

УДК 342.6(477)

В.П. ПЕЧУЛЯК, докт. юрид. наук, проф.,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ДОГОВІР КОНЦЕСІЇ ЯК ПЕРСПЕКТИВНИЙ МЕТОД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Ключові слова: лісовий фонд, лісові землі, лісове господарство, лісова концесія, методи державного регулювання у сфері лісового господарства України

Питання концесійного використання лісу, лісових земель та лісових ресурсів в українському законодавстві не розглядається, хоча не можна сказати, що вітчизняний законодавець не сприймає економічне підґрунтя зазначеного розуміння концесії щодо користування природними ресурсами. Так, у переліку сфер господарської діяльності, в яких застосовується концесія, має місце водопостачання та водовідведення (ст.3 Закону України «Про концесії» [1]).

Визнаємо, що в межах даної статті ми не можемо належно обґрунтувати питання можливості укладення концесійних договорів щодо використання лісових ресурсів з економічної точки зору, однак зауважимо, що визнання лісу одночасно економічно обґрунтованим об'єктом державної власності та державного регулювання, свідчить про наявні базові підвалини цього питання.

Що стосується правових аспектів можливості визнання лісових ділянок предметом концесійних угод, то зазначимо наступне.

Відповідно до Закону України «Про концесії» від 16.07.1999 року [1], ліс та лісові ресурси не визнаються об'єктами, які можуть надаватись у концесію. Позиція законодавця, на нашу думку, у цьому розрізі не є обґрунто-

ваною. Якщо концесією є надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику (ст.1 Закону України «Про концесії»), то ліс та лісові ресурси як раз мають ознаки потенційного об'єкта концесії.

У вітчизняній науковій літературі питання концесії розглядаються переважно у економічній науці [2, 3] та у господарському праві [4], і роботи ці з'явилися уже після ухвалення Закону України «Про концесії». Тому метою даної статті є вивчення можливості та обґрунтування доцільності використання концесії як перспективного методу регулювання відносин у сфері лісового господарства.

Державне регулювання відносин у сфері лісового господарства має об'єктом відносини, що складаються у сфері лісового господарства. Таке регулювання має певні форми виразу та притаманні йому методи. Водночас елементами державного регулювання є правове регулювання і адміністративне регулювання. Останнє, у свою чергу, має предметом відносини управління, і здійснює на них вплив через притаманні йому (адміністративному регулюванню) форми і методи. Відтак, об'єкт державного управління має дещо відмінні від об'єкта державного регулювання властивості, оскільки зазнає впливу форм і методів, притаманних як державному, так і суто адміністративному регулюванню (тобто суто державному управлінню).

Тому визначення нами концесії як методу державного регулювання у конструкції управ-

ління набуває форми управління державною власністю. Саме тому у науковій літературі, предмет якої визначався в межах адміністративного регулювання, державного управління, знаходимо визначення концесії саме як форми управління державною власністю [5, с.24; 6, с.52–53], або договору делегування державою та/або територіальною громадою повноважень створення та/або управління чи експлуатації об'єктів державної та комунальної власності [4, с.9].

Економісти відзначають, що приватно-державні джерела за своєю науково-практичною суттю є найбільш ефективною основою інтеграції можливостей суб'єктів різних форм власності з метою реалізації спільних проєктів [2, 5]. З огляду на значення лісового господарства, де приватновласницькі інтереси обґрунтовані дохідністю використання деревини лісу та лісових ділянок, а державновласницькі інтереси – корисними властивостями лісів, уявляється, що концесія є важливим елементом партнерських відносин держави і приватного сектора, є системою економіко-правових відносин, у межах якої суспільна влада передає права приватній, змішаній або окремій державній компанії на використання, модернізацію, експлуатацію, управління, обслуговування та використання майна, яке їй належить, на визначений строк і за плату.

Уявляється, що концесії мають соціально-економічну природу та орієнтованість на подолання кризових економічних явищ і застосовуються у випадку неефективності або низької ефективності управління об'єктами публічної власності, що призводить до спаду виробництва та розмірів прибутку; у разі нестачі бюджетних коштів на фінансування цих об'єктів; під час неспроможності владного апарату управляти державними та комунальними об'єктами відповідно до вимог та досягнень науково-технічного прогресу; під час кризових явищ в економіці.

