

ЕКОЛОГІЧНЕ, АГРАРНЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

У. В. Антонюк

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного та
господарського права і процесу
Івано-Франківського факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ І ВИДИ ЕКОЛОГІЧНИХ ЛІЦЕНЗІЙ В УКРАЇНІ

У сучасних умовах, коли проблеми взаємодії людини і природи набувають значення загальнонаціональних пріоритетів, сформувалась і отримала своє конституційне закріплення відносно нова функція держави — екологічна, спрямована на гармонізацію відносин суспільства і природи, забезпечення оптимального врахування економічних та екологічних інтересів суспільства за безумовної першості екологічних. Стаття 16 Конституції України встановила, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави [1]. Реалізація цієї функції держави здійснюється через управління природокористуванням і охороною довкілля, яке є найважливішою складовою соціального управління суспільством. Цілі та завдання управління природокористуванням досягаються виконанням державними та іншими органами ряду функцій, тобто видів діяльності, що необхідні для оптимальної організації раціонального використання та охорони природних об'єктів чи навколишнього середовища в цілому.

Важливу роль серед функцій державного екологічного управління відіграє функція екологічного ліцензування, яка визначає правовий механізм видачі компетентними державними органами відповідних документів, які юридично засвідчують право суб'єктів на здійснення

певної діяльності у галузі використання та охорони природних ресурсів і є засобом контролю за дотриманням приписів природоохоронного законодавства.

У чинному законодавстві України напрацьовано ряд положень, які стосуються реалізації функції екологічного ліцензування. Функція екологічного ліцензування є надзвичайно важливою, оскільки вона, певним чином, є екологічним імперативом, який, з одного боку, обмежує, а з іншого, – створює законодавчі основи для здійснення діяльності, яка пов'язана з негативними впливами на стан довкілля. Більше того, серед 45 видів господарської діяльності, які визначені у ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [2], 20, тобто майже половина, здійснюються і пов'язані зі сферою раціонального природокористування, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки, тому у законодавстві питання щодо екологічного ліцензування мають бути чітко та детально визначеними. Водночас, у законодавстві України є багато неврегульованих питань, які стосуються здійснення екологічного ліцензування, зокрема, не визначено поняття екологічної ліцензії, і взагалі, екологічна ліцензія не розглядається як вид ліцензії, не закріплені особливості проведення конкурсів на отримання екологічних ліцензій тощо, тому всі ці питання потребують детальної регламентації та доопрацювання.

Таким чином, на сучасному етапі державотворення в Україні одним із необхідних та важливих пріоритетів екологічної державної політики повинно стати вдосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення екологічної безпеки у частині регулювання правового режиму здійснення екологічного ліцензування, зокрема, особливостей, принципів, суб'єктного, об'єктного складу, стадій здійснення екологічного ліцензування, контролю та нагляду у даній сфері. Саме тому, зазначені вище чинники обумовлюють актуальність, своєчасність та важливість даної теми дослідження. При цьому слід зазначити, що у юридичній літературі питання щодо правового режиму екологічного ліцензування були предметом досліджень В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, В. Д. Басая, А. Г. Бобкової, Ю. О. Вовка, С. П. Гавриша, А. П. Гетьмана, В. І. Гордєєва, І. І. Каракаша, В. В. Костицького, М. В. Краснової,

С. М. Кравченко, Н. Р. Малишевої, В. Л. Мунтяна, М. І. Малишка, О. О. Погрібного, В. К. Попова, І. Л. Радика, Б. Г. Розовського, М. В. Руденка, В. І. Семчика, Н. І. Титової, Г. В. Тищенко, В. С. Шахова, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги тощо.

