

УДК 35.078.11+347.44:349.6

Н. Р. Кобецька

ДОЗВОЛИ Й ДОГОВОРИ В МЕХАНІЗМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Більшість природних ресурсів перебуває в режимі права власності українського народу, повноваження якого реалізують органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Саме тому відносини використання природних ресурсів виникають, як правило, на підставі дозвільного документу державного органу. Дозвільні процедури посідають пріоритетне місце в системі адміністративних механізмів регулювання охорони й використання природних ресурсів. Із розвитком ринкових відносин та сутнісними змінами підходів до регулювання використання природних ресурсів був запроваджений та набуває все більшого поширення договірний порядок здійснення природокористування.

Інститут природокористування, який традиційно визнається основоположним у системі норм, які регулюють відносини охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів, неодноразово виступав і виступає предметом наукових досліджень. У системі таких сучасних досліджень значна кількість пов'язана з аналізом правового регулювання охорони й використання окремих природних об'єктів (П.В. Тихий, В.О. Джуган, С.М. Шершун, О.П. Шем'яков та інші). Єдине сучасне дослідження спеціального природокористування на рівні докторської дисертації проведене В.М. Кюмарницьким. Комплексний аналіз загальної системи договорів на використання природних ресурсів, яка лише почала формуватися в Україні, представлений у дисертаційному дослідженні А.К. Соколової ще в 1993 р. На сьогодні договорам в екологічному праві присвячена серія наукових публікацій М.В. Краснової, однак вона розглядає їх систему в більш ширшому значенні. Щодо дозвільних процедур, то їх аналіз, як правило, проводиться з точки зору адміністративно-правової теорії. У науці екологічного, природоресурсного права дослідженням, яке має на меті комплексний аналіз дозвільно-обмежувальних процедур, об'єднаних поняттям «екологічне ліцензування», стала кандидатська дисертація І.Л. Радика, захищена в 2001 р. Аналіз інститутів дозвільного та договірної регулювання природокористування тією чи іншою мірою розглядаються й під час аналізу окремих видів природокористування, однак системного, узагальнюючого характеру не носить.

У науковій статті ставиться за мету провести комплексне узагальнення теоретичних та нормативних положень щодо дозволу і договору як підстав виникнення та форм правового регулювання відносин природокористування, їх суті, особливостей, значення, співвідношення між собою в процесі регулювання відповідних відносин.

І.І. Каракаш під час характеристики підстав виникнення права природокористування виділяє адміністративно-правові та цивільно-правові підстави. Адміністративно-правові підстави виникнення права природокористування полягають у прийнятті рішень про надання природних ресурсів у користування,

які у свою чергу можуть мати форму рішень, постанов, розпоряджень, дозволів, ліцензій, посвідчень, ордерів, квитків тощо. При цьому, як зазначає науковець, адміністративно-правові підстави мають відповідати всім вимогам дозвільного способу надання природних об'єктів у користування [1, с. 115]. Разом із тим, як вбачається з аналізу підстав і порядку набуття права використання природних ресурсів (або спеціального природокористування), дозволи та дозвільний порядок не можна ототожнювати з загальним адміністративно-правовим порядком прийняття рішень про надання природних ресурсів у користування. Дозвільний порядок за своєю суттю є вузьким. Виходячи зі змісту понять «дозвільна система», «документ дозвільного характеру», визначених у ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [2], дозвільний порядок надає право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності. Як зазначається в постанові Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. № 459 «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів» [3], 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. В окремих випадках для здійснення природокористування і справді вистачає лише дозволу, однак у більшості випадків здійснення використання природних ресурсів передбачає потребу оформлення й інших документів. Так, для отримання права спеціального лісокористування (права заготівлі деревини), а також для більшості видів спеціального використання надр слід попередньо отримати в користування земельну ділянку, належним чином оформивши таке надання (державний акт, договір тощо); актом про надання гірничого відводу засвідчується право на користування надрами; для здійснення права полювання необхідно попередньо отримати правовий статус мисливця (мати мисливський квиток) тощо [4, с. 135]. Слід зазначити, що й сам І.І. Каракаш у тому ж підручнику серед ознак спеціального природокористування відокремлює наявність спеціального дозволу на використання природних ресурсів та виділення у відособлене володіння й користування природного об'єкта чи його ресурсних компонентів [1, с. 107].

