

43. Боголюбова С. А. Земельное право: учеб. — 2-е изд. перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — С. 56.
44. Дубовик О. Л. Экологическое право: учеб. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. — С. 310—312.
45. Андрейцев В. И. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні: Навчально-практичний посібник. — К.: Істина, 1999. — С. 5.
46. Горланчук В. В., Песчанська І. М., Скороходов В. А. Земельний менеджмент: Навчальний посібник. — К.: ВД «Професіонал», 2006. — С. 10—12.
47. Коваленко Н. Я. Экономика сельского хозяйства с основами аграрных рынков: Курс лекций. — М.: Ассоциация авторов и издателей ТАНДЕМ: Издательство ЭКМОС, 1989. — С. 118—119.
48. Андрейцев В. И. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. — 2-ге вид., випр. — К.: Знання, 2007. — С. 157.
49. Опришко В. Ф. Правові питання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи // Правове регулювання економіки. — 2009. — № 9. — С. 6.

Стаття надійшла до редакції 07.06.10

УДК 349.41

Р. В. Процишин,
асистент кафедри цивільного та трудового права
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ЛІСОВІ КОНЦЕСІЇ — СУЧАСНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ВИКОРИСТАННЯМ ЛІСІВ ПІСЛЯ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

У статті аналізується досвід зарубіжних країн правового регулювання управління використанням лісів через механізм лісових концесій, а також можливості врегулювання цих відносин в Україні в умовах ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Ключові слова: Чорнобильська катастрофа, ліс, лісова концесія.

В статтє анализируется опыт зарубежных стран правового регулирования управления использованием лесов через механизм лесных концессий, а также возможности урегулирования этих отношений в

Україне в умовах ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Ключевые слова: Чернобыльская катастрофа, лес, лесная концессия.

The article is dedicated to the analysis of foreign countries practice in legal regulation of forest management through forest concession mechanism, and the opportunity to regulate such kind of relation in Ukraine under the conditions of rectification of the Chernobyl accident consequences.

Key words: Chernobyl accident, forest, forest concession.

Одним із основних напрямів розвитку економіки та суспільного ладу на сучасному етапі є подальше реформування державної власності з метою її більш органічного включення у систему ринкових відносин [1]. Запорукою успіху вирішення цієї проблеми залежить не лише від реалізації програм приватизації, але й від використання інших правових конструкцій та відповідних форм управління, що не передбачають передачу приватним особам повного обсягу права власності. Дієвим способом підвищення ефективності і забезпечення кількісних та якісних характеристик функціонування державної власності слугує розвиток партнерських відносин держави та приватного сектору у формі концесій [2, 3].

Чорнобильська катастрофа створила на значній території України небезпечну для життя і здоров'я людей і навколишнього природного середовища радіаційну обстановку, ефективно подолання наслідків якої напряму залежить від законодавчого регулювання правового режиму територій, що зазнали радіоактивного забруднення. У статті 2 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [4] (далі — Закон № 791а-ХІІ) законодавець визначає 4 категорії зон радіоактивно забруднених земель за двома критеріями: територіальний та дозовий. Територіальний критерій визначає першу категорію зон — «зону відчуження» — і відносить до неї територію, з якої було проведено евакуацію населення у 1986 році. Дозовий критерій визначає другу, третю та четверту категорії зон на основі двох складових, до першої відноситься щільність забруднення ґрунту у порівнянні з доаварійним рівнем, тоді як друга складова цього критерію пов'язана з дозою опромінення людини у порівнянні з доаварійним періодом. Частина п'ята статті 2 Закону № 791а-ХІІ встановлює порядок перегляду межі зон радіоактивно забруднених територій, однак

це правило не може бути застосоване для перегляду межі першої зони, оскільки такий перегляд та відповідне подальше встановлення межі відповідної зони повинен ґрунтуватися на основі експертних висновків, які, цілком очевидно, будуть стосуватися лише тих зон, які визначаються на основі обчислюваного, тобто у нашому випадку дозового критерію. Таким чином, для того, щоб змінити межу зони відчуження необхідно вносити зміни до закону в окремому порядку, відмінному, аніж у тому, який передбачений ст. 2 Закону № 791а-ХІІ.

