

¹¹ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : від 26 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

¹² Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.

¹³ Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : від 27 лютого 2002 р. : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631.

¹⁴ *Стороженко С.* Роль громадських організацій у вирішенні проблем охорони довкілля / С. Стороженко // Вісник прокуратури. – 2011. – № 4. – С. 97–104.

Резюме

Макаренко О. Ю. Роль громадських природоохоронних організацій у сфері охорони надр України.

У статті розглядається роль громадських природоохоронних організацій у сфері охорони надр України, визначено право власності на надра України, проаналізоване чинне законодавство, у тому числі міжнародні договори ратифіковані в Україні, наукові роботи з питань участі громадськості в сфері охорони надр України. У статті визначені ознаки громадських природоохоронних організацій, що здійснюють свою діяльність у сфері охорони надр. Визначені прогалини чинного законодавства у сфері регулювання діяльності громадських природоохоронних організацій. На підставі проведеного дослідження запропоновані шляхи вдосконалення законодавства з питань регулювання діяльності громадських природоохоронних організацій у сфері охорони надр.

Ключові слова: природоохоронні організації, охорона надр України, природні ресурси, громадські організації, природоохоронні формування, головний державний інспектор, громадський інспектор, суспільний контроль.

Резюме

Макаренко А. Ю. Роль общественных природоохранных организаций в сфере охраны недр Украины.

В статье рассматривается роль общественных природоохранных организаций в сфере охраны недр Украины, дано определение права собственности на недра Украины, проанализировано действующее законодательство, в том числе международные договора, ратифицированные в Украине, научные работы по вопросам участия общественности в сфере охраны недр Украины. В статье определены признаки общественных природоохранных организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере охраны недр. Определены пробелы действующего законодательства в сфере регулирования деятельности общественных природоохранных организаций. На основании проведенного исследования предложены пути совершенствования законодательства по вопросам регулирования деятельности общественных природоохранных организаций в сфере охраны недр.

Ключевые слова: природоохранные организации, охрана недр Украины, природные ресурсы, общественные организации, природоохранные объединения, главный государственный инспектор, общественный инспектор, общественный контроль.

Summary

Makarenko O. The role of public environmental organizations in the field of mineral resources of Ukraine.

The article examines the role of public environmental organizations in the field of mineral resources of Ukraine, the definition of property rights for subsoil Ukraine, analyzed the current legislation, including international treaty ratified by Ukraine, studies on public participation in the field of mineral resources of Ukraine. In the article the features of public environmental organizations operating in the field of mineral resources. Identified gaps existing legislation in the field of regulation of public environmental organizations. Based on this study suggest ways of improving the legislation on the regulation of public environmental organizations in the field of mineral resources.

Key words: environmental organizations, conservation of mineral resources of Ukraine, natural resources, community organizations, conservation groups, the chief state inspector, public inspector, public control.

Отримано 26.03.2013

УДК 349.42

К. О. НАСТЕЧКО

Катерина Олександрівна Настечко, кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник, Голова Ради молодих вчених Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ДОГОВІР У ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОМУ ПАРТНЕРСТВІ В ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Дослідження поняття «договір» у публічно-приватному партнерстві в земельних правовідносинах нині набуває актуальності. Слід зазначити, що відносини у сфері публічно-приватного партнерства вже давно діють у розвинутих країнах, зокрема в країнах Європейського Союзу. Разом із тим для України це поняття нове, яке потребує більш детального дослідження та формування понятійного апарату із врахуванням практики застосування укладання договорів у сфері публічно-приватного партнерства, що свідчить про актуальність обраної

теми. Дані правовідносини подібні до відносин діалогу, тому поняття «договір» є центральним поняттям при з'ясуванні змісту даних правовідносин. У статті досліджуються особливості договору в публічно-приватному партнерстві в земельних відносинах з урахуванням положень, закріплених у Законі України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 1 липня 2010 р. та на підставі дослідження думок вчених із даного питання.

Питаннями дослідження особливостей правового регулювання публічно-приватного партнерства в земельних правовідносинах займалися: Д. В. Бусуйок, П. Ф. Кулинич, В. В. Носік, А. М. Мірошніченко, В. І. Семчик, О. Поліводський, Ю. С. Шемшученко та інші.

Метою нашої статті є всебічне дослідження поняття договору в публічно-приватному партнерстві, визначення особливостей договору в публічно-приватному партнерстві в земельних правовідносинах.

Відповідно до Закону України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI «Про державно-приватне партнерство» (далі – Закон), державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою України, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними громадами) і юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами¹.

