

П. С. КОРНІЄНКО. БУДІВНИЦТВО ЗАЛІЗНИЦЬ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Розкрито окремі аспекти правового регулювання будівництва та експлуатації залізниць в Україні наприкінці XIX – на початку XX ст.

Ключові слова: транспортне право, залізниця, концесія, акція, акціонерне товариство.

Рассмотрены отдельные аспекты правового регулирования строительства и эксплуатации железных дорог в Украине в конце XIX – в начале XX ст.

Ключевые слова: транспортное право, железная дорога, концессия, акция, акционерное общество.

The questions of development and improvement of the Ukrainian railway transport is considered to be as one of the directions of making better social-economic life of society are investigated.

Key words: Railway transport, railway, concession, sharenholding companies, statute.

З розбудовою залізничної мережі в Україні нерозривно пов'язане питання відчуження земель під її будівництво. Із середини XIX і до початку XX ст. у Російській імперії було видано низку нормативно-правових актів, які регулювали цей процес. Вони друкувалися окремими виданнями, у галузевій періодиці, офіційних та неофіційних виданнях Зводу законів Російської імперії. Водночас дана проблема майже не знайшла відображення у правознавчій літературі. Недоліки нормативно-правового регулювання відчуження земель для державних потреб наприкінці XIX – на початку XX ст. висвітлювали С.А. Дедюлін, В.В. Салов та О. Квачевський. Фрагментарно деяких аспектів відчуження земель під будівництво залізниць торкнувся у своїх працях М.А. Кислинський. Після 1917 р. вищезазначене питання зовсім не вивчалось і тому при його дослідженні використовувалися в основному нормативно-правові акти досліджуваного періоду та архівні матеріали.

Насамперед слід зауважити, що в другій половині XIX ст. всі категорії земель, за винятком монастирських та церковних, були об'єктом купівлі-продажу. Що стосується державних земель, то вони надходили до продажу і надавалися в оренду лише за згодою уряду та дозволу імператора. Відчуження земель під будівництво залізничної мережі в Україні регулювалося як загальними і спеціальними законами Російської імперії, так і статутами залізничних товариств. Ці документи обов'язково містили параграфи про порядок відведення земель під будівництво залізничних ліній. У них зазначалось, що вільні землі, які належали державі, відводилися безкоштовно; за зайняті ж під сільськогосподарське виробництво, засаджені садами та лісами державні землі та за землі приватних осіб сплачувалась компенсація у порядку, визнане чинним на той час законодавством.

Товариствам, які будували залізниці, гарантувалося право законного відчуження та зайняття приватних земель та будівель, необхідних під дорогу в тих випадках, коли власники не погодяться на добровільну уступку. Державні землі, які не оброблялися, передавалися товариству безкоштовно. Також товариству дозволялось добувати на цих землях необхідні для дороги будівельні матеріали. Товариству надавалося право будувати необхідні ґрунтові та інші дороги, допоміжні доро-

ги, канали, доки, пристані, необхідні для зручного сполучення залізничні станції.

Крім того, відведення землі під будівництво кожної окремої залізниці відбувалося згідно з рішенням уряду та затверджувалося імператором¹. Цими рішеннями регламентувалися особливості відчуження земель, що належали селянам. У зв'язку з тим, що ці земельні угіддя належали державі і лише перебували в користуванні селян, їх відчуження проводилося безкоштовно. Держава ж зобов'язувалася надати селянам рівноцінні землі та компенсувати збитки, які вони несли в результаті такого обміну. При цьому «якщо на шляху залізниці будуть будинки або господарські угіддя селян, то не держава, а залізнична компанія зобов'язана, перш ніж знести ці будинки, збудувати для селян інші, на вказаному їй місці – за свій рахунок»².

Порядок відчуження приватних земель для потреб залізничного будівництва регламентувався цивільним законодавством Російської імперії та спеціальними нормативно-правовими актами. Основу цивільного законодавства становили спеціальні «Закони про відчуження майна для державної та громадської користі», прийняті у 1833 р., що лягли в основу ст. ст. 575-600 Законів цивільних, які регулювали процес відчуження землі та нерухомого майна, шляхом викупу відчужувачем «за справедливу та пристойну винагороду»³.

Слід зазначити, що законодавство більшості розвинених країн Європи передбачало прийняття таких нормативно-правових актів, які гарантували власникам компенсацію матеріальних збитків за відчужене майно у якомога повному обсязі. У цих країнах застосування правил з примусового відчуження нерухомого майна допускалося прийняттям розпорядження місцевого органу влади або рішенням верховних органів. Шляхом прийняття місцевих нормативно-правових актів примусове відчуження допускалося в Англії, США та в більшості випадків у Франції. Натомість у Німеччині відчуження нерухомого майна дозволялося лише загальним законом, прийнятим верховною владою.

