порушення вимог дозвільної системи в галузі використання та охорони надр» розкрито поняття та види юридичної відповідальності за правопорушення в галузі дозвільної системи щодо використання та охорони природних ресурсів.

Здійснено розмежування юридичної відповідальності у позитивному та негативному розумінні, встановлено відмінність між юридичною відповідальністю за правопорушення як поняттям, що охоплює різні види відповідальності (кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну, екологічну) та еколого-правовою відповідальністю як одним із різновидів юридичної відповідальності за правопорушення.

Визначено поняття еколого-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності, що може полягати як у дотриманні нормативних приписів щодо раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, так і в покладенні на правопорушника несприятливих для нього наслідків, які зазначаються у санкціях правових норм і застосовуються у визначеному порядку, у разі порушення нормативних приписів екологічного законодавства. Доведено, що екологічному правопорушенню в галузі дозвільної системи властиві специфічні суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна сторона, об'єктивна сторона.

Встановлено, що кримінальна відповідальність у сфері використання надр залежить від тяжкості наслідків, які завдані відсутністю дозволу (спеціального дозволу, акту про надання гірничого відводу тощо) та/або недотриманням правил охорони надр та/або їх використання, що визначаються в конкретному випадку для кожного надрокористувача в угоді про порядок використання надр, що є невід'ємною частиною спеціального дозволу. Обґрунтовано, що у випадку створення екологічної небезпеки видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення, дії особи повинні кваліфікуватися за ст. 236, а не за ст. 240 Кримінального кодексу України.

Проаналізовано, що в межах адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення щодо дозвільної системи законодавством визначено доволі невеликі розміри штрафних санкцій, що, по суті, станом на сьогодні, не становлять тягаря для правопорушника, який в результаті своїх неправомірних дій може отримати більше вигоди, ніж зазнає несприятливих наслідків від покладання на нього адміністративної відповідальності. На підставі вищевикладеного, пропонується посилити відповідальність від 1000 до 6000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян за вчинення відповідного правопорушення.

Обґрунтовано, що дисциплінарна відповідальність в досліджуваній сфері ґрунтується на причинно-наслідковому зв'язку обмеження, зупинення, припинення дії спеціального дозволу на користування надрами, і яка покладається у разі вчинення відповідних дій працівником на його роботодавця. Встановлено, що більш значний обсяг відповідальності властивий саме для роботодавця, який є надрокористувачем і відповідатиме в тому числі і за дії або бездіяльність своїх працівників.

Визначено, що цивільно-правова відповідальність в галузі дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні носить компенсаторний характер і спрямована на відшкодування шкоди, завданої майновим порушенням.

Доведено, що до самостійних заходів еколого-правової відповідальності в межах дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні варто віднести наступні: 1) анулювання дозвільного документу; 2) недопущення до участі в аукціоні з продажу спеціальних дозволів на користування надрами; 3) обмеження, тимчасова заборона (зупинення), припинення діяльності підприємств, що здійснюють користування надрами.

Запропоновано внести зміни до ч. 5 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та викласти її у наступній редакції: *«Виробництво (виготовлення) або реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання можуть бути зупинені повністю або частково органами державного нагляду (контролю) в порядку та спосіб, визначені чинним законодавством»*, для Державної екологічної інспекції України прийняти відповідне положення «Про Порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення), припинення діяльності суб'єктів господарювання органами та посадовими особами Державної екологічної інспекції України та її територіальними підрозділами».

ВИСНОВКИ

У висновках викладено найбільш важливі доктринальні та практичні результати, отримані у дисертації, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного екологічного законодавства в цій частині, зокрема:

1. На основі дослідження генези дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні визначено, що це поняття може розглядатися: як комплексний міждисциплінарний правовий інститут галузі екологічного права України; як правова форма розподілу і перерозподілу надр; як правовий засіб реалізації функції екологічного ліцензування; як правовий засіб гарантування екологічної безпеки; як система дозвільних процедур; як гарантія реалізації екологічних прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб.

