

УДК 338.47:656.078.8

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНОГО  
МАЙНА, РОЗТАШОВАНОГО НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТА  
НЕПІДКОНТРОЛЬНИХ ТЕРИТОРІЯХ, ГАРАНТУВАННЯ  
ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ПРИКЛАДІ  
СТРАТЕГІЧНИХ ОБ'ЄКТІВ ЗАЛІЗНИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ**

*Чередниченко О.Ю., к.е.н., доцент, ст. викладач (Інститут підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого)*

*У статті розглянуті питання необхідності запровадження роботи, спрямованої на захист державного майна, розташованого на тимчасово окупованих та непідконтрольних Україні територіях, на прикладі стратегічних об'єктів залізничної галузі України. Проаналізовано ситуацію щодо забезпечення об'єктивного обліку і повернення майна, пропонуються шляхи вирішення проблеми гарантування здійснення права державної власності в сучасних умовах існування української держави.*

*Ключові слова: реформування, ПАТ «Укрзалізниця», активи, основні фонди, майно, цілісні майнові комплекси, інвентаризація, державна власність, конкурентоспроможність, деокупація, непідконтрольні території.*

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА, РАСПОЛОЖЕННОГО НА  
ВРЕМЕННО ОККУПИРОВАННЫХ И НЕПОДКОНТРОЛЬНЫХ  
ТЕРРИТОРИЯХ, ГАРАНТИРОВАНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА  
СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИМЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
ОБЪЕКТОВ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОЙ ОТРАСЛИ УКРАИНЫ**

*Чередниченко А.Ю., к.е.н., доцент, ст. преподаватель (Институт подготовки юридических кадров для Службы безопасности Украины Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого)*

*В статье рассматриваются вопросы необходимости организации работы, направленной на защиту государственного имущества на временно оккупированных и неподконтрольных Украине территориях, на примере стратегических объектов железнодорожной отрасли Украины. Проанализирована ситуация по обеспечению объективного учета и возврата имущества, предлагаются пути решения проблем гарантирования осуществления прав государственной собственности в современных условиях существования украинского государства.*

*Ключевые слова: реформирование, ПАО «Укрзалізниця», активи, основные фонды, имущество, целостные имущественные комплексы, инвентаризация, государственная собственность, конкурентоспособность, деокупація, неподконтрольные территории.*

**POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF PROTECTION THE STATE PROPERTY LOCATED ON THE TEMPORARILY OCCUPIED AND UNCONTROLLED TERRITORIES, INSURANCE OF EFFECTUATION OF RIGHT OF OWNERSHIP AS EXEMPLIFIED BY THE STRATEGIC FACILITIES OF RAILROAD INDUSTRY OF UKRAINE**

*Cherednychenko O.Yu., Ph.D. in Economics, docent, Senior Lecturer at the special (Institute of training the law personnel for the Security Service of Ukraine of Yaroslav Mudryi National Law University)*

*The article considers the issues of the necessity of introducing the work, aimed at the protection of the state property located on the temporarily occupied and uncontrolled territories of Ukraine, as exemplified by the strategic facilities of the railroad industry of Ukraine. The article analyses the situation with regard to the insurance of the objective accounting and return of the property belonging to Ukrayinska Zaliznytsia PJSC. The conclusions were drawn that there exist real preconditions to the loss of the essential part of state property, its non-objective assessment, which could generally have a negative impact upon the reliability of general assessment of the property belonging to Ukrayinska Zaliznytsia PJSC. It was determined that the work on the property return is hindered both by objective and subjective factors. The latter include the following: insufficient qualification of the law specialists of “Ukrzaliznytsia” and absence of the systemic work in this direction. The author offers the way of settling the issue of insurance of the state ownership effectuation under the present conditions of Ukraine.*

**Key words:** *reforming, Ukrzaliznytsia PJSC, assets, fixed assets, property, integral property complex, inventory, state property, competitiveness, de-occupation, uncontrolled territories.*

**Постановка проблеми та її зв'язки з науковими чи практичними завданнями.** Транспортна галузь – одна з важливіших складових виробничої інфраструктури України. Залізничні підприємства, як складова єдиного транспортного комплексу держави, віднесені до підприємств стратегічної групи, що забезпечують потреби національної економіки у перевезеннях пасажирів і вантажів, в тому числі потреб військово-оборонного комплексу України. На залізничному транспорті сконцентровано значні фінансові, матеріальні та людські резерви, а інфраструктура залізниці охоплює майже всю територію країни. Механізм керування залізницею має вертикально інтегровану модель підпорядкування та управління, в тому числі в питаннях управління, використання, передачі,

відчуження майна, цілісних майнових комплексів.

