
А. Гетьман, доктор юридических наук, профессор, академик НАПрН Украины, проректор по научной работе Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Эколого-правовые договоры: законодательная ретроспектива и современность

Договорная практика в экологическом законодательстве – относительно новое правовое явление, которое в последнее время получает широкое распространение на фоне рыночных отношений во всех сферах хозяйствования, в том числе в процессе использования (эксплуатации) природных ресурсов, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности. По мнению ученых, с точки зрения юридической природы договоров в публично-правовой сфере основными признаками договоров в экологическом праве следует признать публичный интерес, общие блага, которые предусматривают совместную деятельность участников договора для достижения социально значимой цели. Публичный экологический интерес и общие блага как основные объекты и условия общественного эколого-правового договора определены Конституцией Украины, а именно: правовой режим природных ресурсов как объектов

права собственности Украинского народа, от имени которого полномочия собственника реализуют государственные органы (ст. 13); земля является национальным богатством, находящимся под особой охраной государства (ст. 14); обязанность государства обеспечивать экологическую безопасность на территории Украины (ст. 16); право человека на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду (ст. 50); обязанность каждого беречь природу, возмещать нанесенный ей ущерб (ст. 66)¹.

Одним из первых научных исследований договорных отношений, которое было проведено в научной доктрине экологического права независимой Украины, стало диссертационное ис-

¹ Краснова М. Актуальні питання регулювання еколого-правових договірних відносин в Україні / М. Краснова // Право України. – 2011. – № 2. – С. 132; Договори в екологічному праві України : навч. посіб. – К. : Алерта, 2012. – С. 16.

следование А. Соколовой «Договоры на пользование природными ресурсами» (на русском языке)¹. По ее мнению, в условиях перехода к рыночным отношениям особое значение приобретает использование природных ресурсов на основании договоров, которые обеспечивают наибольшую самостоятельность сторон договора в принятии оптимальных средств и способствуют высокоэффективному использованию природных ресурсов. Вот почему в последнее время прослеживается тенденция в развитии экологического законодательства, направленная на применение широкого круга договорных форм в природопользовании². В юридической литературе 80-х годов прошлого века такие договоры были названы земельно-правовыми, водно-правовыми, договорами лесного права³.

Не принимая во внимание развитие арендных отношений на землю и другие природные ресурсы в 20-х годах прошлого века, первым законодательным актом на территории бывшего СССР (а соответственно и бывшей УССР) в послевоенные годы, которым была предусмотрена возможность предоставления природных ресурсов в пользование на договорных началах, стал Указ Президиума Вер-

ховного Совета СССР от 7 апреля 1989 г. «Об аренде и арендных отношениях в СССР»⁴. Этим Указом было предусмотрено, что в аренду, то есть в срочное возмездное хозяйственное пользование, могли передаваться (кроме имущества государственного, кооперативного или иного хозяйственного предприятия и т. д.) земля и другие природные объекты. Аренда земли применялась в сельскохозяйственном производстве, промышленности, строительстве, на транспорте и в других отраслях народного хозяйства. Лицам, которые занимались индивидуальной трудовой деятельностью в сельском хозяйстве (крестьянским хозяйством), предоставлялись в аренду земельные участки, размеры которых устанавливались земельным законодательством союзных республик с учетом возможности их обработки личным трудом членов крестьянского хозяйства.

Указ также содержал важное положение относительно права арендатора на использование для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых (полезных ископаемых местного значения), торфа и водных объектов, находящихся на арендованном земельном участке, если иное не было предусмотрено договором аренды. Сроки аренды определялись договором. При этом аренда земли должна иметь долгосрочный характер – от 5 до 50 лет и на более длительный срок. При предоставлении земли и других природных объектов в аренду их первичным пользователем арендная плата поступала арендодателю в части, кото-

¹ Соколова А. К. Договоры на пользование природными ресурсами : дис. ... канд. юрид. наук / А. К. Соколова. – Х., 1993. – 176 с.

² Соколова А. К. Договоры на пользование природными ресурсами : дис. ... канд. юрид. наук / А. К. Соколова. – Х., 1993. – С. 3.

³ Договор в народном хозяйстве (вопросы общей теории) / М. К. Сулейменов, Б. В. Покровский, В. А. Жакенов и др. – Алма-Ата : Наука, 1987. – С. 11.

⁴ Вedom. Верхов. Совета СРСР. – 1989. – № 15. – Ст. 105.

рая покрывает его расходы по содержанию и улучшению этих объектов, а также производственной инфраструктуры, необходимой для удовлетворения потребностей арендатора. Остаток арендной платы направлялся в доход районного (городского), районного в городе совета.

Следующим этапом становления и развития договорных отношений при использовании природных ресурсов стали Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде от 23 ноября 1989 г.¹ Согласно этим Основам в аренду могли быть переданы, кроме предприятий (объединений), организаций, структурных единиц объединений и т. д., земля и другие природные ресурсы. Аренда рассматривалась как основанное на договоре срочное платное владение и пользование землей, другими природными ресурсами, предприятиями (объединениями) и другими имущественными комплексами, а также иным имуществом, необходимым арендатору для самостоятельного осуществления хозяйственной или иной деятельности. Арендаторами земли были соответствующие советы народных депутатов, арендодателями – юридические лица и граждане, совместные предприятия, международные объединения и организации с участием отечественных и иностранных юридических лиц, а также иностранные государства, международные организации, иностранные юридические лица и граждане.

¹ Ведом. Съезда народ. депутатов СССР и Верхов. Совета СССР. – 1989. – № 25. – Ст. 481.

