

8. Див. збірник „Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах”. В.С.Куйбіда, В.В.Толкованов. – К., ТОВ „Поліграфічний центр „Крамар”, 2010.

*Рецензент: д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Баймуратов М.О..*

УДК 351(477)

Устименко В.А.,

д.ю.н., професор, Заслуженный юрист Украины,
зам. директора по научной работе Института
экономико-правовых исследований НАН Украины

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ПУБЛИЧНОСТИ КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

У статті досліджуються теоретико-концептуальні та правові аспекти публічності комунальної власності.

В статье исследуются теоретико-концептуальные и правовые аспекты публичности коммунальной собственности.

The paper examines the theoretical, conceptual and legal aspects of visibility of communal property.

Постановка проблемы. Местное самоуправление прочно вошло в общественную жизнь нашей страны с начала ее независимости. Становление института прошло немало сложных этапов, однако до совершенства еще путь немалой величины. Сфера местного самоуправления в Украине является одной из наиболее подверженных изменений в части нормативного ее обеспечения. Представляется, что обусловлено это многогранностью и сложностью отношений, находящихся свое отражение в конституционной формуле «вопросы местного значения», комплексностью задач, стоящих и ставящихся обществом перед местным самоуправлением. Видимо не случайно в настоящее время одним из основных направлений конституционной реформы является реформа местного самоуправления.

Законодательство закрепляет, а правоприменительная практика свидетельствует о том, что материальной базой местного самоуправления, без которой невозможно выполнение возложенных на органы местного самоуправления обязанностей, является коммунальная собственность. Этот правовой институт является одним из самых противоречивых и недостаточно урегулированных законодательством, связанным очень тесно с иными институтами местного самоуправления.

Анализ последних научных исследований. Различным аспектам реализации прав на местное самоуправление, прав территориальных громад на собственность посвящали свои труды ученые юристы

Андресюк Б.П., Беймуратов М.А., Боте М., Корниенко Н.И., Косей В.С., Апонасенко К., Бебина О., Гринюк Р.Ф., Джабраилов Р.А., Куйбида В., Мамутов В.К., Манжула А., Музыка Л., Яценко М.А. и многие другие.

Изложение основного материала. Местное самоуправление в Украине обладает признаками социального механизма, призванного обеспечить публичность, т.е. общедоступность, демократичность (посредством выборных процедур) власти. Реализация права на местное самоуправление невозможна без эффективного механизма хозяйствования, материальной основой которого выступает коммунальная собственность. Экономическая наука рассматривает категорию собственность в разрезе формы присвоения. В этой части субъектом присвоения выступает определенным образом формализованная территориальная громада, образование публичное, имеющее, по определению, общественный, или, говоря иными словами, публичный интерес.

Как составная часть общества местное самоуправление объективно находится в определенной «оппозиции» к государству. Проявляется это зачастую при защите интересов территориальных громад, что требует построения процедуры согласования интересов государства и территориальных громад, взаимный учет их публичных интересов. Безусловно, государство заинтересовано, с одной стороны, в укреплении местного самоуправления, с другой достаточно часто применяет меры административного давления на свободы и права территориальных громад. В полной мере это касается и отношений коммунальной собственности, которая формировалась путем выделения ее из государственной. В законодательстве даже был применен термин «государственная коммунальная собственность», на чем будет акцентировано внимание ниже.

Интересен сам вопрос о появлении термина «коммунальная собственность». Большинство авторов признают, что понятие «коммунальная собственность» производно от термина «коммуна», которая в переводе с французского «commune» означает «община», с латинского «communis» - «совместный» [1, с. 60], другие придерживаются точки зрения, предусматривающей появление понятия «коммунальная собственность» в законодательстве Украины в декабре 1990 г. с принятием Закона УССР «О местных Советах народных депутатов и местном самоуправлении» [2, с. 20, 28, 57].

В этой связи хотелось бы отметить, что понятие «муниципализированная собственность» (как синоним коммунальной собственности) появилось в первые годы Советской власти. Гражданский кодекс УССР 1922 года закреплял в статье 52 различные виды собственности, называл государственную (национализированную и муниципализированную) собственности [3]. Появление такой собственности было связано с ее обобществлением, что безусловно свидетельствовало о ее публичном характере. В новейшей истории понятие «коммунальная собственность» было введено Законом СССР от 9 апреля 1980 года «Об общих основах местного самоуправления и местного

хозяйства в СССР» [4]. Статья 8 этого Закона закрепляла коммунальную собственность наряду с природными и финансовыми ресурсами в качестве составной части финансово-экономической базы местного самоуправления, которая служит источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворения социально-экономических потребностей населения соответствующей территории, что свидетельствовало о направленности ее на решение публичных (общественных) интересов.

7 декабря 1990 года принимается Закон Украинской ССР «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении» [5], который воспринял основные положения вышеупомянутого Закона СССР. Статья 7 Закона УССР от 07.12.1990 г. провозгласила, что коммунальная собственность составляет основу местного хозяйства, которая призвана обеспечить непосредственное удовлетворение потребностей населения (публичных потребностей) и функционирование системы местного самоуправления. Распоряжения и управление этой собственностью осуществляют от имени населения (общины, коммуны) соответствующие местные советы народных депутатов или уполномоченные или другие местного самоуправления.