Найважливішою сучасною проблемою залізничного транспорту України є підвищення його конкурентоспроможності на ринку транспортних послуг. Успішне її вирішення може бути здійснено лише шляхом докорінної реструктуризації на залізничному транспорті з урахуванням досвіду провідних країн, поступового роздержавлення, що створить умови для його адаптації до ринкових відносин. В той же час дуже важливо не тільки зберегти існуючий технічний, виробничий потенціал залізничної галузі, а і її активи, майно, які створювалися наполегливою працею не одного покоління працівників-залізничників.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням питань

реформування, економічної безпеки на залізничному транспорті, майновими питаннями приділяли значну увагу такі вчені, як В.Л. Дикань [1], Данько М.І. [2], Г.М. Кірпа [3], Бараш Ю.С. [4], Токмакова І.В. [5] та інші.

**Виділення невирішених частин загальної проблеми.** Поряд з цим потребують подальшого вивчення питання захисту активів залізничного транспорту, розташованих на тимчасово окупованих та непідконтрольних Україні територіях.

**Метою статті** є звернення уваги науковців та практиків з числа фахівців залізничного транспорту, керівників транспортного комплексу держави, відповідних міністерств та відомств, силових структур, правоохоронців, органів юстиції про необхідність термінової розробки та негайного впровадження системних заходів спрямованих на захист державного майна, розташованого на тимчасово окупованих та непідконтрольних Україні територіях, на прикладі стратегічних об'єктів залізничної галузі України.

**Вклад основного матеріалу.** Виконуючи Державну програму реформування залізничного транспорту 1 грудня 2015 року КМ України утворив ПАТ «Українська залізниця», 100% акцій якого належить державі. Публічне акціонерне товариство «Українська залізниця» є юридичною особою, що утворене відповідно до Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», постанови Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014р. № 200 «Про утворення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця»» [6].

Однією із передумовою створення ПАТ «Укрзалізниця» було проведення інвентаризації майна залізничних підприємств та установ залізниць, нині філій товариства, яке увійшло до його статутного капіталу. За результатами оцінки активів підприємств залізничного

транспорту, проведеною компанією «Deloitte», на базі яких створено ПАТ «Українська залізниця», вартість активів склала 245 389 980 594 грн. Сума статутного капіталу публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» склала 229 879 115 000 грн. ПАТ «Укрзалізниця» стало найбільшим за роки незалежності підприємством України, на якому було проведено загальну оцінку вартості майна. До переліку оцінених об'єктів увійшло близько 1 мільйона позицій за виключенням тих, що знаходяться на тимчасово окупованих територіях [7].

Ця цифра відображає вартість майна за вирахуванням зобов'язань підприємства та розрахована відповідно до встановленої КМУ процедури. На проведену оцінку активів «Укрзалізниця» Фонд держмайна України дав позитивну рецензію.

В той же час ситуація, пов'язана з проведенням антитерористичною операцією (АТО) внесла певні труднощі з проведенням інвентаризації на окремих тимчасово окупованих територіях. Для вирішення вказаної проблеми, недопущення керованості підприємств залізничної галузі Кабінетом Міністрів України було прийнято рішення від 29 грудня 2014р. № 1284-р «Деякі питання функціонування державного підприємства «Донецька залізниця»», що стосується передачі окремих ділянок Донецької залізниці до складу Південної та Придніпровської залізниць. Для реалізації вказаного рішення на Південній та Придніпровській залізниці були створені та на протязі 9-ти місяців діяли комісії з інвентаризації державного майна, яке обліковується на балансі структурних підрозділів державного підприємства «Донецька залізниця» та розташоване в населених пунктах Донецької і Луганської областей, на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі [8]. Також, відповідно до вказаного вище

