

Резюме

*Гбур Л. В.* Понятие и особенности административной ответственности за нарушения в сфере использования водных ресурсов.

В статье исследованы научные подходы к понятию административной ответственности за нарушения в сфере использования водных ресурсов Украины. Выбор темы обусловлен отсутствием научных разработок именно в указанном направлении. Раскрыты особенности административной ответственности в сфере использования водных ресурсов по сравнению с другими видами юридической ответственности.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, административная ответственность, административные правонарушения, административные взыскания, водные ресурсы.

Summary

*Hbur L.* Concept and features of administrative responsibility for violations in the field of use of water resources.

The article explores scientific approaches to the notion of administrative responsibility for violations in the field of use of water resources of Ukraine. The choice of the theme is due to the lack of scientific developments in this direction. The features of administrative responsibility in the field of use of water resources are revealed in comparison with other types of legal responsibility.

**Key words:** legal responsibility, administrative responsibility, administrative offenses, administrative penalties, water resources.

УДК 349.6

**М. І. ОРЛЕНКО**

*Марта Ігорівна Орленко, аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ  
ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР В УКРАЇНІ**

Діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування обумовлює можливість реалізації фізичними і юридичними особами своїх прав та обов'язків. Україна, ставши на шлях євроінтеграційного поступу, взяла на себе зобов'язання привести своє законодавство у відповідність до *aquis communautaire* і в частині напрямів діяльності уповноважених органів щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки.

Діяльність у сфері використання надр так чи інакше супроводжується відповідними дозвільними процедурами, без яких принципи не міг би бути дотриманий баланс забезпечення економічної, екологічної та соціальної складових сталого розвитку. Разом із тим напрямки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в рамках дозвільної системи у сфері використання надр створюють підґрунтя для реалізації Україною свого екологічного потенціалу, а відтак ефективне функціонально-правове забезпечення дозвільної системи у сфері використання та охорони надр є умовою реалізації не тільки екологічного законодавства, а й засобом налагодження гармонії людини і природи.

У контексті реалізації положень екологічного законодавства України актуальною є екологізація галузей адміністративного, господарського, податкового та іншого галузевого законодавства з метою збалансування трьох складових сталого розвитку. Метою цієї статті є поглиблений аналіз поняття та елементів функціонально-правового забезпечення дозвільної системи у сфері використання та охорони надр з метою визначення нормативних положень, що потребують змін та їх перегляду з огляду на реалії сьогодення.

Значний внесок в осмислення цього питання мали наукові праці, що висвітлюють напрями еколого-управлінської діяльності в межах дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні, зокрема роботи В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А. П. Гетьмана, А. С. Євстігнєєва, Н. В. Ільків, Р. С. Кіріна, Н. Р. Кобецької, В. М. Комарницького, М. В. Краснової, О. П. Шем'якова, О. С. Тимошенко, А. К. Соколової. Також важливе значення мали наукові дослідження окремих напрямів досліджуваного функціонально-правового забезпечення, що здійснювалися такими вченими, як Т. В. Лісова, Стів Ліпман, Ю. А. Краснова, О. М. Олійник, Р. А. Перелет та ін.

Досліджуючи значення поняття «функція» зауважимо, що у словнику української мови під поняттям «функція» розуміється: 1) явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; 2) робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось 3) походить з латинського «*functio*», що означає «виконання»<sup>1</sup>. Термін «функціонування права» означає дію права в житті суспільства, втілення його функцій в суспільних відносинах<sup>2</sup>. А. Я. Риженков зазначає, що слово «функція» походить від латинського *function* і вказує на його значення як здійснення. На його погляд, функція – це не призначення, що визначається як сфера застосування чогось, а його здійснення<sup>3</sup>.

З викладеного вище випливає, що функція – це напрям діяльності когось, впливу чогось на відповідні відносини для досягнення конкретної мети, що має значення для суб'єктів цих відносин. Натомість, що стосується поняття «функціонально-правове забезпечення», науковці не сходяться у його однозначному розумінні та тлумаченні.

