

**Публічно-приватне партнерство у сфері використання та охорони  
земель**

**Мороз Галина, кандидат юридичних наук, доцент**

У статті досліджено особливості публічно-приватного партнерства у сфері використання та охорони земель. На основі аналізу законодавства та доктринальних проблем екологічного та земельного права внесено пропозиції з удосконалення правового регулювання публічно-приватного партнерства як перспективного інструменту національної екологічної та земельно-правової політики.

**Ключові слова:** управління земельними ресурсами, публічно-приватне партнерство, публічне і приватне право, договори в природоресурсній сфері, організаційно-правові форм співробітництва.

В статье исследованы особенности публично-частного партнерства в сфере использования и охраны земель. На основе анализа законодательства и доктринальных проблем экологического и земельного права внесены предложения по совершенствованию правового регулирования государственно-частного партнерства как перспективного инструмента национальной экологической и земельно-правовой политики.

**Ключевые слова:** управление земельными ресурсами, публично-частное партнерство, публичное и частное право, договоры в природоресурсной сфере, организационно-правовые формы сотрудничества.

In the article the research is made on features of public-private partnership in area of land use and protection. Based on the analysis of legislation and doctrinal issues of environmental and land law some proposals are made to improve law regulation of public-private partnership as a promising tool of national environmental and land law policy.

**Keywords:** Land Management, public-private partnership, public and private law, agreements in nature resource sphere, organizational and legal forms of cooperation.

**Актуальність дослідження та постановка проблеми.** В правовій науці вироблено багато підходів до розуміння сутності та особливостей управлінської діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища, в тому числі у галузі використання та охорони землі як базового природного об'єкта. Одним із напрямів вдосконалення правового регулювання управлінських відносин є пошук, правова регламентація та практичне застосування нових механізмів забезпечення ефективності управління. Перспективним інструментом національної екологічної, а також земельно-правової політики слід визнати публічно-приватне, міжсекторальне партнерство, тобто йдеться про формування і розвиток партнерських відносин між публічними суб'єктами - органами виконавчої влади та місцевого самоврядування та приватними суб'єктами – землевласниками та землекористувачами. Правова регламентація таких відносин знаходиться на стадії становлення, тому дане питання є актуальним та своєчасним. Вироблення і закріплення нових пріоритетних правових форм, моделей та механізмів публічно-приватного партнерства має стати першочерговим завданням земельно-правової науки та відповідних державних інституцій.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Взаємодія держави і приватного сектора економіки на основі партнерства є порівняно новим напрямом, що вимагає детального наукового дослідження. Питанням процесу становлення та розвитку державно-приватного партнерства присвячені праці багатьох учених і фахівців в різних сферах суспільного життя – економічній, інноваційній, культурній тощо. Проблемам визначення сутності та ролі публічно-приватного партнерства в аграрних і земельних відносинах присвячено колективну монографію «Правові проблеми публічно-приватного партнерства в аграрних і земельних відносинах» [1]. Окремі аспекти державно-приватного партнерства в галузі екологічних відносин досліджує в своїх наукових працях М.В. Краснова [2, с. 13; 3, с. 136; 4, с. 280]. Разом з тим, сфери застосування державно-приватного партнерства надзвичайно різноманітні, більше того, законодавством передбачена можливість застосування державно-приватного партнерства і в

інших сферах, крім визначених законодавством, з урахуванням особливостей правового режиму щодо окремих об'єктів та окремих видів діяльності, встановлених законом. Відтак, **метою** статті є визначення особливостей, правових форм та сфер застосування публічно-приватного партнерства в земельно-правових питаннях.

