

ДОГОВІР ОРЕНДИ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ: ЕКОЛОГО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ Й ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ

Соколова А.К.,

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри екологічного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
a.k.sokolova@nlu.edu.ua*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1840-6290>

Черкашина М.К.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри екологічного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
m.k.cherkashyna@nlu.edu.ua*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8892-5440>

Соколова А.К., Черкашина М.К. Договір оренди водних об'єктів: еколого-правові аспекти й перспективи використання.

Акцентовано, що в Україні, незважаючи на соціальні зміни у світі та загальні процеси і важливість відтворення, охорони та збереження навколишнього природного середовища, гостро стоять проблеми раціонального та ефективного використання природних ресурсів та комплексів. Вказане не повною мірою відповідає загальноновизнаній концепції необхідності врахування інтересів майбутніх поколінь та задоволення сучасних потреб людства. Спираючись на це, доведено, що слід якнайшвидше визначитися із впровадженням раціонального і ефективного використання природних ресурсів та комплексів, а також відтворення та збереження останніх, задля виправлення сучасної ситуації, гарантування реалізації екологічних прав кожного громадянина нашої країни, зокрема права користування природними ресурсами.

Проведено аналіз норм чинного вітчизняного законодавства, зокрема, водного й земельного, приписами яких врегульовуються відносини з використання об'єктів природи, у тому числі й водних. Аргументовано, що нині одним із першочергових кроків має стати вироблення спеціального правового механізму, наприклад, шляхом поширення практики використання об'єктів за договором оренди. Виходячи із сучасних тенденцій функціонування і розвитку екологічного права та його провідних підгалузей – водного й земельного, доведено, що при дослідженні договору оренди вод (водних об'єктів), а саме його юридичної природи, значний інтерес викликає чітке встановлення як його об'єкта, так і суттєвих ознак останнього.

Охарактеризовано екологічний стан водних об'єктів на території нашої країни. З'ясовано, що головною підставою чіткого відокремлення й законодавчого закріплення видів цільового використання при оренді згаданих об'єктів є їх функціональне призначення, оскільки компоненти водної екосистеми взаємозалежні й взаємопов'язані. Запропоновано привести у відповідність до приписів Водного кодексу України ст. 59 Земельного кодексу України, та внести зміни до переліку видів цільового орендного використання.

Обґрунтовано пропозиції з удосконалення екологічного (зокрема, водного і земельного) законодавства України щодо правової основи договору оренди вод.

Ключові слова: екологічне законодавство, водне законодавство, договір оренди вод, землі водного фонду, об'єкти договору оренди вод, договір оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом.

Sokolova A.K., Cherkashina M.K. Lease contract of water objects: environmental and legal aspects and prospects for use.

It is emphasized that, despite social changes in the world, general processes and the importance of restoration, protection and conservation of the natural environment, there are acute problems of rational and effective use of natural resources and complexes in Ukraine. This does not fully correspond to the commonly recognized concept of the need to consider the interests of future generations and meet the contemporary needs of humanity. Based on this, it has been proven that there is an urgent need to provide the introduction of rational and effective use of natural resources and complexes, as well as to restore and preserve the latter, in order to correct the current situation, guarantee the realization of the environmental rights of every citizen of our country and the right to use natural resources in particular.

An analysis of the norms of the current domestic legislation, in particular, water and land legislation, whose prescriptions regulate relations with the use of natural objects, including water ones, was carried out. It is argued that one of the priority steps now should be the development of a special legal mechanism, for example, by spreading the practice of using objects under a lease contract. Based on the modern trends in the functioning and development of environmental law and its leading sub-branches - water and land, it is proved that when studying the contract for the lease of water (water objects), namely its legal nature, it is of great interest to clearly establish as its object, as well as essential features of the latter.

The ecological state of water objects on the territory of our country is characterized. It was found out that the main reason for the clear separation and legislative consolidation of the types of intended use when renting the mentioned objects is their functional purpose, since the components of the water ecosystem are interdependent and interconnected. It is proposed to bring in accordance with the provisions of the Water Code of Ukraine art. 59 of the Land Code of Ukraine, making changes to the list of types of targeted rental use. Proposals for improving the environmental (in particular, water and land) legislation of Ukraine regarding the legal basis of the water lease contract are substantiated.

Key words: environmental legislation, water legislation, water lease contract, water fund land, objects of water lease contract, land lease contract in a complex with a water object located on it.

