

О. В. РУДЕНЬ

Олена Вікторівна Рудень, аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОННИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЗА ЕКОЛОГІЧНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Екологічне законодавство встановлює обмеження (обтяження) для власників земельних ділянок і землекористувачів щодо земель природоохоронного призначення шляхом запровадження укладання охоронних договорів (ст. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»¹). Ці договори можна назвати підставою виникнення договірних природоохоронних відносин.

Разом із тим, у науці екологічного права питання правового регулювання охоронних зобов'язань порушувалися в роботах небагатьох вчених, зокрема, А. П. Гетьмана, М. В. Краснової, А. М. Мірошниченка, В. П. Непийводи. Незначний розвиток охоронні зобов'язання знайшли і в нормах законодавства України.

Тому варто комплексно дослідити правове регулювання договорів, а саме тих, що забезпечують охоронні зобов'язання щодо особливо цінних об'єктів та територій за екологічним законодавством з метою виявлення належного законодавчого механізму їх укладення, визначення сторін, їх прав та обов'язків, відповідальності й підстав припинення договірних відносин між сторонами.

Відповідно до частини першої ст. 111 Земельного кодексу України² обтяження прав на земельну ділянку встановлюється законом або актом уповноваженого на це органу державної влади, посадової особи, або договором шляхом встановлення заборони на користування та/або розпорядження, у тому числі з допомогою її відчуження. Саме договором може бути встановлене обтяження у використанні земель, яким у даному випадку виступає умова додержання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт.

Під умовою «додержання природоохоронних вимог» не можна розуміти дотримання лише загальних вимог екологічного законодавства, оскільки таке є загальним обов'язком усіх без винятку землевласників та землекористувачів, який випливає із закону. Натомість, мається на увазі встановлення додаткових обмежень, наприклад, таких, які містяться в охоронних договорах, що укладаються із власниками або користувачами земель природно-заповідного фонду та/або історико-культурного призначення відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» (ст. 28), Закону України «Про охорону культурної спадщини» (ст. 23)³.

Так, ст. 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» встановлює: території та об'єкти природно-заповідного фонду або їх частини, що створюються чи оголошуються без вилучення земельних ділянок, які вони займають, передаються під охорону підприємствам, установам, організаціям і громадянам органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища з оформленням охоронного зобов'язання. А окремі статті цього ж Закону визначають, що охоронні зобов'язання залежно від класифікації та цільового призначення об'єктів та територій природно-заповідного фонду України укладаються з власниками земельних ділянок і землекористувачів, на території заказників (ст. 26), пам'яток природи (ст. 28), заповідних урочищ (ст. 30).

Тривалий час крім згаданих статей Закону України «Про природно-заповідний фонд України» та Земельного кодексу України в українському законодавстві не згадувалося про охоронні зобов'язання, як не було визначено й порядку їх укладення, що викликало багато проблем на практиці.

Однак у 2013 р. ці питання частково були врегульовані Інструкцією щодо оформлення охоронних зобов'язань на території та об'єкти природно-заповідного фонду, затвердженою наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 25 лютого 2013 р. № 65 (далі – Інструкція)⁴, в якій визначено, що охоронні зобов'язання на території та об'єкти природно-заповідного фонду (далі – охоронне зобов'язання) оформляються органами, уповноваженими згідно із Законом України «Про природно-заповідний фонд України» (далі – уповноважені органи), землекористувачам (землевласникам) у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду або їх частини, що створюються чи оголошуються без вилучення земельних ділянок, які вони займають (далі – території та об'єкти природно-заповідного фонду).

Іншими словами, Інструкцією окреслено коло таких правовідносин. Зокрема, органами, уповноваженими оформляти такі зобов'язання, відповідно до законодавства є територіальні органи Мінприроди України згідно з Положенням про Міністерство екології та природних ресурсів України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452⁵. Саме цей орган є головним у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Однак відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 159 «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища»⁶ територіальні органи Міністерства охорони навколишнього природного середовища було ліквідовано як юридичні особи

публічного права, а створення територіальних органів Мінприроди України не передбачається. Згідно із Законом України від 16 жовтня 2012 р. № 5456 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні»⁷ передбачається передача повноважень від територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласним, Київській, Севастопольській міським державним адміністраціям, органам виконавчої влади Автономної Республіки Крим. Ці положення набрали чинності 18 травня 2013 року. Проте цим законом не були передбачені зміни до Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

Таким чином, залишається не вирішеним питання, які ж уповноважені органи виступають суб'єктами договірних відносин під час укладення охоронних зобов'язань після ліквідації територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища.