Так, Л. О. Святченко та І. І. Бабинець, визначаючи досліджуване поняття, вказують, що сама система функціонально-правових засад спеціального природокористування є досить розгалуженою і включає в себе сукупність дозвільних, реєстраційних, контрольно-наглядових органів державної виконавчої влади<sup>4</sup>. Однак система органів – це організаційно-правове забезпечення, а функціонально-правове забезпечення включає напрями діяльності таких органів.

Так, В. І. Андрейцев підкреслює, що аналіз загальної та спеціальної літератури у сфері тектоєкології, чинного законодавства та практики його застосування свідчить, що функціональне забезпечення переважно пов'язується з інституційними системами у формі дослідження та оцінювання реалізації ними конкретних функціональних повноважень, що з погляду потреб ефективності практики очевидно є недостатнім, оскільки призводить до констатації здебільшого статичного, формально-юридичного стану певної інституційної структури, тобто розкриття продекларованих формально-юридичних можливостей, досягнення мети відповідної діяльності<sup>5</sup>. Однак ми вважаємо, що скільки функціонально-правове забезпечення передбачає динаміку відносин, реалізацію повноважень відповідними органами, про статичний аспект йдеться в організаційно-правовому, а не у функціонально-правовому забезпеченні.

Ю. А. Краснова, аналізуючи функціонально-правові засоби забезпечення екологічної безпеки в галузі авіації вказує, що в основі повноважень органів державної влади є здійснення функціонально-правових засобів забезпечення екологічної безпеки, тобто владна діяльність органів державного управління і контролю, яка носить виконавчо-розпорядчий характер і спрямована на додержання вимог екологічної безпеки у процесі експлуатації об'єктів авіаційного транспорту та охорону довкілля у комплексі із забезпеченням виконання завдань держави щодо авіаційних перевезень<sup>6</sup>.

Стів Ліпман вважає, що функціонально-правове забезпечення охорони навколишнього природного середовища органами державної влади у сфері екології полягає в тому, що здійснюють вплив на інших суб'єктів, визначають характеристики програм екологічного менеджменту ефективного ланцюга взаємодії, а також ключові кроки для ініціювання або розширення цієї діяльності<sup>7</sup>.

Тобто, на основі викладеного вище можна сформулювати таке визначення *функціонально-правового забезпечення у сфері використання та охорони надр в Україні – це 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, розробки та забезпечення екологічної безпеки в процесі здійснення відповідної діяльності надрокористувачами.*

Зауважимо, що визначаючи поняття «дозвільної системи у сфері використання надр» ми акцентували на тісному зв'язку цього поняття з відносинами, пов'язаними із видачею, переоформленням, зміною умов, видачею дублікатів, припиненням дії дозвільних документів потенційних і реальних надрокористувачів. Тож у своєму дослідженні ми вважаємо, що до функціонально-правових засобів дозвільної системи у сфері 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.

Розглядаючи особливості видачі дозвільних документів у сфері використання надр, зауважимо, що наразі в частині видачі документів дозвільного характеру суб'єктам надрокористування на жоден вид діяльності не потрібно отримувати ліцензію (тільки спеціальні дозволи). Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності»<sup>8</sup> було змінено положення ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (наразі цей документ втратив чинність і на зміну йому було прийнято Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності»<sup>9</sup>). Згідно з цією статтею ліцензуванню у сфері надрокористування підлягав лише видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння (п. 4 ч. 1 ст. 9). При цьому бурштин, наприклад, відноситься наразі до дорогоцінного каміння відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення»<sup>10</sup>.

Але з прийняттям Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» навіть видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння як вид господарської діяльності було виключено з переліку таких, що підлягають ліцензуванню. Так, наприклад, при видобуванні бурштину у Рівненській, Волинській, Житомирській областях суб'єктам не потрібно отримувати ліцензію. Звертаємо увагу й на пілотний проект рекультивациі земель лісгосподарського призначення, порушених внаслідок незаконного видобування бурштину (постанова Кабінету Міністрів «Деякі питання реалізації пілотного проекту рекультивациі земель лісгосподарського призначення, порушених внаслідок незаконного видобування бурштину»<sup>11</sup>), реалізація якого виглядає фарсом на фоні скорочення кількості документів дозвільного характеру у цій сфері.

Тому пропонуємо внести зміни до ч. 1 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 нафти та газу».

