

УДК 349.6:347.247](477)О.М. Дроваль, здобувачка
при кафедрі екологічного права
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ДОГОВОРІВ ПРО НАДАННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ У КОРИСТУВАННЯ НА УМОВАХ ОРЕНДИ

Усі води (водні об'єкти) на території України є національним надбанням українського народу, належать до найцінніших багатств держави і становлять собою природну основу її економічного розвитку й соціального добробуту. Вони відіграють важливу роль у житті суспільства, в розвитку економіки країни, покращанні стану навколишнього природного середовища. Значення вод як природного компонента, елемента екосистеми важко переоцінити. За доступністю використання водних ресурсів Україна належить до малозабезпечених країн.

У даний час в країні існує певне правове підґрунтя, що регулює відносини в цій сфері. На жаль, не повністю забезпечено належне правове використання й охорона водних об'єктів, не врегульована їх специфіка, а деякі питання вирішені фрагментарно, що призводить до зниження ефективності державного управління в царині застосування екологічного законодавства. Усе зазначене зумовлює потребу проведення системних досліджень щодо вдосконалення правової регламентації використання розглядуваних об'єктів.

В еколого-правовій літературі України поки що не існує комплексних теоретичних розробок, монографічних робіт, які досліджували б правові проблеми водокористування на умовах оренди. Серед сучасних наукових праць, присвячених окремим питанням користування природними ресурсами взагалі і водними об'єктами, зокрема, слід відзначити роботи В.І. Андрейцева, І.А. Дмитренка, П.Ф. Кулинич, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, В.А. Сонюка, А.К. Соколової, Н.І. Титової, В.І. Федоровича, М.В. Шульги, В.В. Янчука, В.З. Янчука та ін.

Наукову цінність становлять юридичні джерела Російської Федерації з проблем природокористування. Окремі їх аспекти плідно розвинуті таким вченими, як Г.С. Башмаков, О.Г. Голиченков, Ю.Г. Жариков, О.О. Забелішенський, О.А. Самончик, Є.Ю. Чмихало, та деякими іншими правниками.

Розглядаючи питання юридичного регулювання експлуатації водних об'єктів на умовах оренди, зазначимо, що правовий режим користування останніми слід вивчати в комплексі з режимом земель водного фонду, які разом можна назвати водно-земельними відносинами, що виступають єдиним комплексним об'єктом правової регламентації. Ці відносини регулюються Водним кодексом (далі – ВК) України, Земельним кодексом (далі – ЗК) України, Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” [1; 1991. – № 41. – Ст. 546], нормативно-правовими актами Кабміну України та актами інших органів виконавчої влади, рішеннями місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування,

публічно-правовими договорами, оскільки земля й води одночасно є об'єктами природокористування й виступають предметом екологічних відносин.

Застосування договору у сфері екологічних правовідносин пов'язано з накладенням на нього особливостей правового режиму, які виходять далеко за межі приватноправового розуміння. У юридичних джерелах переважає думка, що договір є інститутом суцього цивільного права [5, с. 202]. При цьому в теорії договірних прав розглядаються, як правило, лише ті угоди, регулювання яких здійснюється нормами Цивільного й Господарського кодексів.

Із самого початку сучасних реформ у вітчизняному правознавстві проголошувалися ідеї (а) переосмислення ролі держави в правовому регулюванні, (б) розробки нового підходу до права, (в) формування й поліпшення юридичного інструментарію, що дозволить істотно збагатити механізми й засоби юридичного впливу й регламентації суспільних правовідносин. Однак ще й дотепер не існує загально визначеної концепції таких засобів. У юридичній науці залишається пануючим підхід до розуміння права, при якому останнє отожднюється із системою норм і тому зрівнюється в певному змісті з поняттям “законодавство”. За таких умов договору не залишається місця як джерелу права. У сучасній теорії й на рівні законодавчого закріплення йому приділяється роль юридичного факту, тобто угоди – дії, спрямованої на встановлення, зміну або припинення прав та обов'язків (ст. 626 ЦК України), що зовсім не відповідає правовій природі й призначенню договору. Договір – це не тільки угода про встановлення, зміну чи припинення прав та обов'язків. Він становить собою в першу чергу правовий засіб, що докладно регламентує сам зміст прав та обов'язків.

Публічно-правові договори у сфері природокористування взагалі і права водокористування, зокрема, становлять собою самостійний, особливий інструмент державного регулювання. Вони співіснують поряд з нормативно-правовим забезпеченням, ліцензуванням, нормуванням, сертифікацією, стандартизацією, контролем та ін. Не випадково в юридичній літературі підкреслюється, що інструментарій правового впливу значно ширший юридичних норм і містить також інші засоби регламентування, які хоча й спираються на нормативно-правову базу, але не зливаються з нею [7, с. 68]. До складу ненормативних регуляторів входять правотворчі дії, насамперед, договори.