Очевидним є той факт, що радіоактивно забруднені території у тій чи тій мірі вкриті лісами та/або були ними вкриті, оскільки значна частина лісів була знищена в результаті пожеж унаслідок аварії на ЧАЕС. Однак цей фактор не змінив категорію земель лісогосподарського призначення, на які, у зв'язку з прийняттям Закону № 791а-ХІІ, поширився правовий режим радіаційно небезпечних та радіоактивно забруднених земель, до яких згідно ст. 3 відносяться території 1 і 2 зон та згідно ст. 4 Закону — 3 і 4 зон відповідно. Для лісового господарства країни, яке перебуває у критичному стані, фактор радіоактивного забруднення унеможливає використовувати всі ресурси лісів, і відповідно здійснювати спеціальні види лісокористування.

Одним із механізмів надання і реалізації прав володіння/користування лісами є лісові концесії [5]. Взагалі, концесії дозволяють залучити в державний сектор економіки додаткові ресурси, в першу чергу, інвестиції, зменшити бюджетне навантаження галузі шляхом перенесення на підприємницький сектор основної частини ризиків і водночас зберегти в державній власності ті об'єкти, які передаються у концесію. По суті, перехід до концесій означає часткову приватизацію деяких, визначених законодавством і концесійним договором, функцій держави [2]. Передача одним суб'єктом права іншому суб'єкту своїх прав у правовому розумінні є делегуванням повноважень. Концесійна діяльність повинна сприяти вдосконаленню існуючих методів управління державним майном і ефективному його використанню [6].

Експлуатація державних лісів головним чином дозволена через надання їх у концесії або через ліцензування такої діяльності. Єдиного підходу у законодавстві зарубіжних країн немає стосовно розмежування цих понять. У частині 2 ст. 3 Закону України «Про концесії» [7] законодавець не включив до переліку об'єктів, що можуть передаватись у концесію, — ліси. З однієї сторони, це

свідчить про неврегулюваність концесійного законодавства, а з іншого — відсутність спеціального законодавства про лісові концесії. У порівнянні із законодавством сусідніх держав, то ст. 49 Інвестиційного кодексу Білорусі [8] передбачає можливість передачі в концесію окрім інших об'єктів, виключно державної форми власності, також і ліси. Але з іншої сторони, передача прав володіння/користування лісами в Україні здійснюється на основі оренди земельних ділянок лісового фонду та на підставі ліцензії спеціального лісокористування. А якщо суб'єкт має намір експлуатувати ліси, що знаходяться на території, віднесеної до 1 та 2 зон згідно Закону № 791а-ХІІ (управління такими територіями здійснюється Адміністрацією зони), то потрібно отримати дозвіл на лісокористування у відповідності до Порядку видачі спеціальних дозволів на провадження окремих видів діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення [9]. Таким чином, відсутні чітко виражені поняття, такі як загальні визначення механізмів передачі прав володіння/користування лісами; їх рамки змішуються одне з одним. У межах однієї країни способи розподілу ресурсів можуть включатися у різні поняття: концесії, договори, угоди, продаж, ліцензії, дозволи. Вони є юридичними термінами, значення яких є незалежним від лісового права.

Факторами, які розмежовують категорії експлуатації лісів, є: (1) тривалість; (2) географічні масштаби; (3) зобов'язання по управлінню чи інфраструктурі; (4) ексклюзивність; (5) величина покриття лісовими ресурсами; (6) володіння правами; (7) природа платежів і (8) наявність радіоактивного забруднення.

У цілому, надання концесії є довгостроковим процесом у частині легалізації, зазвичай це стосується використання лісу в цілях лісозаготівлі, який покриває велику територію. Повертаючись до права на експлуатацію лісу, концесіонарій часто зобов'язаний при такому управлінні здійснювати лісорозведення, зведення та обслуговування доріг та іншої інфраструктури, і планування. Концесіонарій отримує ексклюзивні права на використання таких лісових ресурсів як деревина, однак можливо з певними виключеннями для некомерційного громадського користування. Законодавство зарубіжних країн¹ про концесії дозволяє концесіонеру

¹ У дослідженні аналізувались нормативно-правові акти у сфері регулювання лісових концесій Габону, Гани, а також Канади.

