

УДК - 340

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Голосніченко І.П. д. ю. н., професор, НТУУ “КПІ”

Денчук Р.О. к.ю.н. Одеський інститут підприємництва і права

Розглядаються питання поняття охорони комунальної власності. Аналізуються визначення цього питання в юридичній літературі. Висловлюються пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання адміністративно-правової охорони комунальної власності.

The concept of municipal property protection is considered. The definitions of the concept in legal literature are analyzed. Some suggestions are made concerning the legal regulation improvement of municipal property administrative and legal protection.

Як вважають провідні вчені-адміністративісти нашої країни адміністративне право України – це галузь права, сукупність (система) правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку. Таким чином, адміністративне право має різні складові предмети регулювання. В тому числі з допомогою його норм здійснюються адміністративно-правова охорона прав і свобод та законних інтересів різних суб'єктів правовідносин. Територіальні громади, а також органи місцевого самоврядування є суб'єктами правових відносин власності і право власності, так само як і інші права охороняється з допомогою адміністративного права.

В літературі поняття адміністративно-правового способу охорони власності

визначається як виконавчо-розпорядча діяльність державних органів та уповноважених на те громадських організацій, що здійснюється в адміністративному порядку та проявляється в попередженні посягань на державне і громадське майно, в організації та здійсненні безпосередньої його охорони, а також в застосуванні в необхідних випадках засобів адміністративного впливу. Ще в 1980 році в одному із досліджень було зроблено висновок, що адміністративно-правова охорона власності – це виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, що проявляється в запобіганні протиправним посяганням на власність та застосуванні у необхідних випадках заходів адміністративного примусу. Досліджуючи питання адміністративно-правового захисту власності в Україні, О.І.Никитенко пише, що “Правова охорона власності передбачає встановлення законодавцем відповідних правил, що захищають власника майна від осіб, які заважають володіти, користуватися чи розпоряджатися своїм майном або іншими цінностями”.

Формулювання поняття адміністративно-правової охорони комунальної власності, на наш погляд, необхідно здійснювати взявши за основу визначення адміністративно-правової охорони власності взагалі. Але не можна погодитися з авторами, коли вони писали з приводу адміністративно-правової охорони власності, зазначаючи, що адміністративно-правова охорона то є лише виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління. Адміністративно-правова охорона власності, в тому числі комунальної, це насамперед оптимальний стан адміністративно-правового механізму, передовсім його основного елементу норм адміністративного права. Похідними від цієї первинної клітини правової матерії є правовідносини, які проявляються в правах і обов'язках суб'єктів адміністративного права, виконанні ними цих обов'язків, здійснюваних ними заходах та характером цих заходів. Адміністративно-правова охорона власності провадиться на основі норм права закріплених в актах законодавства. За юридичною силою норми адміністративного права на основі яких здійснюється адміністративно-правова охорона комунальної власності класифікуються на конституційні, норми законодавчих адміністративно-правових актів, норми, що містяться в указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, відомчі норми, норми органів місцевої влади та самоврядування. Норми статті 13 Конституції України закріплюють положення про те, що власність зобов'язує. Власність не повинна

використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Стаття 41 Основного закону також захищає права власності, в тому числі і комунальної. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

На рівні закону відносини захисту комунальної власності регулюються в достатній мірі. Саме з допомогою Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве та регіональне самоврядування", який вже втратив чинність (на основі закону України від 21 травня 1997 р.), було вперше встановлено, що в Україні існує такий вид власності та передбачені норми права, які направлені на її охорону. Ст.5 цього закону передбачала, що фінансовоекономічну базу місцевого самоврядування становлять:

природні ресурси (земля, її надра, води, ліси, рослинний і варинний світ), розпорядження якими відповідно до законів України здійснюється сільськими, селищ-

ними і міськими Радами народних депутатів;

місцеве господарство, комунальна власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території;

фінансові ресурси, що складаються з бюджетних і позабюджетних коштів, валютних фондів Рад народних депутатів та інших органів місцевого самоврядування.

Це ж саме фіксувалось в законі відносно фінансово-економічної бази регіонального самоврядування, закріплювалось, що основу її становить місцеве господарство, комунальна власність, яка служить джерелом доходів регіонального самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території. Стаття 7 цього закону передбачувала, що комунальна власність становить основу місцевого господарства. Доходи від використання комунальної власності передбачено відносити до місцевого бюджету. Ст. 33 даного Закону зобов'язувала виконками місцевих рад здійснювати контроль за цільовим використанням комунальної власності.

Чинні норми законів України передбачають захист права комунальної власності, встановлюють адміністративну відповідальність за її порушення. Право комунальної власності зараз закріплено також в Законі України від 21 травня 1997 р. "Про місцеве самоврядування". В Земельному кодексі України передбачено відповідальність за порушення земельного законодавства, в тому числі і комунальної власності

на землю. Відповідальність відповідно до законодавства встановлена за такі порушення:

а) укладення угод з порушенням земельного законодавства;

б) самовільне зайняття земельних ділянок;

в) псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами;

г) розміщення, проектування, будівництва, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;

ґ) невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням;

д) порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням;

е) знищення межових знаків;

є) приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок;

ж) не проведення рекультивациі порушених земель;

з) знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень;

и) невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту;

і) самовільне відхилення від проектів землеустрою;

ї) ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них;

й) порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок.

