



ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Н. Р. Кобецька

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника
(м. Івано-Франківськ)

УДК 349.6:347.44

ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ДОГОВОРІВ НА ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

У статті проводиться комплексний аналіз договорів на використання природних ресурсів, представлених в законодавстві України. Визначаються особливості цього виду договорів, співвідношення з традиційною конструкцією цивільно-правового договору, аналізується їх правова природа.

В статье осуществлен комплексный анализ договоров на использование природных ресурсов, которые закреплены законодательством Украины. Определяются особенности этого вида договоров, соотношение с традиционной конструкцией гражданско-правового договора, анализируется их правовая природа.

The article is dedicated to the complex analysis of the natural resources use agreements, which are presented in Ukrainian legislation. The author determines the characteristic features of this kind of agreements and its correlation from the traditional construction of the civil legal agreement. The author also analyzes its legal nature.

Тенденції останніх десятиріч, які проявилися в запровадженні ринкових механізмів регулювання відносин, почали поступово проникати і в сферу екологічного, насамперед природноресурсового права. Встановлення різних форм власності на природні ресурси, в тому числі приватної, договірних форм їх регулювання, втягнення природних ресурсів у цивільний оборот стали об'єктивними проявами реформування правових систем колишніх радянських республік. Еколого-правове регулювання відносин використання природних ресурсів, що традиційно базується на адміністративно-правових методах, починає залучати приватноправові форми регулювання, зокрема договірні конструкції. При цьому, як зазначається у літературі, “вихід договору за межі цивільного права розглядається як вияв відкритості системи права, її здатності реагувати на зміни, що відбуваються в системі суспільних відносин через процеси спеціалізації (як предметної, так і функціональної) правового регулювання суспільних відносин” [1, с. 10].

В українському законодавстві договори, що укладаються для закріплення та врегулювання процесу використання природних ресурсів, представлені поодинокими договірними видами (за винятком хіба що земельних відносин), на відміну від законодавства сусідньої Росії, в якому договірний порядок регулювання представлений дуже широко, замінюючи на сьогодні традиційні ліцензійні механізми. Наукові



дослідження природоресурсних договорів в Україні ведуться, як правило, стосовно окремих видів договорів, таких як: оренди землі, водних об'єктів, угод про розподіл продукції тощо. Фактично єдиний комплексний аналіз загальної системи договорів на використання природних ресурсів в Україні проведений у дисертаційному дослідженні А. К. Соколової ще в 1993 році. На сьогодні в еколого-правових наукових дослідженнях загального характеру все частіше висвітлюються проблеми договірної регулювання в галузі природокористування, однак без детального аналізу цього інституту. У російській науковій літературі дослідження подібного характеру представлені в ряді дисертацій (Д. В. Хаустов, Л. О. Миронова, М. А. Геталова) та інших наукових публікаціях (І. А. Дроздов, Є. В. Новикова), однак вони побудовані на нормах російського законодавства, яке в цій галузі суттєво відрізняється від нашого.

Метою цієї публікації є встановлення особливостей, об'єктивних підстав виокремлення договорів на використання природних ресурсів, аналіз їх правової природи на базі загальних досліджень договору як цивільно-правової категорії та особливостей правового регулювання договірних відносин в природоресурсовому законодавстві України, наявних спеціальних наукових досліджень цього виду договорів.

У теорії екологічного права представлені різні підходи до системної характеристики відповідних договорів.

