

УДК 631.1:591.5

Б.В. Киндюк, д-р геогр.наук

Одеський державний екологічний університет

К. Киндюк, ст.

Одеський юридичний коледж

ОХОРОНА ПРИРОДИ І ПУБЛІЧНО – ПРАВОВІ ДОГОВОРИ В ЛІСОВІЙ ГАЛУЗІ

У статті розглянуті питання охорони природи, прав та обов'язків орендарів, які регламентуються Лісовим Кодексом 2006 р. Проведено аналіз історичного досвіду використання різних форм публічно-правових договорів. Внесено пропозиції щодо впровадження в лісову галузь концесійних відносин, як норм права, найбільш ефективних з точки зору охорони природних ресурсів України.

***Ключові слова:** Лісовий Кодекс, форми власності, концесія, правові відносини*

Актуальність теми дослідження пов'язана з тією важливою роллю, яку відіграють лісові масиви в житті і розвитку суспільства. Хижацьке і непродумане відношення до цього природного ресурсу призводить до вкрай несприятливих для людей наслідків. Систематичне знищення лісів в Українських Карпатах є одним з чинників, які сприяли формуванню серії небувалих за своїми розмірами природних катаклізмів.

Так, втрати економіки країни від паводку, який стався у листопаді 1998 р., склали 800 млн грн., у березні 2001 р. – близько 300 млн грн., а обсяг збитків від літньої повені 2008 р. обчислюється сумою в декілька мільярдів гривень.

Основними причинами, які обумовили розвиток такого несприятливого сценарію подій, є випадання катастрофічної кількості дощів, а також масова вирубка лісів вздовж русел річок, на схилах, заплавах, прибережно-захисних смугах.

Виходячи з цього, питання охорони лісів є пріоритетним для екологічного права і потребує розвитку та вдосконалення. На превеликий жаль, новий Лісовий Кодекс (ЛК) 2006 року [2] не усунув багатьох прогалин, які також були в редакції 1994 року. Насамперед, це структура власності на ліси, право користування ділянками лісового фонду, лісовими ресурсами, які перебувають на цих ділянках. Також не до кінця опрацьованими є питання обов'язків користувачів, функцій контролю за станом природних об'єктів та багато іншого. Враховуючи широкий спектр проблем, які регулюються цим нормативним документом, в цій роботі розглядалися тільки питання, пов'язані з договорами оренди і концесії лісових земель.

Метою роботи є внесення доповнень до Лісового Кодексу для вдосконалення правової бази з охорони цього найважливішого природного ресурсу.

У раніше опублікованих роботах є дві діаметрально протилежні точки зору про договірний порядок користування лісами. Перша група фахівців стверджує, що передача в оренду цього природного ресурсу завдає шкоду його екологічному стану. Інші вчені вважають, що державна форма власності гальмує розвиток галузі, сприяє незаконним рубкам, деградації, нераціональному використанню лісів.

Питання має давню історію, оскільки велика частка українських земель до 1918 року входила до складу Російської імперії. У цій державі існували різні форми власності на ліси. Питання, яка з них є найбільш ефективною, широко обговорювалось в дореволюційній літературі [1,7]. Орендні відносини, завдання лісового законодавства, співвідношення прав на землю і розташований на ній ліс розглядалися в роботах [5,6,7]. Досвід використання концесійних відносин вивчався Р.В. Бобровим [1], Д.В.Хаустовим [7].

Виклад матеріалів дослідження.

Поняття оренди лісових масивів є новим для українського законодавства і з'явилося тільки після введення в дію ЛК-94. У нормативному документі 2006 року питання тимчасового користування лісами регламентуються статтями 18,20,21. В них вказані терміни дії договорів, права і обов'язки орендарів, що працюють на умовах дострокового та короткострокового користування [2].

Цілком зрозуміло, що від правильної постановки умов оренди залежить екологічний стан, збереження і можливість відтворення лісових масивів. Під час розгляду цього питання слід враховувати досвід правових відносин, накопичений в дореволюційний час і перші роки Радянської влади.

Царський уряд дуже серйозно підходив до питань охорони і відтворення лісів. За часів Петра I прийнято ряд указів, які оголошували велику кількість лісових масивів заповідними. Також заборонялось знищувати ліс, який росте вздовж річок. За незаконну вирубку корабельного дуба було встановлено сувору міру покарання - страту, за інші види дерев – штрафи. З 1802 року на території імперії почав діяти Лісовий Статут, який неодноразово перероблявся і в 1893 році ввійшов до збірника законів російської держави.

