

ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА



М. М. Бахуринська

кандидат юридичних наук, асистент кафедри трудового, земельного і екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Проаналізовано правове регулювання земельних відносин в сфері державно-приватного партнерства та обґрунтовуються пропозиції щодо вдосконалення механізму правового закріплення прав на землю за приватним партнером в умовах реформування правовідносин.

Ключові слова: земельні відносини, земельна ділянка, державно-приватне партнерство, концесійна діяльність.

Проанализировано правовое регулирование земельных отношений в сфере государственно-частного партнерства. Обосновываются предложения усовершенствования правового механизма закрепления прав на землю за частным партнером в условиях реформирования правоотношений.

Ключевые слова: земельные отношения, земельный участок, государственно-частное партнерство, концессионный участок.

Analysis of the legal regulation of land relations in the sphere of public-private partnership and to prove suggestions for improvements of the mechanism of legal consolidation of rights to land for private partner.

Keywords: landel relations, landel plot, political-private partnership, concession area.

У зв'язку з реалізацією в Україні значних інфраструктурних проектів, особливо в транспортній сфері, набуває великого значення розвиток партнерських взаємовідносин між державою та приватними юридичними особами (державно-приватне партнерство), ефективність яких залежить передусім від ефективності правового регулювання земельних відносин в цій сфері. Останнім часом держава прийняла ряд законодавчих та підзаконних нормативних актів, які вдосконалюють процедуру оформлення прав на землю в сфері державно-приватного партнерства. Однак цього ще недостатньо для повномасштабного застосування механізмів державно-приватного партнерства в Україні. Це пов'язано з відсутністю системного підходу до питання правового регулювання земельних відносин в сфері державно-приватного партнерства.

Проблеми державно-приватного партнерства є предметом дослідження багатьох науковців-економістів: В. Г. Варнавського, В. А. Міхеєва, М. І. Кулагіна та ін. Проте юридичної літератури з цих питань практично немає, оскільки вчені-правники тільки починають досліджувати особливості правового регулювання цієї важливої форми використання об'єктів державної та комунальної власності.

30 жовтня 2010 року набув чинності Закон України «Про державно-приватне партнерство» [1, 1436], головною метою якого є встановлення організаційно-правових засад взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основних принципів різноманітних форм державно-приватного партнерства (концесія, спільна діяльність, розподіл продукції тощо).

Необхідність прийняття цього закону було визначено в Програмі економічних

реформ на 2010-2014 рр. Закон визначає основні ознаки державно-приватного партнерства, зокрема довготривалість відносин (від 5 до 50 років), передача приватному партнеру частини ризиків, внесення приватних інвестицій, а також незмінність протягом усього терміну дії договору цільового використання об'єкта державно-приватного партнерства земельної ділянки [2].

Вищевказаний закон прийнятий на розвиток чинного концесійного законодавства з метою підвищення ефективності правового регулювання відповідних правовідносин. Адже, на жаль, незважаючи на те, що Закон України «Про концесії» [3, 41] був прийнятий ще в 1999 р., концесійна форма використання об'єктів державної та комунальної власності не набула поширення.

Однією з причин повільного розвитку концесії та інших форм державно-приватного партнерства в Україні було повне ігнорування земельно-правового аспекту концесійних правовідносин у спеціальному законодавстві.

Так, відповідно до частини 6 статті 3 Закону України «Про концесію», 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».

Проте оренда як форма закріплення за концесіонером права на землю довела свою неефективність в умовах концесійної діяльності, оскільки концесія та оренда за своєю правовою природою мають різне призначення. Концесія має виключний характер та спрямована передусім на реалізацію публічно-право-

вого інтересу, а мета отримання прибутку, яка є основою орендних правовідносин, має другорядне значення й покликана забезпечувати економічний інтерес при реалізації загальносуспільного публічного інтересу.

Вищевказана невідповідність концесійних та орендних правовідносин призвела до подвійного паралельного правового регулювання земельних концесійних правовідносин.

Але прийняття зазначеного вище закону суттєво змінило підходи до правового регулювання земельних правовідносин в сфері використання об'єктів державної та комунальної власності на основі державно-приватного партнерства, чим значно підвищило ефективність та інвестиційну привабливість концесійної діяльності.

