

## КОНЦЕСІЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ: ЗАКОНОДАВЧІ ТА НАУКОВІ ПОЛОЖЕННЯ

## CONCESSION OF NATURAL RESOURCES: LEGISLATIVE AND SCIENTIFIC PRINCIPALS

Мороз Г.В.,

к.ю.н., доцент

кафедри трудового, екологічного та аграрного права

*ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»*

Стаття присвячена аналізу теоретичних основ правової сутності концесійного природокористування як самостійної форми використання природних ресурсів. Досліджено питання перспектив впровадження концесійної форми природокористування, обґрунтовано пропозиції щодо подальшого розвитку законодавства в цьому напрямку.

**Ключові слова:** концесія, концесія природних ресурсів, використання природних ресурсів, концесійна політика, об'єкт концесії.

В статье анализируются теоретические основы правовой сущности концессионного природопользования как самостоятельной формы использования природных ресурсов. Исследован вопрос перспектив внедрения концессионной формы природопользования, обоснованы предложения по дальнейшему развитию законодательства в этом направлении.

**Ключевые слова:** концессия, концессия природных ресурсов, использования природных ресурсов, концессионная политика, объект концессии.

The article is devoted to the clarification of the theoretical foundations of the legal essence of concessional nature management as an independent form of natural resources usage. The research has been carried out on prospects for introducing the concessional form of nature management, some proposals have been substantiated for further development of legislation in this direction.

The issue of concessional use of natural resources in the modern period is becoming increasingly relevant. Therefore, a number of issues need further research and substantiation, particular those regarding extension of the current legally defined object of concession relations, which should include not only activities (works, services), but also such a worldwide known concession target as natural resources. The author supports the proposal for the adoption of the Law of Ukraine "On Concessions of Nature Use".

It has been proved that the balance and coherence of interests between the investor and the country is possible in the context of the formation of an effective concession policy on a mutually beneficial basis.

Today's discussion is about the implementation of the forestry resources concession, since the industry needs reforming (simplification of the business administration system, access to preferential loans, reduction of tax burden, etc.). Such measures will allow at least minimum positive changes and will further open up new opportunities for attracting investment (including those on the basis of concessions).

Under conditions of the probable introduction of a forestry concession (as well as other objects of nature), one should take into account the constitutional provision on the attachment of objects of nature to the objects of property of the Ukrainian people. Further development of the forest industry should be balanced and based on public opinion.

Legislative implementation of scientifically grounded ideas about the use of natural resources on the basis of concession can be realized solely in compliance with the principle of environmentally aware national legislation and the principle of sustainable development.

**Key words:** concession, concession of natural resources, natural resources usage, concession policy, concession object.

Питання концесійного використання природних ресурсів у сучасний період набуває все більшої актуальності. Досі в Україні більш поширеною формою використання природних ресурсів була оренда, проте даний правовий інструмент не здатний системно вирішувати проблеми раціонального та ефективного використання природних ресурсів та одночасно забезпечувати врахування економічних та екологічних (суспільних та приватних) інтересів суб'єктів цих відносин. Саме збереження та забезпечення інтересів держави (громади) у процесі приватного використання об'єктів публічної власності, що мають особливу суспільну значимість і цінність, зумовила виникнення інституту концесії. В останні роки тривають пошуки, в тому числі й наукові, ефективного розв'язання вищевказаних проблем у сфері природокористування в рамках інших, більш дієвих правових механізмів, якими визнається концесія як перспективний метод державного регулювання відносин у сфері природокористування.

В еколого-правовій та земельно-правовій науці окремі питання концесійної форми використання природних ресурсів були предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, таких як: М.М. Бахуринської, Н.П. Медведєвої, А.Г. Бобкової, М.Л. Муравської, В.В. Семків, Т.І. Макарової та ін. Господарсько-правова конструкція природоресурсної концесії розроблена О.В. Шаповалою. Однак потребує подальшого наукового дослідження та обґрунтування низка питань, зокрема щодо розширення законодавчо визначеного об'єктного складу концесійних відносин, який повинен включати не лише діяльність (роботи, послуги), а й такий відомий всьому світу об'єкт концесії, як природні ресурси.

**Метою статті** є подальше вдосконалення теоретичних основ правової сутності концесійного природокористування як самостійної форми використання природних ресурсів з урахуванням їх специфіки, формулювання авторської позиції щодо перспектив запровадження концесійної форми використання окремих природних ресурсів, обґрунтування пропозицій щодо подальшого вдосконалення законодавства в цьому напрямку.

Інститут концесії регулюється главою 40 Господарського кодексу України, Земельним кодексом України (ст. 94), Законами України «Про концесії», «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності».