Основным документом, который регламентировал отношения арендодателя с арендатором, был договор аренды. Он заключался на началах добровольности и полного равноправия сторон. В договоре аренды предусматривались: состав и стоимость земли и других природных ресурсов, которые передавались в аренду; размер арендной платы; сроки аренды; распределение обязанностей сторон по охране и сохранению земли и других природных ресурсов; обязанность арендодателя предоставить арендатору землю или другие природные ресурсы в состоянии, соответствующем условиям договора; обязанность арендатора пользоваться землей или другими природными ресурсами в соответствии с условиями договора, вносить арендную плату и возратить землю или другие природные ресурсы после прекращения договора арендодателю в состоянии, обусловленном договором.

Сроки аренды определялись договором. Вместе с тем Основы предусматривали, что аренда земли, других природных ресурсов должна иметь, как правило, долгосрочный характер – от пяти лет и на более длительный срок. Максимальный срок пребывания земли и других природных ресурсов в пользовании на условиях аренды не предусматривался.

В отличие от аренды предприятий (объединений), организаций, структурных единиц объединений, цехов, отдельных зданий, сооружений, транспортных средств и т. п. Основы об аренде запрещали сдавать в субаренду, предоставлять бесплатно во вре-

менное пользование землю и другие природные объекты.

Кроме того, арендное предприятие обязано было обеспечивать эффективное использование и воспроизводство природных ресурсов и пользование ими в соответствии с целями, для которых они ему предоставлены. Оно обязывалось охранять окружающую среду от загрязнения и других вредных воздействий.

Земельный кодекс Украины, введенный в действие постановлением Верховной Рады Украины от 18 декабря 1990 г., значительно расширил сферу применения договорных принципов при использовании земель. Договорные отношения получили новую окраску. В частности, согласно ЗК во временное пользование на условиях аренды земля предоставлялась гражданам Украины, предприятиям, учреждениям и организациям, общественным объединениям и религиозным организациям, совместным предприятиям, международным объединениям и организациям с участием украинских, иностранных юридических лиц и граждан, предприятиям, полностью принадлежащим иностранным инвесторам, а также иностранным государствам, международным организациям, иностранным юридическим лицам и физическим лицам без гражданства.

Арендодателями земли были сельские, поселковые, городские, районные Советы и собственники земли. Аренда делилась на краткосрочную – до трех лет и долгосрочную – до пятидесяти лет.

Была значительно расширена возможность предоставления в аренду зе-

мель сельскохозяйственного назначения. Граждане, имевшие земельные участки в собственности, вправе были предоставлять их в аренду без изменения целевого назначения на срок до трех лет, а в отдельных случаях – до пяти лет.

При наследовании земельных участков несовершеннолетними допускалось предоставление этих участков в аренду под контролем местных советов на срок до достижения наследником совершеннолетия.

Во исполнение положений Земельного кодекса о договоре аренды земли Советом Министров СССР от 10 апреля 1991 г. было утверждено постановление «О форме договора на право временного пользования землей (в том числе на условиях аренды)»¹.

Договорные основы использования земель на условиях аренды получили свое дальнейшее воплощение в Законе Украины от 20 декабря 1991 г. «О сельском (фермерском) хозяйстве»². Так, согласно ст. 5 этого Закона земельные участки для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства предоставляются гражданам по их желанию в пожизненное наследование, владение, частную собственность или в аренду. Предоставление земельного участка в аренду осуществляется из земель запаса, а также с изъятых у колхозов, других сельскохозяйственных кооперативов и предприятий земель (п. 1 ст. 7 Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»). Предельные размеры арендной платы за землю определялись Верховной Радой Украины.

¹ ЗП УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 35.

² Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 14. – Ст. 186.

По мнению ученых, исследовавших вопросы договорных отношений в сфере природопользования, договорная форма имеет существенные преимущества перед административными актами, удостоверяющими право пользования природными (в том числе земельными) ресурсами. Во-первых, в договоре четко определяются права и обязанности сторон по отношению к земельному участку, который предоставляется в пользование. Во-вторых, стороны в договоре устанавливают соответствующие санкции за его нарушение, что стимулирует их к надлежащему исполнению условий договора¹.

В 80-х годах XX в. договорная форма частично применялась также при использовании лесных ресурсов, в частности побочных лесных пользований. К побочным лесным пользованиям Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 30) и Лесной кодекс УССР (гл. 19) относили: сенокосение, выпас скота, размещение ульев и пасек, заготовку древесных соков, заготовку и сбор дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод, лекарственных растений и технического сырья. Согласно Инструкции по осуществлению побочных лесных пользований в лесах СССР, утвержденной приказом Государственного комитета СССР по лесному хозяйству от 13 декабря 1982 г.², было предусмотрено, что при предоставле-

нии участков для производственной заготовки на срок более одного сезона лесхозы заключают с лесопользователями договоры на осуществление побочных лесных пользований.

Типичным (примерным) договором о предоставлении в долгосрочное пользование предприятиям, учреждениям и организациям участков леса и земель государственного лесного фонда, не покрытых лесом, для осуществления побочных лесных пользований был предусмотрен ряд обязанностей, которые возлагались на пользователей. В частности, это следующие обязанности: осуществлять побочные лесные пользования способами, которые не приводят к возникновению эрозии почвы, исключаящими или ограничивающими негативное влияние этих пользований на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние водоемов и других природных ресурсов; применять технологию заготовки и сбора продукции, которая исключает истощение имеющихся ресурсов; осуществлять мероприятия по их восстановлению и повышению производительности угодий; соблюдать пожарную безопасность, осуществлять в местах проведения работ противопожарные мероприятия, а при возникновении лесных пожаров тушить их наиболее полно и рационально использовать предоставленные участки леса и земли государственного лесного фонда, не покрытые лесом, осуществлять лишь те побочные лесные пользования, которые разрешены пользователю, только на предоставленных участках,

¹ Соколова А. К. Указ. работа. – С. 12.