Насамперед слід звернути увагу на виокремлення групи договорів, які безпосередньо регулюють передачу в користування і умови використання природних ресурсів, та всіх можливих договорів в галузі використання природних ресурсів і охорони довкілля. До останніх можна віднести велику кількість цивільно-правових договорів, що опосередковують діяльність, пов'язану з наданням екологічних послуг [2, с. 154–162]. Це, наприклад, договори екологічного страхування, договори на проведення екологічної експертизи, екологічного аудиту, надання науково-консультативних послуг тощо. Сторонами в цих договорах виступають, як правило, звичайні суб'єкти підприємницької діяльності, так і, в окремих випадках, спеціально уповноважені державні органи (але не в якості суб'єкта владних повноважень) — замовники і виконавці, які ці послуги надають. Зважаючи на широкий спектр подібного характеру послуг, сфера договірних відносин тут досить різноманітна і багатогранна. За своїм змістом це класичні цивільні договори, які опосередковують сферу природоохоронних та природоресурсових відносин. Якщо розглядати в якості окремої групи всі названі договори, то це не дасть можливості визначити їх суттєві, специфічні риси, особливості, а об'єднання їх в окрему групу — екологічних — лише за формальною дотичністю до екологічних відносин не базуватиметься на ґрунтовних підставах.

А. К. Соколова в дисертаційному дослідженні, аналізуючи договори на використання природних ресурсів і характеризує саме такого виду договори, в кінцевому рахунку визначає їх як еколого-правові і доводить самостійність еколого-правового договору та його відмінність від цивільно-правового. Основним обґрунтуванням виділення еколого-правових договорів виступає галузь відносин, яку вони оформляють, та зміст цих відносин. Як вважає А. К. Соколова, в еколого-правових договорах (на відміну від назви “природоресурсові”) повинні відображатись не лише відносини щодо експлуатації природних ресурсів, а й екологічні фактори, пов'язані із забезпеченням раціонального природокористування, забезпечення дотримання вимог екологічних нормативів тощо [3, с. 20]. Однак відносини природокористування, які виступають предметом відповідних договорів, невід'ємно охоплюють як економіко-господарську так і екологічну складову. На сьогодні це органічна сутність природокористування. Саме тому не видається доцільним визначення договорів, яким оформляються відносини природокористування, як еколого-правових чи екологічних.

У російській науковій літературі досліджена концепція системи договорів “на передачу в користування природних ресурсів” [4, с. 22, 25–27]. Також застосовується поняття “договори в сфері природокористування” [5].

На наш погляд, об'єднуючою підставою виділення договорів, пов'язаних з використанням природних ресурсів, є особливий предмет, яким виступають природні ресурси. Ознаки самих природних об'єктів та ресурсів визначають особливий правовий режим щодо включення їх у цивільний (господарський) оборот, який зародився ще в римському праві. Значення має також розуміння єдності і відмінності понять “природний об'єкт” і “природний ресурс”. Традиційно визначаючи природний ресурс як джерело споживання людиною природи, природний компонент, властивість, що використовується людиною, йому надається більшого “майнового” звучання, ніж категорії природного об'єкта, яка несе в собі більше природоохоронне навантаження. При цьому сьогодні все частіше прослідковується розмежування цих категорій. Однак слід застерегти від необґрунтованого “оречевлення” природних ресурсів, оскільки власне природні



характеристики суттєво відрізняють їх від майна, речей у цивільно-правовому розумінні. “Уявлення про подвійність природноресурсових об’єктів повною мірою можливе і необхідне, але тільки на основі їх матеріальної єдності” [6, с. 112]. Штучне предметне розмежування природних об’єктів, як об’єктів природоохоронних відносин, і природних ресурсів, як об’єктів природноресурсових відносин може визначити їх суттєво значимі характеристики.

Тому навіть при формально більш правильному застосуванні поняття “природний ресурс” при характеристиці відносин по використанню природної матерії, індивідуалізації компонентів природи, залученню окремих їх частин до господарського обороту та договірних відносин необхідно враховувати наступну їх специфіку:

- вони є об’єктами природного походження і не створюються людською працею;
- не підлягають простому відтворенню в процесі виробництва, як товар, частина з них взагалі є вичерпними і не відтворюваними;
- на відміну від товарно-матеріальних цінностей, не мають вартості;
- всі вони існують в нерозривному зв’язку між собою, з навколишнім природним середовищем, природними екосистемами, розвиваються за об’єктивними законами природи.