2. Обґрунтовано, що дозвільна система в галузі використання та охорони надр в Україні є сукупністю еколого-управлінських, природоресурсних, природоохоронних та антропоохоронних правовідносин, пов'язаних із видачею, переоформленням, зміною умов, видачею дублікатів, припиненням дії дозвільних документів потенційних і реальних надрокористувачів.

3. Визначено, що принципи дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні слід класифікувати на загальні принципи (принцип верховенства права; принцип законності; принцип гласності та відкритості; принцип сталого розвитку; принцип справедливого природокористування) та на спеціальні принципи (принцип суверенітету держави над природними ресурсами; принцип раціонального використання надр; принцип комплексності

управлінських рішень; принцип «забруднювач платить»; принцип екологізації виробництва; принцип забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки).

4. Запропоновано скасувати дозвільний порядок надання надр у користування, а саме ліквідувати спеціальні дозволи як інструменти дозвільної системи і замінити спеціальний дозвіл еколога-правовим договором про умови використання та охорони надр, який би укладався між Державною службою геології та надр України та визначеними надрокористувачами. Водночас, еколога-правові договори про надання надр у користування повинні укладатися за умови наявності у надрокористувачів ліцензії на використання надр.

5. Запропоновано включити перелік еколога-правових документів до подання потенційним надрокористувачем (програма перспективної розробки ділянки надр, програма відновлення території, кошторис витрат на відновлення території) саме на етапі до проведення аукціону з продажу спеціальних дозволів на використання надр і надання таким надрокористувачем банківської гарантії щодо забезпечення виконання таких заходів.

6. Встановлено, що еколога-правова відповідальність у межах дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні є самостійною, оскільки передбачає такі особливі заходи: анулювання дозвільного документу, недопущення до участі в аукціоні з продажу спеціальних дозволів на використання надр, обмеження, тимчасова заборона (зупинення), припинення діяльності підприємств, що здійснюють користування надрами.

7. Запропоновано шляхи вдосконалення національного законодавства з питань правового регулювання дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні, сформульовано зміни та доповнення щодо: а) заміни у новій редакції Кодексу України про надра поняття «спеціальний дозвіл на використання надр» поняттям «договір про умови використання та охорони надр»; б) Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», зокрема пропозицією щодо внесення змін до ч. 2 ст. 2, де визначити, що серед сфер, на які не поширюється застосування принципу мовчазної згоди, передбачається і сфера надання надр у користування; г) п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» № 615 від 31.05.2011 р., передбачивши збір за отримання дубліката спеціального дозволу на використання надр; доповнити п. 9, в якому визначити, що погодження надання надр у користування здійснюється не заявником, а Державною службою геології та надр, таким чином удосконалити застосування принципу «єдиного вікна»; г) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» № 594 від 31.05.2011 р., доповнивши положенням, що особи не допускаються до участі в аукціоні, якщо запропонований ними план перспективної розробки надр, кошторис витрат на покращання екологічного стану ділянки надр не відповідає фінансовій спроможності суб'єкта його виконати.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних:

1. Дудар М. І. (Орленко М. І.) Історико-правові аспекти становлення та розвитку дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні. Часопис Київського університету права. 2017. № 1. С. 262–268.
2. Дудар М. (Орленко М.) Дозвільна система у сфері використання та охорони надр як форма розподілу і перерозподілу природних ресурсів: правові аспекти. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 1. С. 107–102.
3. Дудар М. І. (Орленко М. І.) Правові засади погодження надання надр у користування на підставі спеціальних дозволів в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. № 42. С. 150–154.
4. Орленко М. І. Екологізація виробництва як правовий принцип дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 6. Т. 2. С. 65–68.
5. Орленко М. І. Організаційно-правове забезпечення дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні. Право і суспільство. 2018. № 1. С. 139–147.
6. Орленко М. І. Функціонально-правове забезпечення дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні. Часопис Київського університету права. 2017. № 4. С. 153–157.