Постановка проблеми. Приступаючи до висвітлення питання, передусім вкажемо, що провідним програмним документом у сфері регулювання екологічних відносин вважається Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» (далі – Закон) від 28 лютого 2019 року, що цілком логічно і обґрунтовано. Стверджувати це дозволяє той факт, що в ньому окремо вказуються існуючі проблеми, характеризується сучасний стан навколишнього середовища в Україні, конкретизовано основні напрями політики щодо конкретних природних об'єктів [1]. Крім того, варто зазначити, що в умовах нарощування антропогенних навантажень на природне середовище, розширення і нарощування суспільного виробництва і зростання матеріальних потреб виникає необхідність у розробці і додержанні особливих правил користування ресурсами, у тому числі й водними, раціонального їх використання й екологічно спрямованого захисту [2]. Відповідно, актуальність дослідження науково-правових засад договірного природокористування, зокрема, орендного водокористування, не викликає сумнівів, що підтверджує й аналіз вищезгаданих законодавчих положень.

Враховуючи обрану тему, слід додати, що користування водними об'єктами на умовах оренди відбувається згідно з вимогами Водного кодексу України та інших нормативно-правових актів. Крім того, зміни в чинному водному законодавстві, що відбулися останнім часом, а саме з питань правового впорядкування водокористування на умовах оренди, торкнулися суттєвих характеристик цього договору [3, с. 255]. У той же час оренда водного об'єкта має певну специфіку, що пояснюється передусім своєрідністю ознак, притаманних її об'єктовому складу, певними особливостями встановлення видів цільового їх використання тощо. Виходячи зі сказаного, стає очевидним, що окреслені два питання потребують детального вивчення.

Стан опрацювання проблеми. На сьогодні в екологічному праві проблемні питання користування природними ресурсами за договором залишаються недостатньо дослідженими. На жаль, на цей час існують лише поодинокі роботи, автори яких акцентують увагу на окремих правових явищах. Так, серед вітчизняних авторів, які у своїх працях висвітлюють певні аспекти означеної теми, варто назвати В.І. Андрейцева, А.С. Довгерта, Н.Р. Кобецьку, М.В. Краснову, Н.А. Саніахметову, Є.О. Харитонову та ін. Однак, зважаючи на суттєве оновлення екологічного (зокрема, водного й земельного) законодавства, слід наголосити, що нині в межах вітчизняної правничої науки не проводилося всебічного дослідження вказаних проблем, що підвищує актуальність обраної теми.

Метою статті є проведення комплексного аналізу приписів екологічного (зокрема, водного й земельного) законодавства щодо оренди вод, а також вивчення системи наукових поглядів по цій проблемі, розробка й обґрунтування рекомендацій з удосконалення законодавства у вказаній сфері.

Виклад основного матеріалу. Перед викладенням основних положень роботи звернемося до характеристики водозабезпечення нашої країни. Так, за офіційними даними, доступні для широкого використання водні ресурси формуються переважно в басейнах Дніпра, Дністра, Сіверського Дінця, Південного і Західного Бугу, а також малих річок Приазов'я і Причорномор'я. Питання забезпечення населення і галузей економіки водою в Україні вирішується шляхом регулювання стоку і перерозподілу його протягом року і навіть декількох років. Задля цього в нашій країні збудовано 1103 водосховища загальним об'ємом понад 55 млрд куб. м і близько 48 тис. ставків, 7 великих каналів довжиною 1021 кілометр із подачею по них 1000 куб. м води за секунду, водоводи великого діаметра, якими вода надходить до маловодних регіонів [4, с. 59].

Зважаючи на наявність на території України вищевказаних вод (водних об'єктів), законодавець цілком вчасно і виважено, на наш погляд, визначив конкретні цілі орендного водного користування. Так, згідно з приписами Водного кодексу України (далі – ВК України) у користування на умовах оренди для рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, лікувальних, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт можуть надаватися водні об'єкти, визначені законом [2]. Вбачається, що названі цілі використання цілком виправдані, ураховуючи передусім природничі характеристики вод (водних об'єктів), а також те, що Україна є однією з найменш водозабезпечених країн Європи [1]. Отже, введення певних обмежень, сподіваємося, покращить ситуацію і дозволить запобігти нераціональному водокористуванню вод [1].

Не можна оминати увагою й того, що не останню роль при визначенні цільових видів оренди водних об'єктів відіграє якість води в цих об'єктах. Як наголошено у Стратегії, унаслідок токсичного, мікробіологічного й біогенного забруднення відбувається погіршення екологічного стану річкових басейнів, а також прибережних і територіальних вод Чорного й Азовського морів [1]. Окремо зауважимо, що занепокоєння викликає незадовільний стан причорноморських лиманів, більшість з яких належить до природно-заповідного фонду і є унікальними рекреаційними ресурсами [1].

