



ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Полищук Марина Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Днепропетровского государственного университета внутренних дел;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Polishchuk Marina Gennadievna – Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the State Dnepropetrovsk University of Internal Affairs;

Miraslava13.07@ gmail.com

УДК 346.12

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК УЧАСТНИКИ ИМУЩЕСТВЕННО- ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Кристина ПОЛЯКОВА,

соискатель Института экономико-правовых исследований
Национальной академии наук Украины

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются вопросы участия органов местного самоуправления в отдельных имущественно-хозяйственных отношениях. Отмечается, что в настоящее время полнота реализации органами местного самоуправления компетенции в имущественно-хозяйственных отношениях в некоторой степени ограничивается узостью интерпретации правовых норм в сфере хозяйствования правоприменительными органами. В частности, подчеркивается, что органы местного самоуправления могут использовать при осуществлении имущественных операций разнообразные способы отчуждения объектов собственности, которые не сводятся исключительно к приватизации. Дополнительно подчеркивается неприемлемость безосновательного расширения сферы применения отдельных актов хозяйственного законодательства, регулирующих некоторые группы имущественно-хозяйственных отношений (на примере Закона Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества»).

Ключевые слова: органы местного самоуправления, имущественно-хозяйственные отношения, компетенция, приватизация, аренда государственного и коммунального имущества.

BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS PARTICIPANTS IN PROPERTY-ECONOMIC RELATIONS

Kristina POLYAKOVA,

Applicant of the Institute of Economic and Legal Researches
of the National Academy of Sciences of Ukraine

SUMMARY

The article deals with the issues of participation of local self-government bodies in certain property-economic relations. It is noted that at present the completeness of implementation by local self-government bodies of competence in property-economic relations is to a certain extent limited by the narrowness of the interpretation of legal norms in the sphere of management by law enforcement agencies. In particular, it is emphasized that local self-government bodies can use various methods of alienation of property objects in the course of property transactions, which are not confined solely to privatization. In addition, the unacceptability of unfounded expansion of the scope of application of certain acts of economic legislation regulating certain groups of property and business relations is emphasized (on the example of the Law of Ukraine «On Leasing State and Community Property»).

Key words: bodies of local self-government, property and economic relations, competence, privatization, lease of state and municipal property.

REZUMAT

Articolul se referă la chestiuni legate de participarea organelor autoguvernării locale la anumite relații proprietate-economică. Se observă că, în prezent, plinătatea de realizare de către guvernele locale competență în proprietate și relațiile economice într-o anumită măsură, limitată de interpretarea restrictivă a normelor legale în domeniul agențiilor de aplicare a legii economice. În special, se subliniază faptul că organele autoguvernării locale pot folosi diferite metode de înstrăinare a bunurilor imobile în cursul tranzacțiilor cu proprietăți, care nu se limitează doar la privatizare. a subliniat în continuare inadmisibilitatea extinderea nejustificată a domeniului de aplicare a actelor individuale ale legislației economice care reglementează anumite grupuri de proprietate și economice (de exemplu, Legea Ucrainei „Despre leasing de stat și municipale“).

Cuvinte cheie: organisme locale de autoguvernare, relații proprietate-economică, competență, privatizare, închiriere de proprietăți de stat și municipale.



Постановка проблемы. Общеизвестно, что органы местного самоуправления принимают активное участие в различных хозяйственных отношениях, среди которых особым образом выделяется группа имущественных отношений. В то же время в последнее время практика правоотворчества и правоприменения отображают тенденции, которые в одних случаях содействуют необоснованному расширению компетенции органов местного самоуправления в имущественно-хозяйственных отношениях, а в других – чрезмерное ограничение их возможностей и свободы действий в сфере хозяйствования.

Актуальность темы исследования. Несомненно, совершенствование хозяйственного законодательства Украины следует признать ключевым фактором улучшения качества правового регулирования общественных отношений, в том числе с участием органом местного самоуправления. Как ни странно, изменения, вносимые в акты хозяйственного законодательства Украины, могут иметь и противоположный эффект, создавая коллизии и противоречия. В частности, речь идет о хозяйственно-правовых нормах, регулирующих арендные отношения с участием органов местного самоуправления, а также о результатах неоднозначной практики применения правовых положений, определяющих возможности органов местного самоуправления по отчуждению объектов права коммунальной собственности.

