

УДК 347.453.1: 630: 349.6

ДОГОВІРНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОВГОСТРОКОВОГО ТИМЧАСОВОГО КОРИСТУВАННЯ ЛІСАМИ

CONTRACTUAL REGULATION OF TEMPORARY LONG-TERM USE OF FORESTS

Кобецька Н.Р.,

кандидат юридичних наук, професор,

завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права

Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

В статті характеризуються договірні форми регулювання довгострокового тимчасового користування лісами. Автор аналізує основні характеристики договору довгострокового тимчасового користування лісами: сторони, об'єкт, строки, розміри лісових ділянок, цілі користування, права і обов'язки тимчасових користувачів, плата за користування. Основна увага зосереджена на аналізі проблемних питань порядку укладення, формуванню змісту, виконання договорів, виходячи з практики, що склалася за останні роки.

Ключові слова: довгострокове тимчасове користування лісами, договір довгострокового тимчасового користування лісами, ліс, лісова ділянка, земельна лісова ділянка, тимчасовий користувач.

В статье характеризуются договорные формы регулирования долгосрочного временного пользования лесами. Автор анализирует основные характеристики договора долгосрочного временного пользования лесами: стороны, объект, сроки, размеры лесных участков, цели пользования, права и обязанности временных пользователей, платежи за пользование. Главное внимание сосредоточено на анализе проблемных вопросов порядка заключения, формирования содержания, исполнения договоров, исходя с практики за последние годы.

Ключевые слова: долгосрочное временное пользование лесами, договор долгосрочного временного пользования лесами, лес, лесной участок, земельный лесной участок, временный пользователь.

In this article the contractual forms of regulation of temporary long-term use of forests are characterized. The author analyzes the main characteristics of the contracts of temporary use of forests: the parties, the object, the terms, the size of forest plots, purpose of use, the rights and duties of users, user fees. The main attention is focused on the analysis of the problematic issues of the conclusion of the contract, its procedure, the formation of content, fulfillment based on the practice that has been developed in recent years.

Key words: long-term temporary use of forests, contract of long term temporary use of forests, forest, forest plot, forest land plot, temporary user of forests.

Постановка проблеми. Договірне регулювання відносин використання лісів базується на положеннях ст. 18 Лісового кодексу України. Перша редакція Лісового кодексу України 1994 року в ст. 9, 10 закріпила право тимчасового користування земельними ділянками лісового фонду на умовах оренди. Набуття права використання лісу і лісових ресурсів передбачало необхідність виділення земельних ділянок та проходження складної процедури землевідводу згідно норм земельного законодавства. На-

магаючись спростити відповідні процедури та активізувати процес господарського використання лісів для задоволення різноманітних (не лісгосподарських) потреб, законодавець в новій редакції Лісового кодексу України від 8 лютого 2006 року замість тимчасового користування (оренди) землями лісового фонду запровадив інститут тимчасового користування лісами, договірним різновидом якого є довгострокове користування. Ч. 3 ст. 18 Лісового кодексу України визначає поняття довгострокового тим-

часового користування лісами як заснованого на договорі строкового платного використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, туристичних і освітніх цілей, проведення науково-дослідних робіт. Передаватися в тимчасове користування можуть всі ліси, які перебувають у державній, комунальній або приватній власності. У зв'язку з незначним поширенням приватної власності на ліси, основне значення має договірне регулювання довгострокового тимчасового користування лісами державної і комунальної власності, яке породило низку складних і резонансних проблем в процесі реалізації.

Стан наукового дослідження. У науці одним з перших необхідність впровадження орендних відносин у сфері використання лісів обґрунтував і теоретично розробив договір оренди ділянки лісового фонду О. І. Крассов [1, с. 28, 79-80]. У 80-их роках минулого століття договірні форма використання лісових ресурсів знайшла своє часткове відображення і в нормах законодавства, а в кінці 80-их років законодавство задекларувало перспективи її розширення на орендних засадах [2, с. 329-330]. Окремі аспекти договірної регулювання користування лісами досліджувалися в першому в Україні дисертаційному дослідженні (1993 р.), присвяченому договорам в сфері використання природних ресурсів, А. К. Соколової [3]. Загальна характеристика договірної регулювання екологічних відносин на сучасному етапі міститься в роботах М. В. Красової [4], а аналіз договорів тимчасового користування лісами з точки зору їх цивільно-правової природи – в дисертації В. В. Семків [5]. Однак системний детальний аналіз договору довгострокового тимчасового користування лісами з урахуванням новітнього нормативного регулювання, правореалізаційної та правозастосовної практики в науці екологічного (природноресурсового) права відсутній.