Підкреслимо, що для сфери екологічного права осмислення названих договорів є життєво важливим. Адже переважна більшість угод, застосовуваних у царині відносин природокористування, є, по суті, публічно-правовими, що підтверджується явною перевагою владних прерогатив на стадіях укладання, виконання й розірвання (зміни) таких правочинів. Важливо зазначити, що на сьогоднішній день публічно-правові договори законодавчо не визначені. Припущення про їх існування можна зробити тільки на підставі аналізу загального змісту норм спеціального законодавства, які не визначають багатьох загальних питань правового статусу таких угод. Навіть у спеціальних актах найчастіше детально не окреслено порядку укладання, розірвання, зміни й відповідальності сторін за такими договорами, але існують і позитивні зрушення в цій сфері. Наприклад, Сумська обласна рада 29 вересня 2006 р. прийняла рішення “Про Тимчасовий порядок надання в оренду земельних ділянок з розташованими на них водними об'єктами й гідроспорудами (майном)”. У

розділі 3 “Договір оренди” цього документа, зокрема, вирішено питання, пов’язані з укладанням, зміною й розірванням цього договору [6].

Питання застосування договорів як інструмента державної регламентації особливо актуально постає щодо відносин використання й охорони навколишнього природного середовища й окремих природних ресурсів. Разом з тим природні ресурси є самостійним видом майна і деякі з них включені в цивільний оборот, який, однак, не є вільним. Він істотно обмежений в силу екологічних чинників і присутності публічного інтересу [3, с. 66]. Ця обставина не виключає застосування в даній царині договору, але при цьому загальні правила приватноправового режиму тут не застосовуються. Розглянуті угоди, зберігаючи основні засади й принципи договірної регулювання, наповнюються новою якістю публічного характеру. Договори такого порядку одержали в теорії назву “публічно-правові”.

На підставі теоретичного узагальнення можемо дійти висновку, що з проголошенням принципів демократії в Україні держава не повинна впливати на суспільні відносини виключно адміністративними інструментами. Потрібна досить різнорідна система методів і форм державного впливу. У зв’язку з цим договір у рамках державного регламентування суспільних відносин здобуває нової якості, не властивої сфері його традиційного застосування. Договір тут стає самостійним інструментом правового регулювання. Проте, незважаючи на потребу з боку правозастосовчої практики договорів з публічним режимом, їх правова регламентація стосовно природокористування перебуває в хаотичному стані, що зумовлено браком необхідної концептуальної бази.

Використання публічно-правового договору як інструментарію регламентування дає наступні переваги: а) він є організаційним, тобто має величезну регулятивну здатність, що створює стабільність конкретної природоресурсної галузі й надає значного поштовху стимулюванню виробничих процесів; б) шляхом такого договору держава реалізує свої регулюючі владні повноваження й можливості, які ніколи не бувають предметом приватноправових угод; в) він не створює зайвих перепон, на відміну від односторонніх владних актів приватної самостійності, а вправовує її, створюючи при цьому умови кращого виконання предмета договору, що, у свою чергу, сприяє вирішенню багатьох соціально-економічних протиріч і конфліктів.

Для недержавних контрагентів такі правочини є набагато переважніші. По-перше, до їх змісту включаються умови, які не можуть існувати в договорах ні з якими іншими, крім держави, суб’єктами. По-друге, публічно-правові договори найчастіше надають значних переваг, на відміну від приватноправових.

Також слід зазначити, що договір, як інструмент державного регулювання відносин природокористування, застосовується поряд з іншими засобами державного впливу: нормативними актами, ліцензіями, дозволами, державними програмами, сертифікатами, нормативно-технічними документами та ін.

Як уже зазначалося раніше, правовий режим користування водними об’єктами, землями водного фонду слід розглядати в комплексі. Їх у сукупності можна назвати водно-земельними відносинами, які є загальним об’єктом правового регулювання. Відповідно до статей 1 і 3 ВК України водними об’єктами вважається природний або створений штучно елемент довкілля (море, річка, озеро, водосховище, ставок, канал, водоносний горизонт). Такі об’єкти надаються в оренду в порядку й на умовах, визначених ВК України. За ст. 51 ВК України в користування на умовах оренди

водні об'єкти місцевого значення (їх частини) і ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, можуть надаватися водокористувачам лише для риборозведення, виробництва сільськогосподарської й промислової продукції, а також у лікувальних і оздоровчих цілях.

Орендодавцями водних об'єктів місцевого значення (їх частини) є Верховна Рада АРК й обласні ради. Вони окремі повноваження щодо користування цими об'єктами можуть передавати відповідним органам виконавчої влади на місцях або іншим державним органам. Орендодавцями водних об'єктів загальнодержавного значення є Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації. Розподіл повноважень щодо передачі цих водних об'єктів визначається КМ України згідно з ВК України та іншими законами.