На сьогодні питання щодо регулювання державно-приватного партнерства закріплено, крім вищезазначеного Закону, також у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства» від 17 березня 2011 р. № 279, постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» від 11 квітня 2011 р. № 384, постанові Кабінету Міністрів України, якою затверджено Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства від 11 квітня 2011 р. № 384.

Питання врегулювання відносин із державно-приватного партнерства ґрунтується на твердженні, що земля є не лише природним ресурсом, а й майном, тому в земельному праві має відбутися поєднання начал як публічного, так і приватного права.

Основним суб'єктом у системі забезпечення земельних публічних інтересів є держава. Управляючи і розпоряджаючись землями, держава встановлює дозвільний характер землекористування, спеціальний правовий режим використання й охорони земель, здійснює контроль за використанням та охороною земель і накладає санкції за порушення земельного законодавства. Специфічним галузевим способом регулювання земельних відносин є публічно-правові обмеження, що формулюються шляхом комбінування приписів забороняючого, зобов'язуючого, уповноважуючого характеру і виконують регулятивну роль.

Ступінь публічного і приватного у правовому регулюванні земельних відносин знаходить своє вираження в їх взаємозв'язку і взаємному впливові один на одного. Динаміка сучасного рівня розвитку суспільства зумовлює необхідність збільшення ступеня публічності у правовому регулюванні земельних відносин².

При цьому П. Ф. Кулинич вважає, що ефективний правовий механізм забезпечення певного балансу приватних і публічних інтересів у земельних відносинах може бути запроваджений на основі правової концепції «землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави (суспільства)». Вважаємо, що визнання землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, слід визнати також принципом земельного права України, який знайшов відображення в ст. 13 Конституції України та потребує більш системного втілення в інших актах земельного законодавства.

Слід підтримати думку П. Ф. Кулинич, який пропонує викласти статті 13 і 14 Конституції України в такій редакції:

ґрунтовий покрив є виключною власністю держави і може відокремлюватися і переноситися у порядку, встановленому законом та під контролем уповноважених органів влади.

Держава забезпечує використання земельних ресурсів для виробництва сільськогосподарської продукції в обсягах, достатніх для забезпечення продовольчої та екологічної безпеки країни, та за умови забезпечення сталого розвитку сільської місцевості.

Кожний громадянин має право користуватися землею та іншими природними об'єктами відповідно до закону.

Держава стимулює набуття та використання сільськогосподарських земель громадянами України для ведення фермерського господарства та інших форм підприємницької діяльності у сільській місцевості.

Стаття 14. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами, територіальними громадами та державою виключно відповідно до закону.

Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом³.

Також слід звернути увагу на однозначність сприйняття термінології договору. На нашу думку, слід в усі договори, зокрема в договори про врегулювання державно-приватного партнерства, вносити окремий розділ «Загальні поняття» або включати визначення таких понять у розділ «Загальні положення».

У випадку, якщо у сторін виникатиме спір щодо тлумачення змісту правочину, слід застосовувати положення про те, що зміст правочину може бути витлумачений стороною (сторонами) або на вимогу однієї із сторін або обох сторін – судом.

При тлумаченні змісту договору беруться до уваги однакове для всього змісту правочину значення слів і понять, а також загальноприйняте у відповідній сфері відносин значення термінів.

У випадку якщо буквально значення слів і понять, а також загальноприйняте у відповідній сфері відносин значення термінів не дає змоги з'ясувати зміст окремих частин правочину, він встановлюється порівнянням відповідної частини правочину зі змістом інших його частин, усім його змістом, намірами сторін, якщо їх можливо достовірно визначити.

Якщо, враховуючи вищезазначене, немає можливості визначити справжню волю особи, яка вчинила правочин, до уваги беруться мета правочину, зміст попередніх переговорів, усталена практика відносин між сторонами, звичай ділового обороту, подальша поведінка сторін, текст типового договору та інші обставини, що мають істотне значення⁴.