**Виклад основного матеріалу.** 21 грудня 2010 року ВРУ прийняла ЗУ «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». В цьому Законі стан земельних ресурсів України визнано близьким до критичного. За період проведення земельної реформи значна кількість проблем у сфері земельних відносин не лише не розв'язана, а й загострилася. Зважаючи на те, що земля є важливим природним та матеріальним ресурсом, який відіграє роль основного засобу виробництва і предмета праці в сільському господарстві та є просторовим базисом для розвитку інших галузей економіки, особливо важливо в зв'язку з цим ставити питання про засоби (шляхи) підвищення ефективності управління земельними ресурсами, покращення організації державного контролю за використанням і охороною земель, забезпечення раціонального та екологічно виваженого використання землі.

В основу державної земельної політики, виходячи з конституційних засад у сфері регулювання земельних відносин, мають бути покладені принципові положення про те, що законодавче та конституційне гарантування права приватної власності на землю не змінює публічного характеру відносин власності на землю; сучасні реформовані відносини власності на землю потребують використання комплексного підходу до регламентації відносин власності на землю і використання землі з метою забезпечення балансу суспільних і приватних інтересів у здійсненні права власності на землю [5, с. 27].

30 жовтня 2010 р. набув чинності Закон України «Про державно-приватне партнерство», яким визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів із приватними та основні принципи державно-приватного

партнерства на договірній основі. Цей закон визначив нові підходи до співпраці держави, органів місцевого самоврядування та приватного бізнесу у реалізації інфраструктурних проєктів, які є важливими для розвитку економіки, забезпечення належного рівня життєдіяльності суспільства, підвищення якості життя громадян. Державно-приватне партнерство визначається як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та 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 актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним Законом України «Про державно-приватне партнерство».

Закон визначає види (сфери) діяльності, які доцільно забезпечувати на засадах державно-приватного партнерства (ст. 4), серед яких пошук, розвідка корисних копалин та їх видобування, збір, очищення та розподілення води, туризм, відпочинок, рекреація, культура і спорт, забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем, обробка відходів тощо. Важливо, що такий перелік сфер діяльності є відкритим, тобто по мірі розвитку суспільних відносин широкий потенціал приватного сектору може залучатись до вирішення й інших проблем, що мають стратегічне і соціальне значення, наприклад, щодо рекреаційного використання приміських зон, відведення земель на умовах концесії під сміттєві полігони та інші конкретні цілі тощо. Однак, хоча й Законом визначено перелік сфер застосування державно-приватного партнерства, проте не встановлено чіткого їх розмежування з урахуванням доцільності застосування такого партнерства. [Концепцією розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки](#), що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р, передбачено й інші пріоритетні сфери застосування державно-приватного партнерства, зокрема, агропромисловий комплекс (ринкова та

виробнича інфраструктура), будівництво і житлово-комунальне господарство (реалізація соціально значущих інфраструктурних проектів, будівництво, реконструкція та технічне переоснащення у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, підвищення ресурсо- та енергоефективності, поводження з побутовими відходами, упорядкування територій тощо), розвиток природно-заповідного фонду; удосконалення процедури здійснення нагляду і контролю, технічного регулювання у сфері стандартизації та сертифікації; створення сприятливих умов для користування земельними ділянками під час реалізації проектів державно-приватного партнерства та ін. Одночасно ураховуючи відсутність позитивних результатів у сфері реалізації проектів державно-приватного партнерства на національному та місцевому рівні, пропонується розробити проект Закону України «Про Стратегію розвитку державно-приватного партнерства в Україні». Крім того, наявність різних форм договірних відносин у рамках державно-приватного партнерства, які передбачені [Законом](#) і регулюються окремими нормативно-правовими актами, ускладнює формування єдиного підходу до розроблення механізму інституційного забезпечення розвитку державно-приватного партнерства. О.М. Вінник обґрунтовано доцільність виокремлення загальних вимог та ознак усіх угод державно-приватного партнерства [6, с. 101-104]. Метою Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки є визначення єдиного підходу до розроблення механізму ефективної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проектів, спрямованих на поліпшення показників національної економіки, якості життя населення і стану навколишнього природного середовища.

