

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЖИТЛО

Бернацький М. В.,

молодший науковий співробітник відділу проблем приватного права НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

У статті розглядаються деякі, характерні виключно для держави, особливості та способи набуття, здійснення і припинення права власності держави на житло.

Ключові слова: житло, державна власність, приватизація, припинення права власності з мотивів суспільної необхідності.

З моменту визнання державою приватної власності, закріплення приватної власності та її недоторканності на законодавчому рівні виникають правовідносини власності, в яких державі як власнику майна протистоять інші особи-власники. До цього держава була власником майже всього майна, що знаходилось на її території. Це стосувалось і житла. Участь держави у приватноправових відносинах і нині викликає дискусії як у науці, так і на практиці.

Найбільш значущими серед сучасних наукових розробок права власності держави загалом і на житло зокрема є праці С. С. Алексєєва, М. К. Галянтича, О. В. Дзери, І. М. Кучеренко, О. О. Первомайського, М. К. Сулейменова.

Метою цієї статті є визначення особливостей набуття, здійснення та припинення права власності держави на житло.

Як зазначається у науковій літературі, в умовах ринкової економіки держава має діяти в приватних відносинах не як носій своїх політичних і господарських функцій або як особливий суб'єкт права, а в організаційно-правових формах, адекватних цим відносинам. Тобто, держава має діяти в цивільних відносинах як їх рівний учасник. Держава як суб'єкт цивільного права має праводієздатність. Але на відміну від праводієздатності юридичних осіб, правосуб'єктність держави має універсальний характер. Однак це не означає, що правосуб'єктність держави має безмежний характер. Держава може мати лише такі права та обов'язки, які дозволяє закон. Реалізує свою правосуб'єктність держава через систему своїх органів, тому що поза їхньою діяльністю вона діяти не може. Від імені держави у відносинах, що регулюються цивільним законодавством, беруть участь органи управління державним майном, фінансові та інші спеціально уповноважені державою органи. Названі бюджетні установи, хоч і є юридичними особами, діють у майновому обігу в багатьох випадках від імені держави. Також держава виступає суб'єктом цивільного права і в разі, коли її організації беруть участь у правовідносинах, але самі не є юридичними особами [1, с. 128–129].

Насправді, держава є досить специфічним учасником цивільних відносин, оскільки вона виступає, з одного боку, як регулятор правовідносин, започатковуючи нормативні акти, що регулюють відповідні правовідносини, а з іншого, відповідно до законодавства вона може бути учасником цивільних правовідносин, які засновані на рівності учасників цих відносин. Так само як й інші учасники правовідносин, держава може мати у власності майно, що набуто нею у встановлений законом спосіб.

Історично підставою до набуття державою права власності на майно стала націоналізація всього майна, що знаходилось у приватній власності. Так, з 1917 р. скасовуються приватноправові засади регулювання житлових проблем — діє експропріація капіталістичних домоволодінь [2] і вселення до них робітників, утримання цих будинків за рахунок держави [3], заборона угод з нерухомістю, скасування спадкування майна (крім спадкування непрацездатними дітьми майна батьків, на утриманні яких вони перебували). Одним із основних нормативних актів, який діє у цей період, стає Житловий закон [4]. Цей Закон встановлював: перехід у відання відділів комунального господарства всіх націоналізованих будівель; передання ненаціоналізованих будівель у користування і розпорядження домовласників; позбавлення деяких категорій громадян (жандармів, службовців та ін.) права власності на житло. Як зазначає С. І. Аскназій, це був час «великого переділу житла» [5, с. 20]. Від часу відмови держави від приватної власності, за часів Радянського Союзу відбувалося декілька змін щодо концепцій підходу як до власності взагалі, так і до вирішення питання приватної власності на житло, зокрема [6, с. 574–601].

З набуттям Україною незалежності та проголошенням курсу на перебудову економіки від адміністративно-планової до ринкової і визнанням права приватної власності базисом відносин власності розпочався процес приватизації. Першим поштовхом до реформування відносин власності стало прийняття Закону України «Про власність», який ст. 2 закріпив, що власність в Українській РСР виступає у таких формах: індивідуальна (особиста і приватна трудова), колективна, державна. Таким чином, на законодавчому рівні було закріплено існування приватної (трудової) власності, в тому числі й на житло. Наймачі житлових приміщень у будинках державного чи громадського житлового фонду та члени їх сімей мали право придбати у власність відповідні квартири або будинки шляхом їх викупу або на інших підставах, передбачених законодавством Української РСР.

Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» у своїй преамбулі зазначає, що метою приватизації державного житлового фонду є створення умов для здійснення права громадян на вільний вибір способу задоволення потреб у житлі, залучення громадян до участі в утриманні й збереженні існуючого житла та формування ринкових відносин. Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону приватизація державного житлового

фонду (далі – приватизація) – це відчуження квартир (будинків), житлових приміщень у гуртожитках, призначених для проживання сімей та одиноких осіб, кімнат у квартирах та одноквартирних будинках, де мешкають два і більше наймачів, та належних до них господарських споруд і приміщень (підвалів, сараїв і т. ін.) державного житлового фонду на користь громадян України. Приватизація є специфічним способом припинення права власності на житло, власником якого є держава. Такий спосіб припинення права власності на житло є характерним виключно для такого суб'єкта права власності як держава або територіальна громада (щодо житла, яке передано в комунальну власність сіл, селищ, міст).

Якщо існують суперечливі наукові підходи щодо таких категорій, як «державна власність», «комунальна власність», «приватна власність», то право власності держави на майно ніхто не заперечує. Так, зарубіжні науковці обґрунтовують дихотомічний поділ права власності за суб'єктами на державну та приватну власність.

З цього питання М. К. Сулейменов зазначає, що слід звернути увагу на те, що при визначенні приватної власності не виділяються які-небудь особливі ознаки, що характеризують її відмінність від державної власності за змістом.

На його думку, до відмінностей, зазвичай, відносять:

– те, що це не державна власність – все, що не державне, те є приватне;

– це власність приватних осіб, тобто основною класифікаційною ознакою є суб'єкт права власності.

Тому М. К. Сулейменов робить висновок, що відбувається поділ не форм власності, а суб'єктів власності. Власність при цьому є одною єдиною і на форми не поділяється. Те саме можна сказати й про право власності [7, с. 52–53].

Підтримуючи думку М. К. Сулейменова, слід зазначити, що насправді існування державної, комунальної та приватної власності обумовлене виключно суб'єктами права власності, а не відмінністю самого права власності. Такий поділ має значення, оскільки існують певні обмеження у здійсненні правомочностей власності, хоча самі правомочності не відрізняються.

С. С. Алексєєв, зазначаючи, що на практиці деякі «форми» та «види» власності позбавлялись своїх юридичних переваг, тоді як реальне значення, головним чином, зберігав поділ майна (власності) за суб'єктами. Також С. С. Алексєєв зазначає, що те, що називається «державною власністю» та її модифікацією, позбавлене повною мірою властивостей власності взагалі (приватної власності). Під цим кутом зору державна власність являє собою, головним чином, форму фіксації «надбань», «багатств», тою чи іншою мірою має риси публічного, державно-владного явища, переважно слугує основою для розподілу та владного перерозподілу матеріальних засобів серед апаратних структур та населення [8, с. 49–50].

Держава як власник є досить специфічним суб'єктом, оскільки вона не є ані фізичною, ані юридичною особою. Ототожнювати державу з її органами та зазначати, що вона є, наприклад, юридичною особою публічного права, є помилкою, оскільки всі державні органи та все державне майно все одно не можуть скласти повний обсяг такого правового явища, як держава.

Щодо такого об'єкта права власності, як житло, держава має певні особливості як власник.

Так само як і всі інші суб'єкти права власності, окрім фізичних осіб, держава не може безпосередньо використовувати житло як власник. Житло, що знаходиться у власності держави, може бути використане виключно опосередковано фізичними особами, що орендують таке житло або таке житло надане їм за договором соціального найму тощо.

Слід зупинитися на особливості перебування житла у власності держави. З одного боку, держава не позбавлена правомочності користуватись житлом, а з іншого – в силу своєї природи вона просто не може його здійснювати безпосередньо. За таких обставин можна дійти висновку, що житло, знаходячись у власності держави, виявляє певну особливість здійснення щодо нього прав власника, а саме – відсутність можливості здійснення суб'єктом права власності такої правомочності власника, як користування. Тобто, фактично можна говорити, що у держави як у власника щодо житла як об'єкта права власності залишається виключно дві правомочності: володіння та розпорядження.

Загалом житло, що знаходиться у власності держави, має бути розподілено між житлом, що буде приватизоване, та житловим фондом соціального призначення, що передбачений Законом України «Про житловий фонд соціального призначення».

Як специфічний суб'єкт правовідносин, держава може набувати у власність майно на законних підставах таким шляхом, що є неможливим для інших учасників правовідносин.