Основною особливістю природноресурсових дозволів є те, що вони насамперед виступають правовими формами передачі державою та іншими суб'єктами, зокрема власниками природних ресурсів, права користування визначеною частиною природного об'єкта. Як зазначається в літературі щодо дозволу на спеціальне використання дикої фауни, його значення полягає в тому, що він є згодою власника на припинення свого права, а також у деяких випадках виконує роль акта, який засвідчує право власності осіб на добуті об'єкти. Таким чином, дозвіл є не лише підставою виникнення відповідних правовідносин, а й юридичним титулом зміни власника [5, с. 11].

Власне до природноресурсових дозволів у системі документів дозвільного характеру слід віднести спеціальні дозволи на користування надрами (ст. 16 Кодексу України про надра), дозволи на спеціальне водокористування (ст. 49 Водного кодексу України), дозвільні документи в галузі спеціального використання лісових ресурсів – лісорубний квиток або лісовий квиток (ст. 69 Лісового кодексу Украї-

ни), дозвільні документи в галузі спеціального використання об'єктів тваринного світу – дозволи на добування мисливських тварин (ліцензії та відстрільні картки) (ст. 18 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»), дозволи на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) і дозволи на спеціальне використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України (ст. 27 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів»), дозволи на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 9-1 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Щодо договірної регулювання відносин природокористування, то тривалий час договори взагалі не визнавалися в якості регуляторів природноресурсових відносин. Ю.О. Вовк в одному з перших підручників з правової охорони природи зазначає: «Договір не розглядається законом в якості підстави виникнення природокористування. За своєю природою договір як угода сторін не має нічого спільного з розпорядчими актами держави. Однак договірна форма може використовуватися для уточнення прав та обов'язків природокористувачів, проте лише після винесення рішення, постанови про надання природного об'єкта в користування та в суворій відповідності до них» [6, с. 624]. Однак уже в 90-ті рр. ХХ ст. в одній із фундаментальних монографій була озвучена пропозиція значного розширення договірної регулювання відносин природокористування як такого, що добре узгоджується з демократизацією управління господарським життям [7, с. 71]. Характеризуючи сучасний стан правового регулювання відносин використання природних ресурсів у контексті виокремлення природноресурсного права, В.М. Єрмоленко зазначає, що відносини природокористування потребують переважно диспозитивних регулятивних засад, які базуються на позитивних зобов'язаннях і стимулах, а також обмеженому застосуванні дозвільних способів під час надання дозволів на спеціальне природокористування [8, с. 150].

Природноресурсові договори об'єднують групу договорів, які безпосередньо регулюють передачу в користування й умови використання природних ресурсів. Вони виступають формою регулювання відносин використання природних ресурсів, в яких поєднані приватні й публічні елементи, зумовлені необхідністю захисту публічних екологічних інтересів, а також норм різної галузевої приналежності на основі природноресурсової специфіки, визначеної нормами екологічного, зокрема природноресурсового, права. До таких договорів, представлених у законодавстві України, можна віднести 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), 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 (ст. 28 Закону України «Про нафту і газ», Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами).

У російській теоретичній еколого-правовій доктрині обґрунтування отримала концепція публічно-правового характеру договорів у сфері природокористування.

М.М. Брінчук зазначає: «Особливістю договору як інструменту регулювання природокористування є те, що він має публічно-правовий характер. Однією з його сторін є учасник публічно-правових відносин, наприклад, уповноважений державний орган. Характерною рисою такого договору є й те, що взаємні права і обов'язки визначаються не на власний розсуд сторін, а постають із положень законодавства про довкілля й суворо в межах компетенції уповноваженого органу публічної влади» [9, с. 247]. Публічна природоохоронна складова, пов'язана з особливими об'єктами договорів, якими виступають природні ресурси, накладає відбиток на приватноправові форми регулювання використання природних ресурсів, обмежує принцип свободи договору.