Мета представленої статті полягає у виявленні особливостей і з'ясуванні основних елементів та істотних умов договору довгострокового тимчасового користування лісами на підставі тлумачення приписів законодавства, аналізу практики їх реалізації, судових спорів для забезпечення ефективності та досягнення істинних цілей правового регулювання в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 18 Лісового кодексу України довгострокове тимчасове користування лісами державної та комунальної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок у постійних користувачів лісами на підставі рішення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийнятого в межах їх повноважень за погодженням з постійними користувачами лісами та органом виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.

Детально визначеного порядку прийняття рішень відповідними органами законодавство не містить, і ця прогалина тривалий час заповнюється на рівні Порядків, затверджених розпорядженнями голів місцевих державних адміністрацій. Оскільки Законом України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» рішення про виділення у встановленому порядку лісових ділянок для довгострокового тимчасового користування лісами віднесено до документів дозвільного характеру, то процедура його видачі повинна здійснюватися через дозвільні центри в порядку законодавства про дозвільну діяльність. При цьому може виникнути ситуація, коли на одну лісову ділянку одночасно буде претендувати кілька користувачів. Доцільно в такому випадку використовувати процедуру конкурсного відбору, яка теж має бути виписана законодавчо.

Договір довгострокового тимчасового користування лісами державної і комунальної власності укладається після прийняття відповідного рішення. В ст. 18 Лісового

кодексу України відсутні деталізовані положення щодо порядку укладення, сторін, змісту даного договору, що породжувало і теоретичні дискусії, і проблеми з практикою укладення та, що важливо, регулятивною цінністю таких договорів. Автори науково-практичного коментаря Лісового кодексу України припускали, що такий договір може укладатися або з органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування на підставі прийнятого ними рішення про надання лісової ділянки, або за їх вказівкою з постійним лісокористувачем [6, с. 52-53].

Ситуація дещо змінилася лише в 2012 році із затвердженням Правил використання корисних властивостей лісів (наказ Мінпрополітики України від 14.08.2012 р. № 502) та Примірної угоди договору довгострокового тимчасового користування лісами (наказ Мінпрополітики України від 07.09.2012 р. № 551), які конкретизували ряд важливих умов договору, що тривалий час носили суперечливий характер.

1. Сторонами договору є: постійний лісокористувач (наприклад, держане лісгосподарське підприємство) і тимчасовий лісокористувач. Визнання стороною договору постійного лісокористувача, а не органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування, сприяє належному визначенню взаємних прав і обов'язків сторін, їх взаємної відповідальності, забезпечує можливість реального контролю лісгоспів за діяльністю тимчасових користувачів на належних їм територіях, оскільки саме постійні лісокористувачі здійснюють основну діяльність з ведення лісового господарства. Тимчасовими користувачами ст. 18 Лісового кодексу України визнає будь-яких юридичних і фізичних осіб. При цьому, цілком слушним бачиться висновок російського науковця А. Петрова, що «якщо орендарем лісової ділянки є фізична особа, що не має статусу підприємця, мета такої оренди очевидна: приватизувати соціальні корисності лісу, тобто внісши встановлену плату державі, зробити так, щоб прогуюлянка в лісі в межах орендованої ділянки стала виключним правом самого громадянина, його родини та гостей. Фактично, це призведе до розширення меж дачних ділянок, які належать громадянам на праві приватної власності, зі встановленням по периметру лісових ділянок парканів та інших конструкцій, що виключатимуть можливість для населення скористатися тими правами, які йому надає Конституція та Лісовий кодекс» [7, с. 3]. Тому виправданим є звуження переліку довгострокових лісокористувачів, шляхом виключення з нього громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