розпорядження Міністерство інфраструктури, Державна адміністрація залізничного транспорту за погодженням із Службою безпеки України проводило роботу щодо встановлення координат меж Придніпровської, Південної та Донецької залізниць, що визначені цим розпорядженням. Ця робота в цілому була завершена незважаючи на ускладнення оперативної обстановки із-за проведення бойових дій та нестабільності лінії розмежування, а також протидії з боку окремих керівників і посадових осіб підприємств та установ Донецької залізниці, що передаються до інших залізниць.

Саме в ході інвентаризації виникли проблемні питання пов'язані з відсутністю документації, яка залишилася на тимчасово окупованих територіях, відсутністю доступу до реєстрів, баз даних та інших обліків майна та нерухомості. В результаті, інвентаризація окремих об'єктів здійснювалася комісійно шляхом опису по факту наявності майна, а іноді «зі слів посадових осіб».

Ще одним проблемним питанням реалізації виконання урядового рішення були дії посадових осіб підприємств Донецької залізниці, які відмовлялися включати в інвентаризаційні відомості майно структурних підприємств, що залишилося на тимчасово окупованій території, мотивуючи необхідністю отримання прямої вказівки вищестоящих керівників, а також неправомірності розділення цілісних майнових комплексів. Дійсно, механізм централізованого підпорядкування посадових осіб залізничних підприємств по вертикалі та існуюча на той час законодавча та нормативна база зобов'язувала посадових осіб нижчої ланки на рівні керівника підприємства отримувати згоду керівництва залізниці, а нині взагалі для цього необхідне рішення правління ПАТ. Керівник структурного підприємства чи установи і до створення і після створення товариства не має статусу відокремленого

суб'єкта господарювання і може приймати такі рішення лише на підставі довіреності виданої начальником залізниці (філії). В нашому випадку за дозволом на отримання довіреності треба було звертатися до керівника Донецької залізниці, органи управління якої фактично розміщено в м. Донецьк. До речі значна кількість підприємств та установ Донецької залізниці, що розташовані на непідконтрольних територіях вже не функціонують, а їх майно розкрадено чи знищено.

В результаті, виникли реальні передумови до втрати значної частки державного майна, необ'єктивної оцінки його вартості, що в цілому могло вплинути на достовірність загальної оцінку майна ПАТ «Українська залізниця». Як слідство, взагалі, могло виникнути питання правомірності створення товариства на підставі відсутності документально підтверджених даних, що використані у ході формування статутного капіталу.

Для вирішення такого роду проблем було прийнято рішення, яке дозволило до переліку оцінених об'єктів не включати майно розташованих на окупованих територіях об'єктів Донецької залізниці. Їх дооцінка була запланована у 2016 році та вже потім планувалося внести їхню вартість до статутного капіталу ПАТ «Українська залізниця». Нажаль реалізувати вказане завдання не вдається.

Оцінку майна, розташованого на непідконтрольних Україні територіях Криму заплановано після відновлення там контролю української влади. При цьому слід враховувати, що прем'єр-міністр РФ Д. Медведєв підписав розпорядження "Про передачу державного унітарного підприємства Республіки Крим "Кримська залізниця" у федеральну власність.

Протягом 2014 року Україна подала до Європейського суду з прав людини три міждержавні позови відповідно до статті 33 "Міждержавні справи" Конвенції про

захист прав людини і основоположних свобод. Відтак ЄСПЛ відкрив провадження у трьох справах: "Україна проти Росії", "Україна проти Росії (II)" та "Україна проти Росії (III)". І тільки один з позовів було доповнено економічними питаннями. Без сумніву, проблемами викраденої в Криму та на Донбасі власності Україні слід займатися безперервно і більш наполегливо. Про питання власності, комплексних втрат внаслідок анексії окремих територій нашої держави потрібно повсякчас говорити на міжнародному рівні, в контексті санкцій проти РФ. Це питання, разом з темою порушення прав людини, має стати одним з пріоритетів у дипломатичних зусиллях, а також в діях українських правників-міжнародників з деокупації Криму та звільнення східних частин Донецької та Луганської областей.