Зауважимо, що відповідно до п. п. 2, 3 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» (далі – Порядок № 615)<sup>12</sup>, дозволи надаються Державною службою геології та надр України переможцям аукціонів з їх продажу та без проведення аукціонів у випадках, передбачених п. 8 цього Порядку, Державною службою геології та надр України, крім корисних копалин місцевого значення на території Автономної Республіки Крим, дозволи на видобування яких надаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим згідно з цим Порядком. На кожний вид користування надрами в межах конкретної ділянки надається окремий дозвіл. Винятки щодо видачі дозволів у сфері використання надр визначаються п. 8 Порядку, де передбачено 15 винятків надання спеціальних дозволів у таких випадках. Питання проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами регулюється відповідною постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами»<sup>13</sup> (далі – Порядок № 594).

Ми погоджуємося з думкою А. С. Євстігнеєва, який вказує, що саме на стадії прийняття рішення про надання дозволу є можливість вплинути на подальші відносини спеціального надрокористування, забезпечивши одночасно його раціональний, ощадливий характер та унеможлививши неприпустимий негативний вплив на стан довкілля та життя і здоров'я людей. При цьому лише у виключних випадках, коли чітко встановлено неможливість забезпечити баланс, перевага має бути надана інтересам екологічної безпеки і у наданні дозволу має бути відмовлено<sup>14</sup>.

Аналізуючи дану позицію зазначимо, що Порядком № 594 не приділяється особливої уваги встановленню еколого-правових вимог до потенційних надрокористувачів, чим очевидно не забезпечується баланс між екологічною, економічною та соціально складовими сталого розвитку. Разом із тим ставляться вимоги більш економічного характеру, що в майбутньому призводить до виснаження надр, їх перевикористання та непридатності відповідних ділянок для подальшої їх розробки.

Крім цього, як вказує А. С. Євстігнеєв, будь-яких вимог екологічного характеру як для «допуску» ділянки надр до участі в аукціоні, так і до умов і підстав надання дозволу за його наслідками, в жодному з названих порядків не міститься. Зазначене, на думку науковця, унеможливило забезпечення балансу та створює умови для порушення екологічної безпеки при здійсненні спеціального використання надр за отриманими на аукціоні дозволами, адже їх надання можливе за умови дотримання вимог Порядку № 594 та Порядку № 615. Більш того, в обох цих документах навіть побічно, декларативно, не згадується питання забезпечення екологічної безпечності діяльності на підставі дозволів та його пріоритетність<sup>15</sup>.

Ми погоджуємося з цією позицією і, у свою чергу, аналізуючи зміст Порядку № 594, а саме пакет документів, які претендент на отримання права спеціального користування надрами подає для участі в аукціоні. Так, п. 8 Порядку № 594 передбачено, що претендент подає в порядку і строк, визначені в оголошенні, документи. Аналізуючи даний пакет документів, можемо констатувати, що у ньому немає жодного перспективного плану розробки ділянки надр або, наприклад, кошторису витрат на покращання екологічного стану території, де буде здійснюватися розробка ділянки надр, використання надр (при цьому необхідно було б додати виписку з банківського рахунку, яка б свідчила про фінансову спроможність виконати дані вимоги). Схожі документи (наприклад, програма робіт на ділянці надр) надаються вже на етапі отримання придбаного на аукціоні спеціального дозволу відповідно до положень постанови Кабінету Міністрів України Порядок № 615 (згідно з Додатком 1 Порядку № 615 по кожному виду діяльності – окремий пакет документів). Зауважимо, що було б доцільно включити такий перелік документів саме на етапі до проведення аукціону, адже можна було б встановити, що перевага при продажу спеціальних дозволів на користування надрами надається тому претенденту, який запропонує кращий план згідно з оцінкою комісії, що створиться спеціально для проведення конкурсу серед таких планів. На наш погляд, саме на першому етапі, до прийняття рішення, можливо мінімізувати негативні наслідки, які можуть виникнути у разі надання права спеціального користування надрами певному суб'єкту.