Состояние исследования. Следует признать, что отдельные вопросы участия органов местного самоуправления в имущественно-хозяйственных отношениях получили широкое освещение в юридической литературе. В частности, можно выделить работы Е.И. Апанасенко, В.В. Борденюка, А.П. Вихрова, Р.А. Джабраилова, Ю.А. Дурневой, Е.В. Опанасенко, О.О. Первомайского, И.А. Селивановой, В.А. Устименко и др. В то же время в рамках исследований, проведенных упомянутыми авторами, не получили отражения некоторые вопросы, связанные с оценкой правового регулирования арендных отношений с участием органов местного самоуправления, а также правоприменительная практика, касающаяся реализации последними компетенции

по отчуждению объектов права коммунальной собственности.

Целью и задачей статьи является разработка научно обоснованных предложений, направленных на совершенствование правового регулирования отдельных групп имущественно-хозяйственных отношений с участием органов местного самоуправления.

Изложение основного материала. Прежде всего, следует обратить внимание, что в декабре 2010 года были внесены изменения в Закон Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» от 10.04.1992 г. [1], которым в научных кругах не уделили должного внимания.

Суть внесенных изменений заключается в том, что органы местного самоуправления наряду с иными органами государственной власти, перечисленными в абз. 6 ч. 1 ст. 4 Закон Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества», получили *право передавать в аренду недвижимое имущество, не используемое ими для осуществления своих функций*. При этом, как отмечено в упомянутой норме Закона, аренда такого имущества осуществляется без права выкупа арендатором и передачи в субаренду.

Но если призадуматься над смыслом этой нормы, то возникает трудноразрешимый вопрос относительно перечня такого имущества, коим обладает орган местного самоуправления для осуществления своих полномочий и реализации функций, которое в то же время может выступать объектом аренды.

Принимая во внимание, что Закон Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» указывает на недвижимое имущество, то можно допустить мысль, что, скорее всего, речь может идти об административных зданиях, в которых находятся местные советы и исполнительные органы местного самоуправления (многочисленные департаменты, управления, отделы и т.д.). Причем территориально эти органы могут находиться по разным юридическим адресам, занимая, соответственно, разные помещения.

Кстати, как свидетельствует практика правоприменения, определенные шаги уже были предприняты в этом направлении еще до внесения изменений в Закон Украины «Об аренде

государственного и коммунального имущества». В частности, в средствах массовой информации описывалась ситуация, когда подвальное помещение административного здания Ленинского районного в г. Винницы совета было передано в аренду для строительства бассейна, солярия, джакузи, а также часть подвала была занята ювелирными мастерскими [2, с. 3].

Конечно, в данном примере можно выделить то обстоятельство, что подвальное помещение вряд ли использовалось (или могло использоваться) органом местного самоуправления для выполнения своих функций. Но вызывает сомнение сама возможность использования некоммерческого объекта в целях получения прибыли.

Анализируя содержание нормы абз. 6 ч. 1 ст. 4 Закона Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества», можно прийти к выводу, что в настоящее время нормативно предусмотрена возможность передать часть помещений административных зданий, например, местного совета любого города Украины для размещения субъектов хозяйствования, занимающихся различными видами экономической деятельности.

Но следует обратить внимание, что анализируемая норма содержит в себе противоречие, которое сводится к тому, что имущество, передаваемое в аренду, должно по своему назначению служить достижению коммерческих целей и быть пригодным для вовлечения в сферу хозяйствования.

Отправляясь от данного тезиса, вряд ли можно однозначно утверждать, что органы местного самоуправления обладают в целях отправления своих функций недвижимым имуществом, предназначенным для ведения предпринимательской деятельности.

Ведь институт аренды направлен на удовлетворение хозяйственных потребностей арендатора-предпринимателя. В частности, Закон Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» предусматривает, что арендой является основанное на договоре срочное платное пользование имуществом, необходимым арендатору для осуществления предпринимательской и иной деятельности (ч. 1 ст. 2). Дополнительно в Хозяйственном кодексе Украины от 16.01.2003 г. обращается



внимание на то, что в пользование по договору аренды передается индивидуально определенное имущество производственно-технического назначения (или целостный имущественный комплекс), не теряющий в процессе использования своего потребительского качества (непотребляемая вещь) (ч. 2 ст. 283) [3].

Из этого можно заключить, что органы местного самоуправления в целях реализации своих функций вряд ли используют имущество производственно-технического назначения. В этом просто нет у них прямой необходимости, поскольку организационно-правовая форма органов местного самоуправления как некоммерческих юридических лиц не предусматривает обладание таким имуществом.

