

**РОЛЬ ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЙ
ЗАЩИТЫ КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В УКРАИНЕ
THE ROLE OF LEGAL GUARANTEES
OF PROTECTION COMMUNAL PROPERTY IN UKRAINE**

Василенко И.К.,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного права и административной деятельности
Донецкого юридического института МВД Украины*

Кременовская И.В.,

*кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Института экономико-правовых исследований НАН Украины*

Статья посвящена исследованию сущности и роли правовых гарантий защиты права коммунальной собственности в Украине. Проанализировано содержание научных категорий «обеспечение», «защита», «охрана» права. На основании проведенного анализа раскрыто их соотношение с правовыми и другими гарантиями сохранения объектов коммунальной собственности.

Ключевые слова: коммунальная собственность, правовые гарантии, защита, охрана, обеспечение, способы, средства.

Статтю присвячено дослідженню сутності й ролі правових гарантій захисту права комунальної власності в Україні. Проаналізовано зміст наукових категорій «забезпечення», «захист», «охорона» права. На підставі проведеного аналізу розкрито їх співвідношення з правовими та іншими гарантіями збереження об'єктів комунальної власності.

Ключові слова: комунальна власність, правові гарантії, захист, охорона, забезпечення, способи, засоби.

The article is dedicated to research an essence and role of legal guarantees defending a right of communal ownership in Ukraine. The maintenance of scientific categories «providing», «defense», «law guard» was analyzed. On the basis of the analysis their correlation is exposed with the legal and other guarantees saving communal ownership objects.

Key words: communal ownership, legal guarantees, protection, guard, providing, methods, tools.

Постановка проблемы. Коммунальная собственность, как экономическая основа функционирования территориальной громады, с точки зрения своей экономической эффективности, находится в заведомо проигрышной позиции по сравнению с частным бизнесом, не обремененным функциями социального обеспечения населения. Эта ее якобы «неэффективность» зачастую преподносится заинтересованными в ее поглощении посторонними субъектами хозяйствования, как неконкурентоспособность по сравнению с объектами экономики, находящимися в частной собственности. Но мы ранее показывали, что и цели, и критерии эффективности коммунальной собственности и частного бизнеса – весьма различны [1].

Состояние исследования. В Украине, как и во многих других государствах постсоветского пространства, где коммунальная собственность признана одной из самостоятельных форм, проблема ее формирования, использования, а также повышения эффективности активно изучалась и обсуждалась учеными и практиками. О непрекращающихся дискуссиях относительно обеспечения права коммунальной собственности с позиций конституционного, хозяйственного, административного или гражданского права свидетельствует постоянно возрастающее количество публикаций, посвященных вопросам управления коммунальным имуществом, укрепления материальной базы местного самоуправления и усовершенствования организации работы коммунальных предприятий. В течение нескольких последних лет также был издан ряд монографических научных исследований, авторами которых являются представители различных отраслей национального права. В качестве теоретической базы для данного исследования, в частности, были взяты за основу выводы, изложенные в работах Р. Ф. Гринюка «Правовой статус коммунальных предприятий в Украине» (2002 г.) [2], В. А. Устименко «Городская собственность и городское хозяйство» (2006 г.) [3], Л. А. Музыка «Проблемы права коммунальной собственности в Украине» (2006 г.) [4], А. А. Лукьянченко «Градообслуживающая коммунальная сфера: теория и практика обеспечения устойчивого развития» (2007 г.) [5], Д. В. Задыхайло «Хозяйственно-правовое обеспечение экономической политики государства»

(2012 г.) [6], И. В. Труша «Хозяйственно-правовое обеспечение деятельности коммунальных предприятий» (2012 г.) [7] и других авторов, которыми были предложены различные пути и способы повышения эффективности использования объектов коммунальной собственности. В продолжение ранее сформулированных нами выводов относительно выделения самостоятельных оснований для применения мер по защите коммунальной собственности, целью данной статьи является определение и соотношение таких категорий, как правовые и другие гарантии, а также обеспечение, охрана и защита права коммунальной собственности.