Також існують істотні перешкоди для розвитку «складних» договорів, для яких законодавство встановлює спеціальні вимоги (щодо порядку укладення, форми, змісту тощо) і які за певних умов можуть опосередковувати земельно-орендні відносини. Йдеться, наприклад, про концесійні договори, угоди про розподіл продукції, інші договори, що їх можна розглядати як «договори, що укладаються в рамках державно-приватного партнерства», в розумінні Закону України «Про державно-приватне партнерство» тощо. Існування різних, часто надмірних вимог, з одного боку, до таких договорів (конфесійних, угоди про розподіл продукції та ін.), а з другого – до договорів оренди землі призводить до того, що об'єднати ці договори в одному складному договорі практично неможливо (насамперед неможливо сумістити процедури укладення цих видів договорів). При цьому щодо концесійних договорів законодавець позитивно вимагає укладення окремого договору оренди поряд з концесійним договором (ч. 6 ст. 3 та ін. Закону України «Про концесії»), а щодо угод про розподіл продукції – вказує на необхідність окремого «документа, що посвідчує право користування землею (ч. 3 ст. 4 Закону України «Про розподіл продукції»). І лише у випадку з іншими договорами, що укладаються в рамках державно-приватного партнерства, зберігається можливість тлумачення правил ст. 8 Закону України «Про державно-приватне партнерство» як таких, що будучи спеціальними, дозволяють використовувати земельну ділянку безпосередньо на підставі договору, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, а отже, відступити при опосередкуванні орендних відносин, які можуть мати місце, від правил Закону України «Про оренду землі». Втім, таке тлумачення ст. 8 Закону України «Про державно-приватне партнерство» поділяється далеко не всіма, крім того, через невдале підзаконне регулювання відносин із здійснення державно-приватного партнерства цей механізм поки що так і не запрацював⁵.

На нашу думку, правовідносини із укладення договорів у сфері публічно-приватного партнерства будуть мати в певних випадках певну типову форму, наприклад, у зв'язку із тим, що 18 вересня 2012 р. було ухвалено зміни до Закону України «Про банки та банківську діяльність» (далі – Закон про банки) у зв'язку із створенням ДЗБ у формі публічного акціонерного товариства зі статутним капіталом 120 млн грн. Це мінімальний розмір статутного капіталу, передбачений Законом про банки, а кошти на нього вже передбачені бюджетом на цей рік. Статутний капітал ДЗБ буде складатися із 120 млн простих іменних акцій номіналом 1 грн. ДЗБ має на меті надання виключно селянським, фермерським, сільськогосподарським підприємствам та іншим агроформуванням кредитів за ставкою НБУ плюс не більше ніж 5 %, під заставу землі⁶.

Слід зазначити, що публічно-приватне партнерство може бути дуже ефективним як для держави, так і для приватної особи і допомагає запобігти можливому негативному ефекту від виключної переваги держави на власність та здійснення послуг з однієї сторони, і повної приватизації з іншої.

Враховуючи той факт, що для встановлення публічно-приватного партнерства Законом передбачається надання земельної ділянки, а саме публічно-приватне партнерство здійснюється на основі договору, слід визначити юридичну природу угоди про надання земельної ділянки в межах встановлення публічно-приватного партнерства і шляхом дослідження його цивільно-правової та земельно-правової природи.

Конкуренція підстав виникнення цивільних обов'язків є поодиноким випадком, однак вона зустрічається. Це здійснюється у двох випадках – при конкуренції законодавства і при конкуренції окремих інститутів цивільного права. Так, земельні правовідносини врегульовані Цивільним кодексом України, а більш деталізовані в Земельному кодексі України.

Тому цивільне право є загальним по відношенню до земельного права. Звідси, стосовно отримання прав на землю, має використовуватися спеціальне земельне законодавство. Однак це не полишає тієї частини, де використовуються засоби цивільного права, його цивільно-правової природи⁷.

За своєю юридичною природою угоди із земельними ділянками мають не тільки цивільно-правовий, а й публічно-правовий характер, оскільки їх укладення та виконання опосередковане рішеннями органів державної влади і місцевого самоврядування щодо визначення правового режиму земельної ділянки як предмета угоди, а також оформленням прав на земельні ділянки. Норми цивільного законодавства співвідносяться з нормами земельного законодавства як загальні й спеціальні⁸.

Також існує компромісна точка зору, прихильником якої є М. Краснов, який вважає, що навряд чи коректно говорити про пріоритет законодавства однієї галузі над законодавством іншої галузі. Може йтися тільки про пріоритет одного закону перед іншим з урахуванням рівня його юридичної сили. Пріоритет законодавства тієї чи іншої галузі права може виражатися лише в тому, що саме воно регулює ту галузь відносин, для регулювання яких вона створена⁹.

Отже, слід зробити висновок, що питання укладення договору про встановлення публічно-приватного партнерства регулюється нормами цивільного права із врахуванням положень земельного законодавства, а саме: враховує процедуру надання земельних ділянок, користування ними і, на нашу думку, має бути удос-

коналено шляхом прийняття нормативно-правового акта, який регулюватиме процедуру повернення земельної ділянки державі після реалізації проекту.

Досліджуючи текст вищевказаного Закону, слід зазначити, що в ньому визначаються форми здійснення такого партнерства. Водночас, на нашу думку, слід також виокремити моделі здійснення публічно-приватного партнерства.

