

УДК 349.41

Т.М. ЛЕБЕДЕВА, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ ПРАВА КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ ДІЛЯНКАМИ, ЩО ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ ПРИ БУДІВНИЦТВІ АБО РЕКОНСТРУКЦІЇ АВТОМОБІЛЬНОЇ ДОРОГИ НА УМОВАХ КОНЦЕСІЇ

Ключові слова: земельна ділянка, надана для будівництва або реконструкції автомобільної дороги, оренда земель, концесійне землекористування, об'єкти концесії, орендодавець, концесіодавець, автомобільна дорога, об'єкти дорожнього сервісу

На цей час Україна зацікавлена в залученні інвестицій, і особливо іноземних, у будівництво та експлуатацію автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших дорожніх споруд та будівництва і експлуатації шляхів сполучення, оскільки ці сфери економічної і соціальної інфраструктури значно відстають від світового рівня. Поліпшення транспортного сполучення та оптимізація мережі автомобільних доріг відповідно до вимог розвитку економіки держави вимагають будівництва нових автомобільних доріг та збереження від руйнування існуючих.

В Україні законодавець акцентує увагу саме на концесійних відносинах у сфері будівництва та експлуатації автомобільних доріг. Відповідно до Закону України «Про концесії» від 16.07.1999 р., концесія – це надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове

платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику.

Слід зазначити, що концесійні відносини мають змішану природу. Метою концесії є використання об'єктів державної та комунальної власності в господарській діяльності, що визначає цивільно-правовий характер концесійної діяльності. З іншої точки зору, об'єкт концесії, що використовується, за загальним правилом, неможливо відокремити від земельної ділянки, на якій він знаходиться. Якщо йдеться про автомобільні дороги, то при цьому за концесіонером мають закріплюватися не тільки суто дорога як об'єкт державної власності, але й земельні ділянки автомобільного транспорту та дорожнього господарства: землі під проїзною частиною та пов'язані з нею, а також землі під допоміжними спорудами, необхідними для технічної експлуатації автомобільної дороги.

На цей час є майже всі затвердженими Кабінетом Міністрів України проекти автодоріг, серед яких можна назвати Львів-Краковець, Львів-Броди, Броди-Рівне, Одеса-Рені, Київ-Вінниця, Дніпропетровськ-Сімферополь, Дніпропетровськ-Львів, на жаль, відносяться до нереалізованих концесійних проектів. І однією з основних проблем, що заважають реалізації концесійних проектів будівництва доріг, є складнощі з підготовкою земельних ділянок [1].

Автомобільні дороги як об'єкти концесії, які у силу свого призначення можуть проходити через землі різного правового режиму, майже не розвиваються, що доводить неефективність існуючого механізму надання землі для здійснення концесійної діяльності. Звідси, метою дослідження є розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства України, що містить положення щодо надання земельної ділянки для будівництва або реконструкції автомобільної дороги на умовах концесії.

Для досягнення поставленої мети були вирішені наступні завдання: проаналізовано іс-

нуючі наукові розробки, вітчизняне та зарубіжне законодавство в контексті досліджуваної тематики; розроблено пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у досліджуваній сфері. Зокрема, поглибленим вивченням концесійних питань займалися такі добре відомі вчені як І.М. Бернштейн, Б.А. Ландау, Г.Й. Пузанова, С.А. Сосна, Л.С. Таль тощо. Концесійні земельні правовідносини одержали висвітлення в працях вітчизняних вчених: О. Медведєвої, О. Першотравневого, М.М. Бахуринської та інших.

Закон України «Про концесії» у ст.3 визначає чіткий перелік господарських об'єктів та видів діяльності, які можуть бути об'єктом концесії [2]. І земельні ділянки законодавець відокремлює від об'єктів концесії.

Положення щодо земельної ділянки у сфері концесійних відносин визначається у Законі України «Про концесії», відповідно до якого у разі розташування об'єкта концесії на земельній ділянці державної або комунальної власності, повноваження щодо розпорядження якою здійснює концесіодавець, така земельна ділянка надається в оренду концесіонеру разом з об'єктом концесії на строк дії концесійного договору відповідно до Земельного кодексу України та Закону України «Про оренду землі».