Крім цього, існують і проблеми в частині актів про надання гірничих відводів, адже останнім засвідчується право користування надрами відповідно до ст. 17 Кодексу України про надра (далі – КупН)<sup>16</sup>. Порядок надання гірничих відводів встановлюється Положенням про порядок надання гірничих відводів<sup>17</sup>. Зокрема, у п. 12 цього Положення зазначено, що на розробку великих родовищ корисних копалин, крім нафтових і газових, гірничі відводи можуть бути надані двом або кільком підприємствам чи громадянам. На розробку родовищ різних видів корисних копалин, які залягають на одній території, гірничі відводи надаються окремо для розробки кожного родовища. Ми вважаємо, що недоцільно кільком підприємствам чи громадянам надавати на розробку великих родовищ корисних копалин без зазначення конкретних їх ділянок. Так, може бути наданий гірничий відвід без розмежування сфер видобутку і за таких умов відбуватиметься «розподіл сфер впливу», що не сприяє застосуванню еколого-правових вимог до використання надр на конкретній ділянці.

При переоформленні, продовженні строку дії і зміні умов дозволів не виникає настільки широке коло проблем, як при їх видачі, однак і певні з них наявні в межах дозвольної системи у сфері використання надр. Так передусім вкажемо на неспіввідносність назви Порядку № 615 та норм, які він вміщує. Зазначена поста-



нова Кабінету Міністрів України охоплює як видачу (надання) спеціальних дозволів на користування надрами, так і внесення змін до них, переоформлення, зупинення їх дії, поновлення та припинення. Вважаємо, що слід узгодити назву акту з нормами, що в ньому містяться. Так, варто було б перейменувати Порядок № 615 на постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання, внесення змін, поновлення дії, переоформлення, зупинення та припинення спеціальних дозволів на користування надрами».

О. П. Сергеев і Ю. К. Толстой зазначають, що при зміні умов користування (у нашому випадку надрами – авт.) зберігається юридична сутність попередніх правовідносин, хоча й здійснилось змінення їх суб'єктного складу, предмета, способу, виконання тощо<sup>18</sup>. Так, як правильно вказує І. В. Хохлова, у такому випадку право користування надрами зберігається як самостійне явище, причому правоспроможність користувача ділянкою надр залишається у того ж суб'єкта господарської діяльності – користувача надр. Однак у випадку з переоформленням, зміною умов спеціального дозволу на користування надрами перехід права користування надрами слід розглядати як припинення цього права, оскільки в цьому випадку попередній надкористувач звільняється від обов'язків, передбачених спеціальним дозволом<sup>19</sup>.

Однак у частині переоформлення права користування надрами, внесення змін до спеціального дозволу в екологічному праві існує певна специфіка, на яку не поширюються цивільно-правові вимоги. У Порядку № 615 не визначено, чи може надкористувач, який має спеціальний дозвіл на користування надрами, відчужити це право на користь іншої особи. Лише у пп. 57 п. 17 цього ж Порядку визначено, що внесення змін до дозволу здійснюється на підставі заяви та поданих надкористувачем документів у разі, зокрема, заснування (створення) надкористувачем юридичної особи з метою продовження діяльності на наданій йому у користування ділянці надр за умови передачі новоутвореній юридичній особі основних засобів або іншого майна, необхідного для забезпечення та ефективного користування надрами згідно з дозволом, та якщо частка надкористувача в статутному (складеному) капіталі новоутвореної юридичної особи на час прийняття рішення про внесення змін до дозволу становить не менш як 50 відсотків.

Однак, враховуючи те, що серед підстав внесення змін до дозволу не існує такої підстави, як «відчуження права надкористування на користь іншої фізичної чи юридичної особи», те, що надра вилучені з цивільного обігу, з цього випливає, що автоматичного переходу права надкористування в принципі в даному випадку відбутися не може, адже поняття «надра» не можна розглядати як складову частину поняття «майно» в його цивільно-правовому розумінні. Вважаємо таку ситуацію з правовим регулюванням виправданою, оскільки перед набуттям права надкористування суб'єкт проходить стадію подачі пакету документів і їх перевірки, а якщо при укладенні договору на відчуження права надкористування такого не здійснюватиметься, неможливим буде і дотримуватися еколого-правових вимог із забезпечення екологічної безпеки при використанні надр. Хоча в даному випадку невідомо, що робити зі спеціальним дозволом на користування надрами, якщо частка надкористувача в статутному (складеному) капіталі новоутвореної юридичної особи на час прийняття рішення про внесення змін до дозволу становить менше 50 відсотків. У такому випадку внесення змін до дозволу також би повинно було б здійснюватися, однак невідомо з яких причин такі дії не здійснюються. За такої ситуації фактично відбуватиметься припинення права користування надрами в одного суб'єкта і надання права користування надрами іншому з наданням окремого спеціального дозволу, а не внесення змін до уже існуючого спеціального дозволу.