2. Об'єктом договору довгострокового тимчасового користування лісами є лісова ділянка. Редакція Лісового кодексу України 2006 року розділила поняття «ліс», «лісова ділянка», «земельна лісова ділянка». Лісовою ділянкою визнається ділянка Лісового фонду України з визначеними межами, виділена відповідно до Лісового кодексу для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі. Як підсумовують автори науково-практичного коментаря Лісового кодексу України, лісова ділянка розглядається як первинний територіальний об'єкт ведення лісового господарства, відносини щодо охорони, відтворення, використання якого регулюються виключно цим кодексом і не пов'язані із вилученням її в землекористувача або власника землі. Водночас, якщо йдеться про надання чи вилучення лісової ділянки в землекористувача або власника для ведення лісового господарства чи для інших суспільних потреб, то така ділянка розглядається як земельна лісова ділянка, і в цьому випадку питання має вирішуватися відповідно до земельного законодавства [6, с. 14].

Таким чином, об'єктом довгострокового тимчасового користування лісами є конкретна лісова ділянка, яка надається без вилучення земельної ділянки у їх власників чи постійних користувачів. Однак невід'ємний зв'язок між

природними об'єктами – землею (грунтом), деревною та іншою рослинністю, водними об'єктами, які розташовані в лісі, приводить до того, що недобросовісні користувачі, не проходячи складних і витратних процедур одержання земельних ділянок чи передачі в користування інших об'єктів, цими договорами фактично прикривають інші види діяльності та використання інших природних ресурсів: земель, водних об'єктів тощо. Прикладом є судові справи, які розглядаються різними судовими інстанціями, коли, наприклад, тимчасовий лісокористувач, уклавши договір довгострокового тимчасового користування лісами та отримавши в користування лісову ділянку, укладає з іншим суб'єктом договір про спільну діяльність, за яким передає йому в користування земельну ділянку [8] або про спільне користування земельною ділянкою [9], якої фактично йому не виділено.

Незважаючи на гостру критику таких положень законодавства (стосовно розділення лісової і земельної ділянки), насамперед, зі сторони практикуючих юристів [10], такий підхід є теоретично правильним і практично виправданим. В даному випадку, погоджуючись з об'єктивною нероздільністю землі і лісу, об'єктом використання виступає саме ліс (конкретна лісова ділянка), як комплексний природний об'єкт, його корисні властивості, зумовлені природними характеристиками та нерозривним екологічним зв'язком всіх компонентів, які його утворюють. Інтерес природокористувача спрямований на даний об'єкт, а земельна ділянка, на якій він розміщений, є лише територіальним базисом та необхідна для забезпечення належного лісокористування. Проблеми, які виникли на практиці в процесі застосування відповідних норм пов'язані не з недоліком законодавчої конструкції, а з відсутністю детальної правової регламентації відповідних відносин, контролю і відповідальності за порушення, неналежної правовою і екологічною культурою.

3. Термін довгострокового користування визначається органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування при прийнятті рішення про передачу в користування лісової ділянки та відображається в договорі з конкретною вказівкою дати початку і закінчення дії. Аналіз Реєстру договорів довгострокового тимчасового користування лісовими ділянками, які перебувають в постійному користуванні інших державних підприємств, установ та організацій, у яких створено спеціалізовані лісгосподарські підрозділи, за період 2006–2013 р. [11] показує, що більше 90% договорів укладені на максимальний строк – 49 р. Це свідчить про відсутність відповідального та обґрунтованого підходу до визначення строків зі сторони державних органів при прийнятті відповідних рішень. З іншої сторони, така ситуація викликана і відсутністю тривалий час законодавчих обмежень та критеріїв щодо встановлення строків тимчасового довгострокового користування лісовими ділянками. Певні критерії в цьому плані містить п. 2.7. Правил використання корисних властивостей лісів: строки надання у довгострокове тимчасове користування лісів та розміри лісових ділянок, що виділяються у тимчасове користування, повинні відповідати реальним можливостям тимчасового лісокористувача для їх ефективного використання (наявність необхідних фінансових та матеріальних ресурсів, кваліфікованих кадрів, господарських можливостей тощо).