Концесійні відносини є складним правовим механізмом. Природоресурсові концесії визнаються особливим видом еколого-правових договорів [1, с. 125]. Концесія була відома дореволюційному законодавству і реалізовувалася на практиці, у тому числі й на території сучасної України, під час освоєння природних багатств у видобувній промисловості, розробки лісових ресурсів, використання земельних площ для дорожнього будівництва тощо. Концесійна форма використання природних ресурсів іноземними суб'єктами права існувала й у радянський період до другої половини 30-х років минулого століття. Проте зі зміцненням позицій права виключної державної власності на землю та інші природні ресурси вона була заборонена [2, с. 152]. Сучасний період розвитку концесії, який розпочався в 90-ті роки минулого століття, характеризується

ся масштабним застосуванням концесії в монопольних галузях економіки у всьому світі, а також відродженням концесії в Україні та інших пострадянських державах, у переважній більшості яких були прийняті базові законодавчі акти у сфері концесії, та поступовою появою в концесійному законодавстві земельно-правових норм, що надали підстави розпочати реалізацію перших концесійних проєктів [3, с. 7].

Концесію вважають різновидом оренди природних ресурсів. Виходячи із законодавчого визначення концесії, що міститься у ст. 1 Закону України «Про концесії», можна виокремити деякі юридичні складові оренди цих відносин, однак концесійним відносинам притаманні особливі сутнісні ознаки, найбільш характерною з яких є те, що такі відносини спрямовані на задоволення громадських потреб у сферах діяльності, які визначені законодавством, отримання прибутку визнається другорядним. Також концесію тлумачать як: метод державного регулювання; форму управління державною власністю; форму залучення інвестицій приватного сектору, відповідно до якої приватним компаніям передаються права володіння і користування об'єктами на період будівництва й експлуатації; одну з підстав виникнення права спеціального природокоистування.

Концесію можна розглядати також як спосіб забезпечення та захисту публічних екологічних інтересів, що визначаються як «інтереси всього суспільства, що складаються з інтересів соціальних груп і окремих громадян, у підтриманні якості навколишнього природного середовища, що забезпечує життя, здоров'я людини та її майбутніх поколінь, у справедливому розподілі благ, що одержуються від використання природних ресурсів, які складають основу діяльності населення країни, збалансовані з потребами економічного росту, опосередковані правом, охороняються і гарантуються державою» [4, с. 12–13].

Концесія – це форма державно-приватного партнерства (ДПП) [5, с. 91]. Європейська економічна комісія ООН розглядає ДПП як один із ключових інструментів досягнення Цілей сталого розвитку до 2030 року, тому Україні дуже важливо розробити актуальну законодавчу базу в цій сфері. Концесія передбачає, що держава передає об'єкти, якими вона володіє, приватному бізнесу в оренду. В світі концесія використовується для втілення інфраструктурних проєктів. Наприклад, всім відомий The Channel Tunnel під протокою Ла-Манш, що з'єднує Великобританію та Францію, був побудований на основі концесійного договору. Приблизна вартість будівництва склала 4,65 млрд фунтів [6].

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. 212].

Концесію також можна розглядати як спосіб використання природних ресурсів та елементів інфраструктури економічної системи, що історично базувався на виключних правах держави щодо використання природних ресурсів, здійснення окремих видів діяльності чи використання окремих об'єктів промисловості [8, с. 130], які було вилучено з цивільного обороту з метою забезпечення державних інтересів. Причому ефективна експлуатація зазначених об'єктів (природні ресурси, окремі види діяльності, об'єкти промисловості) неможлива без використання земельних ділянок [9, с. 7]. Відповідно, на сьогодні найбільш усталеним є розуміння і сприйняття конструкції «концесійне землекористування» [2], проте через спорідненість землі з іншими природними ресурсами доцільно ставити питання й про виділення інших видів концесійних природоресурсних відносин, об'єктом яких можуть виступати інші природні блага (гірничі концесії, концесії

рекреаційних земель, земель природно-заповідного фонду тощо). Разом з тим слід наголосити, що нормативне визначення концесії (ст. 1 Закону України «Про концесії») прямо не включає земельно-правову складову, конструкція «концесія земельної ділянки» на сьогодні законодавчо не закріплена. В ч. 2 ст. 94 Земельного кодексу України зазначено лише, що види господарської діяльності, для яких можуть надаватися земельні ділянки у концесію, визначаються законом.