Публичный характер собственности, отнесенной Законом к коммунальной подчеркивает тот факт, что к ней было отнесено имущество, переданное безвозмездно бывшим СССР и Украинской ССР, а также имущество, приобретенное местными советами за счет средств бюджета, который также является собственностью общины (громады).

Об этом же свидетельствует объем полномочий, закрепленных указанным Законом (в отношении коммунальной собственности):

- вносить предложения о передаче или продаже в коммунальную собственность соответствующих административно-коммунальных единиц предприятий (объединений), организации и учреждений, их структурных подразделений и других объектов, которые принадлежат к государственной собственности, если они имеют особенно важное значение для обеспечения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения данной территории, функционирования местного хозяйства;

- передавать объекты коммунальной собственности во временное или постоянное пользование, аренду, продавать их предприятиям (объединениям), организациям и учреждениям, отдельным гражданам и объединениям граждан, кроме случаев, установленных законодательством, а также перераспределять объекты коммунальной собственности на договорной и конкурсной основе между собственными предприятиями (объединениями), организациями и учреждениями, если это не противоречит действующему законодательству;

- преимущественно приобретение помещений, сооружений, других объектов, расположенных на их территории, если они могут быть использованы для обеспечения коммунально-бытовых и социально-

культурных потребностей населения, в особенности наименее социально защищенной его части.

Исторически так сложилось, что первично основная масса объектов коммунальной собственности формировалась путем передачи государством части своего имущества. В настоящее время названный метод продолжает оставаться доминирующим (особенно сейчас актуален процесс размежевания земель государственной и коммунальной собственности, который по сути является передачей, поскольку само государство определяет, какие земли будут находиться в собственности территориальных громад), но не исключительным...

Анализ законодательства позволяет сделать вывод об основаниях возникновения коммунальной собственности, к которым относятся следующие:

а) приобретение имущества, нематериальных ценностей за счет средств территориальных громад;

б) безвозмездная передача в процессе исполнения законодательства о передаче объектов социальной инфраструктуры;

в) передача имущества социально-культурного назначения в случае признания субъекта предпринимательства банкротом и открытие процедуры ликвидации;

г) передача (дарение) физическими и юридическими лицами [6, с. 48].

Неоднократно предпринимались попытки урегулировать отношения коммунальной собственности в специальном законе, в секретариате Верховной Рады Украины были зарегистрированы несколько законопроектов, однако до настоящего времени ни один из них не принят. Это позволяет сделать предположение, что на такое состояние имеется «общественный запрос». И продиктован он нежеланием упорядочить вопросы, как усматривается из хозяйственной практики, отчуждения коммунального имущества в пользу субъектов, имеющих как раз не публичный, а частный интерес. Иллюстраций этого есть множество, стоит лишь обратиться к материалам прессы, посвященным злоупотреблениям в г. Киеве за последние 5-6 лет.

Отсутствие четких критериев отнесения того или иного имущества к коммунальной собственности, возможности либо невозможности его приватизации или иного отчуждения, имеющиеся в законодательстве «лазейки», позволяющие использовать общественное, публичное имущество не только не во благо, а нередко и во вред собственнику – территориальной громаде, негативно сказывается на этом институте права, на состоянии самоуправления в Украине.

Из указанного выше можно сделать следующие *выводы*:

1) коммунальная собственность в Украине обладает чертами, которые характеризуют ее как собственность публичную.

2) использование и распоряжение объектом коммунальной собственности не всегда соответствует заложенным в ней характеристикам публичности, общественной значимости.

3) в Украине необходимо в ближайшее время принять закон, регулирующий отношения коммунальной собственности.

4) требуется законодательная защита коммунальной собственности, предусматривающая усложнение процедур отчуждения в пользу частных субъектов, преследующих частные интересы иных субъектов, коммунального имущества, выделение в массиве объектов этой собственности тех, которые не могут быть отчуждены (приватизированы).

Використані джерела:

1. Музика Л. Комунальна власність в Україні: чинне законодавство і законопроекти / Л. Музика // Право України. – 2000. - № 11. – С. 60-63.
2. Гринюк Р.Ф. Конституційні засади визначення природи і правового режиму комунальної власності в Україні / Р.Ф. Гринюк // Правничий часопис Донецького університету. – 1999. - № 1(3). – С. 20-23.
3. Гражданский кодекс УССР от 19.12.1922 г. // Сборник законов УССР. – 1922. - № 55. – 780 с.
4. Об общих основах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417 –I // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1990. - № 16. – 267 с.
5. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 7 грудня 1990р. № 533-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 2. – С. 5.
6. Устименко В.А. Формирование собственности территориальной громады и ее влияние на функционирование городского хозяйства / В.А. Устименко // Экономика и право. – 2003. - № 3. – С. 47-55.

*Рецензент: суддя Конституційного Суду України, професор кафедри
муніципального права Академії муніципального управління
Кампо В.М.*