Іншою стороною у таких відносинах можуть виступати підприємства, установи і організації, а також громадяни, у віданні яких знаходяться такі об'єкти. Відтак видається виправданими відповідні зміни до ст. 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», частини п'ятої, у такій редакції: «Території та об'єкти природно-заповідного фонду або їх частини, що створюються чи оголошуються без вилучення земельних ділянок, що вони займають, передаються під охорону підприємствам, установам, організаціям і громадянам обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища з оформленням охоронного зобов'язання».

В охоронних зобов'язаннях мають чітко прописуватися права та обов'язки сторін. Так, в охоронному зобов'язанні за № 16/28-578 від 5 квітня 2005 р. щодо зоологічної пам'ятки природи місцевого значення «Бабичів острів», укладеному Управлінням екології та природних ресурсів в Чернігівській області з державним підприємством Чернігівське лісове господарство, зазначено, що землекористувач бере під охорону вищеназваний заповідний об'єкт і зобов'язується зберегти його та дотримуватися екологічних вимог при використанні природних ресурсів згідно зі ст. 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також провести відмежування заповідного об'єкта в натурі, оформлення його природоохоронною наочністю, нанесення на планово-картографічні матеріали згідно зі ст. 46 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»⁸.

Як видно, на практиці складаються такі відносини, які дають змогу в охоронних зобов'язаннях (договорах) передбачати права та обов'язки для сторін, що не передбачені законом. Однак не в усіх охоронних зобов'язаннях відображаються додаткові зобов'язання суб'єкта, крім тих, що вже передбачені у законодавстві. Таку практику слід визнати хибною. В охоронних обмеженнях мають бути визначені особливості правового режиму об'єкта, який береться під охорону, і, відповідно, покладатися додаткові обов'язки, крім тих, що визначені в законі, на особу, яка видає таке обмеження⁹.

Значно більшого поширення набули охоронні зобов'язання (обмеження) у США¹⁰. Коли об'єктом охорони виступають сільськогосподарські операції, обмеження мають назву сільськогосподарських. Коли ж ресурси, що підлягають захисту, пов'язані здебільшого з мальовничістю або незайманістю земель, то охоронні обмеження називаються відповідно ландшафтними чи цілиніними. Вичерпного переліку об'єктів, до яких може застосовуватися цей захід охорони, не існує. Будь-який об'єкт, що має значну природну або історичну цінність, може захищатися охоронним обмеженням. Тобто, це поширюється на ліси, болота, сільськогосподарські угіддя, місця знаходження зникаючих видів тварин і рослин, пляжі, мальовничі та історичні місця, але не обмежується ними. Обмеження поширюється до тієї міри, яка необхідна для захисту основних цінностей об'єкта охорони. Так, у випадку охорони цілиніних земель обмеження зазвичай забороняють будівництво та будь-які інші форми діяльності, що можуть спричинити зміни первісного стану цих теренів. Коли ж сутність обмежень полягає в охороні сільськогосподарських угідь, заборона накладається на поділ земель та зміну профілю використання. І навіть найсуворіші обмеження, як правило, дозволяють власникам продовжувати традиційне використання земель¹¹.

У зв'язку з цим в юридичній літературі пропонується застосовувати досвід охоронних обмежень США. Зокрема, в Законі України «Про екологічну мережу України» – врегулювати відносини щодо укладення таких охоронних зобов'язань¹².

Крім того, виникає проблема із настанням відповідальності сторін охоронного зобов'язання. На практиці й досі виникають проблеми з переукладенням охоронних зобов'язань, хоча особи, які відмовляються їх переукладати, можуть нести відповідальність, передбачену ст. 53 (порушення правил використання земель), ст. 91 (порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду) Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року¹³.

З урахуванням існуючої практики України та досвіду США щодо укладення охоронних зобов'язань правове регулювання таких відносин може знайти своє закріплення в Законі України «Про екологічну мережу»¹⁴. Адже відповідно до частини шостої ст. 16 цього Закону власники й користувачі територій і об'єктів, включених до переліків територій та об'єктів екомережі, беруть на себе зобов'язання щодо збереження природних ресурсів, їх екологічно збалансованого та раціонального використання.