Земельний кодекс так само закріплює відокремлене правове положення земельних ділянок у відносинах концесії. Право концесіонера на земельну ділянку передбачено ст.94 Земельного кодексу, відповідно до якої для здійснення концесійної діяльності концесіонеру надаються в оренду земельні ділянки в порядку, встановленому цим Кодексом.

Аналіз наведених норм дозволяє стверджувати, що законодавець виносить режим правового регулювання земельних ділянок за межі концесійних відносин. При цьому відповідна норма Земельного кодексу приводить до висновку, що правове регулювання земельних ділянок, необхідних для розміщення об'єктів концесії, повинно здійснюватися в загальному порядку на умовах оренди.

Маємо зауважити, що така позиція законодавця щодо земельних правовідносин не є об-

ґрунтованою, оскільки використання земельних ділянок на основі загального порядку та умов оренди при здійсненні концесійної діяльності недостатньо враховує інтереси суспільства та особливе місце землі як національного багатства. Оренда – це приватна угода і переслідує особисті інтереси. А земельні ділянки та об'єкти концесії, що розміщуються на них, мають обслуговувати перш за все публічні інтереси. Оренда як правова форма використання земельних ділянок, необхідних для здійснення концесійної діяльності, не в змозі забезпечити необхідний рівень правового захисту інтересів суспільства та держави при використанні земельної ділянки на умовах концесії.

Крім цього, важливим є питання, на який орган повинно бути покладено повноваження щодо надання земельної ділянки для будівництва або реконструкції автомобільної дороги на умовах концесії. Орендодавцем земельних ділянок, відповідно до Закону «Про оренду земель», є власники земельних ділянок або уповноважені ними особи. Закон України «Про концесії» концесіодавцем визначає вповноважений орган державної виконавчої влади або орган місцевого самоврядування. Автомобільна дорога – це лінійний об'єкт, що проходить через територію різних адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно, земельні ділянки для будівництва або реконструкції автомобільної дороги на умовах оренди, згідно з чинним законодавством, будуть надавати різні органи. Концесіодавцем при цьому буде зовсім інший суб'єкт. Така ситуація створює зайві перешкоди для концесіонера, призводить до значного уповільнення строків реалізації концесійних проектів, призводить до порушень земельного законодавства.

З метою підвищення ефективності надання земельних ділянок у концесію, вважаємо, слід покласти повноваження щодо надання земельних ділянок для будівництва або реконструкції автомобільних доріг у концесію на той же орган, що і є концесіодавцем.

С.А. Сосна обґрунтовує висновок про те, що в межах території або виду діяльності, на

яку концесіонер одержує виключне право, не допускається аналогічна діяльність будь-яких третіх осіб, а також самого концесієдавця [3]. В супереч цьому положенню ст.8 Закону України «Про оренду земель» передбачена можливість передання орендованої земельної ділянки або її частини орендарем у суборенду без зміни цільового призначення, якщо це передбачено договором оренди або за письмовою згодою орендодавця. Враховуючи це положення, концесіонер, який набув право оренди на земельні ділянки для будівництва або реконструкції автомобільної дороги може передати певну їх частину в суборенду, наприклад, для розміщення об'єктів дорожнього сервісу. Публічні інтереси при цьому знову відходять на другий план.

Відносини щодо надання концесіонеру права на земельну ділянку мають виникати ще до безпосереднього укладення договору оренди землі та не повинні охоплюватися лише нормами, що регулюють оренду землі. Прийняття відповідного рішення про надання концесії є важливою умовою надання земельної ділянки для здійснення концесійної діяльності. Прикладом такого рішення є Указ Президента України «Про концесію на будівництво та експлуатацію нової автомобільної дороги Львів-Краковець» від 04.07.1998 р. № 739, який визначив об'єкт концесії та першочергові заходи з визначення особи концесієдавця.