Так, зокрема, відповідно до частини 1 статті 8 Закону України «Про державно-приватне партнерство» у разі якщо для здійснення державно-приватного партнерства необхідне користування земельною ділянкою, державний партнер забезпечує приватному партнеру можливість використання такої ділянки на строк, встановлений договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства. У разі прийняття уповноваженим органом рішення про здійснення державно-приватного партнерства проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок, інша документація із землеустрою, яка відповідно до законодавства вимагається для надання земельної ділянки в користування, а також документація щодо земельних ділянок, необхідних приватному партнеру для здійснення такого партнерства, розробляються на замовлення державного партнера. Державний партнер має погодити документацію із землеустрою з відповідними органами державної влади чи органами місцевого са-

моврядування у передбаченому законодавством порядку, а у випадках, передбачених законом, – отримати позитивний висновок державної землепорядної експертизи у порядку, визначеному законом.

Отже, в чинне законодавство введено прогресивний правовий механізм, відповідно до якого обов'язок з підготовки та узгодження проекту землеустрою з відведення земельної ділянки, необхідної для здійснення державно-приватного партнерства, покладається на державу або територіальну громаду, що дозволяє значно скоротити час, необхідний для початку будівництва та/або експлуатації об'єкта державно-приватного партнерства, а також зменшити корупційні перешкоди на шляху реалізації великих інвестиційних проектів у найважливіших галузях національної економіки.

Слід відзначити, що, за загальним правилом, фінансування робіт з розроблення (виготовлення) землепорядної документації та її експертизи має здійснюватись за рахунок коштів відповідних бюджетів, і тільки у випадку, якщо державно-приватне партнерство було ініційовано приватним партнером, відповідні витрати можуть бути покладені на нього. Вказана норма також зменшує необґрунтовані витрати інвесторів, що бажають взяти участь у відповідному конкурсі, а це створює передумови для широкого використання концесії та інших форм державно-приватного партнерства при реалізації суспільно-важливих інфраструктурних проектів, особливо в умовах підготовки до фінальної частини чемпіонату Європи з футболу в 2012 р.

Закон України «Про державно-приватне партнерство» також усунув наявну в земельному законодавстві колізію, згідно з якою приватний партнер, який

був визначений за результатами конкурсу, при отриманні земельної ділянки, необхідної для його діяльності, в оренду повинен був відповідно до попередньої редакції ст.134 Земельного кодексу України [4] пройти ще один конкурс на отримання права оренди відповідної земельної ділянки. А це фактично робило неможливим правомірне відведення земельної ділянки в межах державно-приватного партнерства.

Однак згідно з чинним законодавством України, відповідно до частини 2 статті 8 Закону України «Про державно-приватне партнерство» порядок та умови отримання приватним партнером права на користування земельними ділянками, зазначеними у частині першій цієї статті, вказуються в умовах конкурсу з визначення приватного партнера для укладення договору в рамках державно-приватного партнерства. Крім того, шляхом внесення змін до ч. 2 ст.134 Земельного кодексу України, законодавець включив надання земельних ділянок державної або комунальної власності для потреб приватного партнера в рамках державно-приватного партнерства до переліку випадків, коли конкурентний порядок надання земельних ділянок державної та комунальної власності не застосовується.

Вищевказані зміни усунули подвійне правове регулювання механізму набуття права на земельну ділянку приватним партнером, що дозволяє, з одного боку, забезпечити ефективність державно-приватного партнерства як форми використання об'єктів державної та комунальної власності, а з іншого, зобов'язує враховувати вимоги щодо раціонального використання та охорони земель при проведенні конкурсу з визначення приватного партнера для укладення договору в рамках державно-приватного партнерства.

Взаємопов'язаність земельно-правових норм та законодавства, що регулює державно-приватне партнерство, була посилена розширенням підстав для припинення договорів оренди землі (ч.1 ст. 31 Закону України «Про оренду землі») за рахунок такої підстави, як припинення дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

На виконання Закону України «Про державно-приватне партнерство» 11 квітня 2011 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову №384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» (далі – Постанова), якою було визначено механізм підготовки та проведення із застосуванням принципів прозорості, об'єктивності та недискримінаційності конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, визначення переможця конкурсу та укладення відповідних договорів у рамках здійснення державно-приватного партнерства.