Починаючи з середини XIX століття, в результаті реформ, що проводились в країні, ліси почали передавати в коротко- і довгострокову оренду. Введення в дію цього спричинило різке погіршення екологічного стану природних об'єктів. Бажання швидкого одержання прибутків призводило до того, що користувачі не вкладали кошти в лісовідновлення і знищували цілі масиви. Згідно із статистичними даними за період з 80-х років XIX століття до 1914 року лісистість Європейської частини країни зменшилася з 37,6% до 32% [1]. Особливо катастрофічно виявилася екологічна ситуація в південних губерніях, куди входила велика частина нинішніх українських земель. Практично всі селянські ліси виявилися знищеними або розораними. За інформацією Ю.Р. Шеляга–Сосонка, в районах України лісостепової зони, за історичний період, починаючи з 80-х років XIX століття, лісистість зменшилася з 28 до 12-13% [8].

Відношення сучасних тимчасових користувачів до лісових багатств України мало відрізняється від тих негативних явищ, які мали місце 100-150 років тому [5]. Таким чином, з погляду екології, короткострокова оренда є найбільш несприятливою формою публічно-правових відносин в цій галузі. Причина такого відношення орендарів полягає в специфічних особливостях лісу як об'єкту економічних відносин. Річ у тому, що ця сфера діяльності потребує великих фінансових витрат в перший період роботи і очікування прибутку через значний інтервал часу. Наприклад, дуб висоту в 10 метрів набирає за 35 років, акація біла - за 20, ясен - за 18, сосна - за 25 років [8]. Цілком зрозуміло, що маючи в своєму розпорядженні договір оренди в 5-10 років, користувач не може компенсувати за цей час свої витрати. Такий стан речей сприяє збільшенню правопорушень в лісовій галузі. Звичайно, до несумлінних орендарів можна застосувати примусові дії на підставі статей 20,21 ЛК-2006, які регламентують основні обов'язки тимчасових користувачів. Стаття 105 цього нормативного документа передбачає 19 пунктів, невиконання яких тягне за собою різні види відповідальності за порушення лісового законодавства [2]. Різні види адміністративної відповідальності за порушення законодавства в лісовій галузі також передбачені відповідними статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Але попри це, сьогоднішній стан лісової галузі не дозволяє відмовитися від орендних відносин. Наприклад, по Одеській області, із загальної площі лісового фонду 223,5 тис. га, значна частина – 90,41 га або 40,4% не закріплені за користувачами і знаходяться на землях запасу. Фактично, ці ліси є безгоспними, в них немає охорони,

тому відбуваються масові самовільні рубки. Держава не має в своєму розпорядженні необхідних фінансових коштів для розробки проектів відведення земельних ділянок і підготовки державних актів на право постійного користування. Передача в оренду таких земель є реальним засобом збереження наших лісових багатств.

Виходячи з цього, статті Лісового кодексу, що регламентують оренду, слід удосконалити або використовувати інший, ефективніший з погляду екології, тип відносин.

Першим варіантом є договір оренди з правом подальшого викупу ділянки лісу, за умов дотримання природоохоронного законодавства. Така норма може створити у орендарів стимул для дбайливого відношення до лісу і раціонального господарювання.

Другим варіантом лісокористування є договір концесії ділянки лісового фонду. Це поняття відоме ще з часів римського права і в перекладі з латинського означає «дозвіл» або «уступка». Концесія широко використовувалася в лісовій промисловості на території Російської імперії, починаючи з 80-х років XIX століття і до 1914 року [7].

В період НЕПу (1922-1929рр.) Радянський уряд створив спеціальний державний орган – Головний Комітет у справах концесій і акціонерних товариств. Основним завданням цієї установи була передача лісу в концесію іноземним фірмам і отримання іноземної валюти. Ці засоби комуністи планували використовувати для електрифікації країни [1]. За невеликий період роботи цей комітет добився певних успіхів, оскільки тільки в 1923 році підписано 32 концесійних договори на експлуатацію лісів в різних районах колишнього СРСР. До початку 30-х років минулого століття державна політика в цій сфері повністю змінилася. Всі договори були анульовані, а установи, що займалися цим питанням, закриті [1,7].

У нинішньому Російському законодавстві ця форма публічно-правового договору закріплена в Лісовому Кодексі 1997 року [7]. З погляду збереження лісових багатств, концесія має цілий ряд очевидних переваг. На відміну від оренди, концесія припускає широке залучення інвестицій. Термін її дії встановлюється тимчасовим періодом до 99 років, об'єктом є ділянки лісу, які потребують значних вкладень для залучення їх в експлуатацію. При цьому держава отримує суспільно-значимі результати і може мати частину прибутків від одержаної продукції.