Питання відведення земельної ділянки повинно вирішуватися ще на стадії прийняття рішення про будівництво або реконструкцію автомобільної дороги, а права на відповідні земельні ділянки мають бути оформлені зразу після проведення концесійного конкурсу.

Вважаємо, земельні ділянки, що використовуються при будівництві або реконструкції автомобільних доріг на умовах концесії, є невід'ємною частиною концесійних відносин і повинні мати особливий правовий режим.

І хоча деякі риси концесійних правовідносин, такі як договірний характер, платність та строковість, об'єднують використання землі на умовах концесії з орендним землекористуванням, однак концесія має свої особливі

ознаки, що дає підстави говорити про концесійне землекористування як про самостійний вид строкового, платного користування земельною ділянкою. Тим більше, що ч.2 ст.94 Земельного кодексу України передбачає можливість передачі земельних ділянок у концесію, не згадуючи при цьому оренду.

А.І. Демченко вже наголошував на тому, що слід приділити увагу позитивному історичному досвіду щодо передачі на умовах концесії поновлюваних та не поновлюваних природних ресурсів та розширити галузь застосування концесійних відносин і внести зміни в чинне законодавство з метою введення процедури передачі природних ресурсів на умовах концесії [4].

Досвід використання земель на умовах концесії вже передбачений і в законодавстві східних країн та країн СНД.

Відносини щодо укладання і виконання концесійних договорів про передачу права користування землями та інші концесійні відносини врегульовані Інвестиційним кодексом Білорусі (ст.50) [5]. Виходячи зі змісту статей 50, 51 Інвестиційного кодексу, об'єктом концесії можуть виступати тільки землі, що перебувають у виключній власності Республіки Білорусь. Перелік земель, що не підлягають передачі в приватну власність, встановлений Кодексом про землю: це землі загального користування, землі транспорту й зв'язку, землі, надані для потреб оборони, землі лісового й водного фонду й т.п. (ст.38) [6]. Основними причинами вилучення цих об'єктів з цивільного обороту можна розглядати забезпечення корисними властивостями, що отримуються з них, переважно публічних, а не приватних інтересів.

Закон «Про концесії та концесійні підприємства в Республіці Киргизстан» від 06.05.1992 р. № 850–ХІІ у ст.4 закріплює, що об'єктом концесійного договору можуть бути земля, її надра, майно, а також окремі види господарської діяльності на певній території [7].

М.М. Бахуринська теж визнає концесійне землекористування самостійною формою землекористування і виділяє ознаки, що відрізняють

няють концесійне землекористування від орендного: по-перше, концесієдавцем у земельних концесійних правовідносинах виступає уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, у той час як коло орендодавців землі є необмеженим; по-друге, об'єктами концесійного землекористування, на відміну від орендного землекористування, можуть бути тільки землі державної та комунальної власності; по-третє, концесіонером може бути тільки суб'єкт підприємницької діяльності, а тому землі, що надаються на умовах концесії, можуть використовуватись виключно для здійснення підприємницької діяльності; по-четверте, на відміну від інших видів підприємницької діяльності, які здійснюються з метою одержання прибутку, головною метою концесійної діяльності є задоволення суспільних потреб [8].

Автомобільна дорога являє собою комплексний об'єкт і включає до свого складу інженерні споруди, що розташовані як на смугах відводу, так і на земельних ділянках поза смугою відводу. Тому, на нашу думку, правовий режим концесії повинен розповсюджуватися як на смуги відводу, так і на прилеглі земельні ділянки, що виконують допоміжну функцію в процесі використання автомобільної дороги. Вважаємо за доцільне разом із автомобільною дорогою та необхідними для неї земельними ділянками передбачити можливість використання на умовах концесії також необхідних для забезпечення нормального функціонування автомобільної дороги об'єктів служби дорожнього сервісу та земельних ділянок, необхідних для їх розміщення. Включення до правового режиму концесії об'єктів служби дорожнього сервісу, а саме: станцій та пунктів технічного обслуговування, пунктів миття автомобілів, засобів технічного обслуговування (оглядових естакад та ін.), автозаправних та газозаправних станцій, придорожніх ринків, пунктів торгівлі, харчування, стоянок автомобілів, готелів, мотелів, кемпінгів, та земельних ділянок для їх розміщення дозволить зацікавити інвестора вкладати гроші в цю сферу, оскільки сприя-