Для цього, виникне потреба внесення відповідних змін на рівні окремих законодавчих та підзаконних актів, що надасть право збирати докази та документувати протиправні дії окупантів та осіб, причетних до викрадення чи втрати як державного майна, так майна іншої форми власності. Доречі, наприклад, слід враховувати, що частина майна залізничних установ соціальної сфери в анексованому Криму мали колективну форму власності в особі профспілок. Крім того, фахівцям юридичного відділу ПАТ «Укрзалізниця», Міністерства транспорту і інфраструктури інших органів центральної влади треба більш послідовно, виважено та цілеспрямовано здійснювати роботу спрямовану на приведення документації на майно і нерухомість у відповідність до вимог чинного законодавства. Важлива як сама наявність документації на майно і нерухомість на всі об'єкти, що залишилися на окупованих територіях, так і їх відповідність вимогам чинного законодавства. Нажаль на певну кількість об'єктів установчих документів взагалі не існує, бо вони будувалися в радянські часи

господарчим засобом або за рахунок позафондових матеріалів з використанням безоплатної праці співробітників (наприклад, так звані суботники) та без певних розрахунків, що не передбачало їх ретельного документального оформлення та обліку.

**Висновки.** На теперішній час, завершено процес корпоратизації залізничної галузі, результатом якого стало створення та реєстрація публічного акціонерного товариства, 100% акцій якого поки ще належать державі. Створення ПАТ покликане розділити державну та бізнесову функції, які досі поєднувала «Укрзалізниця». Функції державного управління відійдуть до новостворених державних структур – Нацкомісії з регулювання у сфері транспорту, Агентства залізничного транспорту, а «Укрзалізниця» здійснюватиме лише бізнес-функцію. Такий підхід підвищить ефективність управлінських процесів та приведе їх у відповідність до європейського зразка.

В той же час, існує велика вірогідність що в ході такого роду перебудови галузі, турбування нового керівництва ПАТ про імідж реформованого монополіста, намагання зробити його привабливим для інвесторів, вище перелічені проблемні питання не будуть вирішеними своєчасно і остаточно. І окрім об'єктивних причин (насамперед, це деокупація Криму та повернення під контроль України районів Донбасу, відсутність відповідного досвіду вирішення аналогічних проблем в минулому), негативну роль можуть зіграти і суб'єктивні причини. До них можна віднести як недостатню кваліфікацію спеціалістів-юристів «Укрзалізниці» так і відсутність саме системної роботи в цьому напрямку.

Таким чином, спеціалістам - юристам залізничної галузі було б доцільно з метою отримання прав власності на все майно та нерухомість звертатися до судів, доказувати свої

майнові права та отримувати відповідні рішення, що відповідають в тому числі і вимогам міжнародного права. При цьому, з метою своєчасного і всебічного інформування суспільства, міжнародної спільноти та міжнародних інституцій, результати вказаної роботи широко висвітлювати через ЗМІ.

В цілому ж доцільно провести ретельну підготовчу роботу, обговорення вказаних проблемних питань, в тому числі, можливо, з залученням іноземних фахівців-правників.

Як позитив слід відмітити, що ПАТ "Укрзалізниця" затвердило дорожню карту організації господарської діяльності регіональної філії "Донецька залізниця" (м. Красний Лиман) та звернулося до МЗС України з проханням сприяти розгляду низки питань під час засідань в Мінську робочої підгрупи із соціально-економічних питань Тристоронньої контактної групи з урегулювання ситуації на Донбасі. Серед таких питань є проведення аудиту виробничих процесів регіональної філії "Донецька залізниця", зокрема фактичної наявності й технічної готовності майнових об'єктів її Донецької та Луганської дирекції залізничних перевезень; оцінка технічної готовності майнових об'єктів, які розташовані на непідконтрольній території, а також нагальної необхідності для забезпечення організації перевізного процесу та витрат, необхідних для їх облаштування, відновлення, ремонту тощо; безперешкодного допуску працівників ПАТ до інфраструктури, яка розташована на лінії розмежування, для виконання ремонтних, відновлювальних та інших необхідних робіт. "Укрзалізниця" зазначає, що ця дорожня карта буде реалізовуватися у співпраці зі Службою безпеки України, її Антитерористичним центром та Державною прикордонною службою України. За даними ПАТ, на початку травня поточного року відбулася зустріч його представників і місії ОБСЄ, на якій було узгоджено проведення аудиту