Норми Указів Президента України регулюють відносини комунальної власності, коли є необхідність її формування і захисту. В Програмі підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, яка затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749 “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” передбачається підвищення ролі місцевих податків і зборів у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, розширення доступу органів місцевого самоврядування до ринку позикового капіталу, формування і використання об’єктів власності територіальних громад.

Нормами постанов Кабінету Міністрів України деталізується порядок передачі державного майна у власність територіальних громад. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 1996 р. № 627 “Про порядок передачі державного майна” було визначено предмети передачі згідно з вказаним положенням. Це цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій або їх структурних підрозділів, об’єкти незавершеного будівництва окремі інвентарні об’єкти, що належать підприємствам (будівлі, споруди, машини, устаткування, інші облікові одиниці основних засобів), які передавались в той час у комунальну власність. Постановою Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 1996 р. N 1281 “Про передачу майна військових містечок, що перебуває у державній власності, до комунальної

власності місцевих органів самоврядування” визначено перелік населених пунктів, а також види майна, яке передається територіальним громадам. 10 серпня 1993 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо вдосконалення охорони об’єктів державної та інших форм власності” № 615, цілий ряд інших актів уряду також направлені на охорону майна комунальної власності. Певну роль в охороні майна комунальної власності відіграють норми адміністративно-правових актів центральних органів виконавчої влади. Так, наприклад, Міністерством внутрішніх справ України регламентується діяльність підрозділів Державної служби охорони при МВС України. Наказом Міністра від 25 листопада 2003 р. № 1430 “Про організацію службової діяльності цивільної охорони Державної служби охорони при МВС України” затверджена інструкція з організації цієї служби, в якій зазначається, що підрозділи цивільної охорони створюються для здійснення на договірних засадах заходів охорони щодо нерухомих об’єктів та іншого майна суб’єктів господарювання всіх форм власності. Надійнішим видом охорони, з допомогою якої здійснюється охорона комунального майна є міліція Державної служби охорони, діяльність підрозділів щодо якої регулюється таким відомчим нормативним актом як наказ МВС України 25.11.2003 N1433 “Про організацію службової діяльності міліції охорони Державної служби охорони при МВС України”. На зменшення можливих матеріальних втрат у тому числі комунального майна направлені

норми Типового положення про територіальну підсистему єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, затвердженого наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій. На основі Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів, затвердженого наказом МНС України від 6 листопада 2003 р. № 425 підрозділи цього центрального органу виконавчої влади отримують дані про поточний стан потенційно небезпечних об'єктів для запобігання надзвичайним ситуаціям та мінімізують їх наслідки. Такі об'єкти можуть знаходитись і в комунальній власності. Норми Положення про визначення вартості об'єктів приватизації з урахуванням їхньої потенційної прибутковості, затвердженого 27 лютого 1995 року Фондом державного майна України, Міністерства статистики України, Міністерства фінансів України, Міністерства економіки України встановили порядок визначення вартості та щоквартального перегляду розміру індексації змін вартості основних засобів з моменту останньої ідентифікації і до моменту приватизації і затвердження його у тижневий термін першого місяця кожного кварталу. Визначена методологія індексації вартості майна, в тому числі комунальної власності, що відчужується. Є ряд інших нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, що в своєму змісті мають норми, які входять в систему механізму адміністративно-правової охорони комунальної власності. В системі норм, які входять до механізму адміністративно-правової охорони комуна-

льної власності відносяться деякі норми Конституції та інших нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим. Норма п.2 ст. 18 Конституції АРК визначає що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, як представницький орган здійснює права власника на землю та природні ресурси в межах території. Однак в даній нормі підкреслюється, що свої повноваження АРК не розповсюджує на власність місцевого самоврядування. Нормами постанови Ради Міністрів АРК регулюються питання комунальної власності на території цієї республіки. Наприклад, постановою Ради Міністрів АРК від 27 січня 2004 р. "Про стан розрахунків за енергоносії в 2003 р." було передбачено продовжити практику зборів місцевих громад з питань погашення заборгованості за електроенергію. Прийняти в комунальну власність безгосподарні трансформаторні підстанції.

Певне місце в механізмі адміністративно-правового регулювання посідають акти органів місцевого самоврядування. Про це свідчать видані останнім часом нормативно-правові акти місцевих рад. Так, Київська міська рада рішенням № 208\1642 від 27 грудня 2001 р. "Про формування комунальної власності територіальних громад районів міста Києва" затвердила перелік майна комунальної власності, яке може бути приватизовано, а також закріпила норму у п. 5 даної постанови, згідно якої коригування переліків майна комунальної власності територіальних громад районів міста Києва може бути здійснено Київською радою у разі неефективного використання зазначеного майна та при необхід-

ності виконання загальноміських програм. Київська обласна рада 12 червня 2002 р. прийняла рішення № 022 – 02 – ХХ1У “Про розмежування земель державної і комунальної власності, встановлення і зміни меж районів, міст, селищ, сіл”, яким доручила Київському обласному управлінню земельних ресурсів координувати здійснення заходів щодо розмежування земель державної та комунальної власності, внесенню змін і встановлення меж районів, міст, селищ, сіл області.