Так, ЦК України серед підстав припинення права власності зазначає таку, як реквізіція (ст. 353 ЦК України). Відповідно до зазначеної статті у разі стихійного лиха, аварії, епідемії, епізоотії та за інших надзвичайних обставин з метою суспільної необхідності майно може бути примусово відчужене у власника на підставі та в порядку, встановлених законом, за умови попереднього і повного відшкодування його вартості. Реквізоване майно переходить у власність держави або знищується.

Правовідносини з реквізіції нерухомого майна з метою суспільної необхідності регулюються нормами ЦК України, ЖК Української РСР та спеціального нормативного акта, Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» (далі – Закон «Про відчуження земельних ділянок»).

Цим Законом саме й передбачено ті випадки, коли право власності може бути порушене, навіть незважаючи на те, що воно є непорушним. Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності – це перехід права власності на земельні ділянки, інші об'єкти нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, за плату в державну чи комунальну власність шляхом їх викупу чи примусового відчуження для потреб держави, територіальної громади, суспільства в цілому. Тобто, такий перехід до державної власності має бути обумовлений суспільною необхідністю і здійснений виключно в порядку, передбаченому законом. Це може бути здійснено або в добровільному порядку (викуп) або в примусовому (за рішенням суду).

Звичайно ж, на відчужуваних земельних ділянках можливе розміщення житла, що знаходиться у приватній власності громадян.

Набуття державою права власності на відповідні об'єкти нерухомого майна можливе виключно у чітко регламентованому порядку та за наявності певних умов. Такими умовами є:

1. Житловий будинок має знаходитися у приватній власності. Тобто, по-перше, дана норма не застосовується до багатоквартирних будинків, а по-друге, будинок має бути у власності особи, тобто, відноситись до приватного житлового фонду.

2. Земельна ділянка, на якій знаходиться будинок, має бути вилученою для державних або громадських потреб. Законодавство не містить визначення ані поняття «державна потреба», ані «громадська потреба». Однак Закон «Про відчуження земельних ділянок» передбачає примусовий викуп земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності або суспільної потреби, визначаючи ці поняття наступним чином:

– суспільна необхідність – обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади виключна необхідність, для забезпечення якої допускається примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, у встановленому законом порядку;

– суспільна потреба – обумовлена загальнодержавними інтересами або інтересами територіальної громади потреба у земельних ділянках, у тому числі тих, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, викуп яких здійснюється в порядку, встановленому законом.

3. Особами, права яких захищаються зазначеною статтею, є не тільки громадяни України – власники будинку, а й члени сім'ї таких власників або інші громадяни, що постійно проживають у зазначеному будинку.

Тільки у випадку наявності всіх умов держава може отримати у власність земельні ділянки та нерухоме майно, що на них знаходиться. Але знову ж таки, розпоряджатися таким майном держава має право виключно у межах, передбачених ст. 7 Закону України «Про відчуження земельних ділянок», а саме для задоволення таких суспільних потреб, як:

- забезпечення національної безпеки й оборони;
- будівництво, капітальний ремонт, реконструкція та обслуговування лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, мостів, естакад, нафто-, газо- та водопроводів, ліній електропередачі, зв'язку, аеропортів, морських портів, нафтових і газових терміналів, електростанцій) та об'єктів, необхідних для їх експлуатації;
- розміщення іноземних дипломатичних представництв та консульських установ, представництв міжнародних організацій в Україні згідно з міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- розміщення та обслуговування об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин;
- будівництво захисних гідротехнічних споруд;
- будівництво та обслуговування нафтових і газових свердловин та виробничих споруд, необхідних для їх експлуатації, споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва;
- створення міських парків, будівництво дошкільних навчальних закладів, майданчиків відпочинку, стадіонів та кладовищ;
- розташування об'єктів природно-заповідного фонду.

Зазначений перелік є вичерпним, що ще раз вказує на те, що держава, володіючи всіма правомочностями власника, не може розпоряджатися належним їй майном будь-яким чином.

Як зазначає О. О. Первомайський, можна дійти висновку про те, що йдеться, власне, не про різниці в сутності права власності, а про відмінність у суб'єктивному складі, механізмі формування та виявленні волі власника тощо [9, с. 109], і насправді воля держави як власника є нормативно обмеженою метою діяльності її та її органів. Набуваючи майно в порядку відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, держава може розпоряджатися ними виключно у чітко передбачений спосіб, а за умови припинення підстави вилучення його у власників і необхідності подальшого володіння ним, держава має його повернути попереднім власникам.