В українському законодавстві концесійна діяльність регулюється відповідним нормативним документом, прийнятим Верховною Радою в 1999 році [3]. Починаючи з 2002 року, до нього внесено шість доповнень від 10.01.2002р., 24.10.2002р., 15.05.2003р., 03.02.2004р., 31.05.2005р. і 08.09.2005р. Проте, в ст.3 Закону, серед переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, відсутні об'єкти лісового господарства.

У літературі часто можна зустріти думку, що ця юридична норма не може застосовуватись для України через порівняно невеликі площі лісових масивів [5]. Цю точку зору можна спростувати наступними міркуваннями.

По-перше, дійсно, середня лісистість нашої країни складає лише 15,6%, але сумарні площі лісів України і семи країн Європи – Бельгії, Данії, Нідерландів, Швейцарії, Великобританії, Угорщини, Чехії рівні між собою. Цілком зрозуміло, що така кількість природного ресурсу потребує охорони і правового захисту. По-друге, всі без виключення фахівці, які займаються цією проблемою, констатують факти масових незаконних рубок [5,8]. Передача лісу в концесію повинна стати перешкодою для такого виду правопорушень. По-третє, нормальна робота лісової галузі вимагає достатньо серйозних фінансових вкладень. При нинішньому стані економіки України, держава не може дозволити виділення необхідних бюджетних коштів. Наприклад, Державна програма «Ліси України» на 2002–2015рр., затверджена Постановою

Кабінету Міністрів України від 29.04.2002 р. №581, фінансується по Одеській області лише на 60 – 80 %.

Виходячи з цього, використання договорів концесії може істотно поліпшити екологічний стан природних об'єктів і створити для країни важливі народногосподарські об'єкти.

Висновки:

1. Аналіз історичного досвіду використання короткострокових орендних відносин в лісовій галузі показує неефективність такої форми публічно-правового договору.

2. Для створення умов щодо збереження лісового фонду договори оренди повинні укладатись на довгостроковий період і передбачати право викупу ділянки лісу при дотриманні природоохоронного законодавства.

3. Показано ряд переваг з точки зору екології при оформленні договорів концесії в порівнянні з орендними відносинами. Виходячи з цього, необхідно здійснити вдосконалення чинних нормативних актів і внести лісові ресурси до переліку об'єктів, які можуть передаватись в концесію.

Список літератури

1. *Бобров Р.В.* Об управлении лесами Отечества (исторический очерк) – М. ВНИЦ лесресурс Госкомлеса СССР, 1990 – 52 с.

2. *Закон України «Про внесення змін до Лісового кодексу України»* від 08.02.2006 року №3404-IV/Відомості Верховної Ради України, 2006, №21 с.70.

3. *Закон України «Про концесії»*/Відомості Верховної Ради України, 1999, №41, с. 372.

4. *Кастичький В.В.* Лісове право України. – К.: ЗАТ «Нічлава», 1999 – 164 с.

5. *Костяшкин Н.О.* Реалізація права загального землекористування громадянами на землях лісового фонду. Університетські наукові записки. 2006, №1(17) с. 186 – 190.

6. *Лисеев А.С.* Об аренде лесов. Лесное хозяйство, М., 1991, №3, с. 26 – 28.

7. *Хаустов Д.В.* Публично – правовые договоры в сфере использования и охраны лесов. Экологическое право, М., 2005, №5, с. 14 – 23.

8. *Шеляг – Сосонко Ю.Р., Стойко С.М., Вакаренко Л.П.* Ліси України. Національний екологічний центр України, Київ, 1996, - 32 с.

Охрана природы и публично-правовые договоры в лесной отрасли.

Киндюк Б.В., Киндюк К.

В статье рассмотрены вопросы охраны природы, прав и обязательств арендаторов, которые регламентируются Лесным кодексом 2006 года. Проведен анализ исторического опыта использования разных форм публично-правовых договоров. Внесены пропозиции, касающиеся внедрения в лесную отрасль концессионных отношений, как норм права, наиболее эффективных с точки зрения охраны природных ресурсов Украины.

Ключевые слова: Лесной Кодекс, формы собственности, концессия, правовые отношения

Environment protection and public-legal agreements in the forest industry.

Kindyuk B.V., Kindyuk K.

The questions of environment protection, the rights and duties of the leaseholders regulated by the Forest Code 2006 are considered in this article. The analysis of historical experience of this and other forms of public-legal agreements is done. The suggestions are made how to use the concession relations in the forest industry as more effective from the protection of natural resources of Ukraine point of view.

Keywords: Forest Code, property forms, concession, legal relationship