Для того, щоб визначити поняття і юридичну природу ліцензії, спершу вважаємо за необхідне проаналізувати чинне законодавство України, яке стосується регулювання даного питання. При цьому слід врахувати, що дана категорія має застосування не лише у екологічному, алей господарському законодавстві України. Більше того, вперше термін «ліцензія» отримав своє закріплення у Законі України «Про підприємництво» [3], і хоча сьогодні даний нормативно-правовий акт не є чинним, але в ньому було визначено зміст спеціальних дозволів (ліцензій) та подано перелік 11 видів діяльності, що підлягали ліцензуванню і могли здійснюватись на основі спеціального дозволу (ліцензії). Так, згідно ст. Закону України «Про підприємництво» спеціальний дозвіл – це документ, який обмежував здійснення підприємницької діяльності, крім того, ліцензія визначалась як документ, що видається Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом виконавчої влади, у відповідності з яким власник ліцензії має право займатися конкретним видом підприємницької діяльності [3].

Також, у ряді актів господарського законодавства України закріплювалась позиція про обов'язковість здійснення окремих видів господарської діяльності на підставі спеціальних дозволів (ліцензій), зокрема, Законах України «Про підприємства в Україні» [4], «Про інвестиційну діяльність» [5], «Про аудиторську діяльність» [6] та «Про ветеринарну медицину» [7] тощо.

Власне юридичне закріплення поняття «ліцензія» подане і в ст. 14 Господарського Кодексу України [8], зокрема, ліцензія – це документ державного зразка, який засвідчує право суб'єкта господарювання-ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов. Як бачимо, дане нормативне визначення є лаконічнішим та точнішим, у порівнянні з зазначеними вище, оскільки у ньому відображені такі особливості ліцензії як строковість, спеціальний об'єкт

та суб'єкт тощо. Схоже за змістом розуміння ліцензії подане і в ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [2], зокрема, ліцензія – документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку у разі його встановлення Кабінетом Міністрів України за умови виконання ліцензійних умов.

Проаналізувавши доктринальні підходи щодо розуміння поняття «ліцензія» у господарському законодавстві, вважаємо за необхідне висвітлити розуміння даної категорії у екологічному законодавстві України, оскільки, ліцензування виступає механізмом реалізації суб'єктивних прав не лише у сфері господарювання та підприємництва, але й у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Як стверджує І. Л. Радик, вперше поняття «ліцензія» у екологічному законодавстві України було запроваджено для регламентації порядку здійснення полювання на окремі об'єкти тваринного світу, при цьому термін «ліцензія» використовувався для позначення одного із документів, які підтверджували право для добування об'єктів тваринного світу у процесі полювання [9, с. 5]. Крім того, еколого-правова категорія «ліцензія» як документ, за наявності якого виникає суб'єктивне право на використання природних ресурсів в екологічному законодавстві, була запроваджена у зв'язку з прийняттям 27 липня 1994 року Кодексу України про надра [10], який закріпив наступні положення щодо екологічного ліцензування:

- ліцензування діяльності з використання надр – це єдиний порядок надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування ділянками надр з відповідною метою;
- умови для отримання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування ділянками надр – спеціалізовані суб'єкти користування: підприємства, установи, організації, а також громадяни, які мають відповідну кваліфікацію, матеріально-технічні та економічні можливості для користування надрами;

- порядок надання надр у користування: на конкурсних засадах.

Таким чином, у надровому законодавстві України було введено термін «спеціальний дозвіл (ліцензія)», що означає можливість експлуатації надр при наявності певних умов, які визначені нормативно. У даному контексті, як зазначає І. Л. Радик, спеціальний дозвіл і виступає екологічною ліцензією [9, с. 5].

Поняття екологічної ліцензії в законодавстві не визначено. Разом з тим у ньому міститься поняття спеціального дозволу. Згідно з п. 3 «Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року [11], дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів – це офіційний документ, який засвідчує право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних природних ресурсів у межах затверджених лімітів.

Отже, для дозволів (спеціальних дозволів) на використання природних ресурсів характерні такі особливості:

- а) експлуатація конкретних (індивідуалізованих) природних об'єктів;
- б) використання природних об'єктів у межах затверджених лімітів;
- в) суб'єктами для отримання дозволів виступають підприємства, установи, організації, громадяни.