Безумовно праві автори, коли писали проте, що адміністративно-правова охорона власності полягає в застосування запобіжних заходів та заходів адміністративного примусу, в основному адміністративної відповідальності. Серед запобіжних заходів адміністративно-правової охорони доцільно розглядати вдосконалення механізму формування комунальної власності, та управління нею а також вивчення особливостей цього виду власності, як об'єкта адміністративно-правової охорони та безпосередня фізична охорона майна комунальної власності. Заходи адміністративного примусу, які застосовуються щодо охорони комунального майна, в адміністративно-правовій літературі поділяються на адміністративно-запобіжні (про які сказано вище), заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності за порушення права комунальної власності, а також порушення спеціального правового режиму майна, що перебуває у відносинах даного виду власності.

Керуючись висновками щодо адміністративно-правової охорони власності

взагалі та особливостями цього виду охорони щодо комунальної власності можна сформулювати його поняття. Адміністративно-правова охорона комунальної власності – це правові відносини, що характеризуються достатністю механізму адміністративно-правового регулювання, його основного елементу – норм цієї галузі права, та їх ефективною реалізацією в організаційній сфері формування майна комунальної власності, в запобіжних заходах і заходах примусу до порушників права комунальної власності.

В період проведення адміністративно-територіальної реформи питання комунальної власності при розширенні обсягу прав територіальних громад та компетенції органів місцевого самоврядування набувають особливого значення, адже чим більше комунального майна мають територіальні громади і чим стійкіший воно має захист від протиправних посягань, тим краще будуть забезпечуватись соціальні послуги населенню громади, забезпеченіше будуть жити її члени. Однак інтереси громади органами місцевого самоврядування мають захищатися більш системно. Особливої уваги тут заслуговує охорона земель, які належать територіальній громаді. Їх відчуження нині часто здійснюється без урахування потреб громади і, що особливо бентежить, з відхиленнями від норм екологічного законодавства. Думається, що остільки землі належать громаді, оскільки їх відчуження має проводитись за результатами місцевого референдуму, тільки в такому разі будуть забезпечуватися права громадян – мешканців міст та інших населених пунктів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Т 1. Загальна частина \ Ред. колегія: Аверьянов (голова). К.: Вид. "Юридична думка". 2004. – С.73; Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні категорії і поняття. К.: МАУП. 1998. – С. 5; Колпаков В.К. Адміністративне право України.. – К.: Юрінком Інтер. 1999. – С.49-54. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України. Дніпропетр.: Юрид. Акад. МВС України. – 2004. – С. 25-35; Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії). – Одеса "Юридична література2" – 2004 . – С. 124 – 136.
2. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. К.: Юрінком Інтер. – 2004. – С. 41.
3. Резвых В.Д. Административно-правовая охрана социалистической собственности советской милицией. Автореф. канд. дис. М.: 1969 – Ст.7; Резвых В.Д. Административно-правовая охрана социалистической собственности. М.: «Юрид. Лит.» - 1975. – С.23.
4. Голосніченко І.П. Административно-правовые аспекты организации и деятельности вневедомственной охраны системы органов внутренних дел. Дис. Канд. юр. наук. К.: КВШ МВД СССР. 1980. – С. 22.
5. Никитенко О.І. Адміністративно-правовий захист власності в Україні. – Автореф. канд. дис. К.: 1996. – С. 11.
6. Відомості Верховної Ради України. 1991. - № 12. – Ст. 5.
7. Відомості Верховної Ради. 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Відомості Верховної Ради України. 2002. - № 3-4. – Ст. 27.
9. ЗП України. – 1996. - № 14. Ст. 377
10. Бюлетень про приватизацію. 1997. - № 6.
11. ЗП України. – 1994. - № 2. – Ст. 31.
12. Див. Наказ МВС України від 25 листопада 2003 р. "Про організацію службової діяльності цивільної охорони Державної служби охорони при МВС України" \ \ Офіційний вісник України. – 2004. - № 28. – Ст. 1916.
13. Офіційний вісник України. – 2004. - № 22. – Ст. 1520.
14. Див. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 21 грудня 1998 р. № 387 \ \ Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 6872 \ 1999.
15. Офіційний вісник України. - 2003. - № 52. – Ст. 2857.
16. Див. Наказ Фонду державного майна України, Міністерства статистики України, Міністерства фінансів України, Міністерства економіки України від 27 лютого 1995 року № 216\40\30\63 "Про затвердження Положення про визначення вартості об'єктів приватизації з урахуванням їхньої потенційної прибутковості".
17. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 р.\ \ Урядовий кур'єр. – 1999. – 14 січня.

18. Див. Збірник нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим. 2004. - № 1. –
Ст. 25
19. Див. Хрещатик. – 2002. – 9 липн.