Будь-які договори з вторинною природноресурсовою матерією, яка створюється в процесі вилучення природних ресурсів і відділена від навколишнього природного середовища (вирубаною деревиною, видобутими з надр корисними копалинами), не володіють предметною природноресурсовою специфікою. Зокрема, не варто відносити до природноресурсових договори між первинними і вторинними водокористувачами. Відповідно до ст. 42 Водного кодексу України, водокористувачі можуть бути первинними і вторинними. Первинні водокористувачі — це ті, що мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води. Вторинні водокористувачі (абоненти) — це ті, що не мають власних водозабірних споруд і отримують воду з водозабірних споруд первинних водокористувачів та скидають стічні води в їх системи на умовах, що встановлюються між ними. Власне ці умови фіксуються договором. Зокрема, детальні умови договору про надання послуг питного водопостачання визначені ст. 20 Закону України “Про питну воду та питне водопостачання”. Взагалі застосування терміна “вторинні водокористувачі” не відповідає суті природокористування, адже самого процесу використання води як природного ресурсу тут немає.

Договори на використання природних ресурсів передбачають деталізоване регулювання процесу використання природних ресурсів, спрямованого на задоволення виробничо-господарських, економічних, споживачьких інтересів природокористувачів. Вони наділені значною регулятивною здатністю, конкретизують стосовно індивідуального випадку умови використання природних об’єктів, встановлюють детальний порядок експлуатації, освоєння природних компонентів довкілля.

Зважаючи на те, що природні об’єкти та ресурси мають особливе значення для держави і суспільства, є природною основою, базою функціонування людського суспільства і забезпечують саме його існування, у правовому регулюванні відносин освоєння, господарського використання природних ресурсів пріоритетним має бути принцип врахування природоохоронних вимог, а в кінцевому рахунку публічних екологічних інтересів. Власне ця публічна природоохоронна складова накладає відбиток на приватноправові форми регулювання використання природних ресурсів, у тому числі зміст, порядок укладення, значення і особливості застосування договірних форм регулювання. Зокрема, відомий цивільно-правовий принцип свободи договору діє тут зі значними обмеженнями, хоча, як підтверджує В. В. Луць, “свобода договору не є безмежною: вона існує в рамках чинних нормативно-правових актів ...” [7, с. 38]. У природноресурсовому законодавстві достатньо однозначно визначається коли, з ким, на яких умовах укладати відповідний договір. Одною стороною договору, як правило, виступає державний орган чи орган місцевого самоврядування. Це пов’язано з тим, що більшість природних ресурсів знаходяться на праві державної чи комунальної власності. Хоча розпорядником можуть бути і недержавні суб’єкти, коли власником природного об’єкта чи його частини виступає фізична чи юридична особа (в договорах оренди землі, лісів). В останньому випадку договори мають більш виражений цивільно-правовий характер. Держава ж у договірних відносинах з природокористувачами виконує подвійну функцію:

- 1) функцію носія публічної влади та виразника і захисника публічного екологічного інтересу;
- 2) функцію власника природних ресурсів, який передає їх у користування на визначених законодавством умовах.

Відповідно державні органи наділені можливістю односторонньо контролювати



виконання природокористувачем умов договору та застосовувати за порушення в першу чергу заходи адміністративного впливу, а не лише цивільно-правові санкції.

З урахуванням особливих підстав для виділення окремої групи договорів для позначення цієї групи договорів варто застосовувати формулювання “договори на використання природних ресурсів (природокористування)” або “природноресурсові договори”. До таких договорів, представлених в законодавстві України, можна віднести, наприклад, договори оренди землі (ст. 93 Земельного кодексу України, Закон України “Про оренду землі”), договори оренди водних об’єктів (ст. 51 Водного кодексу), договори довгострокового тимчасового користування лісами (ст. 18 Лісового кодексу України), договори про умови ведення мисливського господарства (ст. 21 Закону України “Про мисливське господарство та полювання”), угоди про розподіл продукції (Закон України “Про угоди про розподіл продукції”), угоди про умови користування надрами (п. 9 Порядку надання у 2009 році спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 17.06.2009 р.).