Изложение основного материала. Эффективность правовых гарантий защиты любой формы собственности, по нашему мнению, следует оценивать исходя из их действительности – в частности, гарантируемых ими мер, применяемых для охраны и защиты права собственности в целом. Следует обратить внимание на то, что в отечественной правовой науке не достигнуто одинакового понимания содержания таких гарантий. Определение понятий «защита» не в полной мере совпадает и при трактовке с позиций различных областей знаний. В действующем законодательстве также отсутствуют формулировки смежных категорий – «охрана», «обеспечение» и «гарантии», хотя в текстах многих нормативно-правовых актов они используются достаточно широко.

Неоднозначность подхода прослеживается и в тексте Основного Закона Украины. Так, абз. 4 ст. 13 устанавливает: «Государство обеспечивает *защиту* прав всех субъектов права собственности и хозяйствования, социальную направленность экономики. Все субъекты права собственности равны перед законом». В ст. 14 приведены следующие положения: «Земля является основным национальным богатством, находящимся под особой *охраной* государства. Право собственности на землю *гарантируется*. Это право приобретает и реализуется гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом» [8].

В научных энциклопедических источниках, изданных до вступления в силу ГК Украины, понятие «защита прав собственника» определялось как обеспечение

или возобновление нарушенного права собственности компетентными органами или самим владельцем – такое определение основывалось на нормах Закона Украины «О собственности», в соответствии с которым гражданам, организациям и другим владельцам обеспечиваются равные условия защиты права собственности, при этом защита права собственности обеспечивается судом, арбитражным судом или третейским судом [9, с. 539]. Закон Украины «О собственности» (утратил силу с 20.06.2007 г.) [10] оперировал преимущественно термином «защита»: «Украина создает равные условия для развития всех форм собственности и их *защиты*» (ч. 5 ст. 2); вопросам *защиты* права собственности был полностью посвящен его Раздел VIII, хотя наряду с этим были закреплены соответствующие положения о том, что «...право собственности *охраняется* законом» (ч. 2 ст. 2), право путем референдума решать вопрос о «...правовом положении природных объектов, их использования и *охраны*» предоставлялось исключительно народу Украины как единственному источнику власти [11] и т. д.

Анализируя практику и теоретические наработки в сфере защиты права собственности, А. Крупчан и В. Перепелюк обосновывают вывод о необходимости учитывать при определении понятия «правовая защита» наличие такой ее важной отличительной черты, как возможность выступать одновременно и категорией материального права, и категорией процессуального права. Такое разграничение необходимо, в частности, при установлении задач защиты. Защита, как материально-правовая категория, предназначена для восстановления прав, о нарушениях которых заявляет сторона – заявитель спора. В свою очередь, защита, как процессуальная категория, является гарантией от противоправного ограничения прав лица, против которого заявлен спор [12, с. 7].

Как правило, в теории правовой науки дефиниция «способы» (применительно к защите права) упоминается наряду с такими смежными инструментами, как меры (мероприятия) или средства. Правовые средства, по мнению Р. Авдюгина, создают общие, гарантированные государством и обществом возможности усиления позитивных регулятивных факторов и одновременно способствуют устранению препятствий (негативных факторов), возникающих во время упорядочения общественных отношений. Правовые средства имеют синтетический, «компромиссный» характер, поскольку предназначены связывать идеальное (цель) с реальным (результатом) [13, с. 9]. Следовательно, под правовыми способами защиты коммунальной собственности можно понимать совокупность связанных между собой юридических и фактических признаков, отражающих сущность нарушенного права коллективного субъекта – территориальной громады и возможные пути его восстановления, с учетом вида юридической ответственности, применяемой к правонарушителю.

Правовые способы защиты коммунальной собственности включают разнообразные по содержанию и объектам общественные отношения в сфере хозяйствования. Они представляют собой урегулированную нормами смежных отраслей права (хозяйственного, административного, земельного, гражданского и др.) деятельность уполномоченных органов (их должностных лиц) в сфере хозяйствования, направленную на правильное и адекватное понимание действующего законодательства, устанавливающего правовой режим использования коммунальной собственности.

Понятие «гарантия» происходит от французского слова «garantie», означающего «залог», «обеспечение» [14, с. 108], а также условие, которое обеспечивает что-либо [15, с. 111]. С точки зрения теории государства и права понятие «гарантии» большинством исследователей рассматривается неотрывно от обеспечения законности и правопорядка: «гарантии законности и правопорядка – это совокупность

объективных и субъективных условий и специальных средств (мероприятий), направленных на обеспечение и охрану (защиту) режима законности и правопорядка» [16, с. 399]. На наш взгляд, такую позицию представляется вполне логичным взять за основу при исследовании вопросов, связанных с содержанием гарантий права коммунальной собственности, поскольку в деятельности как государственных структур, так и органов местного самоуправления обеспечение законности является определяющим относительно всех других направлений работы, исходя из компетенции соответствующих органов.