Важно также учесть правовой режим имущества, которое закрепляется собственником за органами местного самоуправления. Ведь собственником такого имущества является территориальная громада, которая распоряжаясь объектами права коммунальной собственности вправе определить объем прав, передаваемых предприятиям, учреждениям и организациям. В данном случае можно утверждать, что имущество, которым наделяются органы местного самоуправления для реализации компетенции, закрепляется за ними на основе права оперативного управления как ограниченного вещного права.

В настоящее время право оперативного управления упоминается в Хозяйственном кодексе Украины преимущественно в целях освещения правового статуса субъектов хозяйствования, осуществляющих некоммерческую хозяйственную деятельность. Однако общеизвестно и то, что право оперативного управления также характерно для бюджетных учреждений коими являются органы местного самоуправления.

Целесообразно также отметить, что помимо внутренней содержательной казуистики норма абз. 6 ч. 1 ст. 4 Закона Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» находится в противоречии с ч. 2 ст. 4 Закона Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества». В частности, эта норма предусматривает, что *в аренду не могут передаваться объекты государственной собственности,*

имеющие общегосударственное значение и не подлежащие приватизации в соответствии с ч. 2 ст. 5 Закона Украины «О приватизации государственного имущества» от 04.03.1992 г.

Анализ ч. 2 ст. 5 Закона Украины «О приватизации государственного имущества» свидетельствует о том, что общегосударственным значением, среди прочего, обладает имущество органов местного самоуправления, непосредственно обеспечивающее выполнение этими органами установленных законодательством задач [4].

В этой связи можно заключить, что нормативное положение, закрепляющее за органами местного самоуправления право на передачу в аренду имущества, не используемого ими для осуществления своих функций, противоречит правовой природе института аренды в хозяйственном праве и требует соответствующего уточнения с целью устранения логико-содержательных недостатков.

Признавая органы местного самоуправления участниками имущественно-хозяйственных отношений, государство предусмотрело возможность реализации соответствующего объема полномочий по отчуждению объектов права коммунальной собственности.

В то же время практика правоприменения свидетельствует о том, что возникают проблемы ограничения полномочий органов местного самоуправления по отчуждению коммунального имущества, не иначе как через процедуру приватизации. В частности, с такой ситуацией столкнулся Донецкий городской совет, когда принял решение «О продаже здания бывшего клуба, расположенного по адресу г. Донецк, ул. Серафимовича, 41 «а» от 16.12.2005 р. № 23/32. Данным решением процедура приватизации со ссылкой на Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» не была предусмотрена, что обусловило внесение прокурором г. Донецка протеста на решение Донецкого городского совета. В результате решение было отменено.

И это в то время, когда Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» одновременно оперирует такими терминами, как «отчуждение», «приватизация», «продажа».

В этой связи следует отметить, что исключительно на пленарных

заседаниях сельского, поселкового, городского совета решаются такие вопросы: принятие решений по *отчуждению* в соответствии с законом коммунального имущества; утверждение местных программ приватизации, а также перечня объектов права коммунальной собственности, не подлежащих *приватизации*; определение целесообразности, порядка и условий приватизации объектов права коммунальной собственности; решение вопросов о приобретении в установленном законом порядке приватизированного имущества, о включении в перечень объектов права коммунальной собственности имущества, отчужденного в процессе приватизации, договор купли-продажи которого в установленном порядке расторгнут или признан недействительным, о предоставлении в концессию объектов права коммунальной собственности, о создании, ликвидации, реорганизации и перепрофилировании предприятий, учреждений и организаций коммунальной собственности соответствующей территориальной громады (п. 30 ч. 1 ст. 26 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»).

Именно органы местного самоуправления от имени и в интересах территориальных громад в соответствии с законом осуществляют полномочия по владению, пользованию и распоряжению объектами права коммунальной собственности, в том числе выполняют все имущественные операции, могут передавать объекты права коммунальной собственности в постоянное или временное пользование юридическим и физическим лицам, сдавать их в аренду, *продавать* и покупать, использовать как залог, решать вопросы их *отчуждения*, определять в договорах условия использования и финансирования объектов, которые приватизируются и передаются в пользование и аренду (ч. 5 ст. 60 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»).