ексклюзивно здійснювати лісокористування, що не пов'язане із лісозаготівлею, як мисливство чи використання лісу в рекреаційних цілях. Концесії, як правило, надаються суб'єктам господарювання, аніж окремим фізичним особам, а в законодавстві можуть бути обмеження по організаційно-правовій формі суб'єкта господарювання, його формі власності, по його мінімальному розміру статутного капіталу. В силу концесії, концесіонарій зазвичай зобов'язаний сплатити урядові певний платіж (що свідчить про оплатність концесії, незалежно від форми її існування), який розраховується виходячи з площі переданих у концесію земельних ділянок і граничного обсягу лісозаготівлі деревини. Однак можуть бути також і інші зобов'язання концесіонарія в силу концесії: (1) видання гарантії як способу забезпечення виконання плану лісозаготівлі, (2) сплата місцевих податків та інших платежів, (3) забезпечення створення робочих місць та працевлаштування місцевого населення, (4) створення об'єктів інфраструктури загального (публічного) користування (місця відпочинку, школи, лікарні тощо).

Відповідно до ст. 97 Лісового кодексу Габону, концесія видається щонайменше на один цикл відновлення лісу, без будь-якого спеціального верхнього ліміту, і територія може охоплювати від 50000 до 200000 гектарів [10]. За законодавством штату Онтаріо (Канада) [11], концесії називаються сталими лісовими ліцензіями, а Закон штату Онтаріо про сталий розвиток лісових корон (параграф 26) не встановлює їм максимальні географічні рамки, але лімітує основний строк до 20 років з можливими виключеннями у 5 років. За право здійснювати рубку лісу, власник ліцензії стає відповідальним по управлінню лісовими ресурсами в межах території, наданої у концесію, котре включає зобов'язання по інвентаризації та плануванню.

Договори з меншим обсягом лісозаготівлі зазвичай мають назву ліцензійних чи договорів з купівлі-продажу лісових ресурсів. У Габоні гранична площа території лісу встановлена на рівні 50000 гектарів, і ліцензія видається лише резидентам (ст. 96 Лісового кодексу Габону). В Онтаріо наступним видом за сталою лісовою ліцензією є ліцензія на лісові ресурси. Знову ж таки, лісове законодавство обох країн тут встановлює не граничне географічне обмеження по площі користування по таким ліцензіям, а вони обмежені строком, на який вони видаються, з можливими виключеннями в один рік. Особа, яка отримала ліцензію, може

взяти на себе зобов'язання по здійсненню часткового управління або оплатити міністру винагороду за надання останнім адміністративної послуги за здійснення такого управління. В багатьох країнах умови великих концесій за обсягом території та лісових ресурсів, що передаються у концесію, і малих контрактів на лісокористування є однаковими, тому складно показати суттєві відмінності між ними.

В основі цієї ієрархії концесій за обсягом надання прав лісокористування покладені незмінні традиції країн у правовому регулюванні таких відносин. Законодавство зарубіжних країн, що аналізується, дозволяє органам державного управління видавати короткострокові ліцензії чи дозволи, однак не позбавляючи права громадян, що проживають у межах території, що передається у концесію, на лісокористування, зокрема на рубку лісу, для задоволення особистих потреб (наприклад, на зимовий період для опалення будинку — сезонний критерій, або для задоволення потреб у деревині на день). Територія та обсяг лісозаготівлі можуть бути лімітованими. При таких умовах надання лісу у концесію, ліцензія не виключена, однак зобов'язання ліцензіата чи концесіонарія по управлінню використанням лісів будуть виключними. Тобто, у даному випадку ліцензіат (концесіонарій) буде зобов'язаний звітувати перед ліцензіаром (концесіонером) за всю вилучену із лісового навколишнього природного середовища деревину, включаючи і ту, яка була надана населенню, що проживає на території, переданій у концесію, для задоволення особистих потреб. Одним із шляхів компенсації ліцензіату (концесіонарію) за зрублену деревину зі сторони фізичних осіб є здійснення останніми на користь ліцензіата (концесіонарія) паушальних платежів чи невеликої винагороди виходячи із загального обсягу зрубленої деревини.

При вивченні зарубіжного досвіду правового регулювання відносин у сфері лісових концесій, законодавець повинен зрозуміти соціально-економічний ефект від прийняття закону про лісові концесії². У багатьох країнах концесійне законодавство чи законодавство про закупівлю товарів, робіт, послуг за державним

² Як вже зазначалось, в Україні відсутнє правове регулювання надання лісів у концесію, тому тут і надалі обґрунтовується потреба у врегулюванні нормами права цієї сфери суспільних відносин через прийняття в Україні спеціального закону про лісові концесії на основі вивчення зарубіжного досвіду.