Спираючись на наведені характеристики екологічного стану вод (водних об'єктів) на території нашої країни, їх функціональне призначення і, нарешті, взаємозалежність і взаємопов'язаність компонентів водної екосистеми в цілому, підкреслимо, що набуває актуальності й важливості чітке відмежування й законодавче закріплення видів їх цільового використання. Пояснюється це тим, що визначеність, яка має бути притаманна як усім видам природокористування в цілому, так і орендному водокористуванню зокрема, сприятиме контролю й впорядкованості відносин.

Звісно, завдяки визнанню існування проблем й акцентуванні на них, зроблено перший крок на шляху до унормування відносин з використання природних ресурсів, у тому числі й вод. Проте, щоб вказане не залишилося гаслами, треба домогтися фіксації в документах, оскільки на сьогодні у водному й земельному законодавстві України, на жаль, відсутній єдиний підхід.

У контексті наведеного вбачається за доцільне зупинитися на тому, які землі за ЗК України (далі – ЗК України) і Водного кодексу України (далі – ВК України) віднесено до водного фонду.

Так, згідно зі ст. 4 ВК України до них «належать землі, зайняті: морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами, не зайнятими лісами; прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм, крім земель, зайнятих лісами; гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами, а також землі, виділені під смуги відведення для них; береговими смугами водних шляхів» [2].

У той саме час ст. 58 ЗК України також містить перелік видів зазначеної категорії земель, який включає як землі, визначені у наведеній статті ВК України, так ще один вид – землі зайняті штучно створеними земельними ділянками в межах акваторій морських портів [5]. Як бачимо, існують певні розбіжності між положеннями ЗК і ВК України.

Беручи все наведене до уваги, уявляється доречним окремо зупинитися на важливому аспекті визначеної проблематики. Так, у Земельному та Водному кодексах України не збігаються й можливі види цільового використання водних об'єктів на умовах оренди. Так, у п. 4 ст. 59 ЗК України не передбачено такої мети орендного водокористування, як лікувальна, натомість вона вказана у ст. 51 ВК України. Вважаємо за доцільне узгодити приписи згаданих актів. Досягти цього можна шляхом доповнення п. 4 ст. 59 ЗК України такою метою, як лікувальна. Вбачається, що це на сьогодні є цілком виправданим з огляду на необхідність закріплення належного правового регулю-

вання цього затребуваного виду водокористування. До речі, на цьому неодноразово наголошували й науковці [6].

З'ясувавши, які саме землі належать до водного фонду, а також види їх цільового використання, зупинимось ще на одному моменті, а саме на тому, що ВК України ті водні об'єкти, які надаються в оренду, розглядає як особливий різновид, тобто щодо конкретного водного об'єкта, беручи до уваги його цільове призначення, визначається особливий правовий режим.

Крім того, в оренду за водним законодавством можуть надаватися як штучні, так і природні водні об'єкти. Щоправда, поняття й ознак останніх в законодавстві не наведено. У той саме час у ВК України [2] закріплене трактування терміна «штучний масив поверхневих вод» – поверхневий водний об'єкт або його частина, створені в результаті діяльності людини. Як видно, мова йде саме про штучні водні об'єкти, бо вони з'являються завдяки зусиллям (вчинення дій) людини. Звісно, чітке формулювання дефініції, в якій названі ознаки об'єктів, що розглядаються, слід визнати позитивним. Проте не все так просто. Йдеться про те, що у ВК України як основному нормативно-правовому акті, присвяченому передусім урегулюванню правових відносин із метою забезпечення збереження, ефективного й раціонального використання вод, вживаються два терміни – «штучний масив поверхневих вод» і «штучні водні об'єкти». Виходячи з цього, вбачається за доречне встановити їх співвідношення.

Повернемося до орендного користування водними об'єктами. Передусім підкреслимо, що вони в оренду надаються повністю, а не частинами. Такий висновок можна зробити із ст. 51 ВК України, згідно з якою за договором в оренду надаються в користування землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом у порядку, визначеному земельним законодавством України. Проте, на наш погляд, у певних випадках наведено не знаходить свого підтвердження. Наприклад, відповідно до ст. 1 ВК України рибогосподарським водним об'єктом визнається саме водний об'єкт (його частина), що використовується для рибогосподарських цілей [2]. Із цього випливає, що, зважаючи на мету користування, об'єктом правового регулювання виступають не лише водні об'єкти, а й їх частини.