Державно-приватне партнерство слід розглядати у більш широкому аспекті, не лише як співпрацю державного і приватного капіталу, як це впливає із визначення даної категорії (ст.2 Закону України «Про державно-

приватне партнерство»). Тобто, державно-приватне партнерство не є простим об'єднанням ресурсів, а своєрідним поєднанням інтересів відповідних учасників цих відносин, які повинні діяти на паритетних засадах, на рівноправній основі. Формування справді партнерських відносин між державою та суспільством, забезпечення балансу інтересів має розглядатися як безумовний законодавчий пріоритет [7, с.22]. Наразі, виходячи зі змісту Закону України «Про державно-приватне партнерство», акцент поставлено на пріоритетності інтересів держави, оскільки саме держава є замовником та визначає основні принципи взаємодії.

Питання співвідношення та взаємодії норм публічного і приватного права у регулюванні відносин державно-приватного партнерства є окремим питанням в контексті вищезазначеного. Основне завдання земельного законодавства у вітчизняній правовій системі полягає в правовому забезпеченні балансу приватних і публічних інтересів у використанні землі, який досягається закріпленням сукупності взаємопов'язаних правових механізмів впливу на різні види суспільних земельних відносин. Даному завданню відповідає сформована в даний час система земельного законодавства України [8, с.158]. Цікавим є підхід Д.В. Бусуйок до питання про публічні, приватні та публічно-приватні земельні правовідносини. Вчена обґрунтовує доцільність поділу земельних правовідносин на публічні та приватні за таким критерієм як коло суб'єктів земельних правовідносин. В свою чергу, в залежності від методу та типу правового регулювання земельних відносин пропонує розрізняти два різновиди публічних земельних правовідносин. Перший різновид публічних земельних правовідносин передбачає побудову взаємовідносин між їх учасниками на засадах влади та підпорядкування (управлінські земельні правовідносини). Другий різновид публічних земельних правовідносин ґрунтується на засадах рівності їх учасників. До таких правовідносин відносяться суспільні відносини, що виникають під час обслуговування органами виконавчої влади та місцевого самоврядування фізичних та юридичних осіб, надання їх адміністративних земельних послуг. Такі відносини набувають характеру публічно-приватних

земельних правовідносин [9, с. 125]. Дана форма взаємодії і співробітництва по суті охоплюється поняттям партнерських відносин між публічними та приватними суб'єктами в широкому розумінні та може вважатись однією із форм публічно-приватного партнерства в серії земельних правовідносин.

В науковій літературі вдосконалення договірних форм регулювання відносин використання природних ресурсів пов'язують із державно-приватним партнерством [10, с. 263]. Незважаючи на різноманітність договірних форм у відносинах природокористування, слід зазначити що такі договори пов'язані не лише з господарським використанням природних ресурсів. Договори в природоресурсній сфері можуть забезпечувати покращення властивостей і якості природних ресурсів, тому можуть спрямовуватися на їх охорону. Такі види договорів називають меліоративними, природоохоронними, рекультиваційними, гідротехнічними та ін. [4, с. 277]. Досліджуючи особливості публічно-приватного партнерства як засобу контролю за використанням та охороною земель, Д.В. Бусуйок вказує на необхідності запровадження земельного самоконтролю та наголошує, що взаємовідносини між володільцями земельних ділянок і відповідним органом виконавчої влади щодо земельного самоконтролю можуть бути врегульовані в договорі про виробничий контроль. Застосування добрив, вжиття заходів меліорації – зрошення та осушення – може мати своїм наслідком зниження якісного стану земель. Відтак до обов'язкових випадків проведення виробничого контролю можна віднести застосування пестицидів і агрохімікатів, а також проведення робіт з меліорації земель [1, с.107]. Тобто, однією із договірних форм публічно-приватного партнерства є договори про взаємодію у сфері охорони та використання земель. При чому держава як публічний партнер повинна брати участь у таких договорах не з метою заробляння грошей – отримання їх від приватного партнера, а для надання йому допомоги в організації раціонального використання та охорони сільськогосподарських земель. Така допомога може надаватися при обстеженні ґрунтів, складенні агрохімічних паспортів, проектів сівозмін, створення полезахисних лісосмуг тощо [1, с.189].