Стаття у науковому виданні іншої держави

7. Дудар М. (Орленко М.) Международно-правовые принципы разрешительной системы в сфере использования и охраны природных ресурсов. *Leges Si Viata*. 2016. № 8/2. С. 37–41.

Тези наукових доповідей:

8. Дудар М. І. (Орленко М. І.) Проблеми правової регламентації поняття «дозвільний документ у сфері використання надр». Реформування правової системи України під впливом євроінтеграційних процесів: Міжнародна студентська науково-практична конференція, м. Херсон, 13–14 березня 2015 року: тези доповіді. Х., 2015. Ч. II. С. 29–33.
9. Дудар М. (Орленко М.) Поняття дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні: еколого-правовий аспект. Актуальні питання державотворення в Україні: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 20 травня 2016 року: тези доповіді. К., 2016. Т. 2. С. 244–246.
10. Дудар М. І. (Орленко М. І.) Еколого-правові аспекти поняття документу дозвільного характеру у сфері використання і охорони надр в Україні. Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку: круглий стіл, м. Київ, 27 травня 2016 року: тези доповіді. К., 2016. С. 332–335.

11. Дудар М. І. (Орленко М. І.) До питання експансії норм екологічного права на відносини у сфері дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні. Актуальні питання державотворення в Україні: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 19 травня 2017 року: тези доповіді. К., 2017. Т. 1. С. 100–102.

12. Дудар М. І. (Орленко М. І.) Проблеми функціонально-правового забезпечення дозвільної системи у сфері використання надр. Актуальні питання державотворення в Україні: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 22 травня 2015 року: тези доповіді. К., 2015. С. 353–355.

13. Орленко М. І. Реалізація принципів екологічного права в межах дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні. Urgent Problems of Law on the Modern Stage of Statehood Development: International research and practice conference, October 20–21, 2017: conference proceedings. Lublin, 2017. С. 108–110.

14. Орленко М. Екологічне правопорушення у сфері дозвільної системи щодо використання та охорони надр в Україні: правові аспекти. Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 18 травня 2018 року: тези доповіді. К., 2018. Т. 2. С. 190–192.

15. Орленко М. І. Місце звіту про оцінку впливу на довкілля в дозвільній системі у галузі використання та охорони надр в Україні. Земельне, екологічне, аграрне право: оцінка впливу на довкілля: Всеукраїнський круглий стіл, м. Київ, 18 червня 2018 року: тези доповіді. К., 2018. С. 115–117.

АНОТАЦІЯ

Орленко М. І. Правові засади дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2019.

Дисертація є самостійною завершеною науковою роботою, присвяченою комплексному дослідженню правових засад дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні. Сформульовано періодизацію становлення та розвитку дозвільної системи у сфері використання та охорони надр. Визначено поняття та ознаки дозвільної системи у досліджуваній сфері. Досліджено, сформульовано та охарактеризовано систему принципів дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні, до яких віднесено загальні та спеціальні принципи.

Розкрито поняття, сформульовано класифікацію та розглянуто види дозвільних документів в галузі використання та охорони надр. Узагальнено та систематизовано організаційно-правове та функціонально-правове забезпечення дозвільної системи. На підставі комплексного аналізу запропоновано шляхи розмежування повноважень органів спеціальної

компетенції з метою усунення дублювання та забезпечення реалізації повноважень у сфері контролю та охорони надр за єдиним уповноваженим центральним органом державної влади – Державної служби геології та надр України. Здійснено дослідження стадій дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні, що дало змогу встановити необхідність скасування дозвільного порядку надання надр у користування і необхідність заміни спеціального дозволу еколого-правовим договором про умови використання та охорони надр, який би укладався між Державною службою геології та надр України та конкретними надрокористувачами. Загалом, виявлено тенденцію до скорочення кількості документів дозвільного характеру у досліджуваній сфері, що спричиняє ризики виникнення екологічної небезпеки у зв'язку з діяльністю надрокористувачів у процесі використання надр. Сформульовано визначення еколого-правової відповідальності у межах дозвільної системи та виокремлено самостійні заходи такої відповідальності.