Економіст Ю.С. Вдовенко у результаті проведення ретроспективного аналізу світо-

вого та вітчизняного досвіду застосування концесій визначив, що застосування приватно-державних механізмів у господарській практиці має тенденції до еволюції у напрямі від ресурсних до інфраструктурних сфер [2, 7]. Зазначене підтверджується й аналізом чинного Закону України «Про концесії», в якому прямо передбачені тільки інфраструктурні концесії, які надаються на матеріальні об'єкти і на здійснення певних видів господарської діяльності.

Виокремлення інфраструктурних та ресурсних концесій має важливе значення для даного дослідження, оскільки задоволення потреб виробників та споживачів, власників та користувачів у лісовому господарстві залежить від того, наскільки держава готова сприйняти в питаннях управління державною власністю природоресурсні підходи і, відтак, ідею про ресурсні концесії.

Критерієм розмежування інфраструктурних та ресурсних концесій є сфери господарювання, в яких укладаються концесійні договори. Такий поділ пояснюється тим, що об'єкти саме цих сфер мають виключний правовий режим управління з огляду на суспільний характер користування та економічну значущість. У сучасній економіко-правовій системі більшості країн інфраструктурні концесії виступають в якості механізмів передачі органами державної та місцевої влади об'єктів публічної власності приватним особам з метою оптимізації управління ними та за умови збереження можливості контролю за порядком їх використання. Природоресурсні концесії дають змогу державі без зайвих витрат налагодити процес ефективного використання природного об'єкта шляхом передачі концесіонеру права його експлуатації за концесійну плату.

У науковій літературі концесію природних ресурсів визначають як строкову форму співробітництва між державою та приватним сектором щодо використання і управління природних ресурсів, що перебувають у публічній власності, чи надання інших послуг за плату у вигляді разових або періодичних платежів [7, с.115].

За формою власності концесії поділяються на концесії об'єктів державної та комунальної власності. О.А. Медведєва – фахівець у сфері господарського права – зазначає, що ці критерії визначають принципи відмінності змісту і порядку укладення концесійних договорів, їх суб'єктного складу, договірних цілей та правоспроможності сторін [4, 8].

З огляду на визначені аспекти концесії з економічного боку та з точки зору чинного в Україні законодавства про концесії можна визначити основні ознаки концесії з метою юридичного обґрунтування можливості її застосування у сфері лісового господарства як методу державного регулювання.

Учасниками концесійних відносин, з одного боку, очевидно, виступають від імені держави і територіальних утворень уповноважені органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. У договірній практиці їх називають концесієдавцями. З іншого боку, учасниками концесійних відносин є вітчизняні та/або іноземні приватні суб'єкти господарювання (тобто, концесіонери).

За змістом концесії, концесіонеру делегуються права щодо управління та/або експлуатації об'єкта права державної і комунальної власності. При цьому, як стверджують фахівці, неодмінною умовою є вилучення таких об'єктів із приватноправового обороту з огляду на їх суспільно-економічну значущість [4, 8]. Концесія також надається на здійснення певних видів господарської діяльності, які відносяться до монополій держави.

Умови та порядок реалізації зазначених прав встановлюються на договірній основі.

Тобто, у концесійній системі відносин відбувається об'єднання ресурсів і потенціалів двох суб'єктів господарювання: концесієдавця та концесіонера, тобто держави у формі її власності (або органу місцевого самоврядування), та бізнесу у вигляді приватнопідприємницьких принципів господарювання, інвестицій, менеджменту, інновацій.

На думку В.Г. Варнавського, перехід до концесій означає часткову приватизацію деяких визначених законодавством і концесійним договором функцій держави [8, с.15]. Грунтовно (і це відзначають також економісти), що вибір пріоритетів при реформуванні державного сектора не повинен зводитись тільки до збереження контролю держави над прибутковими і соціально значимими підприємствами або підприємствами, що задовольняють вимоги економічної безпеки держави, а ринкова ефективність підприємств з державною часткою не повинна бути підставою для їх приватизації [9, 6–7]. Тож, щоб уникнути тотальної приватизації, ефект від якої може бути низьким і призвести до такого явища, як реприватизація, цілком оптимальною формою управління, є концесія, коли об'єкт залишається в державній або комунальній власності, але володіння і користування ним у повному обсязі здійснюють суб'єкти приватного права.