Найбільш суперечливим питанням є дослідження правової природи договорів на використання природних ресурсів.

З точки зору М. І. Брагінського, всі договори, що регулюються земельним, водним, лісовими кодексами, законодавством про надра та інші природні ресурси, побудовані на засадах рівності, слід відносити до числа цивільно-правових. У результаті до них повинні застосовуватись загальні норми цивільного права, якщо інше не міститься в присвячених таким договорам законодавчих актах (водному, лісовому кодексах). При цьому такі норми наділені безсумнівним пріоритетом. І цей пріоритет пояснюється не іншогалузевим характером вказаних норм, а тим, що вони є хоч і цивільно-правовими, але спеціальними [8, с. 19]. Така точка зору буде залишатися дискусійною тривалий час, адже все ж таки на практиці участь держави у відносинах природокористування накладає на них серйозний відбиток та визначає їх специфіку, на відміну від “звичайних цивільно-правових”, незважаючи навіть на закріпленій ст. 167 ЦК України принцип рівних прав участі держави в цивільних відносинах поряд з іншими учасниками. Як зазначає О. В. Новикова, беручи на себе договірні зобов’язання, держава не перестає функціонувати як публічно-правовий суб’єкт. Не зважаючи на договірну форму відносин, держава завжди може використати свої владні повноваження. Угоди з приводу природних ресурсів, де однією стороною виступає держава, часто залежать від суб’єктивних обставин, а тому нестабільні [9, с. 41–43].

Інша позиція полягає у визнанні цивільно-правової природи таких договорів, однак з урахуванням їх природноресурсової специфіки та субсидіарного застосування цивільно-правових норм [4].

А. К. Соколова, вказуючи на тісний взаємозв’язок еколого-правових (договорів на користування природними ресурсами) та цивільно-правових договорів, визнає їх самостійними договорами з властивими їм особливостями [3, с. 21–25].

Найбільш поширена в російській науковій еколого-правовій літературі концепція публічно-правового характеру природноресурсових договорів, що визначається участю в них держави як носія публічної влади, значними обмеженнями свободи договору, особливим змістом і умовами, детально визначеними законодавством тощо [10, с. 247; 11].

У науковій літературі виділяють також комплексні договори, які вперше були визначені А. О. Собчаком. Комплексні договори “породжують два або більше різних зобов’язань, що мають єдину господарську мету і групуються навколо одного з них, яке є основним”. Їх комплексність визначається поєднанням в них організаційних та майнових відносин [12, с. 63]. На думку авторів навчального посібника “Договірне право України”, міжгалузевий характер комплексних договорів виявляється в необхідності поєднання адміністративно-правового та цивільно-правового регулювання відносин. Одночасно небезпідставно акцентується на необхідності дотримання принципу рівності учасників відносин з питань укладення і виконання договору та “припустимість застосування конструкції договору за умови збереження між учасниками правовідносин юридичної рівності, що, однак, не виключає можливості одночасної присутності публічно-правових елементів, які певною мірою обтяжують здійснення приватного права. Прикладами подібного проникнення публічного права в цивільно-правові відносини є договори концесії, угоди про розподіл продукції ... Водночас не є договорами (в розумінні цивільно-правових — авт.) передбачені законодавством різного роду публічно-приватні угоди між державним органом і суб’єктом господарювання з приводу здійснення першим публічно-правової функції”. Прикладом останніх автори називають угоди про умови використання надр [13, с. 361–363].