З урахуванням викладеного, можна зробити такі висновки.

1. Приватизація житла є специфічним способом припинення права державної власності на житло. Крім держави та територіальної громади жоден із суб'єктів права власності на житло не може здійснити відчуження житла в такий спосіб.

2. Щодо житла держава, фактично володіючи всіма правомочностями власника, може здійснювати переважно дві: володіння та розпорядження, оскільки безпосереднє користування житлом виключається через природу такого суб'єкта правовідносин, як держава.

3. Житло, що знаходиться у власності держави, має бути розподілено між житлом, що буде приватизоване, та житловим фондом соціального призначення, що передбачений Законом України «Про житловий фонд соціального призначення».

4. Одним із специфічних способів набуття права власності на житло державою є відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Але таке відчуження на користь держави можливе виключно за наявності чітко визначених передумов та дотримання процедури з обов'язковою умовою попереднього та повного відшкодування вартості майна, що відчужується. За умови припинення підстави вилучення його у власників і необхідності подальшого володіння ним держава має його повернути попереднім власникам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Цивільне право України*: підручник. – У 2-х кн. / О. В. Дзера (кер. авт. кол.), Д. В. Боброва, А. С. Довгерт та ін / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – Кн. 1. – 736 с.
2. *Постанова ВЦВК «Про відміну приватної власності на нерухомість у містах»* від 20 серпня 1918 р. // ЗУ РРФСР. – 1918. – № 62. – Ст. 954; *Положення про облік, ревізію і розподіл житлових та нежитлових приміщень в УРСР*: затв. 14 липня 1919 р. РНК УРСР // ЗУ УРСР. – 1919. – № 2. – Ст. 19; *Житловий закон* від 21 січня 1921 р. // ЗУ УРСР. – 1921. – № 22. – Ст. 641.
3. *Резолюція VIII з'їзду РКП(б) // КПСС в резолюціях і рішеннях*. – Ч. 1. – М.: Госполитиздат, 1953. – С. 427–428.
4. *Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-крестьян. Правительства Украины*. – 1921. – № 22.
5. *Аскназий С. И. Советское жилищное право*: учеб. пособие / С. И. Аскназий. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 184 с.
6. *Кучеренко І. М. Розвиток житлового законодавства України, його співвідношення і зв'язок з цивільним законодавством* / І. М. Кучеренко // *Правова система України: історія, стан та перспективи*: у 5-и т. – Х.: Право, 2008. – Т. 3. – Цивільно-правові науки. Приватне право / за заг. ред. Н. С. Кузнецової. – 640 с.
7. *Сулейменов М. К. Избранные труды по гражданскому праву* / науч. ред. В. С. Ем. – М.: Статут, 2006. – 587 с.
8. *Алексеев С. С. Право собственности. Проблемы теории* / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – 240 с.
9. *Первомайський О. О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах*. – Серія «Юридичний радник». – Х.: Страйд, 2005. – 184 с.

This article researches some unique and especially ways of the state, of acquiring and implementing of the state housing ownership.

В статье рассматриваются некоторые, характерные исключительно для государства, особенности и способы приобретения, осуществления и прекращения права собственности государства на жилье.

ПОНЯТТЯ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ ЖИТЛОВИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Галянтич М. К.,

*доктор юридичних наук, професор,
заступник директора з наукової роботи НДІ приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України*

У статті комплексно досліджуються визначення поняття та зміст житлових прав при реалізації житлових інтересів фізичних осіб.

Ключові слова: житло, житлові права, житлові інтереси, захист житлових інтересів.

Загальна декларація прав людини пов'язує поняття «гідний рівень життя» з наявністю у людини житла [1]. Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права встановлено, що держави, які беруть участь у ньому, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає і неухильне поліпшення умов житла (ст. 11) [2]. Зазначимо, що майже всі види особистих немайнових прав, визначених ст. 270 ЦК, їх реалізація тим чи іншим чином пов'язані з правом на житло, яке безпосередньо пов'язане з реалізацією житлового інтересу фізичних осіб. Саме через реалізацію та захист охоронюваних законом інтересів у цивільному праві України розглядає І. В. Венедиктова [3]. У широкому розумінні інтерес у праві визнається як прагнення особи повніше задовольняти свої потреби і бажання, що прямо не формалізовано в конкретному суб'єктивному праві, проте не суперечить праву як такому. Конституційний Суд України дав визначення поняттю «охоронюваний