Зауважимо, що припинення, зупинення або обмеження права користування надрами, як вказує І. В. Хохлова, розглядається як волевиявлення суб'єкта здійснення права власності на надра через контрольні та управлінські функції цих органів із дотриманням балансу відносин між власником – народом України – і організаційно незалежними суб'єктами підприємницької діяльності – користувачами ділянок надр – для забезпечення раціонального, комплексного використання надр та охорони навколишнього природного середовища<sup>20</sup>. Однак ми не можемо повністю погодитися з таким визначенням, адже припинення права користування надрами може відбуватися не тільки примусово, а й у добровільному порядку – за волевиявленням надкористувача.

А. П. Гетьман та М. В. Шульга вказують, що повне припинення права надкористування настає, коли користувач позбавляється цього права на весь наданий йому гірничий відвід або спеціального дозволу (ліцензії). Частковим припиненням називається вилучення у надкористувача лише частини гірничого відводу із збереженням за ним права користування частиною, що залишилася<sup>21</sup>.

О. П. Шем'яков зазначає, що існуюче законодавче забезпечення компетенції державних органів в Україні щодо обмеження, зупинення та припинення права користування надрами, підстав та порядку здійснення такої діяльності неадекватно відображає специфіку виникаючих відносин, а іноді входить у протиріччя із принципом забезпечення балансу суспільних і приватних інтересів у відносинах щодо використання й охорони надр. Такі недоліки викликані триваючим процесом становлення законодавства про надра в цілому<sup>22</sup>.

Ми погоджуємося з такою позицією і зазначимо, що КУпН у ст. ст. 26, 56–57 передбачає підстави припинення, зупинення та обмеження права надкористування, що конкретизовані у п. п. 23, 24, 25 Порядку № 615, а у ст. 27 окремо визначено підстави позбавлення землевласників і землекористувачів права користування надрами.

Зауважимо, що п. 23 Порядку № 615 закріплюється бланкетна норма, відповідно до якої право користування надрами припиняється з підстав та у порядку, передбаченому КУпН та Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Відповідно до ст. 26 КУпН першими підставами, за якими відбувається припинення права користування надрами, є «відсутність потреби у подальшому користуванні надрами» та «закінчення встановленого строку користування надрами». Водночас КУпН не передбачає такої

підстави для припинення право користування надрами як «відмова надрокористувача від користування надрами». По суті, таке припинення мало б здійснюватися за заявою суб'єкта, однак в чинному Порядку про це взагалі не йдеться і процедура припинення права користування надрами необґрунтовано ускладнюється. Вважаємо таку ситуацію недоцільною для оптимізації екологічного управління і забезпечення раціонального використання надр. Більше того, ми пропонуємо передбачити у п. 23 Порядку № 615 ч. 1 ст. 26 КУпН можливість надрокористувача у добровільному порядку припинити користуватися надрами, а то з формулювання даного пункту випливає, що існує тільки «примусовий» порядок такого припинення.

Ще одним функціональним напрямом діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в межах дозвільної системи у сфері використання надр є контроль за дотриманням умов дозволів у сфері використання надр.

Аналізуючи державний контроль у межах дозвільної системи у сфері використання надр, зазначимо, що в даній ситуації спостерігається дублювання деяких повноважень Державної екологічної інспекції, Державної служби з геології та надр, Державної служби України з питань праці. Так, згідно з пп. «б» п. 4 Положення про Державну екологічну інспекцію, даний орган здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням і надрового законодавства. Відповідно до пп. 12 п. 4 відповідного Положення Держгеонадра також здійснює державний контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним використанням надр України, а згідно з пп. 6 п. 6 Положення має право зупинити діяльність підприємств, установ та організацій, що здійснюють геологічне вивчення та використання надр без спеціальних дозволів та ліцензій або з порушенням умов, передбачених цими дозволами чи ліцензіями. Державна служба України з питань праці відповідно до Положення, а саме п. 19 ст. 3, здійснює нагляд (контроль) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду.