Сьогодні можна констатувати відсутність в Україні єдиного концептуального



підходу до застосування договірних механізмів у відносинах природокористування та їх єдиної правової природи. Спеціальне регулювання порядку укладення та змісту цих договорів (угод) нормами природноресурсового права є недостатнє, містить суперечності, не враховує комплексність природноресурсових відносин та потребує суттєвого вдосконалення. Намагаючись до кінця “в чистому вигляді” представити правову природу договорів на використання природних ресурсів, довелося би досліджувати питому вагу в них тих чи інших галузевих елементів, що достатньо складно, а в більшості випадків і неможливо. У такому варіанті можна представляти договори оренди землі, водних об'єктів, договори користування лісами, угоди про розподіл продукції природноресурсовими договорами з переважанням цивільно-правових елементів, а, наприклад, угоду про умови користування надрами — як природноресурсовий договір адміністративного характеру. Природноресурсові договори виступають формою регулювання відносин використання природних ресурсів, у яких поєднані приватні і публічні елементи, зумовлені необхідністю захисту публічних екологічних інтересів, а також норм різної галузевої приналежності на основі природноресурсової специфіки, визначеної нормами екологічного, зокрема, природноресурсового права.

Без сумніву треба розуміти, що сучасні світові та внутрішньодержавні тенденції розвитку законодавства і правозастосовчої практики вимагають розширення договірних форм регулювання у цій сфері, які покликані сприяти більш ефективному природокористуванню, створенню гнучкого механізму збалансування суспільних екологічних інтересів і персоніфікованих інтересів суб'єктів господарювання — природокористувачів.

Список використаних джерел

1. Мілаш, В. С. Комерційний договір в господарському праві: теоретичні проблеми становлення та розвитку [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук : спец. 12.00.04 “господарське право; господарсько-процесуальне право” / В. С. Мілаш. — Х., 2008. — 35 с.
2. Геталова, М. А. Договорные отношения в области охраны окружающей среды [Текст] : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Геталова Марина Александровна. — М., 2002. — 177 с.
3. Соколова, А. К. Договоры на пользование природными ресурсами [Текст] : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Соколова Алла Константиновна. — Х., 1993. — 173 с.
4. Дроздов, И. А. Договоры на передачу в пользование природных ресурсов [Текст] : [учебн.-практ. пособ.] / И. А. Дроздов. — М. : Проспект, 2001. — 120 с.
5. Миронова, Л. А. Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования [Текст] : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Миронова Лариса Александровна. — М., 2003. — 207 с.
6. Павлов, Г. А. Правовые основы охраны окружающей среды и использования ее ресурсов: теория и законодательство переходного периода / [Текст] Г. А. Павлов. — Ростов-на-Дону : Изд-во РГПУ, 1998. — 384 с.
7. Луць, В. В. Контракты в підприємницькій діяльності [Текст] : [навч. посіб.]. — 2-е вид., перероб. і допов. / В. В. Луць. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 576 с.
8. Брагинский, М. И. Договорное право : Общие положения [Текст] / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский — М. : Статут, 1997. — 682 с.
9. Новикова, Е. В. Частное право и экологическое законодательство: влияние и соотношение [Текст] / Е. В. Новикова [отв. ред. М. М. Бринчук]. — М. : Юрист, 1999. — 64 с.
10. Бринчук, М. М. Экологическое право [Текст] : [учебн.] 2-е изд., перераб. и доп. / М. М. Бринчук. — М. : Юрист, 2004. — 670 с.
11. Хаустов, Д. В. Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования [Текст] : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Д. В. Хаустов. — М., 2003. — 25 с.
12. Собчак, А. А. Смешанные и комплексные договора в гражданском праве [Текст] / А. А. Собчак / Советское государство и право. — 1989. — № 11. — С. 61–66.
13. Договірне право України. Загальна частина [Текст] : [навч. посіб.] / Т. В. Боднар, О. В. Дзера, Н. С. Кузнецова та ін. ; за ред. О. В. Дзери. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 896 с.

Рекомендовано до друку кафедрою трудового, екологічного та аграрного права
Юридичного інституту Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника (протокол № 3 від 3 грудня 2009 року)

Надійшла до редакції 18.12.2009

