

М. М. БАХУРИНСЬКА**ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ОФОРМЛЕННЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ
В УМОВАХ УТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОГО АКЦІОНЕРНОГО
ТОВАРИСТВА ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ**

Висвітлюються проблеми оформлення прав на землю, а також проблеми суб'єктно-складу права постійного землекористування у зв'язку з утворенням державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, пропонується розширення суб'єктів інституту права постійного землекористування та внесення змін до чинного законодавства з питань закріплення земель залізничного транспорту за вказаним товариством.

Ключові слова: право постійного землекористування, оформлення прав на землю, державне акціонерне товариство залізничного транспорту.

Освещаются проблемы оформления прав на землю, а также проблемы субъектного состава права постоянного землепользования в связи с созданием государственного акционерного общества железнодорожного транспорта общего пользования, предлагается расширение субъектов института права постоянного землепользования и внесение изменений в действующее законодательство по вопросам закрепления земель железнодорожного транспорта за названным обществом.

Ключевые слова: право постоянного землепользования, оформление прав на землю, государственное акционерное общество железнодорожного транспорта.

The article deals with the problem of land rights registration, as well as the problem of subjective right of permanent land use in view of the establishment of State Joint Stock Company of railway transport. It proposes amplification of the subjects of the institute of permanent land use law and amendments to the existing legislation regarding the assigning of the railway transport land to the abovementioned company.

Key words: right of permanent land use, registration of land rights, State Joint Stock Company of rail way transport.

У зв'язку з реорганізацією підприємств залізничного транспорту особливої актуальності набуває питання закріплення за новоствореним суб'єктом відповідних земельних ділянок. Запропонований законодавцем механізм містить ряд системних недоліків, що ускладнює імплементацію відповідних норм у земельне законодавство та ставить під сумнів можливість їх практичної реалізації. Очевидною є необхідність коригування порядку переходу прав на землю в умовах реорганізації державних підприємств залізничного транспорту в публічне акціонерне товариство.

Проблеми інституту права постійного землекористування були предметом дослідження багатьох науковців-юристів, таких як В. І. Андрейцев, А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко, С. М. Бердников, П. А. Пастушенко та ін. Однак наукові дослідження з питань розширення суб'єктного складу даного інституту земельного права у зв'язку зі створенням нового суб'єкта господарювання залізничного транспорту мають фрагментарний характер, саме тому виникає необхідність наукового дослідження особливостей правового регулювання та закріплення за ним прав на землю, що знаходяться у користуванні підприємств залізничного транспорту.

23 лютого 2012 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про особ-

ливості утворення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування»¹ (надалі – Закон), який визначає правові, економічні та організаційні особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі, управління і розпорядження його майном та спрямований на забезпечення економічної безпеки і захисту інтересів держави.

Прийняття цього Закону Кабінет Міністрів України, який вніс до Верховної Ради України відповідний законопроект, обґрунтував необхідністю вжиття кардинальних заходів для удосконалення системи управління залізничним транспортом, розмежування функцій державного та господарського управління галуззю, які на сьогодні виконуються Державною адміністрацією залізничного транспорту України, а також створення умов для підвищення ефективності функціонування залізничного транспорту для задоволення потреб національної економіки і населення в перевезеннях.

Відповідно до прийнятого Верховною Радою України Закону передбачається утворення публічного акціонерного товариства, 100 відсотків акцій якого закріплюються в державній власності, на базі Державної адміністрації залізничного транспорту України, а також підприємств, установ та організацій залізничного транспорту загального користування, які реорганізуються шляхом злиття.

Так, внаслідок реалізації Закону «Про особливості утворення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» утворюється новий суб'єкт права, який відповідно до ч. 6 ст. 2 буде правонаступником усіх прав і обов'язків Державної адміністрації залізничного транспорту України та підприємств залізничного транспорту.

У зв'язку зі створенням нового суб'єкта господарювання залізничного транспорту виникає необхідність закріплення за ним прав на землю, що на сьогодні знаходиться у користуванні підприємств залізничного транспорту.

Відповідно до законодавства України, яке діяло до прийняття Закону «Про особливості утворення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», земельні ділянки, що використовувались підприємствами залізничного транспорту, закріплювались за ними на умовах постійного користування. При цьому значна частина відповідних земельних ділянок до цього часу належним чином юридично за залізницями закріплена не була. Відсутність належного юридичного оформлення земель залізничного транспорту, невизначеність меж відповідних земельних ділянок призводить до випадків незаконного виділення вказаних земель іншим особам, самовільного будівництва та порушення меж охоронних зон об'єктів залізничного транспорту².