замовленням застосовується до всіх урядових організацій³. В Україні прийнято Закон «Про концесії», який регулює надання окремих об'єктів державної/комунальної власності у концесію. Тому перед законодавцем стоїть завдання: або інтегрувати в існуюче концесійне законодавство загальні вимоги та спеціальні потреби управління лісовим господарством через такий правовий механізм, як лісові концесії, або прийняти спеціальний закон про лісові концесії.

Проаналізувавши зарубіжний досвід правового регулювання суспільних відносин у сфері надання прав володіння/користування лісами через надання їх у лісові концесії, можемо сформулювати ряд концептуальних пропозицій стосовно змісту спеціального законодавства України про лісові концесії.

Законодавство у сфері регулювання лісових відносин у парі із законодавством про закупівлю товарів, робіт, послуг за державним замовленням дозволяє з боку органів державного управління лісовими ресурсами обрати кращого кандидата на отримання прав користування лісами на праві державної/комунальної власності. Ця важлива функція законодавства не є зовсім очевидною, як здається на перший погляд. Це пояснюється, наприклад, що у лісовому законодавстві України не в повній мірі врегульовані питання критеріїв відбору кандидатів на отримання прав лісокористування, зокрема експлуатації лісів, так само як і умов надання прав лісокористування, а також повна відсутність можливості укласти договір лісової концесії. Якщо взяти законодавство зарубіжних країн у сфері лісових відносин, загальною тенденцією за останні роки, тим не менше, стала деталізація законодавства щодо першочергових заходів як зі сторони власника лісів (держава чи територіальна громада), так і зі сторони особи, що має намір набути прав володіння/користування лісами, при укладанні договору лісової концесії.

Чому така деталізація є бажаною? Однією з причин є просто те, що в багатьох країнах світу надання лісових концесій не є достатньо прозорим. Рішення часто приймається на високому політичному рівні та суб'єктивно з боку посадової особи, яка наділе-

³ У багатьох країнах континентального права концесії на право користування землями, що перебувають у державній чи комунальній власності є особливим правовим інструментом, що, як правило, регулюється спеціальним законом, який застосовується до всіх видів концесій, за винятком лише що лісові концесії зазвичай регулюються окремим лісовим законом.

на повноваженнями одноособово надавати такі права володіння/користування лісами. В останні роки домовленості щодо лісових концесій знаходяться в центрі уваги резонансних корупційних скандалів і стосуються державного управління лісовими ресурсами та спустошення тропічних лісів. Врегулювання чітко регламентованої процедури на законодавчому рівні не зможе вирішити цю проблему в цілому, проте зможе: (1) підняти в певній мірі рівень прозорості при прийнятті рішень та відповідальності за них посадовою особою; (2) забезпечити рівні умови конкуренції для потенційних лісокористувачів (концесіонаріїв); (3) гарантувати проведення кваліфікованої незалежної експертизи у процесі прийняття рішення органом державного управління чи посадовою особою про надання концесійних прав; (4) забезпечити прийняття рішення в рамках відповідних норм, технічних критеріїв та стандартів, правил, процедур; (5) гарантувати врахування інтересів у першу чергу населення, що проживає в межах території, яка передається у концесію для лісокористування.

Добре врегульований процес оцінки договору лісової концесії та сам процес його укладання (маються на увазі переддоговірні адміністративно-правові відносини щодо погодження/затвердження умов договору лісової концесії) є одним з шляхів зменшення конфліктів, які в ряді країн із тропічними лісовими ресурсами призвели до видання концесій, які або дублюють одна одну, або до повного чи часткового нехтування правами концесіонаріїв на концесійній території.