Таким чином, у екологічному законодавстві України поки що не вироблено єдиного уніфікованого підходу щодо поняття, юридичної природи та значення екологічної ліцензії.

З огляду на вище зазначене, вважаємо за доцільне проаналізувати підходи щодо розуміння екологічної ліцензії у науковій літературі еколого-правового спрямування.

Так, на думку В. В. Петрова, природоресурсова ліцензія становить собою дозвіл на ведення певного виду діяльності з використання природних ресурсів [12, с. 145]. Але, як стверджує І. Л. Радик, дане визначення екологічної ліцензії звужує межі її використання, оскільки зміст наведеного поняття не охоплює такі види діяльності, які безпосередньо не пов'язані з використанням природних ресурсів, але

опосередковано впливають на стан навколишнього природного середовища та екологічну безпеку [9, с. 8].

У юридичній літературі існує також точка зору про те, що ліцензія на право природокористування є документом, що дає право власнику ліцензії здійснювати окремі, індивідуально-відокремлені, конкретні види діяльності у сфері природокористування [13, с. 340].

М. М. Бринчук вважає, що ліцензія на комплексне природокористування є документом, що встановлює екологічні вимоги, обмеження, граничні обсяги використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища, а також умови природокористування [14, с. 124].

Н. В. Ільків, Я. З. Гаєцька-Колотило зазначають, що ліцензія і ліцензування – це один з найпоширеніших адміністративно-правових інструментів у галузі природокористування і охорони навколишнього природного середовища [15, с. 85].

О. Л. Дубовик визначає екологічну ліцензію як офіційний документ, який дозволяє конкретному суб'єкту здійснювати зазначений в ньому вид діяльності у сфері природокористування у межах встановленого строку і на відповідних умовах [13, с. 340].

Найбільш повне та точне визначення екологічної ліцензії, на наш погляд, розробив Ю. С. Шемшученко [16, с. 220-221]. Зокрема, учений під екологічною ліцензією розуміє узагальнену назву групи дозвільних документів державного зразка, якими засвідчується право суб'єкта господарювання на провадження зазначеного в ній виду господарської діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів чи потенційним шкідливим впливом на довкілля, протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов [16, с. 220]

Таким чином, екологічна ліцензія є однією з різновидів дозволів (спеціальних дозволів) на використання природних ресурсів. При цьому екологічна ліцензія і дозвіл (спеціальний дозвіл) не тотожні за своїм змістом поняття. Вони розрізняються за наявністю у екологічної ліцензії таких ознак, які не характерні для дозволу (спеціального дозволу) на використання природних ресурсів [9, с. 8].

Ознаки екологічної ліцензії:

- вона засвідчує право спеціального природокористування;
- строковий характер;
- спеціальний суб'єктний склад – суб'єкти господарювання;
- об'єктом є чітко визначені нормативно види діяльності у сфері спеціального природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки;
- підставою для отримання є наявність відповідних ліцензійних умов.

Отже, екологічна ліцензія – це дозвільний документ визначеного у законі зразка, яким засвідчується право суб'єкта господарювання на здійснення зазначеного в ній виду господарської діяльності, пов'язаної з спеціальним природокористуванням протягом визначеного строку за умови дотримання ліцензійних умов та нормативно встановленого порядку.

З питанням про поняття екологічної ліцензії пов'язане і питання про види діяльності, які підлягають екологічному ліцензуванню, оскільки класифікація даних видів діяльності має важливе не лише теоретичне, але й практичне значення, адже завдяки їй можна розробити систему ефективного та дієвого механізму реалізації даного виду управлінської діяльності у правозастосовчій сфері. Водночас, варто зауважити, що у чинному екологічному законодавстві України не встановлено чіткого переліку видів діяльності та ліцензій екологічного характеру, що безумовно є неприйнятним. Тому, як стверджує Ю. С. Шемшученко, ліцензовані види діяльності у цій сфері можна виокремити з поміж інших видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, перелік яких наведено у ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [16, с. 221].