Відповідно до ст. 5 Закону в межах здійснення публічно-приватного партнерства згідно із Законом та іншими законодавчими актами України, можуть укладатися договори про: концесію, спільну діяльність, розподіл продукції тощо. При цьому вид договору, який укладається в межах публічно-приватного партнерства, визначається органом, що приймає рішення про здійснення державно-приватного партнерства.

Модель публічно-приватного партнерства визначає сферу розподілу ризиків відповідальності між державним та приватним партнером.

Зазвичай використовують наступні моделі для опису типових угод партнерства: 1. Придбання – будівництво – експлуатація (BBO – Buy – Build – Operate). 2. Будівництво – володіння– експлуатація (BBO – Build – Own – Operate). 3. Будівництво – володіння – експлуатація – передача (BOOT – Build – Own – Operate – Transfer). 4. Будівництво – експлуатація – передача (BOT – Build – Operate – Transfer). 5. Будівництво – оренда – експлуатація – передача (BLOT – Build – Lease – Operate – Transfer). 6. Проектування – будівництво – фінансування – експлуатація (DBFO – Design – Build – Finance – Operate). 7. Участь у фінансуванні (Financeonly). 8. Контракт на експлуатацію та обслуговування (O&M – Operation&Maintenance Contract). 9. Проектування – будівництво (DB – Design – Build). 10. Право на експлуатацію (Operation License)¹⁰.

Слід підкреслити, що згідно із конкретною моделлю будуть визначатися етапи виконання робіт за договором, який укладається між державним й приватним партнером, що має бути відображено у предметі договору.

На завершення слід зазначити, що держава, надаючи приватному партнеру можливість реалізувати інвестиційний проект в межах публічно-приватного партнерства, повинна зі свого боку надати компанії, яка працює над проектом, гарантію, що жоден проект не буде здійснено в період визначеного часу і на конкретній території, про що, на нашу думку, слід вносити окрему статтю в текст договору про встановлення публічно-приватного партнерства. Водночас, приватний партнер повинен дотримуватися вимог антимонопольного законодавства, міжнародних та регіональних угод, а також норми законодавства про цільове призначення земельної ділянки і положення про охорону навколишнього природного середовища під час реалізації вищевказаного проекту.

¹ Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI // *Голос України* від 30.07.2010. – № 140.

² Семчик В. І., Сидор В. Пріоритет публічно-правових інтересів у земельному законодавстві України // *Право України*. – № 7. – 2012. – С. 57–62.

³ Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: Монографія. – К.: Логос, 2011. – С. 213–215.

⁴ Настечко К. Державно-приватне партнерство в аграрних та земельних відносинах: питання укладання договору [Електронний ресурс] // *Правопорядок у державному та суспільному розвитку: національний і міжнародний вимір*. – 24 лютого 2012 р. – Режим доступу: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=190%3A2012-02-01-08-26-33&catid=38%3A-4&Itemid=55&lang=ru

⁵ Мірошніченко А., Ріпенко А. Зобов'язальні права користування земельною ділянкою // *Право України*. – № 7. – 2012. – С. 40–49.

⁶ Герасименко С. Актуальні зміни в земельному законодавстві // *Юридична газета*. – № 40 (330). – С. 6–8. – 2012.

⁷ *Громадянське право України: Курс лекцій* : в 6 т. / [под ред. Р. Б. Шишки и В. А. Кройтора]. – Х. : Еспада, 2004. – С. 144. – Т. 1. – Кн. 1. – 2004. – 176 с.

⁸ Носик В. В. Правовые вопросы рыночного оборота земельных участков / В. В. Носик // *Земельное право Украины* : учебник / [под ред. М. В. Шульги.] – К. : Юринком Интер, 2004. – С. 65–66.

⁹ Краснов Н. И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике / Н. И. Краснов // *Государство и право*. – 1994. – № 7. – С. 54.

¹⁰ *Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства*. – Нью-Йорк–Женева: Организация Объединённых Наций, 2008. – 114 с.

Резюме

Настечко К. О. Договір у публічно-приватному партнерстві в земельних правовідносинах.

У даній статті досліджуються особливості понятійного апарату визначення терміна «договір» та з'ясування його змісту в публічно-приватному партнерстві в земельних правовідносинах, порівнюються думки вчених на юридичну природу «договору» в публічно-приватному партнерстві, визначаються особливості укладання договорів такого виду в Україні. У статті визначаються тенденції і перспективи розвитку публічно-приватного партнерства в Україні з урахуванням прийнятих нормативно-правових актів та внесених змін у законодавство України. Досліджується співвідношення норм цивільного права та земельного права під час врегулювання правовідносин у сфері публічно-приватного партнерства; форми здійснення публічно-приватного партнерства. Визначається обов'язок приватного партнера дотримуватися вимог антимонопольного законодавства, міжнародних та регіональних угод, а також норм законодавства про цільове призначення земельної ділянки і положення про охорону навколишнього природного середовища під час реалізації вищевказаного проекту у сфері публічно-приватного партнерства.