У світі виокремлюють три моделі управління концесійним процесом: загальноекономічну, галузеву та єдиного регулювання міжгалузевих комплексів. Лісові концесії є одним з механізмів надання та здійснення прав володіння/користування лісами [10, 4].

Отже, основу лісової концесії становить договір між власником лісу та іншою стороною, згідно з яким інша сторона отримує права на заготівлю вказаних у договорі ресурсів на певній лісовій ділянці (так звані договори лісокористування), та/або договір про господарювання певними ресурсами в межах даної лісової ділянки (договір про надання лісогосподарських послуг). У більшості країн лісові концесії включають обидва типи договорів, крім надання прав на заготівлю ресурсів або користування, договори включають також вимоги з господарського управління лісами та інші обов'язки. У більшості випадків лісові концесії є довгостроковими договорами.

Як було зазначено вище, у світі відомі такі методи державного регулювання лісовим господарством, як лісові договори (або догово-

ри лісової оренди). Очевидно, що володіння лісами на основі договорів про лісокористування, що передбачають надання прав на заготівлю ресурсів без зобов'язань по веденню лісового господарства, теж є видом концесійного договору. До речі, найбільш широко види лісових концесій представлені у Канаді. Саме у цій країні практикуються різні концесійні та інші форми організації лісокористування, включаючи концесії площ (ділянок) та обсягів лісів, ліцензій на лісгосподарське виробництво та інші ліцензії, продаж лісу на корені для коротко- та довгострокового користування. У кожній з десяти провінцій та двох територій Канади є свої особливості цих форм лісокористування, своє лісове законодавство та система державного управління, завдяки чому Канада має багатий та різноплановий досвід організації лісгосподарської діяльності. На частку цих форм лісокористування припадає 77 % площі експлуатаційних лісів та 83 % розрахункової лісосіки.

Спершу концесії лісових ділянок слугували у Канаді інструментом стимулювання розвитку промисловості, а загалом і регіону, забезпечуючи надійне постачання деревини, і тільки нещодавно метою таких концесій стала передача відповідальності за господарське управління лісами на державних лісових землях бізнесовим структурам [11, с.30].

Варто наголосити, що активно концесія як форма управління лісовими ресурсами використовується у Білорусі. За Інвестиційним кодексом Білорусі допускається можливість передачі у концесію надр, земель, вод, лісів, та об'єктів, виключним власником яких є держава, а також прав на здійснення видів діяльності, на які, згідно з законодавством закріплено виняткове право держави [5, с.25]. Строк концесійного договору на ліси у Білорусі становить 15 років, а за кордоном максимальний строк дії концесійних договорів – 30–50 років.

На підставі викладеного можна дати визначення лісової концесії. На наш погляд, опти-

мальне поєднання як загальноекономічних ознак концесії, так і особливостей лісових ділянок як об'єкта державного регулювання свідчить про те, що лісовою концесією є засноване на договорі делегування державою та/або територіальною громадою в особі уповноваженого органу виконавчої влади та/або органу місцевого самоврядування повноважень зі створення, управління, експлуатації лісових ділянок з метою здійснення на них визначених концесійним договором видів лісгосподарської діяльності, поєднаних з позитивним впливом на навколишнє природне середовище для задоволення громадських потреб.

З точки зору належного використання лісової концесії як методу державного регулювання відносин у сфері лісового господарства, необхідно визначити послідовність та системну взаємодію концесієдавця та концесіонера в межах лісової концесії. Вони можуть полягати у попередньому техніко-економічному обґрунтуванні доцільності лісового концесіювання; юридичній процедурі оформлення проєктів (визначення об'єкту концесії, узгоджувальні процедури, ліцензування, земельні відносини, концесійний конкурс, укладання угоди); встановленні фінансового механізму (інвестиційне проєктування, отримання, розподіл та використання доходів від експлуатації об'єктів, концесійні платежі).

На сьогодні в Україні найбільш наближеним до поняття «лісова концесія» є поняття «оренда земель державного лісового фонду», однак правова природа останнього свідчить про те, що його недоліки як раз і можуть бути подолані поступовим запровадженням лісової концесії.