Доцільність розробки спеціального закону про концесії у сфері природокоистування аргументує О.В. Шаповалова та зазначає, що «мотив використання природних ресурсів у сфері господарювання має правове значення, тому в разі прийняття Закону України «Про концесії природокоистування» прогнозується створення правових умов досягнення інвестором і державою своїх інтересів <...>» [10, с. 6]. Варто зазначити, що баланс і взаємоузгодженість таких інтересів можливі за умови формування ефективної концесійної політики.

Пропозиції використання концесійно-договірної форми регулювання найчастіше висловлюються в наукових дослідженнях щодо відносин надкокористування (В.В. Семків, Н.П. Медведєва) [11, с. 10; 1; 12]. На сьогодні гостро стоїть питання необхідності вдосконалення чинного законодавства в сфері надкокористування шляхом запровадження нової для України договірної форми надкокористування – договору гірничої концесії [12, с. 9]. М.Л. Муравська в колективній монографії «Правові проблеми публічно-приватного партнерства в аграрних і земельних відносинах» висловлює пропозицію концесійну форму договору поширити на інші види використання природних ресурсів, а саме – закріпити в Законі України «Про концесії» можливість передачі в концесію природних і штучних водних об'єктів або їх частин. Умовою для передачі водного об'єкта на засадах концесії має стати приведення водного об'єкта та прибережної захисної смуги, встановленої вздовж (навколо) нього, у стан, який має відповідати встановленим законодавством нормативам якості вод і земель [13, с. 161]. На думку вченої, основні форми та зміст концесійних відносин у сфері водокористування та умови участі в них доцільно визначити у Водному кодексі України. Крім того, Кабінет Міністрів України має затвердити типову форму концесійного договору на користування земельними ділянками та розташованими в їхніх межах водними об'єктами (земельно-водна концесія) [13, с. 164].

На необхідності запровадження лісової концесії наголошує В.П. Печуляк [7]. Найбільш відомою розвинутою країною, де ефективно працюють механізми концесії лісів, є Канада, в якій понад 200 млн. га експлуатаційних лісів (із 440 млн. га. загальних площ) державної власності передані в концесійне користування. Довгострокові концесії в Канаді стали одним з основних способів надання прав на заготівлю деревини та, незважаючи на низку проблем, загалом довели свою ефективність [14].

На сьогодні в Україні найбільш наближеним до поняття «лісова концесія» є поняття «оренда земель державного лісового фонду», однак права природа останнього свідчить про те, що його недоліки як раз і можуть бути подолані поступовим запровадженням лісової концесії. Разом з тим слід пригадати, що 4 липня 2017 року Уряд схвалив пропозицію Мінекономрозвитку щодо поводження з державними підприємствами, які знаходяться у підпорядкуванні центральних органів влади. Передбачається, що 359 об'єктів державної власності будуть передані в концесію, зокрема й лісові господарства (майнові комплекси лісгосподарських підприємств). Члени Громадської ради при Державному агентстві лісових ресурсів України підготували відкрите звернення до керівництва держави, Національної ради Реформ, голів обласних рад України з категоричним запереченням за-

стосування концесії в лісовому господарстві України, з акцентом на тому, що «практично жодна із країн ЄС не використовує концесію в лісовому господарстві й вважає її неефективною для лісу та держави. Канада, що передала в концесію 77% спілих лісів, сьогодні не може зупинити лісові пожежі, розповсюдження шкідників і хвороб, та й об'єми лісозаготівель в Канаді в десятки разів більші, ніж в Україні» [15]. Таким чином, на думку громадськості, способом реформування лісової галузі та вирішення першочергових проблем у ній не може стати концесія. Звичайно, що позиція громадськості (представників Громадської ради) в даному випадку є відчутно категоричною, оскільки теоретично концесія призначена підвищувати ефективність використання державного/комунального майна. Відповідно, концесіодавець має право вимагати від інвестора не тільки збереження майна, але і його поліпшення, зберігаючи водночас свій контроль за стратегічними об'єктами, що повинно бути обумовлено, в тому числі, у відповідному договорі. Чинна редакція Лісового кодексу України не згадує про таку організаційно-правову форму лісокористування, як концесія, її впровадження, безумовно, буде супроводжуватися відповідними нормативними змінами до законодавства або ж розробкою окремого нормативно-правового акту. Наріжним каменем змін стане питання суб'єкта права власності на заготовлену деревину. На сьогодні це право мають виключно постійні лісокористувачі, до яких Земельним та Лісовими кодексами відносяться державні, комунальні лісогосподарські підприємства, установи та організації, що мають спеціалізований лісовий підрозділ. Тому «реформаторам» доведеться вирішувати, хто буде мати право власності на лісопродукцію: держава, приватна особа чи повинна бути якась інша модель розподілу продукції? Ще більш цікавим питання, котре буде непокоїти деревообробний бізнес – це питання про встановлення механізмів продажу та ціноутворення на деревину, що заготовлена концесіонером. Згадані нормативні зміни є вкрай дискусійними [14].