Ключові слова: договір, публічно-приватне партнерство, земельні правовідносини.

Резюме

Настечко Е. А. Договор в публично-частном партнерстве в земельных правоотношениях.

В данной статье исследуются особенности понятийного аппарата определения термина «договор» и определения его содержания в публично-частном партнерстве в земельных правоотношениях, сравниваются подходы ученых на юридическую природу «договора» в публично-частном партнерстве, определяются особенности заключения договоров такого вида в Украине. В статье определяются тенденции и перспективы развития государственно-частного партнерства в Украине с учетом принятых нормативно-правовых актов и внесенных изменений в законодательство Украины. Исследуется соотношение норм гражданского права и земельного права во время урегулирования правоотношений в сфере публично-частного партнерства; формы осуществления публично-частного партнерства. Определяется обязанность частного партнера соблюдать требования антимонопольного законодательства, международных и региональных соглашений, а также норм законодательства про целевое назначение земельного участка и положения про охрану окружающей среды во время реализации вышеуказанного проекта в сфере публично-частного партнерства.

Ключевые слова: договор, публично-частное партнерство, земельные правоотношения.

Summary

Nastechko K. Agreement in the public-private partnership in land relationships.

In this article, it has been researched the peculiarities of conceptual framework of definition of term 'agreement' and definition of its content in public-private partnership in land legal relationships, is compared the approaches of scientists to legal nature of 'agreement' in public-private partnership, defined the peculiarities of conclusion of agreements of such nature in Ukraine. In the article it is set up the trends and perspectives of state-public partnership in Ukraine taking into account the adopted normative-legal acts in the legislation of Ukraine. It has been researched the correspondence of civil law norms and land law norms during the regulation in the sphere of public-private partnership; forms of execution of public-private partnership. It is stipulated the obligation of private partner to obey norms of legislation on the purpose use of land plot and norms on the protection of environment during the execution of the aforementioned project in the sphere of public-private partnership.

Key words: agreement, public-private partnership, land relationships.

Отримано 22.01.2013

УДК 340.111 / 349.42

М. М. ЧАБАНЕНКО

Микола Миколайович Чабаненко, кандидат юридичних наук, завідувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПИТАННЯ СИСТЕМИ АГРАРНОГО ПРАВА: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ

Формування цілісної теорії галузевої юридичної науки ставить перед дослідниками безліч окремих завдань, одним із яких є розвиток вчення про систему відповідної галузі права. Останнє має велике значення для впорядкування наявного теоретичного матеріалу та зміцнення галузевої теорії права. На жаль, питання системи галузі аграрного права досі не ставали предметом самостійних монографічних досліджень. У той же час, практична діяльність та наукові пошуки ставлять перед наукою аграрного права багато питань теоретичного та прикладного характеру, вирішити які можливо шляхом теоретичної розробки питань системи аграрного права.

Як уже зазначалося, наукові праці, цілком присвячені питанням системи аграрного права, поки що відсутні. Питання системи аграрного права розглядаються побіжно у низці наукових та навчальних видань. Тут слід вказати на таких вчених, як: В. П. Жушман, М. І. Козирь, В. М. Корнієнко, М. І. Палладіна, А. М. Статівка, Н. І. Титова, В. З. Янчук та ін. Натомість в деяких інших галузевих науках, а так само в загальній теорії права питанням системи галузі права приділялася значна увага, зокрема, і таких авторів, як С. С. Алексєєв, В. К. Бабаєв, М. І. Матузов, Б. Л. Назаров, В. С. Нерсєсянц, В. К. Сінюков, Д. А. Фурсов, М. М. Червяков, В. М. Шерстюк та ін.

Метою цієї статті є виявлення основних напрямків наукового опрацювання теоретичних питань системи аграрного права та початковий аналіз деяких із них.

У сучасній літературі з аграрного права подається доволі усталене визначення поняття системи аграрного права.

В. З. Янчук визначає систему (структуру) аграрного права як галузі права таким чином: «це науково обґрунтоване, логічно послідовне розміщення аграрно-правових інститутів, нормами яких регулюються аграрні суспільні відносини суб'єктів аграрного підприємництва всіх форм власності й форм господарювання, їх представницьких органів управління, а також селянських (фермерських) господарств, приватних під-