Окресливши основні проблеми, неузгодженості, протиріччя у приписах актів, слід проаналізувати положення чинного екологічного, зокрема водного, законодавства щодо відмежування природних ресурсів (об'єктів) загальнодержавного й місцевого значення. Як наголошують Н.Р. Малишева і М.І. Єрофєєв, поділ на природні ресурси загальнодержавного й місцевого значення зроблено з урахуванням екологічної та економічної значимості, територіальної розповсюдженості [7, с. 207]. Більш того, саме він береться до уваги при визначенні управлінських повноважень у вказаній сфері органів державної влади й місцевого самоврядування [7, с. 209].

Продовжуючи, зауважимо, що у ст.39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» зафіксовано, які з природних ресурсів віднесено до природних ресурсів загальнодержавного або місцевого значення [8].

Додамо, що згадані положення деталізуються в базових для певних підгалузей екологічного законодавства нормативно-правових актах щодо конкретних видів природних ресурсів (об'єктів) залежно від їх значення, зокрема, у ВК України. Так, у ст. 5 закріплено види водних об'єктів загальнодержавного та місцевого значення [2]. До речі, вказану категорію об'єктів було чітко охарактеризовано в наказі Державного комітету України по водному господарству «Про затвердження Переліку річок та водойм, що віднесені до водних об'єктів місцевого значення» від 03.07.1997 р., який, на жаль, втратив у 2015 році чинність [9]. Варто підкреслити, що поділ на природні ресурси загальнодержавного й місцевого значення, як цілком слушно підкреслюють автори підручника «Екологічне право», не є формальністю. Він має вирішальне значення при окресленні правових підстав виникнення і припинення права природокористування, особливостей укладання угод щодо тих чи інших природних ресурсів, механізмів забезпечення їх охорони й раціонального використання тощо [10, с. 114]. Повністю поділяємо наведену точку зору науковців.

Розібравшись із деякими проблемами, доречно, на наш погляд, проаналізувати приписи щодо земель, безпосередньо пов'язаних із водними об'єктами. На сьогодні, як уже наголошувалося, землі водного фонду виступають самостійною категорією земель України з особливим правовим режимом. За сучасних умов вони займають 3,4 млн га, або 5,6% території нашої країни. Їх правовий режим і склад визначаються одночасно нормами ЗК і ВК України [11, с. 263].

Так, і про це вже йшлося, за земельним законодавством України до земель водного фонду належать землі, зайняті морями, річками, озерами. Додамо, що переважна частина цих земель (як стає зрозуміло з переліченого) вкрита водою. Відповідно, можна зробити висновок, що майже всі водні об'єкти

займають земельні ділянки, в межах яких вони розташовані, виняток становлять лише підземні води і джерела, тому що вони розміщені в надрах [11, с. 263].

Крім того, для створення сприятливого режиму вздовж морів, навколо озер, водосховищ та інших водних об'єктів встановлюються водоохоронні зони, межі яких зазначаються в документації із землеустрою, містобудівній документації на місцевому й регіональному рівнях. Відомості про межі водоохоронних зон вносяться до Державного земельного кадастру [5].

Ретельно вивчивши і проаналізувавши приписи ЗК України, можна помітити, що в ньому відсутні положення стосовно особливостей оренди земельних ділянок при наданні відповідних водних об'єктів в оренду. Між тим, таке користування (сподіваємося, це не викликає сумнівів) має реалізовуватися з обов'язковим дотриманням екологічних вимог щодо охорони водних об'єктів від забруднення, засмічення, вичерпання тощо.

Зупинимося ще на одному важливому аспекті визначеного в роботі питання. Так, донедавна була чинною Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового договору оренди водних об'єктів» від 29.05.2013 р. № 420 [12]. За даним договором об'єктом оренди є вода (водний простір) водного об'єкта та земельна ділянка під водним об'єктом. Тобто при здійсненні орендного водокористування поєднуються два природних об'єкта – відповідний водний об'єкт і земельна ділянка під ним, що слід визнати особливістю даного договору оренди. Вбачається, що їх поєднання не є випадковим, оскільки вони за своїми природничими характеристиками взаємопов'язані й взаємозалежні. Відповідно, здійснюється комплексне як використання, так і охорона сукупності декількох природних об'єктів.