Йдеться про те, що оренда лісових ділянок як природного ресурсу за чинним законодавством здійснюється на підставі земельного законодавства, оскільки Лісовий кодекс України поняттям «оренда» не оперує. Ліси надаються у користування в порядку постійного або тимчасового користування. При цьому право тимчасового користування може бути

довгостроковим (до 50 років) та короткостроковим (до 1 року) та надається резидентам та нерезидентам без вилучення земельних ділянок у власника лісів чи постійного користувача. Користування земельної ділянки лісового фонду є платним і справляється у вигляді орендної плати.

Цієї бази, на наш погляд, достатньо для того, щоб обговорювати можливість запровадження в Україні лісових концесій. Водночас не можемо не зауважити на ті позиції, зокрема, лісо техніків, які звертають увагу на недоліки та проблеми лісових концесій. Так, аналізуючи дані зарубіжних фахівців-лісогосподарників, О.В. Сакаль зазначає, що при концесіях здійснюється розширення повноважень утримувача концесії, що ускладнює контроль, оскільки навіть максимальний термін концесії (наприклад, 20 років) не стимулює орендаря до ефективної та безпечної для довкілля діяльності та призводить до скорочення мінімального терміну обороту рубок швидкорослих порід. Особливо такі недоліки мають місце за умови недостатнього державного фінансування сектору та його інституційної та технічної недосконалості [7, с.115].

Однак, беззаперечною при цьому є теза, що участь приватного сектору в управлінні лісовими активами забезпечує застосування до різних за цільовим призначенням лісів різних цілей управління, що оптимально поєднуються як раз у лісових концесіях.

Власне, за оцінками економістів, найбільш оптимальною формою державного регулювання у період трансформації національної економіки є приватизація [9, 11]. Однак, зважаючи на суспільне значення лісів та правовий режим лісових земель, закладений Конституцією України, виключає лісові землі з об'єктів приватизації. Тож найбільш оптимальною формою для управління і користування лісовими ресурсами в умовах ринкової економіки є саме концесія, а не лісове адміністрування, коли мають місце сильні механізми контролю та регулювання (де як раз і переважають угоди

щодо управління лісовим господарством, що, власне, притаманно нині Україні).

Таким чином, зазначимо наступне. Формування та реалізація форм і методів державного регулювання відносин у сфері лісового господарства повинні ґрунтуватись на тих властивостях, які притаманні лісам як об'єкту права власності.

Найбільш ефективним методом державного регулювання відносин у сфері лісового господарства є концесія як договір про передачу у користування комплексу виключних прав, що належать правоволодільцю. Передача в концесію здійснюється на платній основі на визначений строк чи безстроково, а об'єктом договору може бути передача прав, у т.ч. на експлуатацію природних ресурсів.

Концесії мають соціально-економічну природу та орієнтованість на подолання кризових економічних явищ і застосовуються у випадку неефективності або низької ефективності управління об'єктами публічної власності, що призводить до спаду виробництва та розмірів прибутку; у разі нестачі бюджетних коштів на фінансування цих об'єктів; під час неспроможності владного апарату управляти державними та комунальними об'єктами відповідно до вимог та досягнень науково-технічного прогресу; під час кризових явищ в економіці.

Відповідно до чинного законодавства в Україні застосовуються тільки інфраструктурні концесії, на відміну від інших країн, де поширеними є природоресурсні концесії, які дають змогу державі без зайвих витрат налагодити процес ефективного використання природного об'єкта шляхом передачі концесіонеру права його експлуатації за концесійну плату.

При цьому встановлено, що лісовою концесією є засноване на договорі делегування державою та/або територіальною громадою в особі уповноваженого органу виконавчої влади та/або органу місцевого самоврядування повноважень зі створення, управління, експлуатації лісових ділянок з метою здійснення на них визначених концесійним договором

видів лісогосподарської діяльності, поєднаних з позитивним впливом на навколишнє природне середовище для задоволення громадських потреб.

Для лісової концесії як методу державного регулювання відносин у сфері лісового господарства характерні послідовність та системна взаємодія концесієдавця та концесіонера, які полягають у попередньому техніко-економічному обґрунтуванні доцільності лісового концесіонування; юридичній процедурі оформлення проектів (визначення об'єкта концесії, узгоджувальні процедури, ліцензування, земельні відносини, концесійний конкурс, укладання угоди); встановленні фінансового механізму (інвестиційне проектування, отримання, розподіл та використання доходів від експлуатації об'єктів, концесійні платежі).