Законом України «Про державно-приватне партнерство» передбачено, що державно-приватне партнерство здійснюється на основі договору. Цей закон не передбачає окремого виду договору про державно-приватне партнерство, а лише узагальнює практику застосування державно-приватного партнерства на підставі світового досвіду. В рамках державно-приватного партнерства можуть укладатись договори про концесію, спільну діяльність, управління майном, інші договори. Тобто, виходячи з визначення поняття «державно-приватне партнерство» та змісту Закону загалом, можна зробити висновок, що реалізація проектів на умовах державно-приватного партнерства можлива *лише* у формі договору, тоді як, наприклад, у деяких європейських країнах такого обмеження немає, переважно створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного і приватного партнера, а в низці випадків – ще за участю фінансових інститутів. Тому конструктивною та обґрунтованою є пропозиція про доцільність передбачити, що державно-приватне партнерство може здійснюватись не тільки у договірній, а і в корпоративній формі [1, с. 86]. В науковій літературі до організаційно-правових форм даної системи співробітництва відносять: концесійні угоди, державні корпорації, фонди, створені з метою реалізації інвестиційних проектів, державні цільові програми, договори на виконання науково-дослідних робіт, а також дослідно-конструкторських робіт, договір довірчого управління майном, спільні фінансовані підприємства [11, с. 20].

В перспективі українське законодавство про державно-приватне партнерство має врахувати вимоги практики та світовий досвід і закріпити й інші організаційно-правові форми співпраці сторін відповідних відносин (які будуть базуватись не тільки на договірних засадах), в тому числі в земельно-правовій сфері з врахуванням її специфіки. Необхідно також уточнити перелік пріоритетних сфер застосування державно-приватного партнерства в земельних відносинах та удосконалити механізм державного управління в забезпеченні розвитку такого партнерства з акцентом на реальне забезпечення узгодження



інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди.

### *Список використаних джерел*

1. Правові проблеми публічно-приватного партнерства в аграрних і земельних відносинах : монографія / Д.В. Бусуйок, П.Ф. Кулинич, М.Л. Муравська та ін. ; відп. ред. В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич. – К. : Наукова думка, 2015. – 196 с.
2. Краснова М. Організаційно-правові гарантії належного укладання та реалізації договорів в екологічному праві / М.В. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка : Юридичні науки. – 87/2011. – С. 12-16.
3. Краснова М.В. Актуальні питання регулювання еколого-правових договірних відносин в Україні / М.В. Краснова // Право України. – 2011. – № 2. – С. 132-138.
4. 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.
5. Шульга М.В. Актуальні аспекти державної земельної політики / М.В. Шульга // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 25 травня 2011 р.). – К.: Видавництво географічної літератури «Обрії», 2011. – С. 24-27.
6. Вінник О.М. Договірні відносини державно-приватного партнерства: проблеми правового регулювання / О.М. Вінник // Вісник Вищої Ради юстиції. – 2013. – № 2 (14). – С. 101-104
7. Белоусов С.А. Баланс интересов и его нарушение в публичном праве / С.А. Белоусов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2013. – № 2. – С. 21-25.

8. Сидор В.Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку : Монографія. – К. : Вид-тво «Юридична думка», 2011. – 312 с.
9. Бусуйок Д.В. До питання про публічні, приватні та публічно-приватні земельні правовідносини / Д.В. Бусуйок // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 25 травня 2011 р.). – К.: Видавництво географічної літератури «Обрії», 2011. – С. 122-125.
10. Кобецька Н.Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : питання теорії та практики : монографія / Н.Р. Кобецька. – Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2016. – 271 с.
11. Узунов Ф.В. Удосконалення інструментарію реалізації державно-приватного партнерства в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з державного управління : 25.00.02 – механізми державного управління / Ф.В. Узунов ; Академія муніципального управління. – К., 2015. – 381 с.