² Сборник нормативных материалов по лесному хозяйству / сост. Л. Е. Михайлов, А. Б. Бронина. – М.: Лесн. пром-сть, 1984. – С. 172–185.

в размерах и в соответствии с целью и требованиями, предусмотренными лесным билетом, и некоторые другие.

Важным нормативно-правовым документом для дальнейшего развития договорных отношений при использовании лесных ресурсов стало постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 марта 1988 г. «О совершенствовании управления лесным хозяйством и лесной промышленностью государства»¹. Этим правовым актом предусматривалась разработка проекта Положения об аренде лесов СССР. В постановлении отмечалось, что аренда основывается на платности всех лесных ресурсов с учетом их дифференциации по природно-экономическим зонам, а лесной фонд, предоставляемый в долгосрочную аренду, должен обеспечить непрерывное и неисчерпаемое пользования лесом с учетом размеров расчетной лесосеки. Правовой основой арендных лесных отношений должен стать договор аренды. Но предусмотренное постановлением Положение об аренде лесов СССР не было разработано и его принятия не произошло. Вместо этого Советом Министров Российской Федерации 17 января 1991 г. было принято постановление «О совершенствовании управления лесами»², в котором устанавливалась необходимость разработки и принятия Положения об аренде лесных ресурсов РСФСР.

Таким образом, по мнению ученых, конец 80-х годов XX в. стал пе-

риодом расширения сферы договорных отношений при использовании лесов. Кроме республиканских положений об аренде лесов должны быть разработаны и утверждены типовые или временные договоры о предоставлении лесов в аренду, в которых следовало предусмотреть основные права и обязанности сторон, порядок заключения и исполнения договоров, юридические санкции за нарушение возложенных на стороны обязательств³.

На территории бывшего СССР применение договорной формы предлагалось также при использовании водных ресурсов. В научной литературе впервые о возможности договорных отношений в водопользовании было упомянуто в монографическом исследовании С. Байсалова «Водное право Казахской ССР (некоторые проблемы теории и практики)». Несмотря на искусственное ограничение названия работы географическим названием союзной республики бывшего СССР, содержательная часть научных выводов относительно предмета, метода, системы, принципов и некоторых других вопросов охватывала водное законодательство в целом государства, а не отдельной его структурной части – Казахской ССР⁴.

Характерным для исследования источников водного права стало то, что автор проанализировал не только законы, но и указы, постановления и распоряжения, решения, правила,

³ Соколова А. К. Указ работа. – С. 14.

⁴ Байсалов С. Б. Водное право Казахской ССР (некоторые проблемы теории и практики) / С. Б. Байсалов. – Алма-Ата : Наука Каз. ССР, 1966. – 208 с.

¹ Полный хозяйственный расчет и самфинансирование : сб. док. – М., 1988. – С. 197.

² СП РСФСР. – 1991. – № 10. – Ст. 130.

положения, инструкции, приказы и некоторые *договоры нормативного характера* (курсив мой. – А. Г.). С. Байсалов предложил рассматривать договор как форму регулирования водных отношений, в качестве одного из источников водного права. По его мнению, такие договоры заключаются между союзными республиками и регулируют межреспубликанские водохозяйственные отношения. В тех случаях, когда они утверждаются советами министров соответствующих союзных республик, они приобретают смысл правительственных нормативных актов¹.

Но необходимо констатировать, что договор как форма правового регулирования водохозяйственных отношений, отношений коммунального и водохозяйственного водопользования с принятием Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик (1970 г.) и Водного кодекса УССР (1972 г.) не нашел своего практического воплощения и не получил поддержки в доктрине советского права. Исключением из этого следует считать лишь предписания Водного кодекса РСФСР (1971 г.). В ст. 24 этого Кодекса было предусмотрено право первичных водопользователей на предоставление соответствующих водных ресурсов во вторичное водопользование. В разрешениях на вторичное водопользование отмечались цель, основные условия пользования вод-

ными объектами и вторичного водопользования. Взаимные права и обязанности сторон предусматривались в договоре, который заключался между первичным и вторичным водопользователями.

Верховный Совет УССР от 28 февраля 1990 г. принимает постановление «Об экологической обстановке в республике и меры по ее коренному улучшению»². В нем отмечалась необходимость обеспечить разработку и реализацию экологически обоснованной концепции дальнейшего развития народного хозяйства в условиях экономической самостоятельности, предусматривающей структурные изменения, направленные на резкое ограничение развития добывающих, ресурсо- и водосодержащих, энергоемких отраслей и отдельных производств, переход на современные экологически чистые, безотходные и малоотходные технологии и продукцию, переход от административно-командных к экономическим методам управления природопользованием путем внедрения и повышения платы за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей природной среды, экономического стимулирования экологически чистых производств, предприятий по переработке промышленных и бытовых отходов; всестороннюю экономию свежей воды. В связи с принятием этого постановления в юридической литературе предлагалось разработать механизм предоставления водных объ-

¹ Байсалов С. Б. Водное право Казахской ССР (некоторые проблемы теории и практики) / С. Б. Байсалов. – Алма-Ата : Наука Каз. ССР, 1966. – С. 108–126.

² Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 11. – Ст. 165.

ектов в долгосрочное пользование на условиях аренды и принять Типовой договор аренды водных объектов. Эта форма в условиях хозрасчета, самофинансирования и платы за водные ресурсы в полной мере смогла обеспечить рациональное и экономичное использование водных ресурсов и материальную заинтересованность водопользователей в сохранении вод¹.

Договорная форма частично присутствовала в экологическом законодательстве бывшего СССР и союзных республик и при использовании других объектов окружающей среды – животного мира и полезных ископаемых. В частности, в Инструкции о порядке отвода и закрепления охотничьих угодий в РСФСР, утвержденной приказом Главного управления охотничьего хозяйства при Совете Министров РСФСР от 18 июля 1975 г., были предусмотрены несколько разновидностей типовых договоров на пользование охотничьими угодьями: на пользование охотничьими угодьями для ведения промыслового хозяйства; типовой генеральный договор на пользование охотничьими угодьями, на пользование охотничьими угодьями для ведения охотничьего хозяйства; типовой договор на пользование охотничьими угодьями между генеральным и подведомственным пользователями².

Согласно постановлению Совета Министров СССР от 10 марта 1975 г. «Об утверждении Типового устава

артели старателей» разработка месторождений полезных ископаемых (участков месторождений) осуществлялась артелью старателей на основании договора с горнодобывающим предприятием. Договор заключался на срок более одного года. Предоставление артели старателей месторождения полезных ископаемых или участков месторождений для разработки осуществлялось горнодобывающим предприятием на основании акта, который составлял неотъемлемую часть договора³.

Принятие Верховным Советом Украины 16 июля 1990 г. Декларации о государственном суверенитете Украины⁴ и Закона Украины от 25 июня 1991 г. «Об охране окружающей природной среды»⁵ стали правовой основой для развития договорных отношений в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в нашем государстве. Непосредственно эти законодательные акты не содержат предписаний относительно договоров в сфере природопользования, но ими предусмотрено регулирование сравнительно новых для экологического законодательства общественных отношений, механизм реализации которых не срабатывает при отсутствии заключенных договоров.

М. Краснова справедливо утверждает, что согласно требованиям экологического законодательства в Украине на договорных началах реализуются

¹ Соколова А. К. Указ. работа. – С. 16–17.

² Сборник нормативных актов по охотничьему хозяйству / сост. А. А. Улитин. – М.: Лесн. пром-сть, 1984.

³ СП СССР. – 1975. – № 9. – Ст. 47.

⁴ Відом. Верхов. Ради України. – 1990. № 31. – Ст. 429.

⁵ Там же. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

обязательства относительно проведения обязательной экологической экспертизы, экологического страхования, экологического аудита, экологической стандартизации, экологического нормирования, экологического информирования, экологической сертификации и т. д. (статьи 251, 26–30, 31–33, 49 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды»). В рамках этих требований субъекты осуществления экологически опасных видов деятельности путем заключения договоров с соответствующими организациями на выполнение экспертных, аудиторских, страховых, научно-исследовательских, изыскательных и других работ обеспечивают необходимые документы – выводы, проекты предельно допустимых выбросов и сбросов, размещения отходов в окружающей среде, договоры с целью получения разрешений на осуществление такой деятельности, то есть подтверждают свою экологическую правосубъектность¹.

В качестве примера реализации предписаний Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» как механизма договорных основ можно привести положения об экологической экспертизе, экологическую стандартизацию и т. д. Согласно ст. 26 этого Закона в Украине осуществляется государственная, общественная и другие виды экологической экспертизы. Проведение экологической экспертизы является обязательным в процессе законотворческой, инвестиционной, управленческой, хозяй-

ственной и иной деятельности, влияющей на состояние окружающей природной среды. Порядок проведения экологической экспертизы определяется Законом Украины от 9 февраля 1995 г. «Об экологической экспертизе». В частности, к основным задачам экологической экспертизы относятся: определение степени экологического риска и безопасности запланированной или осуществляемой деятельности, организация комплексной, научно обоснованной оценки объектов экологической экспертизы, установление соответствия объектов экспертизы требованиям экологического законодательства, строительных норм и правил, оценка влияния деятельности объектов экологической экспертизы на состояние окружающей природной среды и качество природных ресурсов, оценка эффективности, полноты, обоснованности и достаточности мероприятий по охране окружающей среды, подготовка объективных, всесторонне обоснованных заключений экологической экспертизы.

Основными принципами экологической экспертизы являются: обеспечение безопасной для жизни и здоровья людей окружающей природной среды; сбалансированность экологических, экономических, медико-биологических и социальных интересов и учета общественного мнения; научная обоснованность, независимость, объективность, комплексность, вариантность, превентивность, гласность, экологическая безопасность, территориально-отраслевая и экономическая целесообразность реализации объектов

¹ Краснова М. Указ. работа. – С. 135; Договори в екологічному праві України : навч. посіб. – С. 1–18.

экологической экспертизы, запланированной или осуществляемой деятельности; государственное регулирование; законность.

Согласно Закону Украины «Об экологической экспертизе» проведение государственной экологической экспертизы является обязательным для видов деятельности и объектов, представляющих повышенную экологическую опасность. Перечень видов деятельности и объектов, представляющих повышенную экологическую опасность, устанавливается Кабинетом Министров Украины по представлению специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов и специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам здравоохранения. Дополнительные государственные экологические экспертизы проводятся по инициативе заинтересованных лиц *на основании договора о предоставлении эколого-экспертных услуг* (курсив мой. – А. Г.) или по решению Кабинета Министров Украины, Совета министров АРК, местных советов или их исполнительных комитетов.

Как уже отмечалось, экологическая экспертиза подразделяется на государственную, общественную и другие виды. К другим видам экологической экспертизы относят договорные, международные и некоторые иные¹. Они могут осуществляться по

¹ Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / за заг. ред. О. М. Шуміла. – Х. : Фактор, 2006. – С. 239.

инициативе заинтересованных юридических и физических лиц *на договорной основе* (курсив мой. – А. Г.) специализированными эколого-экспертными органами и формированиями. Кроме того, одним из путей проведения государственной экологической экспертизы является привлечение *на договорных началах* (курсив мой. – А. Г.) специализированных организаций для предварительного экспертного рассмотрения и подготовки соответствующих предложений.

Договорный механизм частично характерен и для реализации положений Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» об экологической стандартизации. Согласно ст. 32 этого Закона государственные стандарты в области охраны окружающей среды являются обязательными для исполнения и определяют понятия и термины, режимы использования и охраны природных ресурсов, методы контроля за состоянием окружающей природной среды, требования по предотвращению загрязнения окружающей среды, другие вопросы, связанные с охраной окружающей природной среды и использованием природных ресурсов.

Вопросы экологической стандартизации имеют комплексный характер и регулируются рядом законодательных и нормативно-правовых актов, в том числе Законом Украины от 17 мая 2001 г. «О стандартизации»². Стандарт представляет собой доку-

² Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.

мент, разработанный на основе консенсуса и утвержденный уполномоченным органом, который устанавливает предназначенные для общего и многократного использования правила, инструкции или характеристики, касающиеся деятельности или ее результатов, включая продукцию, процессы или услуги, соблюдение которых является необязательным. Стандарт может содержать требования к терминологии, обозначениям, упаковке, маркировке и этикетированию, которые применяются к определенной продукции, процессу или услуге. В то же время Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» в ст. 32 устанавливает, что государственные стандарты в области охраны окружающей среды являются обязательными для выполнения, что свидетельствует об их особой значимости для обеспечения рационального природопользования, охраны окружающей среды и экологической безопасности.

В зависимости от уровня органа, который принимает или одобряет нормативные документы по стандартизации, они делятся на национальные стандарты, правила установившейся практики и классификаторы, принятые или одобренные центральным органом исполнительной власти по вопросам стандартизации, а также изданные им каталоги и реестры общегосударственного применения, стандарты, технические условия и правила установившейся практики, принятые или одобренные другими органами

и организациями, занимающимися вопросами стандартизации, а также выданные ими каталоги (ст. 11 Закона Украины «О стандартизации»).

Госстандарт Украины приказом № 495 от 18 августа 1997 г. утвердил и ввел в действие государственные стандарты Украины ДСТУ ISO 14001–97 «Система управления окружающей средой. Состав и описание элементов и установок по их применению» и ДСТУ ISO 14004–97 «Система управления окружающей средой. Общие постановления относительно принципов управления, систем и средств обеспечения»¹. Особенность этих стандартов состоит в том, что при описании систем экологического управления в них остается значительное место для инициативной деятельности предприятий, в том числе и такой, которая осуществляется на основании договорных отношений. В частности, во введении к ДСТУ ISO 14001–97 «Система управления окружающей средой. Состав и описание элементов и установок по их применению» предусмотрено, что указанный стандарт не устанавливает конкретных требований к экологическим характеристикам, кроме обязанности соблюдать действующее законодательство и нормативные акты, а также обязанности по постоянному совершенствованию. Различные организации, осуществляющие подобную деятельность, но имеющие разные экологические ха-

¹ ДСТУ ISO 14001–97, 14004–97 «Система управління навколишнім середовищем»: наказ Держстандарту України № 495 від 18.08.1997 р. – К.: Держстандарт України, 1997.

рактические, могут соответствовать его требованиям. Таким образом, при осуществлении на практике экологического управления достигаются как обязательные, определенные в законодательстве цели (такими часто выступают экологические нормативы, стандарты, лимиты и т. д.), так и добровольные, то есть те, которые определяет для себя каждый субъект хозяйственной деятельности¹, которые реализуются на договорных началах.

После Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» в Украине принимается ряд законодательных актов поресурсового характера, в которых была продолжена традиция договорных основ регулирования отношений по использованию отдельных природных ресурсов: Кодекс Украины о недрах (1994 г.), Водный кодекс Украины (1995 г.), Лесной кодекс Украины (1994 г. в редакции 2006 г.), законы Украины «Об аренде земли» (1998 г.), «Об охотничьем хозяйстве и охоте» (2000 г.), «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» (2002 г.), «О рыбе, водных живых организмах и пищевой продукции из них» (2003 г.) и некоторые другие.

Но наиболее полно договорные отношения отражены в земельном законодательстве Украины. Их правовые основы, которые берут свое начало от Указа Президиума Верховного Совета СССР от 7 апреля 1989 г. «Об аренде и арендных отношениях

в СССР»², воплощены в Земельном кодексе Украины от 18 декабря 1990 г. в редакции от 13 марта 1992 г. Несмотря на то что в нем предусмотрен лишь один вид договора – аренда земли, это стало революционным шагом на пути дальнейшего становления и развития договорных отношений не только в земельном, но и в водном, лесном, фаунистическом и других подотраслях экологического законодательства Украины.

Согласно ЗК от 18 декабря 1990 г. (в редакции от 13 марта 1992 г.), земля предоставлялась во временное пользование на условиях аренды (ст. 8). Арендаторами земли могли быть: граждане Украины, предприятия, учреждения и организации, общественные объединения и религиозные организации, совместные предприятия, международные объединения и организации с участием украинских, иностранных юридических лиц и граждан, предприятия, полностью принадлежащие иностранным инвесторам, а также иностранные государства, международные организации, иностранные юридические лица и физические лица без гражданства. Арендодателями земли были сельские, поселковые, городские, районные советы, а также собственники земли.

Земля предоставлялась в аренду в краткосрочное пользование до трех лет (для выпаса скота, сенокошения, огородничества, государственных и общественных нужд) и долгосрочное – до пятидесяти лет. Условия, спо-

¹ Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / за заг. ред. О. М. Шуміла. – С. 259.

² Відом. Верхов. Ради СРСР. – 1989. – № 15. – Ст. 105.

ки, а также плата за аренду земли определялись по соглашению сторон и оговаривались в договоре.

Арендаторы земельных участков сельскохозяйственного назначения имели преимущественное право на получение арендованных земельных участков в собственность, кроме случаев, когда их арендаторами были совместные предприятия, международные объединения и организации с участием украинских, иностранных юридических и физических лиц, предприятия, полностью принадлежащие иностранным инвесторам, а также иностранные государства, международные организации, иностранные юридические лица и физические лица без гражданства.

В ЗК Украины было предусмотрено, что временно неиспользуемые сельскохозяйственные угодья, находящиеся в коллективной собственности коллективных сельскохозяйственных предприятий, сельскохозяйственных кооперативов и сельскохозяйственных акционерных обществ, могут предоставляться в аренду исключительно для сельскохозяйственного использования на срок не более пяти лет.

Граждане – собственники земельных участков имели право предоставлять их в аренду без изменения целевого назначения на срок до трех лет, а в случае временной нетрудоспособности, призыва на действительную военную службу в Вооруженные Силы Украины, поступления в вуз – до пяти лет. При наследовании земельных участков несовершеннолетними допускалось предоставление

этих участков в аренду под контролем местных советов на срок до достижения наследником совершеннолетия.

Во исполнение указанных положений ЗК Украины, постановлением Кабинета Министров Украины от 17 марта 1993 г. был утвержден Договор на право временного пользования землей (в том числе на условиях аренды), а 12 июля 1995 г. Президентом Украины издан Указ «О приватизации и аренде земельных участков несельскохозяйственного назначения для осуществления предпринимательской деятельности». Согласно этому Указу земельные участки несельскохозяйственного назначения могут быть переданы в аренду, в том числе долгосрочную (до 50 лет с преимущественным правом арендатора на продление срока действия договора на следующие 50 лет). Право на аренду могло быть приобретено на конкурентных началах путем проведения земельных аукционов или конкурсов. Порядок приобретения права на аренду земельного участка на конкретных принципах определялся органами местного самоуправления.

Однако следует отметить, что этот Указ выходил за пределы правового регулирования, предусмотренные в ст. 8 ЗК Украины, и расширял сферу договорных основ в земельно-правовых отношениях. В частности, право на аренду земельного участка несельскохозяйственного назначения могло быть *продано, подарено, унаследовано, обменено, заложено или иным законным способом отчуждено или передано* (курсив мой. – А. Г.) в соответст-

вии с договором аренды земельного участка.

Закон Украины «Об аренде земли» принимается только в октябре 1998 г.¹, т. е. через шесть лет после введения в действие новой редакции ЗК Украины от 13 марта 1992 г. Этим Законом аренда земли определялась как основанное на договоре срочное, платное владение и пользование земельным участком, необходимым арендатору для осуществления предпринимательской и иной деятельности. Объектами аренды являются земельные участки, находящиеся в собственности граждан и юридических лиц Украины, территориальных громад сел, поселков, городов (коммунальной собственности), государства. Законом было также предусмотрено, что объектами аренды могут быть земельные участки с насаждениями, зданиями, сооружениями, водоемами, расположенными на них, если это предусмотрено договором аренды. В правовой оборот вводился институт субаренды земли. Арендованный для несельскохозяйственного использования земельный участок или его часть могли с согласия арендодателя передаваться во владение и пользование другому лицу (субаренда) в случае перехода к нему права владения и пользования на здание или сооружение, расположенное на арендованном земельном участке, а также в иных случаях и пределах, предусмотренных Законом. Земли сельскохозяйственного назначения могли быть переданы арендатором

определенным Законом Украины «Об аренде» лицам лишь в случае и на срок: временной нетрудоспособности (болезни); инвалидности; призыва на срочную военную службу в Вооруженные Силы Украины, других военных формированиях, созданных в соответствии с законодательством Украины; обучения с отрывом от производства; избрания на выборные должности в органы местного самоуправления и органы государственной власти Украины, если согласно законам Украины лицо не может совмещать свою служебную деятельность с другой должностью, заниматься предпринимательской деятельностью, получать от этого прибыль. Срок субаренды не может превышать срок действия договора аренды земельного участка.

Арендодателями земельных участков согласно этому Закону являются граждане и юридические лица Украины, в собственности которых находятся земельные участки; органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы относительно земель коммунальной собственности; районные, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации, Совет министров АРК и Кабинет Министров Украины в пределах их полномочий относительно земель государственной собственности.

Арендаторами земельных участков являются юридические или физические лица, которым на основании договора аренды принадлежит право владения и пользования земельным

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 46–47. – Ст. 280.

участком, а также ими могут быть: районные, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации, Совет министров АРК и Кабинет Министров Украины, органы местного самоуправления; граждане Украины, юридические лица, религиозные, общественные организации, международные объединения и организации, а также иностранные государства, иностранные юридические и физические лица, лица без гражданства.

Арендаторами земельных участков сельскохозяйственного назначения для ведения товарного сельскохозяйственного производства могут быть юридические лица, учредительными документами которых предусмотрено осуществление этого вида деятельности, а также физические лица, имеющие необходимую квалификацию или опыт работы в сельском хозяйстве.

Земельный кодекс Украины, принятый 25 октября 2001 г. (действует с последующими изменениями и дополнениями), существенно расширил сферу договорных отношений в земельном законодательстве по сравнению с Земельным кодексом Украины, который действовал в редакции от 13 марта 1992 г. Кроме уже известного земельного законодательству права аренды земельного участка как основанного на договоре срочного платного владения и пользования земельным участком, необходимым арендатору для осуществления предпринимательской и иной деятельности, действующим ЗК Украины предусмо-

рено несколько новых земельно-правовых институтов, реализация которых осуществляется исключительно / или на договорных началах. В частности, в ЗК Украины предусмотрено право земельного сервитута как право собственника или землепользователя земельного участка на ограниченное платное или бесплатное пользование чужим земельным участком (участками). Согласно ч. 2 ст. 100 ЗК Украины земельный сервитут может быть установлен договором между лицом, требующим его установления, и собственником (владельцем) земельного участка. Кроме того, право пользования чужим земельным участком для сельскохозяйственных нужд (эмфитевзис) и право пользования чужим земельным участком для застройки (суперфиций) возникают на основании договора между собственником земельного участка и лицом, изъявившим желание пользоваться этим земельным участком для таких нужд (ст. 102¹ ЗК Украины). Договоры о предоставлении права пользования земельным участком для сельскохозяйственных нужд или для застройки заключаются в соответствии с ГК Украины с учетом требований ЗК Украины.

ЗК Украины также предусмотрена возможность купли-продажи, мены, дарения, наследования, залога и совершения иных гражданско-правовых сделок с земельными участками. По договору купли-продажи одна сторона (продавец) передает или обязуется передать другой стороне (покупателю) право собственности на земель-

ный участок в обмен на денежную компенсацию. Особенности купли-продажи земельных участков государственной или коммунальной собственности определяются главами 20–22 ЗК Украины, а особенности выкупа земельных участков частной собственности для общественных потребностей и по мотивам общественной необходимости – Законом Украины от 17 ноября 2009 г. «Об отчуждении земельных участков, других объектов недвижимого имущества, размещенных на них, находящихся в частной собственности, для общественных нужд или по мотивам общественной необходимости». Земельные участки государственной или коммунальной собственности или права на них (аренда, суперфиций, эмпфитевзис), в том числе с расположенными на них объектами недвижимого имущества государственной или коммунальной собственности, подлежат продаже отдельными лотами на конкурентных началах (земельных торгах), кроме случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 134 ЗК Украины.

По договору мены земельного участка каждая из сторон обязуется передать в собственность другой стороне земельный участок в обмен на другой земельный участок или иное эквивалентное имущество. Договор мены, как и договор купли-продажи, направлен на передачу земельного участка в собственность. От договора купли-продажи земельного участка и других платных договоров договор мены отличается характером встречного удовлетворения – другой зе-

мельный участок или другое имущество. К отношениям мены земельных участков применяются общие положения о купле-продаже, положения о договоре поставки, договор контрактации или другие договоры, элементы которых содержатся в договоре мены, если это не противоречит сути обязательства.

Действующее земельное законодательство предусматривает возможность отчуждения земельных участков по договору ренты, согласно которому одна сторона (получатель ренты) передает другой стороне (плательщику ренты) в собственность земельный участок, а плательщик ренты взамен этого обязуется периодически выплачивать получателю ренту в виде определенной денежной суммы или в иной форме. Согласно ч. 2 ст. 734 ГК Украины к отношениям ренты земельного участка могут применяться правила о купле-продаже (если земельный участок передается в собственность плательщика ренты за плату) или дарения (если земельный участок передается безвозмездно, но с учетом следующей периодической уплаты ренты).

Договор дарения земельного участка – это сделка, в силу которой одна сторона (даритель) передает или обязуется передать в будущем второй стороне (одаренному) безвозмездно земельный участок в собственность. Он направлен на безвозвратное прекращение права собственности у дарителя и возникновение права собственности у одаряемого лица. Даритель должен быть собственником земельного участка, который дарится. Дого-

вор дарения земельного участка всегда является бесплатным, поэтому даритель не имеет права требовать от одаряемого лица встречных действий имущественного или неимущественного характера. Это свидетельствует о том, что указанный договор не предусматривает каких-либо встречных притязаний и направлен исключительно на предоставление имущественной выгоды только одной стороне (одаряемому лицу).

Право собственности на земельный участок возникает также в порядке наследования. В ГК Украины наследование определяется как переход прав и обязанностей (наследства) от физического лица, которое умерло (наследодателя), к другим лицам (наследникам). Наследование земельных участков осуществляется по завещанию или по закону. Оба вида наследования детально урегулированы ГК Украины.

Договор залога земельного участка предусмотрен в ст. 133 ЗК Украины. Согласно указанной статье в залог могут передаваться земельные участки, принадлежащие гражданам и юридическим лицам на праве собственности, а также права на них – аренда, эмпфитевзис, суперфиций, если иное не предусмотрено законом. В залог могут передаваться земельные участки, принадлежащие гражданам и юридическим лицам на праве собственности, но только те из них, которые могут быть отчуждены и на которые в соответствии с законодательством может быть обращено взыскание. Не могут быть залогодателем такие субъекты правоотношений, как государство, территориальные громады, государственные и коммунальные предприятия.

Приведенный перечень земельно-правовых сделок, предусмотренный действующим ЗК Украины, не является исчерпывающим, что позволяет совершать и другие сделки с земельными участками, например, договор пожизненного содержания¹.