Сформульовано рекомендації, спрямовані на вдосконалення положень екологічного законодавства щодо правового регулювання дозвільної системи в галузі використання та охорони надр в Україні.

Ключові слова: дозвільна система, надра, екологізація, спеціальний дозвіл, гірничий відвід, еколого-правова відповідальність, екологічний договір.

АННОТАЦІЯ

Орленко М. И. Правовые основы разрешительной системы в отрасли использования и охраны недр в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 «Земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право». Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины. Киев, 2019.

Диссертация является самостоятельной завершенной научной работой, посвященной комплексному исследованию правовых основ разрешительной системы в отрасли использования и охраны недр в Украине. Сформулирована периодизация становления и развития разрешительной системы в отрасли использования и охраны недр. Определены понятие и признаки разрешительной системы в исследуемой сфере. Доказана, сформулирована и охарактеризована система принципов разрешительной системы в отрасли использования и охраны недр в Украине, к которым отнесены общие и специальные принципы.

Раскрыто понятие, сформулированы классификации и рассмотрены виды разрешительных документов в отрасли использования и охраны недр. Обобщены и систематизированы организационно-правовое и функционально-правовое обеспечение разрешительной системы. На основании комплексного анализа предложены пути разграничения полномочий органов специальной компетенции с целью устранения дублирования и обеспечения реализации полномочий в сфере контроля и охраны недр единственным уполномоченным центральным органом государственной власти – Государственной службой

геологии и недр Украины. Проведено исследование стадий разрешительной системы в сфере использования и охраны недр в Украине, что позволило установить необходимость отмены разрешительного порядка предоставления недр в пользование и необходимость замены специального разрешения эколого-правовым договором об условиях использования и охраны недр, который бы заключался между Государственной службой геологии и недр Украины и конкретными недропользователями. Выявлена тенденция к сокращению количества документов разрешительного характера в исследуемой сфере, что вызывает риски возникновения опасности в связи с деятельностью недропользователей в процессе использования недр. Сформулировано определение эколого-правовой ответственности в пределах разрешительной системы и выделены самостоятельные меры такой ответственности.

Сформулированы рекомендации, направленные на совершенствование положений экологического законодательства относительно правового регулирования разрешительной системы в отрасли использования и охраны недр в Украине.

Ключевые слова: разрешительная система, недра, экологизация, специальное разрешение, горный отвод, эколого-правовая ответственность, экологический договор.

ANNOTATION

Orlenko M. I. The Legal Bases of the Permitting System in the Branch of the Mineral Resources Use and Protection in Ukraine. – The Manuscript.

Thesis to obtain the scientific degree of candidate of science in speciality 12.00.06 «Land Law; Agrarian Law; Environmental Law; Natural Resource Law». National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Kyiv, 2019.

Thesis is a comprehensive study for the legal bases of the permitting system in the sphere of mineral resources use and protection in Ukraine. The periodization of the permitting system formation and development in the field of use and protection of mineral resources is formulated. The concept and features of the permitting system in the researched sphere are determined. The following signs of the permitting system in the field of use and protection for mineral resources in Ukraine are substantiated: 1) it is an element of the ecological licensing function; 2) it is a comprehensive institute of environmental law; 3) it consists of a complex of ecological, natural resource, anthropository relations; 4) it is indicated by the public legal regime of the subsoil; 5) it acts as a form of distribution and redistribution of mineral resources as natural resources; 6) is carried out on the principles of individualization for subsoil; 7) the permissive procedure for the supply of mineral resources is a distinctive principle of the subsoil use institute in the environmental law of Ukraine; 8) is a guarantee of the implementation for environmental rights of individuals and legal entities, in particular the right to use subsoil. On the basis of the foregoing, it was concluded that the permitting system in the researched sphere is a multifaceted legal phenomenon and the most expedient is the definition of such a phenomenon through a complex legal relationship. It has been determined that the permitting system in the

sphere of use and protection of mineral resources in Ukraine can be expressed in different dimensions: as a complex interdisciplinary legal institute of the environmental law of Ukraine, as a legal form of distribution and redistribution of mineral resources, as a legal means for the implementation of the environmental licensing function, as a legal remedy for ensuring environmental safety, as a system of permitting procedures, as a guarantee of the implementation for environmental rights and obligations of individuals and legal entities.