Види природоресурсних договорів різні, як і їх значення. Найбільш поширені договори оренди (землі, водних об'єктів) або ті, що фактично мають орендний характер (договори довгострокового користування лісами, договори про умови ведення мисливського господарства). У науковій літературі оренда визначається однією з перспективних правових форм використання природних ресурсів у сфері господарювання, що дозволяє поєднати як екологічні, так і економічні інтереси, та пропонується встановити вимоги до неї незалежно від виду ресурсу [10].

Дозволи й договори в механізмі правового регулювання відносин використання природних ресурсів, з одного боку, відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язане виникнення відносин спеціального природокористування, а з іншого, виступають формами регулювання відповідних відносин, зокрема визначають, конкретизують права й обов'язки природокористувачів, встановлюють умови й порядок здійснення природокористування. Насамперед договори на використання природних ресурсів передбачають деталізоване регулювання процесу використання природних ресурсів, спрямованого на задоволення виробничо-господарських, економічних, споживацьких інтересів природокористувачів. Вони наділені значною регулятивною здатністю, конкретизують щодо індивідуального випадку умови використання природних об'єктів, встановлюють детальний порядок експлуатації, освоєння природних компонентів довкілля. Дозволи є засобом прямого адміністративного впливу на суб'єкта відповідних відносин, які прямо зобов'язують його діяти відповідним чином. Вони встановлюють межі поведінки природокористувачів. Дозвільні документи, що видаються за підсумками попередньої оцінки можливостей суб'єкта зі здійснення конкретного виду природокористування, посвідчують здатність та надають право на його здійснення, закріплюючи цим самим спеціальну правосуб'єктність природокористувача.

Законодавство по-різному визначає роль дозволів та договорів у регулюванні відносин природокористування. Дозвіл може бути основною та єдиною підставою виникнення й регулювання відносин природокористування, наприклад, у відносинах спеціального водокористування. В інших випадках дозвіл на спеціальне природокористування може виступати лише частиною юридичного складу виникнення відносин природокористування, причому або бути визначальним у цій системі (як, наприклад, у відносинах користування надрами, де першочерговим етапом набуття права користування є отримання спеціального дозволу), або рівноцінним з іншими необхідними документами (як, наприклад, у системі документів на пра-

во полювання), або вторинним, залежним від інших необхідних підстав набуття права природокористування (лісорубний квиток, який є підставою набуття права на заготівлю деревини під час рубок, видається постійним лісокористувачам, які набули право на постійне користування лісом на підставі рішень компетентних державних органів/органів місцевого самоврядування в порядку, визначеному Лісовим кодексом України).

Аналогічна й роль договору. Природоресурсові договори можуть мати самостійне значення та безпосередньо закріплювати право природокористування. Такий характер має договір оренди водних об'єктів, який закріплює володіння й користування водним об'єктом у комплексі з земельною ділянкою під ним, необхідні орендареві для задоволення своїх господарських інтересів, відповідно до визначеної мети, за умови забезпечення загального водокористування інших осіб, дотримання екологічних зобов'язань щодо раціонального використання й охорони водного об'єкта та інших погоджених умов. Відмінне значення мають договори, що визначають процес природокористування в сукупності з іншими юридичними фактами. При цьому вони можуть мати похідне значення від адміністративних актів та укладатись після прийняття відповідних рішень про передачу в користування природних ресурсів (у відносинах тимчасового довгострокового користування лісами, у відносинах користування мисливськими угіддями) або ж бути визначальними в цій системі, наприклад, як угода про розподіл продукції. Відповідно до ч. 7 ст. 16 Кодексу України про надра спеціальний дозвіл на користування надрами на умовах розподілу продукції видається на підставі укладеної угоди про розподіл продукції та містить усі види користування надрами й інші дані та відомості, передбачені цією угодою.