При аналізі змісту цієї Постанови звертає на себе увагу те, що, вказуючи на необхідність передбачити в рішенні про проведенні конкурсу та договорі державно-приватного партнерства порядок та умови отримання приватним партнером права на користування земельною ділянкою, Кабінет Міністрів України не згадує оренди як форму закріплення за приватним партнером права на землю. Це вказує на те, що чинне законодавство вже не розглядає оренду землі як єдино можливу форму надання приватному партнеру права на землю. При цьому Кабінет Міністрів України прямо вказує на можливість застосування інших механізмів надання при-

ватному партнеру права на використання земельною ділянкою.

Так, відповідно до пункту 17 Постанови умовами отримання переможцем конкурсу права на користування земельною ділянкою для здійснення державно-приватного партнерства може передбачатися:

встановлення емфітевзису, суперфіція. Якщо умовами отримання переможцем конкурсу права на користування земельною ділянкою для здійснення державно-приватного партнерства передбачено встановлення емфітевзису або суперфіція, договір емфітевзису або суперфіція є складовою частиною договору про партнерство;

надання приватному партнерові можливості встановлювати сервітут від імені державного партнера;

надання можливості щодо користування земельною ділянкою приватним партнером від імені державного партнера.

Вказане вище свідчить, що держава розширює форми надання приватному партнеру права на використання необхідних земельних ділянок з метою підвищення ефективності діяльності приватного партнера та спрощення процедури визначення приватного партнера та закріплення за ним права на землю.

Позитивною рисою постанови є конкретизація суб'єктного складу відносин державно-приватного партнерства з боку публічного партнера.

Відповідно до пункту 4 постанови організація конкурсу, його проведення та визначення переможця здійснюються:

Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом – щодо об'єктів державної власності;

Радою міністрів Автономної Республіки Крим – щодо об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим;

місцевими радами – щодо об'єктів комунальної власності.

Таким чином, провідну роль у державно-приватному партнерстві мають Кабінет Міністрів України та місцеві ради. А це узгоджується з земельним законодавством, оскільки вказані органи державної влади й місцевого самоврядування одночасно мають повноваження з розпорядження землями державної та комунальної власності, що дозволить забезпечити ефективність і оперативність вирішення земельних питань в сфері державно-приватного партнерства.

Важливим є також залучення до прийняття рішень в сфері державно-приватного партнерства і органів державної влади та місцевого самоврядування з питань земельних ресурсів. Відповідно до пункту 9 Постанови до конкурсної комісії з питань визначення приватного партнера мають входити:

Державне агентство земельних ресурсів на державному рівні;

Республіканський комітет із земельних ресурсів в Автономній Республіці Крим;

уповноважені органи місцевих рад з питань земельних ресурсів на місцевому рівні.

На нашу думку, це дозволить забезпечити врахування земельно-правових аспектів в сфері державно-приватного партнерства та раціональне використання й високий рівень охорони наданих приватному партнеру земельних ділянок.

Вищевказані зміни земельно-правового регулювання правовідносин в сфері державно-приватного партнерства свідчать про поступову еволюцію поглядів законодавця на правовий режим земельних ділянок, що надаються для потреб державно-приватного партнерства. Вже очевидно, що орендне землекористування не забезпечує належної ефективності при здійсненні діяльнос-

ті в межах державно-приватного партнерства. А тому шляхом поступових змін у законодавстві на базі орендного землекористування починає виокремлюватися особливий вид землекористування – використання землі на умовах державно-приватного партнерства або концесійне землекористування.

Проте для остаточної інституалізації використання землі на умовах державно-приватного партнерства необхідно провести ще ряд реформ земельного законодавства. Зокрема, визнати договір, укладений рамках державно-приватного партнерства, правовою підставою для виникнення у приватного партнера права на землю.

Підсумовуючи зазначене вище, приходимо до висновку, що Закон України «Про державно-приватне партнерство», внесені ним зміни до законодавства України та прийняті на їх підставі підзаконні нормативно-правові акти стали черговим кроком на шляху вдосконалення правого регулювання земельних правовідносин в сфері державно-приватного партнерства. Логічним його завершенням має бути визнання самостійним видом землекористування – використання землі на умовах державно-приватного партнерства, що в свою чергу може забезпечити практичну реалізацію створення і реконструкцію інфраструктурних об'єктів до Євро-2012.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 03.07.2010 р.// Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
2. Державно-приватне партнерство в Україні:чи можливий альянс влади та капіталу: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// ttp://sug.kiev.ua](http://ttp://sug.kiev.ua)
3. Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001// Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.