Тільки вдало продумана стратегія реформування та покращення стану лісового господарства держави дозволить отримати певні результати та перші позитивні зрушення, що в подальшому відкриє нові можливості для залучення інвестицій (в тому числі на засадах концесії) та сприятиме втіленню масштабних проєктів у відповідних галузях народного господарства, в тому числі лісового. На даному етапі запровадження концесійної моделі управління лісовим господарством в Україні як такої, що несе в собі ризики і може призвести до експлуатаційної політики лісокористування приватними структурами, є дійсно передчасною. На часі – обговорення проєкту «Стратегії сталого розвитку та інституційного реформування лісового господарства України на період до 2022 року», друга редакція якого представлена на розгляд у листопаді цього року.

Договір концесії розглядають як альтернативу приватизації [16, с. 242], тому за умов ймовірного запровадження лісової концесії (як й інших ресурсів природи) слід враховувати конституційне положення про належність об'єктів природи до об'єктів права власності Українського народу та законодавчо запобігти обмеженням доступу громадян України до лісових ресурсів у порядку загального природокористування. Подальший розвиток лісової галузі пов'язаний першочергово з реформуванням системи управління лісовим господарством країни (спрощення системи ведення бізнесу, забезпечення доступу до пільгових кредитів, зниження податкового навантаження тощо), що повинно відбуватися виважено та з урахуванням громадських настроїв.

Загалом, законодавче втілення науково обґрунтованих ідей про використання природних ресурсів на засадах концесії може бути реалізоване виключно з дотриманням принципу екологізації національного законодавства, принципу сталого розвитку та з безумовним урахуванням змісту конституційної моделі права власності Українського народу на об'єкти природи. Подальші наукові дослідження будуть спрямовані на деталізацію вищезазначених положень.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Медведєва Н.П. Правові засади гірничої концесії : дис. ... канд. юрид. наук / Н.П. Медведєва. – Київ, 2008. – 216 с.
2. Земельне право України: [підручник] / за ред. О.О. Погрібно та І.І. Каракаша. – вид. 2-ге, перероб. і доп. – Київ : Істина, 2009. – 600 с.
3. Бахуринська М.М. Правові засади концесії земельної ділянки за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Бахуринська. – Київ, 2008. – 21 с.
4. Васильєва М.И. Публичные экологические интересы: проблемы теории / М.И. Васильєва // Экологическое право. – 2004. – № 4. – С. 12–20.
5. Соловій І.П. Особливості державно-приватного партнерства в умовах реформування управління лісами та лісовим господарством України / І.П. Соловій, Г.М. Лесюк // Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. – 2016. – Т. 21. – Вип. 8 (50). – С. 89–93.
6. Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=250252943&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250252943&cat_id=244276429)
7. 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.
8. Большой коммерческий словарь / под ред. Т.Ф. Рябовой. – М. : Война и Мир, 1996. – С. 130.
9. Бондарчук Н.В. Проблеми правового регулювання концесії земельної ділянки за законодавством України / Н.В. Бондарчук // Вісник Запорізького національного університету. – 2015. – № 2(1). – С. 149–153.
10. Шаповалова О.В. Адаптація господарського законодавства до вимог сталого розвитку : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О.В. Шаповалова. – Донецьк, 2007. – 35 с.
11. Семків В.В. Договори у сфері використання природних ресурсів: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Семків. – Київ, 2013. – 20 с.
12. Медведєва Н.П. Правові засади гірничої концесії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.П. Медведєва. – Київ, 2008. – 19 с.
13. 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. – Київ : Наукова думка, 2015. – 196 с.
14. Строчоус О. Концесія лісового господарства в Україні: від пропозиції до реальності / О. Строчоус [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.lisportal.org.ua/project-post/80856/>
15. Відкрите звернення Громадської ради при Державному агентстві лісових ресурсів України до Президента України Порошенка П.О., Голови Верховної Ради України Парубія А.В., Прем'єр-міністра України Гройсмана В.Б., Національної Ради Реформ, голів обласних рад України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?jsessionid=6892578EA8BA553A1AC1840A66635012.app1?art\\_id=181291&cat\\_id=62668](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?jsessionid=6892578EA8BA553A1AC1840A66635012.app1?art_id=181291&cat_id=62668)
16. Кобецька Н.Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук / Н.Р. Кобецька – Київ, 2016. – 424 с.