Анализ научной литературы и действующего законодательства позволяет прийти к выводу о том, что термин «отчуждение» используется в широком смысле, которым опосредуются операции по продаже, поставке, мене, дарению, приватизации и т.п. В частности, в энциклопедических изданиях термин «отчуждение имущества»



определяется как один из способов осуществления собственником правомочия распоряжаться принадлежащим ему имуществом путем передачи этого имущества в собственность другого лица [5, с. 447].

Даже в вышеприведенных положениях Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» отчуждение, приватизация, продажа приводятся как самостоятельные категории, не заменяющие друг друга по юридическому содержанию и правовым последствиям.

При этом следует отметить, что отчуждение коммунального имущества путем приватизации (как уже отмечалось, является одним из вариантов отчуждения), осуществляется, если органы местного самоуправления включили конкретный объект в программу приватизации на определенный год (ст. 4 Закона Украины «О приватизации государственного имущества» от 04.03.1992 г., ст. 7 Закона Украины «О приватизации небольших государственных предприятий (малой приватизации)» от 06.03.1992 г.).

Ведь если толковать приватизацию как единую и возможную форму отчуждения, становятся невозможными сделки территориальной громады по продаже, мене объектов права коммунальной собственности. В частности, приватизацию невозможно применить в случае отчуждения коммунального имущества государству или другой территориальной громаде (ст. 655-697 Гражданского кодекса Украины), мене коммунального имущества (ст. 293 Хозяйственного кодекса Украины, ст. 715 Гражданского кодекса Украины).

Отмеченное дает основания полагать, что органы местного самоуправления могут использовать при осуществлении имущественных операций разнообразные способы отчуждения объектов собственности, которые не сводятся исключительно к приватизации.

Отмеченный вывод находит в определенной мере подтверждение как в научной литературе, так и в решениях органа конституционного судопроизводства.

В частности, на выделении отличительных признаков «приватизации» и «отчуждения» сконцентрировала свое внимание в одной из публикаций И.А. Селиванова. Проведенное ученым

исследование позволило ей прийти к выводу о целесообразности уточнения понятия «приватизация», приведенного в Законе Украины «О приватизации государственного имущества» [6, с. 121–126].

Дополнительную аргументацию также можно обнаружить в позиции Конституционного Суда Украины. Так, в решении от 01.07.1998 года № 9-рп по делу о приватизации государственного имущества, Конституционный Суд Украины признал сделки о приватизации «кособыми договорами купли-продажи государственного имущества, на которые распространяются также соответствующие нормы гражданского законодательства о сделках, если иное не вытекает из законодательства о приватизации» (абз. 3 п. 4 мотивировочной части) [7]. По аналогии данный вывод можно применить и к операциям с объектами права коммунальной собственности.

Выводы. Вышеизложенные положения позволяют прийти к заключению о том, что в настоящее время полнота реализации органами местного самоуправления компетенции в имущественно-хозяйственных отношениях в некоторой степени ограничивается узостью интерпретации правовых норм в сфере хозяйствования правоприменительными органами. Дополнительно можно подчеркнуть неприемлемость безосновательного расширения сферы применения отдельных актов хозяйственного законодательства, регулирующих отдельные группы имущественно-хозяйственных отношений (на примере Закона Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества»).

Список использованной литературы:

1. Про оренду державного та коммунального майна : Закон України від 10.04.1992 р. № 2269–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 416. – (Зі змін. та допов.).
2. Скрипник В. Бассейн и джакузи в... райсовете / В. Скрипник // Голос Украины. – 2006. – 8 дек. (№ 233). – С. 3.
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462. – (Зі змін. та допов.).

4. Про приватизацію державного майна : Закон України від 04.03.1992 р. № 2163–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 348. – (Зі змін. та допов.).

5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Шемшученко Ю.С. (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – 672 с.

6. Селіванова І.А. Приватизація та відчуження державного майна: співвідношення понять / І.А. Селіванова // Право України. – 2009. – № 6. – С. 121–126.

7. Рішення Конституційного Суду України від 01.07.1998 р. № 9-рп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 3, частини другої статті 5, частин другої та сьомої статті 7 і частини п'ятої статті 29 Закону України «Про приватизацію державного майна» (в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію майна державних підприємств» від 19 лютого 1997 року) (справа щодо приватизації державного майна) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – Ст. 1008.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Полякова Кристина Викторовна – соискатель Института экономико-правовых исследований Национальной академии наук Украины;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Polyakova Kristina Viktorovna – Applicant of the Institute of Economic and Legal Researches of the National Academy of Sciences of Ukraine;

polyakova2010@ukr.net