При цьому негативною тенденцією, яка відображена у ст. 9 зазначеного вище Закону є, як слушно зауважує Н. О. Саніахметова, постійне збільшення видів діяльності, які підлягають ліцензуванню, наприклад, якщо вперше у Законі України «Про підприємництво» було визначено лише 11 видів ліцензованої діяльності, згодом їх було збільшено до 112, а потім зменшено до 60 [17, с. 135], на сьогоднішній день у ст. 9 зазначеного Закону передбачено 45 видів ліцензійної

діяльності.

Слід зауважити, що ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [2] окремо не виділяє видів такої діяльності ні в екологічній, ні в іншій сферах господарської діяльності.

Класифікації видів діяльності, які підлягають екологічному ліцензуванню здійснюються науковцями з огляду на різні критерії, тому вважаємо за необхідне детальніше на них зупинитись.

Так, Ю. С. Шемшученко за сферою господарської діяльності пропонує такі види екологічної ліцензованої діяльності:

- пошук (розвідка) корисних копалин: видобування корисних копалин із родовищ, які мають загальнодержавне значення та включені до Державного фонду родовищ корисних копалин;
- видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;
- виробництво особливо небезпечних хімічних речовин;
- виробництво пестицидів і агрохімікатів;
- оптова, роздрібна торгівля пестицидами і агрохімікатами;
- транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом, транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподіл;
- централізоване водопостачання та водовідведення;
- культивування, використання рослин, що містять наркотичні засоби, для промислових цілей;
- заготівля, переробка, металургійна переробка металобрухту кольорових і чорних металів;
- збирання, заготівля окремих видів відходів як вторинної сировини;
- операції у сфері поводження з небезпечними відходами;
- заготівля та утилізація відпрацьованих хімічних джерел струму;
- проведення робіт із землеустрою, землеоціночних робіт і земельних торгів;
- проектування, будівництво нових і реконструкція старих меліоративних систем;
- діяльність, пов'язана з промисловим виловом риби на промислових ділянках рибогосподарських водойм;

- виробництво, зберігання і реалізація племінних ресурсів, проведення генетичної експертизи походження та аномалії тварин;
- проведення знезараження підкарантинних матеріалів та об'єктів, які переміщуються через державний кордон України та карантинні зони;
- виробництво теплої енергії, транспортування її магістральними та місцевими тепловими мережами та постачання теплової енергії;
- оптова торгівля насінням [16, с. 221-222].

Н. Р. Кобецька зазначає, що екологічному ліцензуванню підлягають:

- спеціальне природокористування;
- діяльність, пов'язана з негативними впливами на природу;
- діяльність, пов'язана з викидами забруднюючих речовин;
- діяльність, пов'язана з захороненням відходів;
- інші види діяльності у галузі екологічних відносин, наприклад у сфері використання ядерної енергії тощо [18, с. 101].

Н. В. Ільків, Я. З. Гаєцька-Колотило пропонують за об'єктом ліцензування виділяти такі види екологічних ліцензій:

- ліцензії природокористування – тобто такі, які визначають права і обов'язки природо користувачів при експлуатації природного ресурсу, вилученні його з навколишнього середовища, умови цієї діяльності, обмеження, параметри об'єкта тощо;
- ліцензії, для здійснення видів діяльності, пов'язаної власне з фактом існування природного об'єкту;
- ліцензії щодо здійснення впливу на навколишнє середовище [15, с. 86].

О. Л. Дубовик виділяє наступні критерії класифікації екологічного ліцензування:

- 1) за видами діяльності:
 - для задоволення власних потреб;
 - для здійснення господарської діяльності;
 - для здійснення діяльності щодо вилучення і повного використання предмету ліцензії;
 - для здійснення діяльності щодо вилучення і використання

предмету ліцензії;

2) за сферою:

- ліцензії щодо використання надр;
- ліцензії щодо використання вод;
- ліцензії щодо використання атмосферного повітря;
- ліцензії щодо використання лісових ресурсів тощо.

