

ПОНЯТТЯ ПРАВА КОНЦЕСІЙНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Інститут повітряного і космічного права НАУ

У статті розглядаються основні поняття одного з видів землекористування в Україні – як концесійне. Наведено порядок його застосування і механізм правового оформлення даного виду землекористування.

На сьогодні стан земель України в цілому можна схарактеризувати як незадовільний. Пройшовши фазу індустріалізації (80-ті роки ХХ ст.), сільське господарство залишилось екстенсивним. Специфіка землекористування в Україні пов'язана з дуже високим рівнем сільськогосподарського освоєння території і, зокрема, її розораністю, що майже не має аналогів у світі. Рівень розораності всього земельного фонду становить, за різними оцінками, від 55 до 58%, а відносні розміри розораної площі досягли меж, не знаних досі розвинутими країнами світу.

Порівняно з іншими країнами, Україна має надто високу розораність і сільськогосподарських угідь (79%), що за умови низької врожайності свідчить про неефективність використання земельних ресурсів. У деяких областях, скажімо, Вінницька, Тернопільська, Кіровоградська, Черкаська рівень розораності сільськогосподарських угідь сягнув 90%. Водночас значна частина орних земель розміщена на схилах різної крутизни. Землеробство ведеться за різко від'ємного балансу гумусу й біогенних елементів. Але Україна має найкращі у світі чорноземи, і такий стан можна виправити за певний час за належної реорганізації сільськогосподарського виробництва, інтенсифікації землеробства і необхідних змін структури земельного фонду. Зі стратегічного погляду Україна може і повинна мати високорентабельне сільське господарство, що не лише годуватиме населення країни, а й забезпечуватиме значні надходження до державного бюджету від експорту сільгосппродукції [1, с. 24].

Досвід реформування земельних відносин в Україні засвідчив необхідність невідкладного вдосконалення державної політики у галузі управління землекористуванням, у тому числі, шляхом землевпорядкування. Основні негативні наслідки трансформації землекористування та здійснення заходів земельної реформи зводяться до такого:

1. Передача великої кількості продуктивних земель населенню, переважно для ведення особистого підсобного господарства, не супроводжу-

ється адекватним зростанням обсягів виробництва у зв'язку з застосуванням при цьому переважно ручної праці, низької культури землеробства та недостатнього рівня сервісного обслуговування. Так, наприклад, у Львівській області за роки реформи площа продуктивних земель у власності і користуванні громадян збільшилась в 3 рази, але виробництво продукції зросло, в порівняльних цінах 1983 р., з 895 до 914 млн крб. (тільки на 4%).

2. Нерегульований процес реструктуризації існуючого товарного сільськогосподарського виробництва призводить до руйнації цілісних майнових комплексів. Нові виробничі структури за розмірами землекористування створюються недостатніми для ведення конкурентноспроможного навіть на внутрішньому ринку виробництва, що зумовлює їх неминуче банкрутство. Так, з 1992 до 1997 рр. середній розмір селянських (фермерських) господарств зріс лише з 20 до 24 га площі сільськогосподарських угідь, що в 15-20 разів менше за оптимальний для основних спеціалізацій. Трансформація товарного сільськогосподарського виробництва супроводжується виникненням дальнотемелля та інших недоліків землекористування.

3. При створенні нових господарств ігноруються екологічні проблеми землекористування.

4. Зміна форм власності на землю і форм землекористування в товарному сільськогосподарському виробництві загострює проблему зайнятості на селі. Так, при зменшенні площ земель сільськогосподарських угідь у сільськогосподарських підприємствах Львівщини за роки реформи а 446,8 тис. га або на 42,1% кількість зайнятих у цих господарствах зросла з 100,4 тис. у 1990 р. до 107,8 тис. у 1996 р. Виникли і загострюються соціальні суперечності, зокрема, між «старими» і «новими» фермерами; між фермерами й іншими селянами, між селянами і працівниками соціальної сфери, які вимагають надання їм рівних прав на власність на землю. Передача великої кількості продуктивних земель населенню, переважно для ведення особистого підсобного господарства,

не супроводжується адекватним зростанням обсягів виробництва у зв'язку з застосуванням при цьому переважно ручної праці, низької культури землеробства та недостатнього рівня сервісного обслуговування. Так, наприклад, у Львівській області за роки реформи площа продуктивних земель у власності і користуванні громадян збільшилась у 3 рази, але виробництво продукції зросло, в порівняльних цінах 1983 р., з 895 до 914 млн крб. (тільки на 4%) [1, с. 32-37].