Однак виникає питання: яким чином заінтересувати власника в укладенні охоронного зобов'язання.

Як свідчить зарубіжний досвід, вирішальним стимулом для прийняття власником обмеження можуть стати податкові пільги. У США договір довічного охоронного обмеження вперше було укладено ще у

80-х рр. XIX ст. з метою захисту природних угідь навколо Бостона. Проте повсюдного поширення ця практика набула лише після того, як Закон про податкову реформу (1976 р.) однозначно визнав охоронне обмеження актом доброчинності, який надає право на пільги в оподаткуванні¹⁵.

За законодавством США особа, яка приймає обмеження, отримує податкові пільги в тому разі, якщо цей акт кваліфікується як публічна доброчинна акція відповідно до Внутрішнього податкового кодексу (Internal Revenue Code), тобто якщо ця особа подарувала або ж продала обмеження за ціною, нижчою від ринкової, публічній установі. Розмір пільг установлюється, зважаючи на вартість охоронного обмеження¹⁶.

Подібні пільги в чинному українському законодавстві не передбачені. Відповідно до п. 282.1.1 ст. 282 Податкового кодексу України¹⁷ від сплати земельного податку звільняються заповідники, у тому числі історико-культурні, національні природні парки, заказники (крім мисливських), парки державної та комунальної власності, регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, дендрологічні і зоологічні парки, пам'ятки природи, заповідні урочища та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва. Ці пільги стосуються лише юридичних осіб. На нашу думку, урахувавши той факт, що земельні ділянки, які належать фізичним особам, також можуть опинитися в межах перелічених територій та об'єктів природно-заповідного фонду (що й трапляється все частіше із поступовим збільшенням його площі), у Податковому кодексі доцільно було б передбачити відповідні пільги і для цієї категорії осіб¹⁸.

Підтримуючи цю ідею, пропонуємо викласти п. 282.1.1 ст. 282 Податкового кодексу України у такій редакції: «282.1.1. Від сплати податку звільняються заповідники, у тому числі історико-культурні, національні природні парки, заказники (крім мисливських), парки державної та комунальної власності, регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, дендрологічні і зоологічні парки, пам'ятки природи, заповідні урочища та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва та власники земельних ділянок, на території яких створюються об'єкти природно-заповідного фонду».

Враховуючи викладене, з метою удосконалення правового регулювання укладення охоронних зобов'язань пропонується внести зміни до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» та Податкового кодексу України. У рамках розвитку законодавства про екологічну мережу пропонується розглянути можливість укладення охоронних зобов'язань із власниками чи користувачами територій та об'єктів екомережі.

¹ Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 34. – Ст. 502.

² Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 3. – Ст. 27.

³ *Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І.* Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. – С. 262.

⁴ Інструкція щодо оформлення охоронних зобов'язань на території та об'єкти природно-заповідного фонду, затверджена наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 25 лютого 2013 року № 65, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 13 березня 2013 р. за № 404/22936 // Офіційний вісник. – 2013. – № 22. – Ст. 750.

⁵ Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 452 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 11. – Ст. 615.

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 159 «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища» // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 53.

⁷ Закон України від 16 жовтня 2012 року № 5456 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 46. – Ст. 640.

⁸ Поточний архів Міністерства екології та природних ресурсів за 2005 рік.

⁹ Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія / [Гетьман А. П. та ін.]; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича; НДІ правознавства Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». – Х.: Право, 2012. – С. 431.

¹⁰ *Непийвода В.* Охоронні обмеження як ефективний інструмент захисту природної та історичної спадщини: досвід США [Текст] / В. Непийвода, С. Голленгорст // Право України. – 2000. – № 12. – С. 108.

¹¹ Там само. – С. 110.

¹² Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія / [Гетьман А. П. та ін.]; за ред.: А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича; НДІ правознавства Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». – Х.: Право, 2012. – 445. – С. 431.

¹³ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року станом на 15 березня 2011 року // Відомості Верховної Ради України РПР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

¹⁴ Закон України «Про екологічну мережу» від 24 червня 2004 року № 1864-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 45. – Ст. 502.