Под категорией «правовые гарантии» принято понимать установленные законом средства обеспечения использования, соблюдения, исполнения и применения норм права [17, с. 555]. Широкая трактовка юридических гарантий, как отмечает Т. Шаповал, положена также в основу их деления на условия и средства обеспечения реализации и защиты (охраны) права. Первая группа («условия») должна служить созданию благоприятной общественной среды для реализации лицом прав и выполнения им обязанностей. Вторая группы («средства») – это разнообразный инструментарий реализации и защиты прав, которыми наделяется лицо и те общественные и государственные институты, которые своей деятельностью призваны обеспечивать права. Принятие за юридические гарантии упомянутых «условий» превращает соответствующее понятие в абстракцию, придавая ему фактически всеобъемлющее значение [18, с. 36]. На основании выявления конкретных функций, «ролей», выполнению которых подчинено «разделение труда» между различными юридическими гарантиями законности П. М. Рабинович выделяет следующие непосредственные задачи последних: предупреждение (превенция, недопущение) возможных правонарушений; устранение (приостановление) правонарушений (включая и восстановление нарушенного правомерного состояния); привлечение виновных правонарушителей к юридической ответственности ради специальной и общей превенции [19, с. 19].

Вряд ли можно отрицать тот факт, что для новой «кооперационной системы» нужны устойчивые связи коммунальных предприятий не только между собой, но и с другими субъектами хозяйствования, в том числе со средним и малым бизнесом [2, с. 187], но на сегодняшний день практика доказывает обратное: в вопросах сотрудничества с коммунальным сектором экономики бизнес-структуры скорее заинтересованы в приобретении тех или иных объектов коммунального имущества, чем в содействии удовлетворению интересов территориальной громады.

Вместе с тем, некоторыми специалистами в данной связи высказывались и противоположные мнения: преодолеть сложное экономическое положение, обеспечив «...переход к рыночным условиям, в первую очередь, путем приватизации, в частности, коммунального имущества» [4, с. 166]. Учитывая то, что вопрос о сущности, отличиях и преимуществах рыночной и смешанной экономики, равно как и противопоставление «рыночного саморегулирования» и государственному регулированию являются предметом отдельной дискуссии, отметим только, что считать подобные тезисы убедительными нет оснований. Примером тому может служить ситуация вокруг некоторых объектов коммунального имущества г. Львова, наиболее обострившаяся в конце 2012 г. (в настоящее время данный вопрос передан на рассмотрение комиссии народных депутатов Украины). Речь идет о передаче городским советом в аренду (цена за которую на год составляла 1 грн.), с дальнейшей приватизацией по заниженным ценам коммунальных помещений по улице Шевской 12, 14, 16, а также отеля «Леополис». Здания находились в аварийном состоянии, что стало основанием для предоставления отелю льготы, а Львовским городским советом было поддержано предложение инвестора (во Львове инвестор представляет компанию «Европейский

дом») по выкупу помещений. Другой объект коммунальной собственности – универмаг «На Рынке» также является предметом конфликтов власти города и предпринимателей, многие из которых пытаются найти способы его приобретения по заниженной цене. Долг данного универмага за аренду перед городом составил более 600 тыс. грн. [20]. Таким образом, в подобных случаях, когда для органов местного самоуправления продажа коммунального имущества становится единственным возможным вариантом решения проблемы наполнения местного бюджета, в наиболее выгодном положении оказывается не его изначальный собственник – территориальная громада, а в первую очередь инвесторы, арендаторы и другие субъекты предпринимательской деятельности, которые на законных основаниях получают в собственность те или иные объекты либо целостные имущественные комплексы. Кроме того, все происходит, как правило, не только в рамках правового поля, но и по весьма предсказуемому сценарию: вложение денежных средств в улучшение полезных свойств (ремонт, реконструкцию, благоустройство и пр.) объекта – получение льгот на оплату его аренды – последующий выкуп (приватизация).