З огляду на це розглянемо один із видів землекористування в Україні – концесійне.

Концесія, як форма підприємницької діяльності, була відома дореволюційному законодавству і здійснювалась на практиці, у тому числі на території сучасної України, зокрема під час освоєння природних багатств у добувній промисловості, при розробці лісових ресурсів, використанні 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 ХХ ст. Проте зі зміцненням позицій права виключної державної власності на землю та інші природні ресурси вона була заборонена [8, с. 144].

Нині концесійна діяльність відроджується, зокрема, прийнято Закони України, такі, як: «Про концесії» від 16 липня 1999 р., «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14 грудня 1999 р. Певною мірою до концесійного законодавства можна віднести і Закон України «Про угоди про розподіл продукції» від 14 вересня 1999 р., який передбачає залучення інвестицій для видобутку корисних копалин та розподілу продукції гірничодобувної промисловості. Безперечно, для зазначених видів концесійної діяльності необхідні земельні ділянки. Тому чинний земельний закон передбачає можливість концесійного використання земельних ресурсів.

Відповідно до ч. 1 ст. 94 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), для здійснення концесійної діяльності концесіонеру надаються в оренду земельні ділянки у порядку, встановленому земельним законом. Проте концесійне використання земельних ресурсів відрізняється від орендного землекористування.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про концесії», концесія визначається як надання з метою задоволення суспільних потреб уповноваженим органом виконавчої влади або 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 управління (експлуатацію) об'єктом концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань, щодо створення (будівництва) та управління (експлуатації) об'єктом концесії, а також майнової відповідальності й можливого підприємницького ризику. У цьому законодавчому визначенні концесії є деякі правові складові оренди. Однак не всі вони збігаються з аналогічними ознаками оренди землі [7, с. 1].

Такі складові концесії, як договірні засади її виникнення, платне і строкове володіння і користування (експлуатація) об'єктом концесії, зближують її з орендними відносинами. Проте навіть у них можна знайти ознаки, що відмежовують концесію від оренди. Так, згідно зі ст. 1 вищезначеного Закону, договір концесій (концесійний договір) є угодою, відповідно до якої уповноважений орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування (концесієдавець) надають на платній і строковій основі суб'єкта підприємницької діяльності (концесіонеру) право створити (побудувати) об'єкт концесії або істотно поліпшити його і здійснювати управління ним (експлуатацію) згідно з законом з метою задоволення суспільних потреб.

У наведених визначеннях зафіксовано кілька важливих особливостей концесійного використання земельних ресурсів. Це, по-перше, концесієдавець виступає як уповноважений орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, а отже, земельна ділянка є об'єктом права державної або комунальної власності. По-друге, концесіонером може бути лише вітчизняний або іноземний суб'єкт підприємницької діяльності. Тому земельна ділянка надається лише для здійснення останньої. По-третє, на відміну від інших видів підприємницької діяльності, які здійснюються з метою одержання прибутку, метою концесійної діяльності є задоволення суспільних потреб [2, с. 273].