Оскільки управління використанням лісів як сфери лісових відносин здійснюється в Україні органами виконавчої влади, то відповідно таке управління є державним. Під державним управлінням у сфері використання, а також відновлення лісів розуміється нормотворча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на суспільні відносини і процеси у сфері відновлення лісів, а також їх використання, зокрема через надання прав володіння/користування лісами. Очевидним є той факт, що поки існує держава, доти буде існувати державне управління відповідною сферою суспільних відносин. Таким чином, державне управління використанням лісів має довготерміновий характер. А враховуючи, що основним його завданням є забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів (ст. 25 Лісового

кодексу України [12]), то при переданні лісу у концесію як довгострокове володіння/користування лісом, яке не повинно обмежуватися лише правами концесіонарія стосовно експлуатації лісів, на концесіонарія (або ліцензіата у випадку видачі ліцензії) повинна бути покладена юридична відповідальність аналогічна, яка покладена на орган державного управління. Отже, умови договору лісової концесії повинні передбачати делегування частини повноважень у сфері управління використанням лісів у межах території, яка передається у концесію, а в свою чергу, у законодавстві передбачити таку можливість та відповідно санкції юридичної відповідальності за неналежне управління використанням (а також відновленням) лісів.

Законодавство про лісові концесії повинно в деталях регламентувати у ліцензійних умовах мінімальні вимоги до заявників за певними критеріями. Популярним критерієм є резидентство. Існує ряд країн, які надають тропічні ліси у концесію (Габон є виключенням), де, наприклад, концесіонарію дозволено мати 100 % іноземного капіталу. Встановлення обмежень до суб'єктів з іноземним капіталом є тим правовим інструментом, що застосовується в багатьох сферах діяльності з метою захисту національних інтересів від вивозу капіталу за кордон. Наприклад, обмеження частки іноземного капіталу в статутному капіталі підприємства на рівні меншому, аніж це потрібно для прийняття рішення (наприклад, про ліквідацію юридичної особи) на рівні вищого органу управління юридичною особою, не заважає іноземним інвесторам здійснювати управління своїми інтересами в компанії шляхом застосування інших засобів.

Іншим загальним критерієм ліцензійних умов є наявність чи відсутність у майбутнього концесіонарія інших концесій у країні, де концесія буде надаватись. Тобто уряд повинен у цьому аспекті вимагати від заявника надання гарантій (наприклад, шляхом проведення незалежного юридичного аудиту заявника) на предмет дотримання конкурентного законодавства про обмеження монополій, зокрема у сфері використання лісів. Знову ж таки, з боку власника (держави) лісів, які передаються у концесію, дуже складно уникнути прогалин у законодавстві у цій сфері. Для прикладу, якщо площа однієї лісової концесії обмежена 150 гектарами території, то компанії діють через свої підприємства, які створюються з метою отримання малих концесій, які разом по площі перевищують встановлений ліміт для однієї концесії.

Законодавством може бути обмежено коло суб'єктів підприємницької діяльності, які потенційно можуть отримати концесійні права, за критерієм приналежності до відповідної організаційно-правової форми. Оскільки лісові концесії є доволі довгостроковим наданням прав володіння/користування лісами, у спеціальному законодавстві про лісові концесії слід надати перевагу більше корпоративній організаційно-правовій формі юридичної особи, аніж фізичній особі-підприємцю чи приватному підприємству.

У законодавстві можна закріпити імперативно норму стосовно випуску майбутнім концесіонарієм облігацій з відкритою підпискою чи проголошеною ціною на торгах. У разі оферти зі сторони держави та при відмові заявника від такої пропозиції укласти договір лісової концесії, облігація буде зверненою в дохід держави. Більшість фірм є прихильниками акредитиву, виданого банком, чи гарантії, виданої страховою компанією. Реальною перевагою вимоги про випуск облігацій є те, що вона пропагує цілі вотуму недовіри зі сторони фінансової установи стосовно надійності заявника.

Законодавством про лісові концесії може бути покладений обов'язок на спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері управління використанням лісів сформувавши реєстр тих компаній, яким було відмовлено у наданні концесій, оскільки вони порушили умови попередніх концесій, були втягнуті у злочини, пов'язані з лісокористуванням, прострочили сплату пов'язаних з лісокористуванням платежів чи податків чи іншим чином зарекомендували себе недобросовісними концесіонарями. Надання можливості таким суб'єктам бути виключеними з такого реєстру, при умові усуненні допущених раніше порушень (наприклад, шляхом сплати несплачених податків чи здійснення діяльності встановлену кількість років без нових порушень), може бути стимулом для кращої поведінки з метою отримання нових концесійних прав чи концесій. Але з іншої сторони, відмова в участі у конкурсі може спричинити багато схожих тактик обходу закону та зловживання обмеженнями, встановлених для інших пов'язаних учасників.