З 50 057,85 гектарів землі, що знаходяться у фактичному користуванні Південно-Західної залізниці, станом на 1 липня 2010 р. Південно-Західною залізницею отримано державні акти на право постійного користування земельними ділянками на 32 487,73 гектарах земель, що становить 64,9% від загальної площі. Геодезичні роботи органами Держкомзему проводяться на 8 261,84 гектарах. На 910,63 гектари питання про винесення рішень з надання земельних ділянок у постійне користування державні акти розглядаються в місцевих радах. Технічна документація розробляється на 8 037,63 га. Повністю одержані державні акти на земельні ділянки на території чотирьох областей: Сумської, Тернопільської, Рівненської, Львівської. Зовсім не починали оформлення правостановлюючих документів на земельні ділянки Південно-Західної залізниці в Полтавській і Чернівецькій областях. Лише на 1% площі видано державні акти на землі м. Києва³. Відповідно до ч. 2 ст. 92 Земельного кодексу України державні підприємства – суб'єкти постійного землекористування, а тому вказана форма землекористування є основ-

ним способом закріплення за підприємствами залізничного транспорту права користування відповідними земельними ділянками, що здійснюється шляхом видачі відповідних державних актів на право постійного користування земельними ділянками на підставі рішень органів місцевого самоврядування та розробленої технічної документації.

Однак все це відбувається дуже повільно з декількох причин. Насамперед органи місцевого самоврядування, яким належить право розпорядження переважною кількістю земельних ділянок, що знаходяться у користуванні залізниць, не зацікавлені у виділенні землі підприємствам залізничного транспорту. Місцевим радам значно вигідніше надавати землю в оренду приватним підприємствам та громадянам. Адже за таких умов місцевий бюджет може отримати значно більше коштів від оренди землі.

Є випадки, коли без відома залізничних підприємств на прилеглих до залізничних колій землях з дозволу місцевих рад ведеться житлове будівництво. Причому з порушенням санітарних норм щодо відстані до колії. І хоча житлові будинки, збудовані з порушенням будівельних норм та правил, відповідно до ст. 376 ЦК України є самочинним будівництвом, однак оформити підприємствам залізничного транспорту право користування на таку землю вже значно важче, оскільки слід вирішувати питання надання іншого житла громадянам, що проживають у вказаних будівлях.

З огляду на вищезазначене, а також з метою прискорення реформування залізничного транспорту, є вкрай важливим внесення до Земельного кодексу України норми, відповідно до якої право постійного користування земельними ділянками державних підприємств, у тому числі й підприємств залізничного транспорту, могло б підтверджуватись документами, виданими за часів СРСР відповідно до чинного на той час законодавства. Це дозволило б провести роботи з уточнення розміру земельних ділянок та встановлення їх меж у натурі (на місцевості) з метою внесення відповідних даних до державного земельного кадастру.

Відсутність вищевказаної прямої норми у чинному нині Земельному кодексі призводить до неможливості захисту підприємствами залізничного транспорту своїх прав на землю через відсутність визнаних законом документів, які засвідчували б право користування землею.

Отже, процес оформлення права користування земельними ділянками за підприємствами залізничного транспорту на момент прийняття Закону України «Про особливості утворення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» не завершено, а тому впорядкування земельних праввідносин та закріплення за публічним акціонерним товариством залізничного транспорту загального користування права на землю буде значно ускладнено. Очевидно, що частина земель, які знаходяться у стадії оформлення та виготовлення технічної документації, щодо яких відповідні органи місцевого самоврядування ще не прийняли рішень про видачу державних актів, мають оформлюватись безпосередньо на публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування. Тоді як щодо земельних ділянок, за якими вже прийнято рішення органів державної влади та місцевого самоврядування про видачу державних актів на право постійного користування земельними ділянками, слід отримати та зареєструвати відповідні державні акти на відповідні підприємства залізничного транспорту, причому зробити це слід ще до утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування.

Закон України «Про особливості утворення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» також суттєво змінив

правове регулювання інституту права постійного користування земельною ділянкою. Зокрема, було розширено перелік суб'єктів вказаного інституту за рахунок публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, що має бути утворене відповідно до цього Закону. Це пов'язане з тим, що, на відміну від діючих підприємств залізничного транспорту, які мають статус державних, публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування належить до господарських товариств – юридичних осіб приватного права.

При цьому слід звернути увагу, що в аспекті суб'єктного складу права постійного землекористування законодавець постійно змінює свою політику, що негативно відображається на сталості та стабільності земельних правовідносин. Земельний кодекс у редакції від 18 грудня 1990 р. чітко не розмежовував випадки, коли земельні ділянки державної власності можуть надаватися у постійне землекористування. Це давало можливість оформити право постійного користування практично будь-якій комерційній структурі нарівні з громадянином та державною установою. З прийняттям 25 жовтня 2001 р. чинного Земельного кодексу було значно звужено суб'єктний склад інституту постійного землекористування. Законодавець надав право оформляти землі у постійне користування тільки підприємствам, установам та організаціям, що належать до державної та комунальної власності.