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про концесії», концесійний договір укладається на визначений у ньому строк. Проте він має бути не менше 10 та не більше 50 років. Таким чином, термін короткострокового концесійного використання земельних ділянок у два рази перевищує термін короткострокової оренди землі. А це не відповідає ні вимогам абз. 6 ст. 2 Закону України «Про концесії», ні положенням, що стосується платежів, то згідно зі ст. 12 зазначеного Закону методика їх розрахунку та граничні розміри ви-

значаються Кабінетом Міністрів України. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про концесії», передача об'єкта у концесію не спричиняє перехід права власності на нього до концесіонера. Майно, створене на виконання умов концесійного договору, є об'єктом права державної чи комунальної власності. Водночас у Законі закріплено положення про те, що придбане концесіонером на виконання умов договору майно належить йому на праві власності та може переходити у власність держави або територіальної громади після закінчення строку дії договору [7, с. 14]. Концесіонеру належить право власності на прибуток, одержаний від управління (експлуатації) об'єктами концесії, а також на вироблену продукцію. Завдяки цьому він покриває витрати та задовольняє свої підприємницькі інтереси. Концесіонер також має право за рахунок власних коштів здійснювати реконструкцію, технічне переоснащення та поліпшення майна, одержаного в концесію. Проте право власності на таке майно залишається за державою або територіальною громадою. Концесіонер же має право на адекватне відшкодування витрат за рахунок прибутку, якщо інше не передбачено договором.

Відповідно до ч. 2 ст. 94 ЗК України, види господарської діяльності, для яких можуть надаватися земельні ділянки у концесію, визначаються законом. Проте треба звернути увагу на те, що у наведеній земельно-правовій нормі йдеться про види не концесійної, а господарської діяльності, що є значно ширшою. Законом України «Про концесії» (ч. 1 ст. 10) умови надання земельної ділянки, необхідної для здійснення концесійної діяльності, віднесені до суттєвих умов договору концесії. Передбачені особливі вимоги до договірних відносин, пов'язаних з використанням землі на підставі концесії. Так, згідно з ч. 3 ст. 10 Закону України «Про концесії», якщо для здійснення концесійної діяльності необхідна земельна ділянка, договір оренди останньої або акт про надання її у користування додаються до концесійного договору. При цьому мається на увазі не державний акт на постійне користування земельною ділянкою, а акт про її надання для використання на підставі концесії [6, с. 34].

У концесійних законах йдеться про окремі види господарської діяльності, для здійснення яких земельні ділянки можуть надаватися у концесію. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» об'єктом концесії можуть бути не тільки позаміські автомобільні дороги загального користування, а й розташовані на землях

дорожнього господарства допоміжні споруди, зазначені у концесійному договорі.

До них згідно зі ст. 71 ЗК України належать майданчики для стоянки транспорту і відпочинку, підприємства та об'єкти служби дорожнього сервісу, снігозахисні, протилавинні та протисельові споруди, вловлюючі з'їзди тощо. Вони призначені для обслуговування рухомого складу, учасників дорожнього руху та розміщення сервісних і ремонтно-технічних служб [8, с. 34]. Отже, закріплення у ЗК України інституту концесійного землекористування стимулюватиме подальше розширення видів підприємницької діяльності, здійснюваної з використанням земельних ресурсів на основі концесії.

Згідно зі ст. 94 ЗК України «Право концесіонера на земельну ділянку» для здійснення концесійної діяльності, концесіонеру надаються в оренду земельні ділянки у порядку, встановленому цим Кодексом; види господарської діяльності, для яких можуть надаватися земельні ділянки у концесію, визначаються законом.

Концесія, як форма підприємницької діяльності, в сучасних умовах відроджується. Тому ЗК України передбачає можливість концесійного використання земельних ресурсів.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про концесії», концесія визначається як надання – з метою задоволення суспільних потреб уповноваженим органом виконавчої влади або 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 управління (експлуатацію) об'єктом концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань, щодо створення (будівництва) та управління (експлуатації) об'єктом концесії, а також майнової відповідальності й можливого підприємницького ризику [1, с. 132].