Технічні вимоги до заявки в обов'язковому порядку залежать від масштабу території, що передається у концесію. Для великомасштабної лісозаготівлі будуть потрібні серйозний план управління (менеджменту), оперативний та маркетинговий плани і в подальшому план вивезення лісоматеріалів та планування доріг.

Наявність інвестицій у заявника на отримання концесійних прав та досвід у веденні лісового господарства повинні бути включеними до умов надання прав володіння/користування лісами в рамках лісової концесії.

Відповідно до лісового законодавства Габону, уряд перед тим, як надати оферту по отриманню концесійних прав, повинен провести первісну інвентаризацію лісу в межах території, що надається під лісову концесію. А відповідно до лісового законодавства штату Онтаріо (Канада) така функція покладається на заявника на отримання концесійних прав. Варто звернути увагу, що питання інвентаризації лісів законодавством України не врегульовано, тому можна лише сформулювати пропозиції до спеціального закону про лісові концесії стосовно того, на кого буде покладений обов'язок проведення такої інвентаризації як передумови до виникнення або усієї сукупності прав концесіонарія, або вже права на експлуатацію лісу (тобто рубку лісу). Дозвіл на розвідувальні роботи чи такий самий попередній дозвіл є одним з шляхів авторизувати цю необхідну розвідку, але він не вирішує реальну проблему, яка полягає у тому, що заявник однозначно буде розраховувати на одержання концесії по завершенню проведення такої роботи, а з іншої сторони — власник лісу (держава) може відмовити у такій пропозиції. Одним із шляхів врегулювання цього питання може бути відшкодування частини чи всіх витрат по підготовці конкуруючим заявникам, однак закріплення такого обов'язку за державою у законі є досить сумнівним. Іншим варіантом може бути надання права заявнику, що здійснює інвентаризацію лісу на території, що буде предметом лісової концесії, здійснювати лісозаготівлю для покриття витрат під час фази розвідки.

Тендерні процедури на конкурсній основі стрімко знайшли своє закріплення в законодавстві країн, багатих на ліс. При проектуванні тендерного законодавства України, яке б врегульовувало процедуру відбору одного з кандидатів на отримання концесійних прав володіння/користування лісами, необхідно виходити з того, що потрібно передбачити не лише економічні критерії відбору. Так, зокрема до них можуть належати наступні: (1) критерій наявності прав концесіонарія, за яким перевагу надаватимуть тим кандидатам конкурсу на тендерній основі, які на момент подачі заявки на участь у тендері не є концесіонарями лісової концесії; або (2) критерій резидентства: преференції надаються міс-

цевим підприємствам тощо. Наприклад, відповідно до пункту (е) ч. 3 ст. 3 Закону Республіки Гана «Про управління лісовими ресурсами» учасник тендеру на отримання лісозаготівельних прав зобов'язаний включити у свою заявку на тендер можливість сприяння *«по адресованим соціальним потребам від територіальних громад, які мають інтерес»* на відповідній території [13]. Це робить можливим проводити оцінку тендерних заявок на основі волевиявлення кандидата взяти на себе соціальні обов'язки. Чи має розмежування за неекономічними критеріями економічний сенс, може бути спірним питанням, але з юридичної точки зору конкуренція якраз і є тим інструментом, що створює такі умови та виключення, які діють не як прогалини в законі, що, в свою чергу, нівелюють цілісну позицію конкурентності тендеру.

В деяких ситуаціях, у результаті браку інформації, домінуючих ринкових умов чи особливих урядових цілей, система аукціонів може бути не найкращим підходом до вирішення проблеми. Складним завданням для розробників законодавства тоді стає спроба визначити обставини, в яких уряд зможе відмовитися від такого підходу і покладатися на державні гранти. Звісно, навіть якщо державні гранти будуть використовуватися, традиційні проблеми щодо прозорості, чесності та підзвітності досі залишатимуться.

Північно-Американські країни (за основу взято лісове законодавство штату Онтаріо (Канада)) детально врегулювали порядок, який гарантує громадськості мати доступ до процесів, пов'язаних з укладанням договорів у порядку тендерної процедури щодо використання державних земель лісового фонду, принаймні стосовно договорів із значними обсягами земель. Чи є ці стандарти всюди прийнятними, є спірним питанням, однак це є важливим у тому плані, що забезпечується певний базовий доступ до інформації, що цей процес є більш менш прозорим, і що інтереси територіальної громади є врахованими. Оскільки аукціони часто проводяться через закриті торги, у законодавстві можна принаймні передбачити право учасників аукціону самим аналізувати всі заявки перед тим, як уряд укладе договір лісової концесії. При аналізі законодавства про лісові концесії у зарубіжних країнах спостерігається тенденція закріплення обов'язку на сторін договору лісової концесії (або на власника-державу, або на концесіонаря) опублікування умов концесії, зокрема планів управління використанням лісів, а також оцінки впливу на навколишнє природне середовище.