У Російській імперії відповідні нормативно-правові акти розроблялися і приймалися з огляду на німецьке законодавство. Закон Російської імперії «Про експропріацію» від 7 червня 1833 р. та його нова редакція, прийнята 19 травня 1887 р., вимагали, щоб в усіх випадках, коли здійснювалося примусове відчуження землі для державних та громадських потреб (у тому числі і для будівництва залізничної мережі), приймалися спеціальні імператорські укази, представлені Урядом⁴.

Чинне законодавство досліджуваного періоду спрямовувалося на охорону інтересів власників землі шляхом правильної оцінки та своєчасної виплати нарахованих компенсацій. Слід зауважити, що в Російській імперії ще у другій половині XVIII ст. був виражений принцип повної винагороди власникам за збитки, спричинені власникам відчуженням у них землі. Зокрема в указі російської імператриці Катерини II генерал-прокурору від 30 липня 1767 р. вказувалося: «Коли для загальної користі потрібна земля, яка належить приватній особі, то необхідно керуватися цивільним законодавством... згідно з яким, якщо ділянка землі була взята у людини, то цій людині необхідно повністю компенсувати ті збитки».

Ця правова норма в подальшому поширювалась і на російське законодавство другої половини XIX – початку XX ст. Зокрема, відповідно до ст. 575 Законів цивільних, відчуження нерухомого майна допускалося не інакше, як за справедливим та пристойним винагороду.

Право на відчуження майна для державних та громадських потреб надавалось урядовим і державним установам та приватним товариствам, які діяли з дозволу уряду. До них належали й залізниці загального користування.

Якщо підприємство не мало статусу державного, то воно визнавалось підприємством громадським. До такого типу підприємств відносилися під'їзні залізничні колії, які Законом від 14 квітня 1887 р. визнавалися громадськими підприємствами, на які розповсюджувалась дія нормативно-правових актів, що регулювали порядок відчуження земель для державних та громадських підприємств.

Відповідно до правових норм досліджуваного періоду для всіх відчужувачів існували єдині правила та порядок, за якими відчужувалось майно: за добровільною згодою; шляхом обміну майна на рівноцінне; примусовим способом, тобто встановленням ціни майна, так званим порядком оціночного провадження. Діючим на той час законодавством законним визнавався порядок оцінки землі та виплати компенсації за відчужене майно за добровільною згодою сторін. Якщо сума винагороди за відчужене майно, визначена за добровільною згодою між власником майна та відчужувачем, не перевищувала 3 тис. крб, то власнику відчужуваного майна якнайшвидше виплачувалася сума компенсації.

Законодавством досліджуваного періоду зовсім не передбачена компенсація орендару, позильцям і взагалі третім особам, які мали непряме відношення до відчужуваного майна.

Необхідно також звернути увагу на особливість Закону від 1887 р., яка стоєть у винятку за добровільною згодою, а саме, про можливість винагороди шляхом «обміну відчужуваного нерухомого майна на інше рівноцінне»⁵. Як свідчать документи, цей спосіб погодження застосовувався досить рідко, хоча він, на нашу думку, був би найдоцільнішим. Статтею 600 Законів цивільних його особливо рекомендували при відчуженні церковних земель. Але не варто відкидати доцільність застосування цього закону і при відчуженні землі у селян або дрібних власників (які мали до 60 десятин землі), особливо тоді, коли у них відбирали найнеобхідніші угіддя, наприклад, випаси та сінокоси. Міністерство землеробства та державного майна досить рідко передавало державні землі безоплатно, взаємін відчужених, шляхом обміну на рівноцінні. Вважаємо, що ситуація змінилася б на краще, якби був прийнятий закон, що зобов'язував підприємців, які споруджували залізницю, відшкодовувати з будівельного капіталу повну вартість державних земель, які відводилися під залізницю. Тоді самі селяни обирали б форму отримання компенсації: шляхом виділення наділу із державних земель або виплати грошової винагороди. Випадки обміну селянських земель, що відійшли під залізницю, на рівноцінні з числа вільних або державних земель, передбачалися і в «Законі про стани».