4. Площа лісових угідь (лісових ділянок) та їх розташування пропонується тимчасовим користувачем при порушенні ним питання про надання лісів в користування з обґрунтуванням доцільності їх виділення і наявних господарських можливостей використання. Як видно з Реєстру договорів довгострокового тимчасового користування, площа лісової ділянки, яка надана в користування, може становити від 0,03 га до 171,2 га, але в більшості випадків вона коливається в розмірі 1-2 га. Остаточний розмір лісової ділянки встановлюється відповідним державним

органом (органом місцевого самоврядування) в рішенні про надання лісової ділянки. Безумовно, що він має визначитись метою користування та реальними можливостями забезпечення її ефективного використання.

5. Мета довгострокового тимчасового користування лісовими ділянками визначена Лісовим кодексом України та передбачає можливість користування лісами для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт.

На практиці основним цільовим призначенням користування лісами в порядку довгострокового користування є рекреаційні цілі. П. 35, 36 Порядку спеціального використання лісових ресурсів закріпили загальні умови надання лісів для рекреаційних цілей, а деталізація цих положень міститься в Правилах використання корисних властивостей лісів. П. 3.3. Правил передбачений поділ лісів за придатністю до використання корисних властивостей на рекреаційно придатні, багатофункціональні і рекреаційно непридатні. Останні можуть використовуватись для освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт. Встановлення відповідних обмежень має важливе значення для збереження особливо цінних ділянок лісів, їх функціональної категорійності, запобігання руйнування екологічних зв'язків тощо.

6. Загальний перелік прав і обов'язків постійних та тимчасових лісокористувачів на умовах довгострокового користування закріплений в ст. 19, 20 Лісового кодексу України. Конкретизовано права і обов'язки сторін в договорі довгострокового тимчасового користування лісами визначаються Примірним договором.

Серед прав тимчасового лісокористувача особливо проблемним стало право в установленому порядку зводити тимчасові будівлі і споруди, необхідні для ведення господарської діяльності за погодженням із власниками лісів, постійними лісокористувачами. Використовуючи це право, тимчасовими користувачами фактично здійснюється будівництво під видом тимчасових споруд капітальних, а потім узаконення їх як об'єктів нерухомості та оформлення права власності на земельні ділянки під ними [12], а також спорудження загорож та обмеження доступу на загороджені території інших осіб. Питання забезпечення вільного доступу громадян до лісів, (аналогічно як і до водних об'єктів) належить чи не до найбільш болючих соціальних проблем. При його аналізі в науковій літературі наголошується на необхідності вдосконалення гарантій прав громадян на загальне використання лісових ресурсів, в тому числі в процесі оренди лісових ресурсів, доповнення Лісового кодексу України заборонаю обмеження права загального використання природних ресурсів, закріплення положення, що порушення цього положення є підставою розірвання договору [13, с. 105]. Примірний договір довгострокового тимчасового користування лісами не містить положень щодо забезпечення права загального використання лісових ресурсів, однак, як підставу припинення договору визначає проведення тимчасовим лісокористувачем будь-якого будівництва, встановлення парканів чи інших споруд лінійного типу без згоди постійного користувача. За аналогією з Водним кодексом України Лісовий кодекс України повинен бути доповнений положеннями щодо гарантування права загального використання лісових ресурсів на виділених тимчасовим користувачем лісових ділянках.

7. Договір довгострокового тимчасового користування лісами є оплатним і передбачає стягнення плати за користування лісовою ділянкою. Механізм (методика) визначення плати за користування лісовою ділянкою не розроблений. Внесені 28 грудня 2014 року зміни до Податкового кодексу України запровадили рентну плату за спеціальне використання лісових ресурсів, яка справляється, в тому числі, за використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, турис-

тичних і освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт (п. 256.2.5. Кодексу), а платниками є лісокористувачі, серед яких і ті, що використовують лісові ресурси відповідно до умов договору довгострокового тимчасового користування лісами.