Окреме місце серед природоресурсових договорів посідають допоміжні або сервісні договори, до яких належить угода про умови користування надрами, зміст якої зводиться до деталізації умов дозволу. Вона включає фактично односторонні зобов'язання надкористувача організаційного, екологічного, фінансового характеру зі здійснення визначеного дозволом виду користування надрами, є невід'ємною частиною дозволу, продовжується, зупиняється, поновлюється та анулюється одночасно з ним. Незважаючи на формальне визначення такого документа угодою, фактично ніякої узгодженості волі сторін сьогодні вона не містить

Нині в Україні існує складна система регулювання відносин спеціального природокористування, яка поєднує різні протилежні способи регулювання: адміністративні й цивільно-правові. Основними формами такого регулювання на етапі набуття права використання природних ресурсів та в процесі його здійснення виступають документи дозвільного характеру й різноманітні договірні конструкції. У подальшому важливим є забезпечення системного послідовного підходу до встановлення тих чи інших способів регулювання природокористування, ефективне поєднання прямого адміністративного впливу та гнучкості договірної регулювання, виходячи з пріоритету захисту екологічних природоохоронних інтересів, мінімізації екологічної шкоди, забезпечення раціонального та ефективного природокористування.

Література

1. Природноресурсове право України : [навч. посібник] / Е.А. Бавбекова, Л.О. Бондар, Н.С. Гавриш та ін. ; ред. І.І. Каракаш. – К. : Істина, 2005. – 376 с.
2. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6.09.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
3. Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. № 459 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%BF>.
4. Комарницький В.М. Поняття права спеціального природокористування / В.М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2009. – № 1. – С. 131–144.
5. Тихий П.В. Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право аграрне право» / П.В. Тихий ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2000. – 21 с.
6. Вовк Ю.А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Учебное пособие. Общая часть [учеб. пособие] // Выбранные работы / О.Ю. Вовк ; упор. А.П. Гетьман, М.В. Шульга ; відп. ред. М.В. Шульга. – Х. : Юрайт, 2013. – 704 с.
7. Право природопользования в СССР / [Н.И. Краснов, Г.А. Аксененко, Г.С. Башмаков и др.] ; отв. ред. И.А. Иконичкая. – М. : Наука, 1990. – 196 с.
8. Єрмоленко В. Теоретичні проблеми розмежування галузей екологічного і природоресурсного права / В. Єрмоленко // Право України. – 2010. – № 6. – С. 148–152.
9. Бринчук М.М. Экологическое право : [учебник] / М.М. Бринчук. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2005. – 670 с.
10. Бобкова А.Г. Оренда як правова форма використання природних ресурсів у сфері господарювання / А.Г. Бобкова // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 9–10 жовтня 2009 р. / за заг. ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2009. – С. 23–26.

Анотація

Кобецька Н. Р. Дозволи й договори в механізмі правового регулювання природокористування. – Стаття.

Стаття присвячено аналізу дозволу й договору як підстав виникнення форм правового регулювання відносин природокористування, їх ролі та значення, співвідношення між собою в процесі регулювання відповідних відносин.

Ключові слова: спеціальне природокористування, природні ресурси, дозвіл на спеціальне природокористування, договір, договір оренди.

Аннотация

Кобецкая Н. Р. Разрешения и договоры в механизме правового регулирования природопользования. – Статья.

Статья посвящена анализу разрешений и договоров как оснований для возникновения форм правового регулирования отношений природопользования, их роли и значения, соотношения между собой в процессе регулирования соответствующих отношений.

Ключевые слова: специальное природопользование, природные ресурсы, разрешение на специальное природопользование, договор, договор аренды.

Summary

Kobetska N. R. Permits and agreements of the mechanism of legal regulation nature management. – Article.

This article analyzes the permit and agreement as the basis of and forms of legal regulation of relations nature management, their role and importance value to each other in the process of regulation of these relationship.

Key words: special natural resources management, natural resources, special permit of nature management, agreement (contract), lease.