3) за суб'єктом:

- ліцензії, видача і контроль за використанням яких здійснюється органом екологічного управління одноособово;

- ліцензії, які видаються органом екологічного управління за погодженням з іншими спеціально уповноваженими органами у галузі охорони довкілля;

4) за формою:

- ліцензії;
- дозволи [13, с. 340-341].

Таким чином, класифікувати діяльність, що підлягає екологічному ліцензуванню можна за різними підставами: а) за юридичним оформленням екологічного спрямування; б) за видами господарської діяльності; в) за об'єктом ліцензування; г) за сферами ліцензування; г) за суб'єктами; д) за формою тощо.

Отже, у законодавстві України закладені правові основи здійснення ліцензування. При цьому екологічне ліцензування не розглядається як різновид ліцензування, що є певною мірою неприйнятним, оскільки майже половина тих видів діяльності, які підлягають ліцензуванню мають екологічне спрямування. З метою усунення даних прогалин ми підтримуємо висловлену у юридичній літературі позицію про необхідність розробки окремого цілісного нормативно-правового акту, який би стосувався безпосередньо питань щодо екологічного ліцензування, йдеться про Закон України «Про порядок здійснення екологічного ліцензування в Україні», або окремий розділ, який слід включити, у майбутньому, у проект Екологічного Кодексу України. Крім того, необхідно нормативно закріпити поняття «екологічна ліцензія» та «дозвіл на спеціальне природокористування» у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [19].

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 36. - Ст. 299.
3. Про підприємництво: Закон України від 07 лютого 1991 року з наступними змінами і доповненнями [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Про підприємства в Україні: Закон України від 23 березня 1991 року. Втрата чинності 01 січня 2004 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18 вересня 1991 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Про аудиторську діяльність: Закон України від 22 квітня 1993 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 року // [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Господарський Кодекс України від 16 січня 2003 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
9. Радик І. Л. Правові проблеми екологічного ліцензування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / І. Л. Радик. – Харків, 2001. – 16 с.
10. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
11. Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року № 459 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
12. Петров В. В. Экологическое право России / В. В. Петров. – М.: Бек. 1995. – 240 с.
13. Дубовик О. Л. Экологическое право / О. Л. Дубовик. – М.: Проспект, 2010. – 720 с.
14. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений / М. М. Бринчук. – М.: Юристь, 2002. – 346 с.
15. Ільків Н. В., Гасцька-Колотило Я. З. Екологічне право України: навчальний посібник / Н. В. Ільків, Я. З. Гасцька-Колотило. – К.: Істина, 2008. – 296 с.
16. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 848 с.
17. Саніахметова Н. О. Підприємницьке право / Н. О. Саніахметова. – К.: А. С. К., 2001. – 704 с.
18. Кобецька Н. Р. Екологічне право України: Навч. посібник / Н. Р. Кобецька. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.

19. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст.546.

Анотація

Антонюк У. В. Поняття і види екологічних ліцензій в Україні. – Стаття.

Досліджуються особливості здійснення функції екологічного ліцензування в Україні, а також поняття, ознаки, юридична природа і види ліцензій, які застосовуються у сфері охорони довкілля і раціонального природокористування.

Ключові слова: довкілля, ліцензія, ліцензування.

Аннотация

Антонюк У. В. Понятие и виды экологических лицензий в Украине. – Статья.

Исследуются особенности осуществления функции экологического лицензирования в Украине, а также понятие, признаки, юридическая природа и виды лицензий, которые применяются в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Ключевые слова: окружающая среда, лицензия, лицензирование.

Summary

Antoniuk U.V. The concept and types of ecological licenses in Ukraine. – Article.

The features of realization of function of the ecological licensing are investigated in Ukraine, and also concept, signs, legal nature and types of licenses, that are used in the field of guard of environment and rational using nature.

Keywords: environment, license, licensing.

І.В. Барчук

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри гуманітарних та
соціально-економічних дисциплін
Івано-Франківського факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОРИСТУВАННЯ ВОДНИМИ ОБ'ЄКТАМИ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ НА УМОВАХ ОРЕНДИ ЗГІДНО НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА