

Кобецька Н. Р. Планування охорони довкілля в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аналіз

У статті представлений аналіз особливостей правового забезпечення формування і реалізації національної, секторальної та локальної екологічної політики України та Польщі. Проаналізовано українське і польське законодавство, що закріплює механізми державного та місцевого планування, зокрема, екологічного планування та програмування. Охарактеризовано стратегічне, галузеве та регіональне планування, пов'язане з охороною довкілля, забезпеченням екологічної безпеки, загалом, та окремих напрямів охорони довкілля, зокрема. Придлено увагу змінам у формально-правовому закріпленні екологічної політики Польщі в останні роки. На підставі проведеного порівняльно-правового аналізу зроблено висновки щодо вдосконалення правових форм закріплення та ефективності впровадження державних та місцевих стратегій, планів, програм охорони довкілля в Україні.

Ключові слова: екологічна політика; планування; стратегії; плани; програми; національні і місцеві програми охорони довкілля.

Kobetska N.R. Environmental Planning in Ukraine and Poland: A Comparative Legal Analysis

The article is aimed at analyzing the characteristic features of the legal support of the development and implementation of national, sectoral and local environmental policies in Ukraine and Poland. Ukrainian and Polish legislation on the mechanisms of state and local planning, more specifically, environmental planning and environmental programming, is analyzed. Strategic, sectoral and regional planning related to environmental protection, environmental safety in general and certain areas of environmental protection in particular, are described. Attention is paid to changes in Polish legislation on environmental policy in recent years. Based on the comparative legal analysis, conclusions were made on improving environmental legislation and effectively implementing state and local strategies, plans, programs for environmental protection in Ukraine.

Keywords: environmental policy; planning; strategies; plans; programs; national and local environmental programs.

Мороз Г. В.

**ДОГОВОРИ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ
РЕСУРСІВ ЯК ФОРМА УЗГОДЖЕННЯ
ПУБЛІЧНИХ ТА ПРИВАТНИХ ІНТЕРЕСІВ**

УДК 349.6:347.44:330.15

Загальні правові засади використання природних ресурсів суб'єктами господарювання на праві власності та на праві користування визначені у главі 15 ГК України «Використання природ-

них ресурсів у сфері господарювання». Кодексом встановлено, що порядок надання у користування природних ресурсів громадянам і юридичним особам для здійснення господарської діяльності встановлюється земельним, водним, лісовим та іншим спеціальним законодавством [1]. Цивільне законодавство містить норму про застосування положень ЦК України до врегулювання відносин, які виникають у сферах використання природних ресурсів та охорони довкілля. Водночас, спеціальним законодавством, зокрема п. 2 ст. 3 Земельного кодексу передбачено правило, за яким відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються цим Кодексом, нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать цьому Кодексу [2]. Аналогічне по суті положення міститься й у ст. 3 Лісового кодексу України, ст. 51 Водного кодексу України, ст. 2 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» та ін.) [3, с. 169]. Відповідно, слід погодитись з твердженням про пріоритет спеціального природоохоронного та природоресурсного законодавства у врегулюванні відносин використання природних ресурсів, господарського у тому числі.

Тривалий час в нашій країні втрата керованості процесом господарського використання природних ресурсів була обумовлена кризою державного регулювання національного господарства. Криза супроводжувалася високим рівнем паразитування на їх використанні одних та обмеженні прав інших суб'єктів економічних відносин. Крім того, як відзначається в літературі, нерідко природний ресурс залучається у використання не тільки з наміром функціонального використання (цільового, раціонального, ефективного – авт.). Відповідно можна зробити висновок, що вимоги раціоналізації використання та економії природних ресурсів в сфері господарювання (включаючи підприємницьку діяльність) доцільно впроваджувати через комплекс обов'язків усіх учасників господарських відносин та правових засобів впливу для їх виконання [4, с. 66-67]. Одним з найефективніших соціальних регуляторів, що дає можливість максимально ефективно використо-

вувати наявні у суспільства ресурси, досягати бажаної мети та, що важливо, поєднати, узгодити інтереси сторін, є договір.

На сьогодні можна відзначити особливий інтерес багатьох представників еколого-правової науки до питань щодо різноманіття договірних конструкцій у відносинах охорони довкілля та використання природних ресурсів, їх суті, юридичної природи і значення. Це підтверджує важливість і значимість еколого-правових договірних відносин, яким притаманна відповідна специфіка. Розробку засадничих положень договірних форм відносин природокористування розпочато харківською науковою школою на рівні дисертаційного дослідження А.К. Соколової «Договори на використання природних ресурсів» [5]. Проблематику договірних еколого-правових відносин розвинуто у працях М.В. Красової [6; 7; 8 та ін.]. Зважаючи на тенденції останніх десятиріччя щодо запровадження ринкових механізмів в регулюванні екологічних відносин, переваги договірного регулювання суспільних відносин проявляються все яскравіше, тому сучасна українська еколого-правова наука поповнилась ще одним фундаментальним дослідженням Н.Р. Кобецької «Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики» [9].

В літературі справедливо обґрунтовується необхідність розширення договірної форми використання природних ресурсів, яка забезпечує найбільш повну самостійність і ініціативу природокористувачів, їх юридичну рівність, що сприяє більш ефективному і раціональному використанню основних природних ресурсів, а також доводиться існування самостійного еколого-правового договору в системі договорів [5, с. 9]. Еколого-правовий договір узагальнено визначено як угоду двох і більше сторін з приводу використання природних ресурсів та об'єктів природи, їх відтворення і охорони довкілля, а також забезпечення екологічної безпеки громадян, в якій визначаються права і обов'язки сторін для досягнення єдиної мети при додержанні еколого-правових приписів [8, с.10]. З врахуванням властивого для еколого-правових відносин змішаного методу правового регулювання, однак з беззаперечним дотриманням екологічних пріоритетів, актуаль-

ною залишається позиція науковців з приводу того, що у межах публічно-правової природи права екологічної безпеки договірний спосіб реалізується через так званий публічно-правовий договір щодо надання всім суспільством права суб'єктам господарювання здійснювати небезпечні впливи на найвище соціальне благо – навколишнє природне середовище. Разом із тим, такий спосіб правового регулювання задовольняє приватно-правові інтереси суб'єктів господарювання, коли вони виконують свої зобов'язання щодо укладення договорів екологічного страхування, договорів на проведення екологічної експертизи (сьогодні – механізм ОВНС), екологічного аудиту тощо [7, с. 14].

Природні ресурси є джерелом задоволення матеріальних, економічних потреб й інтересів людини. Слід зважати і на можливість використання не лише відповідних природних ресурсів в матеріальному сенсі, а також їх властивостей, які сприяють повноцінній життєдіяльності людини, та, відповідно спрямовані на задоволення не лише господарських, але й духовних, інтелектуальних потреб, у тому числі оздоровчих, рекреаційних, виховних, культурно-освітніх, науково-дослідних тощо. Договори в природоресурсній сфері можуть забезпечувати й покращення властивостей і якості природних ресурсів, тому можуть спрямовуватись і на їх охорону. Такі види договорів називають меліоративними, природоохоронними, рекультиваційними, гідротехнічними та ін. [10, с. 277].

Природні ресурси повинні використовуватися комплексно, з урахуванням довгострокової перспективи, тобто природоресурсних потреб майбутніх поколінь. Одним із механізмів, що також спрямований на правовий захист екологічних інтересів сучасної людини, так і інтересів прийдешніх поколінь, але не досить відпрацьований з правової точки зору, є дозвільний порядок здійснення екологічно небезпечних видів діяльності. Йдеться про ліцензійно-дозвільні засоби забезпечення екологічної безпеки. Екологічне ліцензування як превентивний механізм за своєю суттю, на сьогодні не виконує свого функціонального призначення. Екологічне ліцензування в законодавстві навіть не розглядається як різновид ліцензування, що є певною мірою неприйнятним,

оскільки майже половина тих видів діяльності, які підлягають ліцензуванню мають екологічне спрямування [11, с. 138]. Так, науковець М.М. Сірант висловлює занепокоєння щодо відсутності зв'язку між видами екологічної діяльності, що потребують отримання ліцензії та підкреслює, що ліцензія (дозвіл) на окремі види природокористування забезпечується нормативними актами, в яких інтереси природокористування ставляться вище природоохоронних. По суті, це деінституціоналізація ліцензування господарської діяльності у сфері екології та послаблення правового фундаменту екологічної безпеки. Це призводить до збільшення ризиків скасування ліцензійно-дозвільних засобів, закріплених у природоресурсному законодавстві, інтервенції норм цивільного права в екологічне, як наслідок, до заміщення ліцензування договірними інструментами [12, с. 381-382]. З огляду на зазначене, подальші законодавчі ініціативи повинні бути спрямовані на усунення прогалин, пов'язаних з відсутністю цілісного нормативно-правового акту, який би стосувався безпосередньо питань щодо екологічного ліцензування та закріпленого у ньому переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню. Через поступове, хоча й добре помітне зближення дозвільного і договірного порядку природокористування в науковій літературі обґрунтовано концепцію оптимального поєднання дозволів та договорів як основних правових засобів забезпечення правого режиму екологічно безпечного раціонального ефективного сталого природокористування [9]. Це дозволить в повній мірі реалізувати непросте завдання - досягнення такого правового господарського порядку в Україні, який, за вимогою ч.1 ст. 5 Господарського кодексу України, формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [1]. Висловлені побоювання щодо підміни дозвільної (ліцензійної) системи договірними конструкціями на думку В.В. Семків є не особливо загрозливим, оскільки, як зазначає вчена, особливістю

договорів на природокористування є наявність (в більшості випадків) складних юридичних складів їх виникнення, де публічний акт (дозвіл, рішення, ліцензія) подекуди навіть є первинним щодо договору. Загалом виникнення права на природокористування виключно на підставі одного лише договору є рідкісним явищем на практиці, зазвичай договір в тій чи іншій мірі співіснує із спеціальним дозволом у кожному конкретному випадку при укладенні договорів на природокористування, або передує йому або ж перебуває у зворотній послідовності. Природноресурсова ліцензія (спеціальний дозвіл) яких би рис не набувала у процесі правозастосування, була і залишається інструментом адміністративного права [3, с. 172].

В соціологічному аспекті договір характеризують як засіб узгодження інтересів його учасників (приватних, приватно-публічних, публічних); як правова форма соціального спілкування (взаємодії), що спрямовується на досягнення його сторонами певних соціально значущих цілей, правомірного результату, що потребує не тільки узгодження інтересів суб'єктів взаємодії, але їх адекватності суспільним потребам та інтересам [13, с. 5]. Договори еколого-правовій сфері повинні вписуватись в загальні принципи та предметно-галузеві орієнтири та загалом відповідати суті механізму правового регулювання екологічних та природоресурсних відносин. Водночас цінність договірної форми полягає і в тому, що договори певною мірою згладжують імперативні регулятори поведінки, притаманні сучасному екологічному (природоресурсному) праву та відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання використання природних ресурсів поряд із іншими засобами – заборонами, обов'язками, обмеженнями. Договір дає можливість забезпечити узгодження дій та врахування суспільних (публічних) екологічних інтересів і приватних господарських інтересів природокористувачів. Конкретизація відносин у відповідних договірних конструкціях забезпечує формальну чіткість, визначеність і взаємність прав та обов'язків, їх гарантування і захист, є об'єктивною гарантією їх належного виконання [9, с.160].

Найбільш поширеною групою договорів в межах еколого-правових відносин є т. зв. природоресурсні договори. Більш

прийнятною вважається конструкція «договори використання природних ресурсів». Об'єктивною підставою виокремлення даної групи договорів є процеси функціональної правової спеціалізації, яка супроводжується деталізацією та конкретизацією предмета правового регулювання, а також формуванням системи спеціальних галузевих правових засобів, що використовуються в межах відповідної галузі [14, с. 122-123]. Однією з характерних особливостей природоресурсних договорів є їх специфічна мета, ціль - забезпечення на основі економічних стимулів публічного інтересу, який полягає в організації раціонального використання та охорони природного об'єкта. Водночас, мова йде і про реалізацію приватних інтересів, виражених в задоволенні економічних потреб сторін договору в процесі природокористування, це дозволяє віднести даний договір до виду публічно-правових договорів [15, с. 12-13].

Зважаючи на специфіку об'єктного складу екологічних (природоресурсних) відносин, їх використання, у тому числі на договірних засадах повинно «вписуватись» в загальні вимоги, зокрема екологічне право має враховувати економічні, екологічні та духовні властивості природи, в межах якого повинні бути глибоко відображені правові, філософські, політичні, соціальні, естетичні, ціннісні та інші ідеологічні судження та критерії оцінки відношення суспільства до природи [16, с. 8]. Всі ці глибинні вимоги та ціннісні установки повинні бути спроектовані на всі види правовідносин в рамках екологічного права, договірні у тому числі.