При запровадженні лісових концесій, з юридичної точки зору, повинні бути врегульовані питання забезпечення економічної та екологічної стійкості лісової концесії, процедури укладення договору лісової концесії та вимоги до нього, контролю (аудиту) концесійного лісокористування.

У зміст концесійного договору щодо лісових ділянок мають бути включені окрім істотних умов строку та платності: право користування об'єктом згідно з його цільовим призначенням, право на розвиток з метою підвищення ефективності господарської діяльності концесіонера, переважне право відмови, право на використання надр, право доступу третіх осіб, право на використання лісових ресурсів, право на випасання худоби тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про концесії» : від 16.07.1999 р., № 997–XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show?nreg=997-14&find=1&text=%EВ%B3%F1+%x=8&y=4>.
2. Вдовенко Ю. С. Приватно-державні джерела фінансування розвитку автомобіль-

них доріг регіону : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.04 / Ю. С. Вдовенко ; Нац. транспорт. ун-т. – К., 2008. – 20 с.

3. Вікарчук О. І. Концесія у трансформаційній економіці : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.01.01 / О. І. Вікарчук ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 17 с.

4. Медведєва О. А. Концесія як правова форма використання державного майна у господарській діяльності недержавними суб'єктами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / О. А. Медведєва ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2005. – 19 с.

5. Синяк Н. Лесные концессии – современный механизм предоставления прав и схем хозяйственного управления государственными лесными землями / Синяк Н. // Земля Беларуси. – 2008. – № 2. – С. 24–29.

6. Темницкая О. Концессии как форма инвестиционной деятельности / О. Темницкая // Право Беларуси. – 2003. – № 12. – С. 52–55.

7. Сакаль О. В. Оренда земель державного лісового фонду: світовий досвід і механізм ціноутворення / Сакаль О. В. // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 4. – С. 113–119.

8. Варнавский В. Г. Концессии в экономических отношениях государства и частного сектора : автореф. дис. на соискание ученой степени докт. екон. наук : спец. 08.00.05 / В. Г. Варнавский. – М., 2003. – 39 с.

9. Шкільняк М. М. Механізм управління державною власністю в системі національної економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. екон. наук : спец. 08.00.03 / М. М. Шкільняк ; Терноп. нац. екон. ун-т. – Т., 2009. – 38с.

10. Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения : материалы семинара (г. Москва, 25 февраля 2003 г.). – М. : Изд-во «Алекс», 2003. – 178 с.

11. Грей Дж. А. Канадский опыт организации лесных концессий. По материалам доклада на межд. семинаре «Проблемы и перспективы концессионного лесопользования в России» (5-6 июня 2003 года) / Дж. А. Грей // Устойчивое лесопользование. – 2004. – № 1. – С. 28–35.

Печуляк В. П. Договір концесії як перспективний метод державного регулювання відносин у сфері лісового господарства України / В. П. Печуляк // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 211–217 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_4_39.pdf

Розглянуто можливість використання договору концесії як одного із можливих методів державного регулювання відносин у сфері лісового господарства України. На підставі проведеного аналізу існуючої нормативної бази, праць вітчизняних науковців, а також досвіду іноземних країн, доведено доцільність та перспективність запровадження та використання лісової концесії в Україні.

Печуляк В.П. Договор концессии как перспективный метод государственного регулирования отношений в сфере лесного хозяйства Украины

Рассмотрено возможность использования договора концессии как одно из методов государственного регулирования отношений в сфере лесного хозяйства Украины. На основании проведенного анализа существующей нормативной базы, трудов отечественных ученых, а также опыта иностранных государств доказано целесообразность и перспективность внедрения и использования лесной концессии в Украине.

Pechulyak V.P. Concession Agreement as a Promising Method for State Regulation of Relations in the Field of Forestry in Ukraine

Consider using concession contract as one of the possible methods of state regulation of relations in the field of forestry in Ukraine. It was based on the analysis of the existing regulatory framework, the works of scientists, as well as the experience of foreign countries, the expediency and prospects of implementation and use of forest concessions in Ukraine.

Форум права