На думку деяких дослідників⁴, існування права постійного користування з обмеженим складом суперечить обов'язкам України щодо адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС. Зокрема, з точки зору законодавства ЄС про конкуренцію (ст. 86.1 Угоди про заснування ЄС) надання права постійного користування може розглядатися як державна допомога. Така допомога допускається, але в обмежених випадках і для певної мети. В Україні надання земельних ділянок у постійне користування ніяк не прив'язується до певної мети – воно пов'язане виключно з організаційною формою суб'єкта. Інші науковці, навпаки, вважають, що звуження кола суб'єктів права постійного користування нормами нового Земельного кодексу виглядає цілком логічним з точки зору фіскальних інтересів держави і територіальних громад, а також з точки зору додержання законодавства про добросовісну конкуренцію. Крім того, це є першим кроком до періоду завершення безоплатної приватизації земельних ділянок⁵. Дійсно, багато громадян та юридичних осіб, що були звільнені від сплати земельного податку в силу перебування на спрощеній системі оподаткування або через передбачені законодавством пільги, використовували інститут постійного землекористування для уникнення сплати за землю, що негативно відображалось на доходах державного та місцевих бюджетів. При цьому А. М. Мірошніченко зазначає, що суб'єкти, які використовують земельні ділянки на праві постійного користування, поставлені у несприятливі умови при здійсненні господарської діяльності, не маючи можливості відчувувати земельні ділянки, залучати під них інвестиції⁶.

Проте законодавець виявився неспослідовним. Вже в 2004 р. до ст. 92 Земельного кодексу України було внесено зміни, які надали змогу, крім державних та комунальних підприємств, установ і організацій, отримувати земельні ділянки у постійне користування громадським організаціям інвалідів та створеним ними підприємствами. У 2009 р. таку можливість отримали і релігійні організації України, статуту (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності. Третім винятком із загального правила стало включення до переліку суб'єктів права постійного користування вже не додаткової групи, а окремої юридичної особи – публічного акціонерного

товариства залізничного транспорту загального користування.

Створення особливих умов для одного спеціалізованого суб'єкта недоцільне, оскільки руйнує саму правову природу інституту права постійного користування земельною ділянкою, порушує принцип рівності всіх суб'єктів господарювання та правила добросовісної конкуренції. На думку автора, поширення інституту права постійного землекористування на державні та комунальні підприємства, установи і організації є цілком виправданим, оскільки відповідно до ст. 82 Земельного кодексу України, що визначає суб'єктів права власності на землю юридичних осіб, вони не можуть набути земельні ділянки у власність, що обмежує їх можливості при здійсненні господарської діяльності, тоді як інститут постійного землекористування компенсує такі обмеження господарської компетенції державних (комунальних) підприємств, установ і організацій.

З іншого боку, зважаючи на те, що більша частина земельних ділянок нині закріплена за підприємствами залізничного транспорту на праві постійного користування, переоформлення вказаних земель після утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування на оренду або власність є організаційно та фінансово обтяжливим. Крім того, у разі закріплення земель залізничного транспорту за новим суб'єктом на праві оренди, витрати зі сплати за землю у вигляді орендної плати могли би досягати 12 % нормативної грошової оцінки, що значно підвищило б собівартість залізничних перевезень.

Вважаємо, для усунення вказаних недоліків можна було б поширити інститут права постійного користування на всі акціонерні товариства, 100% акцій яких належать державі, оскільки вони мають багато спільних рис з державними підприємствами, при цьому для забезпечення дотримання принципу рівності усіх суб'єктів господарювання та правил добросовісної конкуренції слід виключити вказані акціонерні товариства з переліку суб'єктів права власності на землю юридичних осіб, передбачених ст. 82 Земельного кодексу України.

Закон України «Про особливості утворення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» передбачає зміни до Земельного кодексу України щодо можливості внесення державою права постійного користування земельними ділянками до статутного капіталу публічного акціонерного товариства залізничного транспорту (ч. 3 ст. 92 Земельного кодексу України), що фактично є відчуженням такого права.

Таке рішення законодавця є незрозумілим та нелогічним, оскільки можливість відчуження права постійного користування не відповідає правовій природі цього інституту.

Як зазначалося, публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування має бути створено шляхом реорганізації Державної адміністрації залізничного транспорту України, підприємств, установ та організацій залізничного транспорту загального користування через перетворення шляхом їх злиття.

Статтею 108 Цивільного кодексу України встановлено, що перетворенням юридичної особи є зміна її організаційно-правової форми. У разі перетворення до нової юридичної особи переходить усе майно, усі права та обов'язки попередньої юридичної особи. Відповідно до ч. 5 ст. 59 Господарського кодексу України у разі перетворення одного суб'єкта господарювання в інший до новоутвореного суб'єкта господарювання переходять усі майнові права і обов'язки попереднього суб'єкта господарювання.