Не вдаючись в дискусію щодо змісту організаційно-правового механізму виникнення природоресурсних договірних відносин, зазначимо, що в літературі висловлено думку про віднесення усіх договорів на природокористування до категорії адміністративних договорів та встановлено, що в рамках такого договору здійснюється управління в сфері охорони навколишнього природного середовища, яке полягає в сукупності дій, спрямованих на: виконання правових екологічних вимог; планування та облік шкідливих впливів на природу; проведення природоохоронних заходів; впровадження маловідходних і чистих технологій; реалізацію інших завдань з урахуванням специфіки конкретного

суб'єкта [17, с. 200]. В такому розумінні адміністративні договори у сфері використання природних ресурсів спрямовані виключно на задоволення публічного інтересу. Однак, як відзначає Ю. О. Легеза, серед особливостей адміністративного договору є те, що він є унікальною формою публічного управління, яка здатна вирішити конкретні завдання, що стоять перед суб'єктом управління, набуваючи таким чином ознак індивідуального акта управління, однак при цьому допускає застосування можливості досягнення домовленості, зберігаючи принцип диспозитивності, притаманний договору [18, с. 22]. Стосовно критеріїв відмежування адміністративного договору від цивільно-правових договорів з використання природних ресурсів, то в цивілістичній літературі вказують на єдність і диференціацію цивільно-правового впливу у сфері природокористування. Єдність виражається в об'єкті правового впливу на суспільні відносини, що становлять сферу природокористування (природні об'єкти), цивільно-правових засобах впливу (сервітути, договірні конструкції, відповідальність), суб'єктах природокористування (громадяни, юридичні особи та публічно-правові утворення). Диференціація полягає в цілях, стимулах і обмеженнях застосування цивільно-правових засобів. Цілі застосування цивільно-правових засобів в сфері природокористування залежать від суб'єкта (громадяни експлуатують природні об'єкти з метою задоволення особистих потреб, юридичні особи - відповідно до статутних цілей, а публічно-правові утворення - з метою реалізації публічних інтересів). Стимули застосовуються за результатами вчинення юридично значущих дій самого власника природного об'єкта. Обмеження в застосуванні цивільно-правових засобів встановлюються публічно-правовими засобами і залежать від правового режиму природного об'єкта [19, с. 8-9].

Вищезазначене додатково аргументує, що договірні конструкції у сфері використання природних ресурсів дійсно виступають унікальною та перспективною формою врегулювання відносин природокористування, функціональне призначення та перевага яких полягає в узгодженні (інтеграції) найрізноманітніших інтересів суб'єктів природокористування – від публічних

до індивідуально приватних господарських природоресурсних та інших інтересів природокористувачів.

Завдання узгодження публічних і приватних інтересів в сфері природокористування зумовлює необхідність розвитку правового інституту договірної регулювання даного виду відносин. Оцінивши значення та окресливши перспективи розвитку еколого-договірних відносин, слід погодитись з міркуваннями, що висловлюються фахівцями, відповідно до яких договірні відносини в екологічному законодавстві України посіли чинне місце і поряд із публічним (державно-правовим) впливом на забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки та відіграють важливу роль у подальшому становленні і розвитку взаємовідносин «суспільство - довкілля» [20, с. 344]. У даних правовідносинах, як і в усіх інших, що охоплюються не тільки еколого-правовим регулюванням, але й нормами інших галузей (господарського, цивільного, земельного), принципово важливо зберегти межу та суть природоохоронної функції, ситуативна перевага адміністративно-правових чи цивільно-правових інструментів при регулюванні використання природних ресурсів не припустима, тому є необхідність переглянути сфери, на які поширюються виключно імперативні важелі впливу та окреслити ті, які можуть базуватись й на інших правових механізмах.

1. *Господарський кодекс України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
2. *Земельний кодекс України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
3. Семків В.В. *Особливості договорів на використання природних ресурсів. Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2013. Вип. 31. С. 167-178.
4. Шаповалова О.В. *Інститут господарського використання природних ресурсів*. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2006. № 1(34). С. 66-73.
5. Соколова А.К. *Договори на використання природних ресурсів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук*. Харків, 1993. 18 с.