В силу концесії, концесіонарій наділяється правами та обов'язками, які у своїй сукупності формують його компетенцію на виконання частини функцій управління по відновленню та використанню лісів, які йому делегуються в силу договору лісової концесії, а також на виконання умов договору. Усі умови можна обумовити у договорі лісової концесії, однак законодавством повинно бути закріплено загальну методологічну основу для спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері лісових відносин стосовно того, на яких умовах укладати договір. Не всі істотні умови можуть бути деталізованими в достатній мірі у лісовому законодавстві, оскільки повинна бути досягнута домовленість.

Концесія повинна визначати базові права лісокористування: ресурси, які може збирати концесіонарій, охоплювана територія та тривалість концесії. Навіть якщо концесія спрямована на один комерційний ресурс (зазвичай деревина), то уряд може надати концесіонарію відповідні права користування іншими лісовими ресурсами додатково до її першочергового об'єкту (такі як видобування гравію для облаштування під'їзних доріг до складів лісоматеріалів та пилорам) або може передати йому здійснення всеохоплюючого контролю над входом та користуванням лісом.

Не дивлячись на довготривалість концесії, буде виникати перспектива її поновлення. Концесіонарії будуть переконувати посадову особу щодо надання їм преференцій як існуючим лісокористувачам. У деяких ситуаціях, переважне право на отримання концесії чи вірогідність її поновлення при відсутності поважної причини відмовити у ній є розумним. Однак, законодавство про лісові концесії повинно бути досконалим, щоб запобігти переростанню ліценції, розробленої для здійснення тимчасових операцій на малих територіях, у таку, що дозволяє здійснення широкомасштабних, довготермінових операцій без зобов'язань, що зазвичай ставляться відповідно до умов для великих концесій.

Договір може конкретизувати вимоги стосовно планування та практики добросовісного ведення лісового господарства. Договір може встановити кінцеві строки для завершення планів лісонасадження та лісорозведення після проведення лісозаготівлі. Це також може просто відтворити положення законодавства, включення їх у договір, дозволить уряду застосувати додаткові засоби захисту права (наприклад, позбавлення гарантії виконання контракту чи його розірвання), якщо умови не виконуються.

На основі аналізу лісового законодавства штату Онтаріо (Канада), Габону та Гани можна сформулювати концептуальні пропозиції стосовно окремих положень при проектуванні спеціального закону про лісові концесії для врегулювання даної сфери суспільних відносин в Україні. Закріпити обов'язок концесіонарія видати гарантію з метою забезпечення сплати податків та інших обов'язкових платежів та виконання планів розвитку лісового господарства, зобов'язань по створенню інфраструктури та інших концесійних умов. Передбачити пільги для концесіонарія у вигляді звільнення від сплати імпортного мита та податку на додану вартість при ввезенні важкої техніки чи при іншому капіталовкладенні, а також для палива чи інших витратних матеріалів, що імпортуються. Встановити, що концесіонарій повинен забезпечувати благами територіальні громади, як то спорудження технологічних об'єктів, найм та профпідготовка місцевої робочої сили або навіть укладення з територіальними громадами договорів про спільне використання доходів, благ чи доступу до лісу. У законодавстві про лісові концесії можна передбачити положення, що всі новостворені об'єкти для територіальної громади (школи, лікарні тощо) залишаються у власності територіальної громади. Обумовити, скільки концесіонарій повинен сплачувати уряду. У ситуації проведення тендеру на конкурсній основі, аукціон буде встановлювати базовий платіж, але щоб зробити заявки адекватними, закон потребуватиме опису, яким чином платіж повинен бути розрахованим. Найпростіше, щоб тендерні заявки були у розмірі річного збору⁴. Можна передбачити у законодавстві обов'язок уряду визначити мінімальну ціну заявки чи з резервом, можливо відштовхуючись від площі території, охоплюваної концесією, чи ринкових цін на деревину з метою уникнення уряду бути обманутим. Законодавством також може бути передбачена вимога від концесіонаріїв сплачувати не лише заявлену ціну на тендері чи базовий збір — але й, наприклад, збір за рубку лісу на пні (за кожне зрублене дерево), залежно від об'єму та породи деревини. Можна також обумовити вищі ставки зборів за зрублену та розпиляну деревину, що експортується, наприклад, для стимулювання переробки деревини на місці.