Очевидно, що перевірки суб'єкта господарювання в частині використання ним надр та забезпечення їх охорони можуть окремо здійснюватись цими державними органами, а відтак такі державні органи можуть встановлювати у суб'єкта одні й ті ж порушення.

Тобто, з цього випливає, що особа може два рази притягатися до одного і того ж виду відповідальності (наприклад, адміністративної) за порушення дотримання умов спеціальних дозволів на користування надрами, інших дозволів у сфері раціонального використання та геологічного вивчення надр, що є необґрунтованим і не відповідає принципу заборони покладення подвійної відповідальності за одне і те ж правопорушення.

Також існує проблема відсутності громадського екологічного контролю за дотриманням умов дозволів на використання надр. У чинному КУпН законодавець, виокремлюючи лише державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченні надр, їх використанням та охороною, про громадський контроль в даній сфері забуває. Такий стан речей призводить до фактичної неможливості реалізації громадського екологічного контролю за використанням і охороною надр. Більше того, діяльність громадських інспекторів також не забезпечує реалізацію такого контролю, оскільки останні не мають доступу до геологічної інформації, що дало б змогу їм знати про умови тих спеціальних дозволів на використання надр, які необхідно було б перевірити. Тому пропонуємо визначити у чинному КУпН можливість здійснення громадськими інспекторами геологічного контролю за використанням надр.

Отже, аналізуючи викладене вище, можемо визначити наявність наступних проблем у межах дозвільної системи у сфері використання та охорони надр: 1) неліцензування діяльності з видобутку корисних копалин не відповідає ступеню небезпечності такої діяльності; 2) Порядком № 594 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 Порядку № 594 немає жодного еколого-правового документа, який би подавався потенційним надрокористувачем до проведення аукціону; 4) недоцільно кільком підприємствам чи громадянам надавати на розробку великих родовищ корисних копалин без зазначення конкретних їх ділянок; 5) у разі переоформлення права користування надрами на іншого надрокористувача це право припиняється, однак дане положення чітко законодавством не визначено, що призводить до різноманітного тлумачення КУпН; 6) процедура припинення права користування надрами необґрунтовано ускладнюється через неможливість припинення права надрокористування за заявою надрокористувача; 7) через дублювання повноважень органів контролю надрокористувач може двічі притягуватися за одне і те ж правопорушення різними органами державного контролю; 8) у законодавстві відсутні норми, що регулюють громадський контроль за використанням надр. Шляхи вирішення означених проблем ми акумулювали у цій статті, але, крім цього, зауважимо, що динаміка надрового законодавства протягом останніх років показує, що найближчим часом у зв'язку з ратифікацією Україною Угоди про асоціацію питання реформування функцій органів державної влади і самоврядування з часом змінять свою спрямованість.

<sup>1</sup> Словник української мови : в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда, А. А. Бурячок та ін. – К.: Наукова думка, 1979. – Т. 10. – С. 653.

<sup>2</sup> Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – С. 345.

<sup>3</sup> Рыженков Я. А. Компенсационная функция советского гражданского права / Я. А. Рыженков. – Саратов, 1983. – С. 8.

<sup>4</sup> Святченко Л. О. Функціонально-правові засади забезпечення права здійснення рибальства / Л. О. Святченко, І. І. Бабинець // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2014. – Вип. 197 (3). – С. 54. – (Серія «Право»).

<sup>5</sup> Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. – К.: Знання-Прес, 2002. – С. 38.

<sup>6</sup> Краснова Ю. А. Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки в галузі авіації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Ю. А. Краснова ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2010. – С. 14.

<sup>7</sup> Steve Lippmann. Supply chain environmental management: Elements for success // Corporate Environmental Strategy. – Volume 6, Issue 2, 1999. – P. 175.