6. Краснова М. Правові аспекти форми та змісту договорів в екологічному праві. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2011. Вип. 86. С. 4-7.
7. Краснова М. В. Договори в екологічному праві України : навч. посіб. К. : Алерта, 2012. 216 с.;
8. Краснова М.В. Теоретико-правові питання поняття та видів договорів в екологічному праві України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2010. Вип. 84. С. 10–11.
9. Кобецька Н.Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: монографія. Івано-Франківськ: Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2016. 271 с.
10. Правова доктрина України : у 5 т., Т. 4 : Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права. Ю. С. Шемшученко, А. П. Гетьман, В. І. Андрейцев [та ін.]; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Х. : Право, 2013. 848 с.
11. Антонюк У.В. Поняття і види екологічних ліцензій в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. 2011. № 1. С. 129-140.
12. Сірант М.М. Адміністративно-правова характеристика діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів: дис. ... доктора. юрид. наук. Львів, 2021. 509 с.
13. Беляневич О.А. Проблеми обмеження договірної саморегуляції. Договір як універсальна форма правового регулювання: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 16 березня 2018 р.). Івано-Франківськ: ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника», 2018. С. 5-9.
14. Кобецька Н.Р. Особливості договорів використання природних ресурсів (у порівнянні з традиційними цивільно-правовими договорами). Договір як універсальна форма правового регулювання: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 16 березня 2018 р.). Івано-Франківськ: ДВНЗ «Прикарпатський нац. ун-т ім. Василя Стефаника», 2018. С. 119-123.
15. Абрамов В.В. Договорное регулирование водопользования в Российской Федерации: дис. ... кандидата юридических наук. Москва, 2019. 179 с.
16. Краснова М.В. Методологічні засади сучасного екологічного права. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2012. Вип. 92. С. 5-8.

17. Тищенко С. В. *Административный договор и его использование в деятельности органов власти в сфере охраны окружающей среды. Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия : Право. Н.Н. : Изд-во НГУ, 2000. Вып. 1. С. 199-204.*
18. Лебеза Ю.О. *Адміністративний договір як форма публічного управління у сфері використання природних ресурсів в Україні. Судова та слідча практика в Україні. 2019. Випуск 9. С. 18-24.*
19. Мусин Э. Ф. *Система гражданско-правовых средств в области природопользования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2013. 21 с.*
20. *Договір як універсальна правова конструкція : монографія. А. П. Гетьман, В. І. Борисова, О. П. Євсєєв та ін.; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. Х. : Право, 2012. 432 с.*

Мороз Г.В. Договори використання природних ресурсів як форма узгодження публічних та приватних інтересів

Стаття присвячена дослідженню окремих аспектів використання природних ресурсів на договірних засадах. Договір визначено як один з найефективніших соціальних регуляторів, що дає можливість максимально ефективно використовувати наявні у суспільства ресурси, досягти бажаної мети та, що важливо, поєднувати, узгоджувати інтереси сторін. Це, у свою чергу, дозволяє забезпечити таку організацію, порядок і стабільність відносин, яких неможливо досягти за допомогою найжорсткіших адміністративно-правових засобів. Водночас додатково обґрунтовано, що договори в еколого-правовій сфері повинні вписуватись в загальні принципи та предметно-галузеві орієнтири та загалом відповідати суті механізму правового регулювання екологічних та природоресурсних відносин.

Ключові слова: еколого-правовий договір, договори в природоресурсній сфері, інтереси суб'єктів природокористування, договір як форма узгодження публічних та приватних інтересів, перспективи розвитку еколого-договірних відносин.

Moroz G.V. Natural Resources Management Contract as a Form of the Coordination of Public and Private Interests

The article is aimed at studying certain aspects of the use of natural resources on a contractual basis. The contract is defined as one of the most effective social regulators, which makes it possible to make the most efficient use of the resources available to society, to achieve the desired goal and, importantly, to combine and reconcile the interests of the parties. This, in turn, allows to ensure such organization, order and stability of relations that cannot be achieved through the strictest administrative and legal means. In the meantime, it is additionally substantiated that contracts in environmental law should fit with the general principles and sectoral guidelines and generally correspond with the mechanism of the legal regulation of environmental and natural resource relations.

In the course of separating the administrative contract from civil law contracts on the use of natural resources, the approach to the unity and differentiation of civil law influence in the field of natural resources management is supported. Unity is expressed in the object of legal influence on public relations that constitute the sphere of natural resources management (natural objects), civil law means of influence (easements, contracts, obligation), subjects of natural resources management (citizens, legal entities and public law entities). Differentiation is the goals, incentives and restrictions on the use of civil law.

Prospects for the development of environmental contractual relations that along with public law influence on ensuring the rational use of natural resources, environmental protection and environmental safety, play an important role in the further formation and development of relations “society – the environment” are outlined. The article substantiates that in the context of applying the contractual principles of the use of natural resources (their properties), it is fundamentally important to preserve the boundaries and nature of the nature protection function. It is proved that the situational advantage of administrative or civil instruments in regulating the use of natural resources is not acceptable, that is why there is a necessity to review areas that fall solely under the influence of imperative levers and identify those that may be based on other legal mechanisms.

Key words: environmental law contract, contracts in the field of natural resources, interests of subjects of natural resources management, contract as a form of the coordination of public and private interests, prospects for the development of environmental law relations.