Встановлення в договорі плати за користування лісовими ділянками у формі загальнообов'язкового податку, який сплачується в державний бюджет за правилами податкового законодавства, по-перше, не відповідає суті договірної форми регулювання відносин, по-друге, зводить нанівець призначення і роль договору в цих відносинах, позбавляючи будь-якого інтересу постійного користувача у наданні належних йому лісів в довгострокове тимчасове користування. Практика показує, що лісгоспи як постійні лісокористувачі не охоче дають погодження на передачу в користування лісових ділянок, не проявляють ініціативи в належному формулюванні зобов'язань сторін в договорі, не здійснюють контроль за діяльністю тимчасових лісокористувачів, і навіть у випадках суттєвих порушень законодавства зі сторони останніх, не звертаються до правоохоронних чи судових органів з приводу розірвання договору чи застосування заходів відповідальності (практично всі судові позови ініціюються представниками прокуратури). Рентна плата, передбачена податковим законодавством стягується за встановленими ним правилами та має інших правовий характер, ніж плата, встановлена в договорі, яка має сплачуватися на рахунок постійного

лісокористувача та визначатись за розробленою Методикою з урахуванням площі ділянки, категорії, рекреаційної і екологічної цінності лісів, цілей використання тощо.

Висновки. Аналіз договірної регулювання довгострокового тимчасового користування лісами дає підстави констатувати суттєві прогалини в регулюванні таких відносин, які привели до зловживань зі сторони недобросовісних лісокористувачів та негативно вплинули як на екологічний стан лісів, так і на можливість реалізації громадянами невід'ємних екологічних прав. Конкретизація ряду положень Лісового кодексу України в підзаконних та рекомендаційного характеру нормативно-правових актах кінця 2012 року не вирішила всі існуючі проблеми. В подальшому є потреба внесення змін безпосередньо в Лісовий кодекс України та законодавче врегулювання питань щодо порядку прийняття рішень про виділення лісових ділянок (в тому числі на конкурсних засадах), обмеження кола тимчасових користувачів, строків користування та площ лісових ділянок, гарантій реалізації права загально-лісокористування, механізмів зацікавлення постійних користувачів в питаннях укладення та виконання договорів, посилення контролю і відповідальності сторін договору, а також розробка Методики визначення плати за довгострокове тимчасове користування лісами, вдосконалення Примірного (або Типового) договору в частині обов'язків сторін договору та відповідальності за порушення закріплених договірних зобов'язань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Крассов О. И. Право лесопользования в СССР / О. И. Крассов ; отв. ред. О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1990. – 238 с.
2. Договір як універсальна правова конструкція: [монографія] / А. П. Гетьман, В. І. Борисова, О. П. Євсєєв та ін.; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Х. : Право, 2012. – 432 с.
3. Соколова А. К. Договори на користування природними ресурсами : автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / А. К. Соколова. – Харків, 1993. – 18 с.
4. Краснова М. В. Договори в екологічному праві України: навч. посіб. / М. В. Краснова. – К. : Алерта, 2012. – 216 с.
5. Семків В. В. Договори у сфері використання природних ресурсів: цивільно-правовий аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / В. В. Семків. – К., 2013. – 20 с.
6. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук та ін.; за ред. Г. І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 368 с.
7. Петров А. Использование лесов для осуществления рекреационной деятельности: общественное благо или «тихая» приватизация лесных земель / А. Петров // Устойчивое лесопользование. – 2009. – № 2 (21). – С. 2-3.
8. Рішення Воловецького районного суду Закарпатської області від 20.02.2015 р. : справа № 2/300/20/2015 // Єдиний державний реєстр судових рішень [сайт] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43041933>.
9. Постанова Вищого господарського суду України від 25.03.2015 р. : справа № 915/1805/13 // Єдиний державний реєстр судових рішень [сайт] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43306834>.
10. Сторчоус О. Коментар // Друзі лісу [сайт] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pryroda.in.ua/lis/files/2010/04/povniy-komentar.doc>.
11. Реєстр договорів довгострокового тимчасового користування лісовими ділянками, які перебувають в постійному користуванні інших державних підприємств, установ та організацій, у яких створено спеціалізовані лісгосподарські підрозділи, за період 2006–2013 рр. // Державне агентство лісових ресурсів України: офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dklg.kmu.gov.ua/forest/document/117256/2014-01-13.xls>.
12. Постанова Вищого господарського суду України від 29.10.2014 р.: справа № 902/1684/13 // Єдиний державний реєстр судових рішень [сайт] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41239680>.
13. Федчишин Г. С. Правові проблеми забезпечення права громадян на загальне використання лісових ресурсів / Г. С. Федчишин // Проблеми законності: зб. наук. пр. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2014. – Вип. 126. – С. 100-106.