<sup>8</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності: Закон України від 19 жовтня 2010 р. № 2608-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 11. – С. 492. – Ст. 69.

<sup>9</sup> Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України № 222-VIII від 2 березня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 23. – С. 1234. – Ст. 158.

<sup>10</sup> Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення: Постанова Кабінету Міністрів України № 827 від 12.12.1994 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/827-94-%D0%BF>

<sup>11</sup> Деякі питання реалізації пілотного проекту рекультивациі земель лісогосподарського призначення, порушених внаслідок незаконного видобування бурштину: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1063 // Офіційний вісник України від 24.02.2017. – № 16. – С. 13. – Ст. 465. – Код акта 84981/2017.

<sup>12</sup> Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 130.

<sup>13</sup> Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами: від 30 травня 2011 р. № 594 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – С. 62. – Ст. 1783. – Код акту 57037/2011.

<sup>14</sup> Євстігнєєв А. Проблеми правового забезпечення балансу екологічної та економічної складових сталого розвитку при наданні спеціальних дозволів на користування надрами в Україні / А. Євстігнєєв // Юридична Україна : правовий часопис / Київський регіональний центр Нац. академії прав. наук України; СП «Юрінком Інтер». – К., 2012. – № 2 (110). – С. 75.

<sup>15</sup> Там само.

<sup>16</sup> Кодекс України про надра: Закон України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

<sup>17</sup> Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів : постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 59 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/59-95-%D0%BF>

<sup>18</sup> Гражданское право / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М., 2007. – Т. 2. – С. 617.

<sup>19</sup> Хохлова І. В. Припинення права користування надрами як елемент правового регулювання відносин надрокористування / І. В. Хохлова // Вісник Донецького національного університету. – Донецьк, 2007. – Вип. 2. – С. 443. – (Серія «Економіка і право»).

<sup>20</sup> Там само. – С. 442.

<sup>21</sup> Екологічне право України: підруч. для студентів юрид. вищ. навч. закладів / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов та ін.; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х.: Право, 2009. – С. 192.

<sup>22</sup> Шем'яков О. П. Окремі питання виникнення права надрокористування в Україні / І. В. Хохлова, О. П. Шем'яков // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – Вип. 44. – С. 434.

## Резюме

**Орленко М. І. Актуальні проблеми функціонально-правового забезпечення дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні.**

У статті висвітлено поняття функціонально-правового забезпечення дозвільної системи у сфері використання та охорони надр в Україні, розкрито його складові. Визначено основні проблеми при видачі, зміні, переоформленні, продовженні, припиненні документів дозвільного характеру. Охарактеризовано власні шляхи вирішення окреслених питань. Запропоновано внести зміни до чинного законодавства з метою оптимізації досліджуваного функціонально-правового забезпечення дозвільної системи.

**Ключові слова:** функціонально-правове забезпечення, надра, документ дозвільного характеру, право надрокористування, дозвільна система.

## Резюме

**Орленко М. И. Проблемы функционально-правового обеспечения разрешительной системы в сфере использования и охраны недр в Украине.**

В статье освещено понятие функционально-правового обеспечения разрешительной системы в сфере использования и охраны недр в Украине, раскрыты его составляющие. Определены основные проблемы при выдаче, изменении, переоформлении, продолжении, прекращении документов разрешительного характера. Охарактеризованы собственные пути решения обозначенных вопросов. Предложено внести изменения в действующее законодательство с целью оптимизации исследуемого функционально-правового обеспечения разрешительной системы.

**Ключевые слова:** функционально-правовое обеспечение, недра, документ разрешительного характера, право недропользования, разрешительная система.

## Summary

**Orlenko M. Actual Problems of the Functional and Legal Supplement of the Permitting System in the Sphere of Mineral Resources Use and Protection in Ukraine.**

The paper covers the concept of the functional and legal supplement of the permitting system in the sphere of mineral resources use and protection in Ukraine and its components are disclosed. The main problems in the issuance, change, re-registration, termination, cancellation of permits is identified. The author's own ways of solving the above issues are characterized. It is proposed to amend the current legislation in order to optimize the researched functional and legal supplement of the permitting system.

**Key words:** functional and legal supplement, mineral resources, document of permissive character, the right of subsoil use, permitting system.