The concept and formulation of the classification and the types of permissive documents in the field of use and protection of mineral resources are outlined. The general and special principles of the permitting system in the branch of use and protection of mineral resources in Ukraine are highlighted. The legal organizational and functional ensurement of the permitting system is generalized and systematized. Attention is paid to the system of general and special competence bodies, analysis of their powers and interaction with each other in the researched field. Based on the complex analysis, the ways of differentiating the powers of special competence bodies are proposed in order to eliminate duplication and ensure the implementation of powers in the field of control and protection of subsoil use through a single authorized central body of state power – the State Service of Geology and Subsoil Use of Ukraine. The study of the stages for the permitting system in the field of use and protection of mineral resources in Ukraine has been provided, which made it possible to establish the necessity to abolish the permitting order of subsoil use with replacing the special permit by an environmental legal agreement on the conditions of use and protection of mineral resources that should be concluded between the State Service of Geology and Subsoil Use of Ukraine and specific subsoil users. In general, there is a tendency to reduce the number of permissive documents in the researched area, which causes the risks of environmental hazards in connection with the activities of subsoil users in the use of mineral resources.

The definition of ecological legal responsibility within the permitting system is formulated and separate measures of such responsibility are identified. According to the results of the current Ukrainian legislation the analysis, domestic and foreign legal doctrine, judicial practice, the concept, an independent place and the importance of environmental legal liability, along with other types of legal responsibility, are defined. The measures of such liability are specific for the permitting system in the sphere of use and protection of mineral resources in Ukraine. In particular, they are: the cancellation of the special permits, restriction, suspension, termination of activities of subsoil enterprises, prevention of participation in the auction for the sale of special permits for the use of subsoil.

The necessity to ensure the unification of the transition to the priority of environmental and legal requirements upon the economic benefits of business entities in the new edition of the Code of Ukraine On Mineral Resources is determined. The analysis of the legal and regulatory provisions, the system of general and special competence in the permitting system in use and protection of mineral resources in Ukraine is provided, special attention is paid to their interaction with each other and the ways of powers' division between them.

Recommendations aimed at improving the provisions of environmental legislation regarding the legal regulation of the permitting system in the sphere of use and protection of mineral resources in Ukraine are formulated. Among them the most important are: to supplement the grounds for the termination of subsoil use on the basis of «voluntary refusal of the subsoil user» and «the cancellation of a special permit for the use of subsoil to the user with whom a production-sharing agreement has been concluded in accordance with the Law of Ukraine «On Production Sharing Agreements»»; to replace in the new edition of the Code of Ukraine on subsoil the concept of «special permit for the use of subsoil» by the notion «environmental agreement on the conditions of use and protection of mineral resources»; in the new wording of the Code of Ukraine on Subsoil, to provide, along with state and self-regulatory control, the use and protection of subsoil and public control over the use and protection of subsoil and another amendments. On the basis of the foregoing, it was concluded that the permitting system in the researched sphere is a multifaceted legal phenomenon and the most expedient is the definition of such a phenomenon through a complex legal relationship.

Key words: permitting system, subsoil, ecologization, special permit, mining excise, ecological and legal responsibility, ecological agreement.

Підписано до друку 10.04.19
Ум. друк. арк. 0,9
Наклад 100 прим.

Формат 60x84\16
Обл.-вид.арк. 0,9
Зам. № 190284

Віддруковано у редакційно-видавничому відділі НУБіП України
вул. Героїв Оборони, 15, Київ, 03041
тел.: 527-81-55