Отже, новоутворене акціонерне товариство буде повним правонаступником права та законних інтересів діючих підприємств залізничного транспорту, в тому числі й права постійного користування земельними ділянками залізничного

транспорту.

Враховуючи ст. 141 Земельного кодексу України, існуючий державний акт на право постійного користування земельною ділянкою є дійсним до прийняття рішення відповідного органу виконавчої влади або місцевого самоврядування про переоформлення права постійного користування земельною ділянкою, а тому для продовження використання земельної ділянки немає необхідності у зміні оформлених до моменту утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування відповідних державних актів. Тоді як у разі внесення відповідного права до статутного капіталу вказаного товариства обов'язковим є оформлення нових державних актів на постійне користування земельними ділянками залізничного транспорту з виготовленням відповідної технічної документації, що, зважаючи на значну кількість таких земельних ділянок, потребуватиме значних витрат часу та фінансових ресурсів.

Крім того, встановлення права держави відчужувати право постійного користування земельними ділянками залізничного транспорту шляхом внесення його до статутного капіталу публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування суперечить правовій природі цього інституту.

Право постійного користування земельними ділянками є речовим правом виключного, постійного, первинного (щодо права власності), оплатного характеру та характеризується обмеженням суб'єктно-об'єктним складом⁷.

За формою та змістом право постійного землекористування до певної міри є делегованим правом власника земель державної та комунальної власності відповідним постійним землекористувачам на здійснення без обмеження відповідним терміном повноважень володіння і користування на титулі права постійного користування юридично та фізично відособленими земельними ділянками для відповідного цільового використання. Зазначені повноваження правособ'єктних постійних землекористувачів не можуть виходити за межі їхнього володіння і користування. Тому вони не мають права здійснювати будь-які дії щодо розпорядження цими земельними ділянками, оскільки це прерогатива виключно відповідних власників земельних ділянок⁸.

З огляду на зазначене, надання державі права розпоряджатися земельними ділянками залізничного транспорту, закріпленими на праві постійного користування, які перебувають у комунальній власності, порушує абсолютне право власності на земельні ділянки відповідних територіальних громад, оскільки будь-яке розпорядження земельними ділянками комунальної власності можливе тільки на підставі рішення відповідної місцевої ради.

Отже, Закон України «Про особливості утворення державного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», в частині змін до земельного законодавства є недосконалим та суперечливим, а тому потребує реформування. На думку автора, норму про розширення суб'єктів постійного землекористування за рахунок публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування слід відкоригувати шляхом поширення права постійного користування на всі акціонерні товариства, 100% акцій яких належать державі. Щодо права держави вносити до статутного капіталу право постійного користування земельними ділянками залізничного транспорту, то відповідну норму слід взагалі виключити, оскільки, по-перше, в цій нормі немає практичної необхідності, а по-друге, в частині земель комунальної власності це порушує право власності територіальних громад. Крім того, для належного юридичного оформлення прав публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, яке буде правонаступником відповідних підприємств, на відповідні земельні ділянки законодавчо слід визнати рішення

органів державної влади та місцевого самоврядування УРСР про відведення у користування земельних ділянок належними документами, що посвідчують право постійного користування земельними ділянками.

1. *Про особливості* утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування: Закон України від 23.02.2012 № 4442-VI // Голос України. – 2012. – 21 бер. (№ 51). – С. 14–15. 2. *Бахуринська М. М.* Проблеми оформлення права постійного користування на земельні ділянки залізничного транспорту // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. – 2010. – № 12. – С. 102–107. 3. *Коновал О. О.* Земельні правовідносини на залізничному транспорті України // Право України. – 2011. – № 1. – С. 274–280. 4. *Шляхи* підвищення ефективності управління земельними ресурсами міст України = Ukraine: effective land resources management at the local level / За ред. М. С. Федорченка, О. В. Янова. – К.: ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2005. – 336 с. 5. *Бердников Є., Пастушенко П.* Трансформація інституту постійного землекористування у зв'язку з прийняттям нового Земельного кодексу України // Право України. – 2004. – № 2. – С. 59–65. 6. *Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І.* Науково-практичний коментар Земельного кодексу України: (за станом нормативно-правових актів та судової практики на 1 липня 2009 року). – К.: Правова єдність, 2009. – 507 с. 7. *Мірошниченко А. М.* Земельне право України : Підручник. – К.: Алерта: КНТ: Центр учбової літератури, 2009. – 712 с. 8. *Андрейцев В. І.* Проблеми систематизації та кодифікації законодавства у сфері постійного землекористування // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2005. – Вип. 65/66. – С. 4–8.