Право водокористування на умовах оренди оформлюється договором, погодженим з державними органами охорони довкілля й водного господарства. Умови, строки і збір за оренду водних об'єктів (їх частин) визначаються в договорі оренди за погодженням сторін. Водокористувачі, яким такий об'єкт надано в оренду, можуть дозволити іншим водокористувачам здійснювати спеціальне користування останнім у порядку, встановленому ВК України.

Гідротехнічні споруди можуть перебувати у власності осіб, які не є орендарями водного об'єкта чи земельної ділянки водного фонду. У такому випадку орендар може вирішити питання спільного користування гідротехнічною спорудою з її власником або балансоутримувачем [2, с. 198].

Згідно зі ст. 59 ЗК України громадянам і юридичним особам органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування із земель водного фонду можуть передаватися на умовах оренди земельні ділянки прибережних смуг, смуг відведення, берегових смуг водних шляхів, а також озера, водосховища, інші водойми, болота й острови для сінокосіння, рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення наукових досліджень тощо.

За вимогами ЗК України (статті 122-126) використовувати земельну ділянку до встановлення меж її в натурі, одержання документа, що посвідчує право на неї, чи до державної реєстрації забороняється. Тому перш ніж приступати до використання водного об'єкта необхідно оформити право на земельну ділянку водного фонду (покрите водою землі, прибережна смуга). Порядок надання земель водного фонду в користування і припинення цього права встановлюється земельним законодавством (ст. 85 ВК України). Таким чином, при наданні в оренду чи постійне користування земель водного фонду слід керуватися ЗК України й Законом України "Про оренду землі".

Що стосується компетенції надання й вилучення земельних ділянок водного фонду, треба керуватися Законом України "Про розмежування земель державної та комунальної власності" від 5 лютого 2004 р. [1; 2004. – № 35. – Ст. 411]. Отже, повноваження щодо розпорядження земельними ділянками водного фонду в межах населених пунктів, крім земель переданих у приватну власність, виконують відповідні сільські, селищні, міські ради (на підставі свого рішення), а за межами населених пунктів – відповідні органи виконавчої влади (теж на підставі розпорядження) [4].

Річна орендна плата за земельні ділянки, які перебувають у державній або комунальній власності, надходить до відповідних бюджетів, розподіляється і використо-

вусться згідно із законодавством, не може бути меншою за розмір земельного податку, встановлений Законом України “Про плату за землю” [1; 1996. – № 45. – Ст. 238], і не може перевищувати 10% їх нормативної грошової оцінки. У разі визначення орендаря на конкурентних засадах може бути встановлено більший розмір орендної плати (ст. 21 Закону України “Про оренду землі” [1; 2004. – № 10. – Ст. 102]).

Як бачимо, щоб приступити до використання водного об’єкта, необхідно укласти договори оренди водного об’єкта, земельної ділянки водного фонду, гідропоруди.

Підсумовуючи викладене зазначимо, що, по суті, договір оренди водних ресурсів опосередковує передачу водного об’єкта в тимчасове відплатне користування. Слабкою ланкою в правовому забезпеченні публічно-правових договорів про використання водних об’єктів на умовах оренди на сучасному етапі є відсутність концепції спеціальних прерогатив державного учасника такого правочину. Тому необхідним є напрацювання концепції таких прерогатив для договорів з владним режимом про надання ресурсів у користування. У числі основних положень, що формують таку концепцію, вирізняються наступні:

- внесення змін у договір або його розірвання в односторонньому порядку без звернення до суду, якщо існує потреба в забезпеченні публічних інтересів;

- припинення договору в односторонньому порядку, якщо контрагент порушує цей правочин або існують достатні підстави вважати, що він не зможе його виконати;

- можливість у безперечному порядку накладати санкції за порушення виконання зобов’язань;

- можливість здійснення оперативного контролю.

Ось чому прийняття однакової концепції розвитку і правового регулювання водокористування стосовно оренди водних об’єктів в умовах сьогодення є необхідним напрямком правотворчої роботи.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Екологічне право України: Підручник / За ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – 382 с. 3. Кулинич П.Ф., Томич І. Ефективність правового забезпечення земельної реформи в Україні // Аграрне законодавство України: проблеми ефективності. – К.: Наук. думка, 1998. – С. 65-69. 4. Кулинич П.Ф., Томич І. Новий Земельний кодекс України та перспективи розвитку фермерських господарств // Проект підтримки приватизації землі в Україні // www.ulti.kiev.ua/uk/library/comments/article/1/. 5. Погрібний С.О. Договір у системі регуляторів цивільних відносин // Актуал. пробл. політики. – Одеса, 2004. – Вип. 22. – С. 200-209. 6. Про тимчасовий порядок надання в оренду земельних ділянок з розташованими на них водними об’єктами та гідропорудами (майном) // http://www.oblrada.sumy.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=259&Itemid=59. 7. Титова Н. До концепції нового основного земельного закону України // Право України. – 2000. – № 4. – С. 67-71.

Надійшла до редакції 17.09.2007 р.