Договорные начала в регулировании экологических общественных отношений были восприняты и другими законодательными актами поресурсового направления (Водным кодексом, Лесным кодексом, законами «О растительном мире», «О животном мире» и др.), но в отличие от ЗК Украины не так всесторонне и полно. Так, Водным кодексом Украины, принятым Верховной Радой Украины 6 июня 1995 г. (на сегодня действует с соответствующими изменениями и дополнениями), предусмотрено пользование водными объектами (их частями) на условиях аренды. При этом на условиях аренды водные объекты (их части) местного значения и ставки, которые находятся в бассейнах рек общегосударственного значения, могут предоставляться водопользователям лишь для рыбозахвата, производства сельскохозяйственной и промышленной продукции, а также в лечебных и оздоровительных целях (ст. 51 ВК Украины). Субаренда водных объектов или их частей запрещается. Арендодателями водных объектов (их частей) местного значения является Верховный Совет АРК и областные советы, а водных объектов общегосударственного значения – Ка-

¹ Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – К. : Права едність, 2009. – С. 308.

бинет Министров Украины и местные государственные администрации. Право водопользования на условиях аренды оформляется договором, согласованным с государственными органами экологии и природных ресурсов и водного хозяйства. Условия, сроки и сбор за аренду водных объектов (их частей) определяются в договоре аренды по соглашению сторон. Следует также подчеркнуть, что зарегистрированный в Верховной Раде Украины проект изменений в Водный кодекс Украины предусматривает передачу в аренду водных объектов как целостных комплексов (водный объект, земли, занятые прибрежными защитными полосами, земли, занятые гидротехническими защитными полосами, земли, занятые гидротехническими сооружениями, другими водохозяйственными сооружениями, используемыми на водных объектах) по единому договору аренды¹.

Лесной кодекс Украины, принятый Верховной Радой Украины 8 февраля 2006 г., предполагает наличие договорных основ как механизма реализации лесных отношений в таких случаях: долгосрочное временное пользование лесами; лесные сервитуты. Согласно ст. 18 ЛК Украины временное пользование лесами может быть долгосрочным – на срок от одного до пятидесяти лет и краткосрочным – на срок до одного года. Долгосрочное временное пользование лесами осуществляется на основании

платного срочного договора на использование лесных участков, выделяемых для нужд охотничьего хозяйства, культурно-оздоровительных, рекреационных, спортивных, туристических и образовательно-воспитательных целей, а также проведения научно-исследовательских работ. Указанное пользование лесами государственной и коммунальной собственности осуществляется без изъятия земельных участков у постоянных пользователей лесами на основании решения соответствующих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, принятого в пределах их полномочий по согласованию с постоянными пользователями лесами и органами исполнительной власти по вопросам лесного хозяйства АРК, территориальными органами центрального органа исполнительной власти по вопросам лесного хозяйства. Пользование лесами частной собственности осуществляется без изъятия земельных участков путем заключения между собственником лесов и временным лесопользователем договора, который подлежит регистрации в соответствующих, определенных в ЛК Украины органах исполнительной власти.

Лесной сервитут рассматривается как право на ограниченное платное или бесплатное пользование чужим земельным лесным участком (ст. 23 ЛК Украины). Права владельцев лесов или лесопользователей могут быть ограничены в пользу иных заинтересованных лиц на основании закона, *договоров* (курсив мой. – А. Г.), завещания или по решению суда. Лесной

¹ Проект Закону про внесення змін до Водного кодексу України // Текст законопроекту до другого читання 16.12.2009 р. Реєстраційний № 2634 від 12.06.2008 р.

сервитут осуществляется способом, наименее обременительным для владельцев лесов или пользователей земельных лесных участков, по которым он установлен.

Законодательство о растительном мире не исключает возможности применения договорных отношений при использовании объектов растительного мира. По мнению ученых, содержание договора аренды объектов растительного мира имеет чрезвычайно важное значение для достижения рациональности и эффективности эксплуатации последних. Каждый вид договоров имеет свои отличия, но важнейшей из них является его предмет. Для договора аренды предметом служат объекты растительного мира – растительность (лес, луга и т. п.) или флора (виды растений). Как правило, большинство договоров аренды объектов растительного мира заключается в отношении двух природных объектов – земельного участка и объекта растительного мира. Существование разнородных объектов в одном договоре вполне оправдано как с практической, так и теоретической точки зрения¹.

Договорные отношения характерны для фаунистического законодательства, особенно там, где идет речь об использовании объектов животного мира с помощью таких специальных видов, как охота и рыболовство. В частности, это ведение охотничьего хозяйства и пользование охотничьими угодьями (Закон Украины от 22 фев-

раля 2000 г. «Об охотничьем хозяйстве и охоте»), обеспечение качества и безопасности рыбы, других водных живых ресурсов, изготовленной из них пищевой продукции для жизни и здоровья населения (Закон Украины от 16 апреля 2003 г. «О рыбе, других водных живых ресурсах и пищевой продукции из них»), лов, добыча и использование рыбных и других водных живых ресурсов исключительной (морской) экономической зоны Украины иностранными юридическими и физическими лицами (постановлением Кабинета Министров Украины от 13 августа 1999 г. «Порядок и условия использования рыбных и других водных живых ресурсов исключительной (морской) экономической зоны Украины иностранными юридическими и физическими лицами») и некоторые другие эколого-договорные отношения в этой сфере.

Таким образом, договорные отношения в экологическом законодательстве Украины заняли достойное место и наряду с публичным (государственно-правовым) влиянием на обеспечение рационального использования природных ресурсов, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности играют важную роль в дальнейшем становлении и развитии взаимоотношений «общество – окружающая среда».

Опубликовано: Договір як універсальна правова конструкція : монографія / за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Х. : Право, 2012. – Розд. 8. – С. 325–344.

¹ Соколова А. К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку / А. К. Соколова. – Х. : Право, 2009. – С. 229–230.