Цим законом закріплено і перелік сфер господарської діяльності, для здійснення якої суб'єкти права державної чи комунальної власності можуть надаватися в концесію. До них, зокрема, належать: водопостачання; відведення та очищення стічних вод; надання послуг міським громадським транспортом; збирання та утилізація сміття; надання послуг, пов'язаних з постачанням споживачам тепла; будівництво та експлуатація автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших дорожніх споруд; будівництво та експлуатація шляхів сполучення; будівництво та експлуатація вантажних і паса-

жирських портів; будівництво та експлуатація аеродромів; надання послуг у сфері кабельного телебачення; надання послуг зв'язку; транспортування та розподіл природного газу; виробництво та транспортування електроенергії; будівництво жилих будинків; використання об'єктів соціально-культурного призначення; створення комунальних служб паркування автомобілів тощо.

Серед об'єктів права державної чи комунальної власності, які можуть надаватися в концесію, закон називає майно підприємств, які є цілісними майновими комплексами, законсервовані об'єкти, що можуть бути добудовані з метою їх подальшого використання для надання послуг, пов'язаних для задоволення громадських потреб тощо [4, с. 132].

Якщо у зазначених випадках для здійснення концесійної діяльності необхідні земельні ділянки, то вони надаються на умовах оренди на строк дії концесійного договору. Використання на умовах оренди земельної ділянки фактично обслуговує концесійний договір, а сама земельна ділянка не є об'єктом концесії. У зв'язку з цим у статті ЗК України передбачено, що порядок надання концесіонеру в оренду земельної ділянки встановлений саме нормами земельного законодавства, зокрема ст. 124 ЗК України. Згідно з вимогами цієї статті передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування шляхом укладення договору оренди земельної ділянки.

Дещо інший зміст зафіксовано у ч. 2 коментова-

ної статті, якою встановлено, що виключно законами мають визначатися види господарської діяльності (яка є значно ширшою, ніж концесійна діяльність), для яких земельні ділянки можуть надаватися у концесію. У цих випадках об'єктом концесії виступає конкретна земельна ділянка.

Серед видів господарської діяльності ст. 3 Закону України «Про концесії» називає, зокрема, будівництво та експлуатацію автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших дорожніх споруд; будівництво та експлуатацію шляхів сполучення; будівництво і експлуатацію вантажних і пасажирських портів; будівництво та експлуатацію аеропортів тощо.

На розвиток вищезазначеного Закону був прийнятий спеціальний Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14 грудня 1999 р. Ним встановлено, що об'єктом концесії є автомобільна (позаміська) дорога загального користування, що перебуває у державній власності.

Таким чином, як бачимо, концесійне землекористування також є самостійним видом строкового та платного володіння і користування земельною ділянкою державної або комунальної форми власності на підставі договору концесії. Це не виключає можливості надання земельної ділянки, що належить на праві приватної власності, у платне строкове володіння і користування концесіонера. Але така ділянка може надаватися лише на підставі договору оренди. Таким чином, концесіонер може користуватися земельними ділянками на підставі як договору концесії, так і договору оренди.

Література

1. *Артеменко М. В.* Землекористування: сучасність та перспективи: Підручник. – К., 2005. – С. 348.
2. *Вільник О. М.* Господарське право України: Курс лекцій. – К., 2005. – С. 207.
3. *Гетьман К. М.* Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар. – К., 2004.
4. *Ерофеев Б. В.* Земельное право: Учебник для высших юрид. учеб. завед. – 398 с.
5. *Земельний кодекс України.* – К., 2002. – 168 с.
6. *Земельное право: Учебник для вузов / Отв. ред. С. А. Боголюбов.* – М., 1999. – 468 с.
7. *Про концесії:* Закон України від 16 липня 1999 р. № 997-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.
8. *Погрібний П. О.* Земельне право України: Підручник. – К., 2003.
9. *Цивільний кодекс України.* – К.: Велес, 2005. – 352 с.

Ю. В. Корнеев

Понятие права концессионного землепользования.

В статье рассматриваются основные понятия одного из видов землепользования в Украине – как концессионное. Приведен порядок его применения и механизм правового оформления данного вида землепользования.