тиме тому, щоб швидко окупити вкладені в будівництво витрати, отримати передбачений прибуток, і, відповідно, скоріше повернути об'єкт концесії державі.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити наступні висновки: 1) існуючий механізм надання землі для здійснення концесійної діяльності на умовах оренди є неефективним; 2) для розвитку концесійних відносин у сфері будівництва та реконструкції автомобільних доріг необхідною умовою є легалізація та чітке правове регулювання концесійного землекористування; 3) надавати земельні ділянки в концесію має орган, який є концесієдавцем; 4) доцільно разом із автомобільною дорогою та необхідними для неї земельними ділянками передбачити можливість використання на умовах концесії також необхідних для забезпечення нормального функціонування автомобільної дороги об'єктів служби дорожнього сервісу та земельних ділянок, необхідних для їх розміщення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Євтушенко С. Концесійні дороги: перші кроки України та досвід Європи / Євтушенко С. // Національні проекти. Invest Ukraine.
2. Закон України «Про концесії» : від 16.07. 1999 р., № 997–XIV // ВВР України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.
3. Сосна С. А. Концессионное соглашение – новый вид договора в российском праве / С. А. Сосна // Журнал российского права. – 2003. – № 2. – С. 27–31
4. Демченко А. І. Договір оренди та концесійний договір: порівняльний аналіз / А. І. Демченко // Проблеми правознавства та природоохоронної діяльності. – 2002. – № 2 – С. 327–334.
5. Инвестиционный кодекс Республики Беларусь : от 22.06.2001 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2001. – № 2. – Ст. 7.
6. Кодекс Республики Беларусь о земле : от 04.01.1999 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 2–3.

7. Закон Республики Киргизстан «Про концесії та концесійні підприємства в Республіці Киргизстан» : від 06.05.1992 р., № 850-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=245.

8. Бахуринська М. М. Концесія як перспективна правова форма землекористування / М. М. Бахуринська // Держава і право. – 2006. – Вип. 31. – С. 380–388.

Лебедева Т. М. Підстави виникнення права користування земельними ділянками, що використовуються при будівництві або реконструкції автомобільної дороги на умовах концесії / Т. М. Лебедева // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 591–595 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13ltmnuk.pdf>

Проаналізовано положення чинного вітчизняного та зарубіжного законодавства щодо надання земель для будівництва або реконструкції автомобільної дороги на умовах концесії; розглянуто існуючі наукові розробки в контексті досліджуваної тематики; розроблено пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері концесійного землекористування. Запропоновано на основі викладеного матеріалу продовжити подальше дослідження проблеми з метою гармонізації відповідних відносин.

Лебедева Т.Н. Основания возникновения права пользования земельными участками, которые используются при строительстве или реконструкции автомобильной дороги на условиях концессии

Проанализированы положения действующего отечественного и зарубежного законодательства относительно предоставления земель для строительства или реконструкции автомобильной дороги на условиях концессии; рассмотрены существующие научные разработки в контексте исследуемой тематики; разработаны предложения по усовершенствованию законодательства Украины в сфере концессионного землепользования. Предложены на основе изложенного материала продолжить дальнейшее исследование проблемы с целью гармонизации соответствующих правоотношений.

Lebedieva T.M. Grounds for the Right to Use the Land, which are Used in the Construction or Reconstruction of the Road Concession

The provisions of the current national and foreign legislation regulates granting of lands for the construction or the reconstruction of an autoroad on the concession terms are analyzed, existing scientific developments in the context of the subject under inquiry are reviewed, the proposals for the improving the legislation of Ukraine in the sphere of concessional land-use are developed. It is offered to continue further study of the problem on the basis of the material presented in order to harmonize the corresponding legal relations.