¹⁵ *Непийвода В.* Вказана праця. – С. 111.

¹⁶ Там само. – С. 109, 111.

¹⁷ Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13–14, № 15–16. – Ст. 112.

¹⁸ Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія / [Гетьман А. П. та ін.]; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича; НДІ правознавства Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». – Х.: Право, 2012. – С. 437.

Резюме

Рудень О. В. Правове регулювання охоронних зобов'язань за екологічним законодавством України.

Стаття присвячена дослідженню проблем правового регулювання охоронних зобов'язань за екологічним законодавством України, практиці їх застосування та удосконаленню законодавства в цій сфері. Зокрема, пропонується внести зміни до частини п'ятої ст. 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», де чітко передбачити суб'єктів, між якими укладаються охоронні зобов'язання. З метою стимулювання власників чи користувачів земельних ділянок, на території яких створюються об'єкти природно-заповідного фонду, в укладенні охоронних зобов'язань пропонується передбачити податкові пільги. У рамках розвитку законодавства про екологічну мережу пропонується розглянути можливість укладення охоронних зобов'язань із власниками чи користувачами територій та об'єктів екомережі.

Ключові слова: охоронне зобов'язання, договір, природно-заповідний фонд, екологічна мережа.

Резюме

Рудень Е. В. Правовое регулирование охранных обязательств в экологическом законодательстве Украины.

Статья посвящена исследованию проблем правового регулирования охранных обязательств в экологическом законодательстве Украины, практике их применения и совершенствованию законодательства в этой сфере. В частности, предлагается внести изменения в часть пятую ст. 53 Закона Украины «О природно-заповедном фонде Украины», где четко предусмотреть субъектов, между которыми заключаются охранные обязательства. С целью стимулирования владельцев или пользователей земельных участков, на территории которых создаются объекты природно-заповедного фонда, в заключении охранных обязательств предлагается предусмотреть налоговые льготы. В рамках развития законодательства об экологической сети предлагается рассмотреть возможность заключения охранных обязательств с собственниками или пользователями территорий и объектов экосети.

Ключевые слова: охранные обязательства, договор, природно-заповедный фонд, экологическая сеть.

Summary

Ruden O. Legal regulation of protection obligations under environmental legislation of Ukraine.

The article is devoted to the problems of legal regulation of security obligations under environmental legislation of Ukraine, practice their use and improvement of legislation in this area. In particular, it is proposed to amend the fifth part of Article 53 of the Law of Ukraine «On the Nature Reserve Fund of Ukraine», which clearly predict which subjects are concluded between security obligations. To encourage owners or users of land in the territory which creates objects of natural reserve fund, making security commitments proposed that tax incentives. As part of the legislation on ecological network is proposed to consider the possibility of a security obligations of owner or user areas and ecological network objects.

Key words: safety commitment, contract, natural areas, ecological network.

Отримано 14.06.2014

УДК 347.1

С. В. ХРАПАЧ

Станіслав Васильович Храпач, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІПОТЕКИ КОСМІЧНИХ ОБ'ЄКТІВ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

За рівнем розвитку космічної галузі Україна, як відомо, належить до провідних космічних країн світу, оскільки фактично може здійснювати повний спектр космічної діяльності. У сучасних умовах характерною рисою і одним із напрямів цієї діяльності є її комерціалізація, яка полягає у тому, що у ряді держав широко залучаються кошти фізичних осіб та недержавних юридичних осіб. В Україні в силу різних причин це питання поки що залишається на рівні пропозицій щодо доцільності державно-приватного партнерства у даній сфері. Світовий досвід показує, що одним із можливих шляхів залучення приватного капіталу в космічну сферу є іпотека космічних об'єктів, для запровадження якої існує необхідність вирішення низки актуальних питань організаційного, фінансово-економічного та юридичного характеру. Дана обставина обумовлює потребу відповідних наукових досліджень з цих питань.

Тому метою даної статті є аналіз існуючого стану правового (передусім цивільно-правового) регулювання іпотеки космічних об'єктів та визначення основних напрямів і шляхів його вдосконалення.

У цивілістичній науці та законодавстві іпотека розглядається як вид і спосіб забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, що залишається у володінні та користуванні іпотекодавця, згідно з яким іпотекодержатель має право в разі невиконання боржником забезпеченого іпотекою зобов'язання одержати