Ориентируясь на перспективу дальнейшей разработки проблематики сохранения коммунальной собственности,

следует взять за основу выводы В. А. Устименко, утверждающего о необходимости уйти от практики тотальной приватизации коммунальной собственности, *отдавая приоритет формам хозяйственного использования коммунального имущества, не влекущим смену собственника – аренда, концессия* [3, с. 314].

Выводы. Подводя итог, нельзя не упомянуть и о том, что в «противовес» гарантированным государством формам и способам защиты коммунальной собственности существуют и другие, также предусмотренные законом, способы целенаправленного превращения ее в частную. Безусловно, коммунальная собственность не может существовать и использоваться изолированно от других форм собственности и видов хозяйственной деятельности. Однако при этом принципиально важно понимание того, что *коммунальная собственность нуждается не в «равных» с частным бизнесом условиях хозяйствования, а в гарантиях ее защиты – в первую очередь, защиты от ее поглощения агрессивным бизнесом и гарантиях сохранения ее статуса, как именно коммунальной собственности.* И в решении этой сложной задачи – обеспечения, защиты и охраны коммунальной собственности, – главная роль принадлежит правовым гарантиям.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Василенко И. К. Основания для применения мер по защите коммунальной собственности / И. К. Василенко, И. В. Кременовская // Экономико-правовые исследования в XXI веке : Хозяйственный кодекс Украины в системе правового обеспечения экономики (к 10-летию принятия) : Одиннадцатая международная научно-практическая интернет-конференция (г. Донецк, 4–12 февраля 2013 г.) / Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.hozpravo.com.ua/conferences/uchastnik/index.php?ELEMENT_ID=682.
2. Гринюк Р. Ф. Правовой статус коммунальных предприятий в Украине : монография / Р. Ф. Гринюк. – Донецк : Дельта, 2002. – 206 с.
3. Устименко В. А. Городская собственность и городское хозяйство / В. А. Устименко ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток Лтд, 2006. – 352 с.
4. Музика Л. А. Проблеми права комунальної власності в Україні : монографія / Л. А. Музика. – К. : Атіка, 2006. – 228 с.
5. Лукьянченко А. А. Градообслуживающая коммунальная сфера: теория и практика обеспечения устойчивого развития : монография / А. А. Лукьянченко ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. Донецк : Юго-Восток Лтд, 2007. – 209 с.
6. Задохайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави : монографія / Д. В. Задохайло. – Харків : Юрайт, 2012. – 456 с.
7. Труш І. В. Господарсько-правове забезпечення діяльності комунальних підприємств : монографія / І. В. Труш ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – К. : ТОВ НВП Інтерсервіс, 2012. – 400 с.
8. Конституція України : офіційний текст // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.
9. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2: Д – Й. – 1999. – 744 с.: іл.
10. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України: Закон України від 27.04.2007 р. № 997-V // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 108.
11. Про власність : Закон України від 07.02.1991 р. № 697-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.
12. Крупчан О. Деякі питання адміністративно-правового захисту прав власності / О. Крупчан, В. Перепелюк // Юридична Україна. – 2010. – № 5. – С. 4–12.
13. Авдюгін Р. Правові засоби як гарантії забезпечення прав людини / Р. Авдюгін // Юридичний вісник. – 2010. – № 1. – С. 8–12.
14. Краткий политический словарь / Абаренков В. П., Абова Т. Е., Аверкин А. Г. и др. ; Сост. и общ. ред. Л. А. О니кова, Н. В. Шишлина. – 6-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1989. – 623 с. – ISBN 5-250-00314-1.
15. Словарь иностранных слов. – 14-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1987. – 608 с.
16. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с. – ISBN 966-7146-71-5.
17. Юридична енциклопедія : В 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А – Г. – 2002. – 672 с.
18. Шаповал Т. Про визначення конституційних гарантій суб'єктивних прав / Т. Шаповал // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 2. – С. 35–40.
19. Рабінович П. Ефективність юридичних гарантій законності: до методики їх виявлення / П. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 1. – С. 17–27. – (Загальні проблеми правової науки).
20. Во Львові преступление с коммунальной собственностью остаются безнаказанными // Коммунальная собственность в Украине – новости, обзоры, аналитика. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.commercial-rent.ru/news_ukraine_privatizaciya_communalka.php?id_article=228141.