виробничих процесів і технічного аудиту об'єктів залізничного транспорту, розташованих на непідконтрольній території під егідою ОБСЄ.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Дикань В.Л. Обеспечение конкурентоспособности железнодорожного транспорта как основной составляющей его экономической безопасности / В.Л. Дикань, И.В. Воловельская // Вісник Одеського національного університету імені І.І. Мечникова. – 2016. – Серія. Економіка. – Т.21. – Вип. 1 - С. 82-85.
2. Данько М. І. Удосконалення організаційної структури залізничного комплексу України в сучасних умовах: монографія / М. І. Данько, В. Л. Дикань, М. В. Кондратюк. – Х. : УкррДАЗТ, 2010. –190 с.
3. Кірпа Г. М. Інтеграція залізничного транспорту України у європейську транспортну систему : монографія / Г. М. Кірпа. - Д. : Вид-во Дніпропетр. нац. ун-ту залізн. трансп. ім. акад. В. Лазаряна, 2003. - 267 с.
4. Бараш Ю.С. Основні напрямки структурної реформи залізничного транспорту / Ю.С. Бараш // Залізничний транспорт України. – 2004. - №2. – С. 4.
5. Токмакова І. В. Ресурсний потенціал підприємств залізничного транспорту як базис стійкого зростання / І. В Токмакова // Вісник економіки транспорту і промисловості. — 2014. — № 45. — С. 123 — 126.
6. Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування: Закон України від 23 лютого 2012 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4442-17>
7. Офіційний сайт «Укрзалізниця» [Електронний ресурс]. -

Режим доступу: [http://www.uz.gov.ua/press\\_center/up\\_to\\_date\\_topic/408332/](http://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/408332/)

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2014р. №1284-р

«Деякі питання функціонування державного підприємства “Донецька залізниця” [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла: 15.09.16р.

УДК 614.883 (045)

## СТВОРЕННЯ ДІЄВОЇ СИСТЕМИ БЕЗПЕКИ ТУРИЗМУ, ЯК ОДНА ІЗ ОСНОВНИХ УМОВ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

*Чередниченко О.Ю., к.е.н., доцент,  
Чередниченко А.О., к.е.н., асистент (ХНУМГ імені О.М. Бекетова)*

*У статті розглянуті питання необхідності запровадження роботи, спрямованої на розбудову системи безпеки туристичної галузі, запропоновані шляхи реалізації цієї задачі, в тому числі з використанням іноземного досвіду. Автором пропонується класифікація туристичної безпеки за змістом. Здійснена спроба розробки теоретико-методологічних основ дослідження безпеки туризму як основної умови підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі України.*

*Ключові слова: туризм, безпека, небезпека, ризики у туризмі, система безпеки, конкурентоспроможність*

## СОЗДАНИЕ ДЕЙСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ ТУРИЗМА, КАК ОДНО ИЗ ОСНОВНЫХ УСЛОВИЙ ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ УКРАИНЫ

*Чередниченко А.Ю., к.е.н., доцент,  
Чередниченко А.А., к.е.н., ассистент (ХНУГХ А.Н. Бекетова)*

*В статье рассматриваются вопросы необходимости организации работы, направленной на создание системы безопасности туристической отрасли, предложены пути реализации этой задачи, в том числе с использованием иностранного опыта. Автором предлагается классификация туристической безопасности. Предпринята попытка разработки теоретико-методологических основ исследования безопасности туризма как основного условия повышения конкурентоспособности туристической отрасли в Украине.*

*Ключевые слова: туризм, безопасность, опасность, риски в туризме, система безопасности, конкурентоспособность.*