Проведений аналіз чинних приписів Водного та Земельного кодексів України дозволяє зробити висновок, що відбувається формування певної правової основи водокористування на умовах оренди. Першим кроком у цьому напрямі слід визнати затвердження Постановою Кабінету Міністрів України від 02.06.2021 року Типового договору оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом [13]. Навіть із назви згаданого акту стає зрозуміло, що саме виступає об'єктом оренди. Таким чином, у Типовому договорі втілено певні новації, які раніш не були притаманні відповідному водному чи земельному законодавству. Вони стосуються передусім встановлення й закріплення пріоритету використання саме земельної ділянки в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом. Слід наголосити, що в даному випадку мова йде про запровадження нового підходу до визначення багатооб'єктності й багатопредметності в договорах на користування природними ресурсами..

Між тим, законодавство в досліджуваній сфері потребує удосконалення. Підкреслимо що, до Водного й Земельного кодексів України, що становлять основу правового регулювання орендних водних відносин, не внесено необхідних змін і доповнень. Як уже наголошувалося, неузгодженість їх приписів не можна визнати правильним, тим більше в умовах сьогодення. На підтвердження нагадаємо, що Стратегією передбачається досягнення істотних зрушень щодо покращення стану навколишнього природного середовища шляхом збалансованості між соціально-економічними потребами й завданнями у сфері збереження навколишнього природного середовища, забезпечення розвитку екологічно ефективного партнерства між державою, суб'єктами господарювання і громадянськістю тощо [1]. У зв'язку з цим договір оренди природних ресурсів виступає найважливішим елементом системи правового регламентування використання й охорони природних об'єктів за умов формування в Україні ринкових відносин [14, с. 217]. Відповідно, наявність належного правового підґрунтя договірних відносин, зокрема, водних і земельних, відповідатиме потребам сьогодення.

Висновки. Підсумовуючи, вкажемо, що, по-перше, основний документ у сфері регулювання водних відносин – Водний кодекс України особливим різновидом водних об'єктів визнає ті, які надаються в оренду. Крім того, стосовно конкретного водного об'єкта, зважаючи на його цільове призначення, встановлюється спеціальний правовий режим.

По-друге, аналіз приписів нормативних актів підтверджує, що нині існує потреба в удосконаленні як екологічного законодавства в цілому, так і основних його підгалузей – водної та земельної, зокрема, у питаннях орендного водокористування. Одним із напрямків слід визнати внесення змін і доповнень до Водного й Земельного кодексів України, що дозволить створити належну правову основу і забезпечить закріплення єдиного підходу до правової регламентації загальних питань й особливостей орендного використання вказаних водних об'єктів.

По-третє, враховуючи наявні прогалини і колізії, окреслена тема потребує подальшого комплексного дослідження, у тому числі й у контексті перспективи розширення договірної форми природокористування.

Список використаних джерел:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.
2. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
3. Соколова А. К. Договір оренди водного об'єкта. *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т.* 2016. Т. 14: Екологічне право / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова), А.П. Гетьман (заст. голови) та ін. Харків: Право, 2018. 776 с.
4. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2019 році. 559 с. URL: <https://mepr.gov.ua/news/37844.html>.
5. Земельний кодекс України 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
6. Sokolova A., Cherkashyna M., 'The Legal Regulation of the Use of Natural Healing Resources: The Theory and Practice of Disputes Resolution' 2021 2(10) Access to Justice in Eastern Europe 144–163. DOI: 10.33327/AJEE-18- 4.2-n000065 SCOPUS.
7. Малишева Н. Р., Єрофєєв М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Харків: Право. 2017 р. 416 с.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
9. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Юрид. думка, 2005. 848 с.
10. Про затвердження Переліку річок та водойм, що віднесені до водних об'єктів місцевого значення : наказ Державного комітету України по водному господарству № 41 від 03.06.1997 р. *Офіційний вісник України*. 1998. №2, С. 174 (втратив чинність на підставі наказу Міністерства екології N 6 (z0117-15) від 20.01.2015 р.).
11. Велика українська юридична енциклопедія : у 20-ти т. Т. 16. Земельне та аграрне право. / редкол.: М.В. Шульга (голова), В.В. Носік, П.Ф. Кулинич (заст. голови), та ін. Харків: Право, 2019. 696 с.
12. Про затвердження Типового договору оренди водних об'єктів: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.05.2013 р. №420. *Офіційний вісник України*. 2013р. № 47. С.31. Ст. 1692.
13. Про затвердження Типового договору оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.06.2021 р. № 572. *Офіційний вісник України*. 2021 р. № 46. С. 80. Ст. 2868.
14. Соколова А.К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку: монографія. Харків: Право, 2009. 288 с.