Передання прав володіння/користування лісами в Україні потребує реформи, спираючись на досвід країн, де їх управління

⁴ Серед альтернатив існують платежі, в основу яких покладено площа землі, на якій реально проводиться лісозаготівля кожного року, чи об'єм лісозаготівель.

ня здійснюється суб'єктами господарювання приватної форми власності на основі лісових концесій. Основною зміною законодавства у регулювання цих відносин повинно бути внесення змін до Закону України «Про концесії» стосовно включення до переліку об'єктів, що можуть передаватись у концесію, лісів. Інший же механізм врегулювання можливий через прийняття спеціального закону про лісові концесії. Суттєвим моментом, в обох випадках при врегулюванні переддоговірного етапу передання лісу у концесію повинно бути врахування фактору радіоактивного забруднення лісу після Чорнобильської катастрофи. Відповідно, лісокористування радіоактивно забрудненим лісом повинно бути обмеженим на законодавчому рівні, визначаючи, які види лісокористування є допустимими, а які обмеженими.

Література

1. *Синяк Н.* Лесные концессии — современный механизм предоставления прав и схем хозяйственного управления государственными лесными землями // Земля Беларуси. — 2008. — № 2. — С. 24—29.
2. *Варнавский В.Г.* Концессии в экономических отношениях государства и частного сектора: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра экон. наук: 08.00.05 / Варнавский Владимир Гаврилович. — М., 2003.
3. Трансформация отношений государственной собственности в рыночной экономике: Автореф. дис. на соиск. уч. степ. канд. экон. наук / Коба А.В. — Йошкар-Ола: Мар. гос. техн. ун-т, 2006. — 22 с.
4. Закон України від 27.02.1991 № 791а-ХІІ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). — 1991. — № 16. — Ст. 198.
5. Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения. Материалы семинара (Москва, Россия. 25 февраля 2003 г.). — М.: Издательство «Алекс», 2003. — 178 с.
6. *Корнушенко Е.* Особенности осуществления инвестиционной деятельности на основе концессий в Республике Беларусь / Е. Корнушенко // Белорусская экономика: анализ, прогноз, регулирование. — 2003. — № 3. — С. 29—40.
7. Закон України від 16.07.1999 № 997-ХІV «Про концесії» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1999. — № 41. — Ст. 37.2

8. Инвестиционный кодекс Республики Беларусь от 22 июня 2001 г. № 37-3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г.)

9. Порядок видачі спеціальних дозволів на провадження окремих видів діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 № 1869 // Офіційний вісник України від 05.01.2001. — 2000. — № 51. — С. 66. — Ст. 2219. — Код акту 17402/2000.

10. Gabon, Code forestier Loi n°16-01 du 31 décembre 2001 // [Електронний ресурс]: <http://www.droit-afrique.com/images/textes/Gabon/Gabon%20-%20Code%20forestier.pdf>

11. Ontario (Canada), Crown Forest Sustainability Act, 1994 // [Електронний ресурс]: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_94c25_e.htm#BK28

12. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII // Голос України від 13.04.1994.

13. Ghana, Timber Resource Management Act, 1997 — Act № 547 // [Електронний ресурс]: http://www.fcghana.com/publications/laws/act_547/index

Стаття надійшла до редакції 28.05.10

УДК 349.6

Ю. О. Шматова,
аспірантка кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ДОСЛІДЖЕННЯ ВИДІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Запропоновано термін надзвичайна ситуація. Досліджено підходи до класифікації надзвичайних ситуацій. Проаналізовано позитивні і негативні сторони останніх щодо виділення видів досліджуваної категорії. Розроблено її узагальнену класифікацію.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, класифікація надзвичайної ситуації, Чорнобильська катастрофа.

Предложен термин чрезвычайная ситуация. Исследованы подходы к классификации чрезвычайных ситуаций. Проанализированы позитив-