Також бували випадки, коли в обмін на втрачене майно власник отримував рівноцінне, що належало підприємцю-будівникові залізничної лінії. У 1876 р. нарада, яка відбулася у м. Харкові за участю залізничних товариств щодо відчуження, пропонувала розробити для подібних випадків спеціальні правила, які передбачали укладання письмової угоди між сторонами. Ця угода направлялась до оціночної комісії з додаванням заяви з описами та планами відчужуваного майна. На оціночну комісію покладался обов'язок затверджувати таку угоду та приймати постанову про видачу дозволу підприємцю після внесення ним до казначейства відповідної винагороди, яку належало сплатити власнику майна. Якщо між власником землі, яка підлягала відчуженню, та підприємцем не досягалася добровільна згода, то закон передбачав проведення її опису та оцінки. Опис здійснювався чиновником місцевої поліції у присутності двох або трьох свідків, переважно сусідів по маєтку. При виконанні опису земель представники влади керувалися правилами, визначеними ст. ст. 1103-1110 Статуту цивільного судочинства та ст. 851

Законів цивільних. Зокрема, у них зазначалось, що все майно яке належало до приватної власності, відчужувалося для споруд різних міністерств і відомств, і його опис проводився у присутності представників цього відомства. Як правило, ним був чиновник інспекції з будівництва залізниць. При будівництві залізничних ліній, коли роботи вимагали прискорити передачу земель, що відходили для залізниці, допускалися відхилення від закону. Таке відчуження проводилося після імператорського указу при відчуженні земель під певну залізницю.

Особливі Правила 1893 р. передбачали можливість зайняття земель залізничним товариством одразу після їх опису. За старим законом, який діяв до 1887 р., відчужене майно відходило до того відомства, за клопотанням якого воно відчужувалося тільки після видачі власнику компенсації (ст. 859 Законів цивільних). Таким чином, на основі цих загальних правил, новий власник міг зайняти відчужені землі після довготривалої та складної процедури оціночного провадження. В подальшому залізничні товариства при будівництві залізниць користувалися пільгами, які надавалися імператором виконавцям державних робіт, у тому числі і правом законного відчуження та зайняття приватних земель, необхідних для цих доріг.

У 1863 р. Комітетом міністрів затверджено нові Правила про порядок відчуження землі. І хоча цей нормативно-правовий акт певною мірою деяким чином прискорив зайняття відчужуваної землі підприємцям, тому що дозволив займати землю відразу після оцінки, але він не міг задовольнити підприємців, які звернулись до Комітету міністрів із клопотанням займати під будівництво залізниць землі, не чекаючи їх остаточної оцінки. Комітет міністрів затвердив нові правила про порядок відчуження на 1872 р., протягом якого передбачалося детальніше вивчити стан справ, переглянути діючі нормативно-правові акти та внести до них зміни. Але цього не відбулося і правила перезатверджувалися щорічно до 18 грудня 1881 р., коли почалася розробка нового законопроекту Про під'їзні шляхи. І коли 14 квітня 1893 р., Закон про під'їзні шляхи був затверджений імператором до нього увійшли вищезазначені правила.

Закон про під'їзні шляхи, на відміну від закону 1860 р., не дозволяв зайняття земель до закінчення процедури відчуження. При цьому зайняття майна під під'їзні шляхи обумовлювалося двома вимогами: щоб займані землі були рівноцінними; щоб товариство, яке споруджувало під'їзний шлях, внесло до місцевого казначейства грошове забезпечення, яке відповідало сумі компенсації, присудженої оціночною комісією.

У результаті вивчення нормативно-правових актів досліджуваного періоду та архівних матеріалів можна стверджувати, що заняття відчужуваного майна залізничними товариствами допускалося: а) після виплати власникові призначеної компенсації; б) після оцінки майна та внесенням товариством до місцевого казначейства відповідної грошової суми; в) після опису майна, без внесення коштів, у випадку, коли відчужуване майно вимагалось зайняти негайно, відповідно до іменного імператорського указу.

Отже, нормативно-правовими актами Російської імперії чітко регламентувався процес відчуження земель та майна для будівництва залізничної мережі в Україні. Але вивчення архівних документів свідчить, що залізничні товариства досить часто порушували ці нормативно-правові акти. Зокрема, в основному порушувалися права селян, які мали дрібні наділи, та при відчуженні общинних земель, які належали громаді. Це породжувало багато скарг, які розглядалися у касаційних інстанціях досить повільно.

1. *Наша* железнодорожная политика // Промышленность и торговля. – 1908. – № 8. – С. 465.
2. *Инструкция* начальникам казенных железных дорог – СПб., 1893. – 31 с.
3. *Отчуждение* земель и имуществ необходимых для усиления некоторых железных дорог // Собрания узаконений и распоряжений Правительствующего Сената. – 1889. – С. 720.
4. *Свод* циркулярных распоряжений Министерства путей сообщения с 1860 по 1893 гг. – СПб., 1893. – 96 с.
5. Там же.