

ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

СОЛОВЕЙ Наталья Сергеевна - соискатель Харьковского национального университета внутренних дел

В статье рассматриваются формы реализации права коммунальной собственности. Определено понятие реализации права и его форм. Дана характеристика отдельных форм реализации права коммунальной собственности. Выделены проблемы которые возникают при осуществлении данного права. Установлены принципы которым должен отвечать механизм реализации права коммунальной собственности.

Ключевые слова: коммунальная собственность, территориальная община, формы реализации права коммунальной собственности, управление коммунальной собственностью.

The article discusses the realization forms of communal ownership. The concept of the right and its forms. The characteristics of the individual forms of realization of municipal property. Highlighted the problems that arise in the implementation of this law. Established the principles to be met by the mechanism of realization of municipal property.

Key words: communal property, territorial community, forms of implementation of municipal property, management of public property.

Реализацию права определяют как процесс осуществления правовых предписаний за поведения субъектов (право реализуется в поведении человека и обеспечивается гарантиями со стороны государства). Другие под реализацией права различают как внешнее проявление правового регулирования, так и конечный результат правового регулирования. Реализация права – это сложный процесс, включающий: 1) механизмы реализации права; 2) формы реализации права.

Юридический механизм реализации права зависит от типа и особенностей правовой системы той или иной страны.

В романо-германской правовой системе, к которой относится и Украина, процесс реализации права происходит на определенных этапах.

На первом этапе происходит процесс закрепления естественных прав, данных человеку от рождения позитивным правом. Права человека является составным элементом естественного права. Для реализации этих прав необходимо признание их государством. То есть, необходимо предоставить правам человека формы закона, происходит путем их конституционного закрепления и детализации в текущем законодательстве.

На втором этапе закон через определенные механизмы приобретает определенную форму, которая закрепляет субъективные права и юридические обязанности субъектов. Такими механизмами являются конкретизация закона в подзаконных актах; объяснение норм права в актах официального толкования; наличие процессуальных норм, регулирующих порядок

принятия, применения и исполнения закона; наличие различных актов применения права.

На третьем этапе происходит собственно реализация права, непосредственное воплощение правовой нормы в деятельности субъектов права.

Механизм реализации права – это деятельность субъекта права, обязанной стороны, законотворческого органа, правоприменительного органа и имеющиеся юридические нормы, которые регулируют их деятельность. Создание правовой нормы не является самоцелью. Ее назначением является обеспечение регулирования общественных отношений, достигаемые в процессе реализации правовых предписаний. Реализация – это воплощение предписаний правовой нормы в деятельности субъектов права [1].

Реализация права происходит через определенные формы, которые в общетеоретическом понимании выражаются в выполнении обязанностей, соблюдении запретов, использования правовых норм.

Использование – это форма реализации управомачивающих норм, содержанием которой является активное поведение субъектов, совершается по их собственному желанию (например реализация права на образование, договор дарения, заявление об увольнении с работы, права собственности);

Исполнение – это форма реализации обязывающих норм, содержанием которой является совершение действий, которые требуются юридическими предписаниями, то есть выполнение возложенных обязанностей. (Например: выполнение родителями обязанностей по содержанию несовершеннолетних, уплата налогов, договорные обязательства);

Соблюдение – это форма реализации запрещающих норм, содержанием которой является содержание субъекта от нарушения запретов, содержащихся в правовых нормах. (Например не нарушать правила дорожного движения.)

Формы реализации права коммунальной собственности заключаются именно в исполнении и соблюдении правовых норм, регулирующих деятельность субъектов данных правоотношений.

В статье 143 Конституции Украины [2] предусмотрено, что территориальные общины села, поселка, города непосредственно или через создаваемые ими органы местного самоуправления управляют имуществом, которое находится в коммунальной собственности. Итак, определены два способа реализации полномочий территориальной общины – субъекта права коммунальной собственности: 1) непосредственное управление имуществом; 2) через создаваемые обществом органы. Отсутствие каких-либо законодательных механизмов обеспечения права территориальной общины на непосредственное управление имуществом является большим и крайне негативным недостатком украинского законодательства. Такой законодательный вакуум допускает фактическую замену понятий: не территориальная община является фактическим владельцем коммунального имущества, а органы или конкретные должностные лица, которые, полагаясь на широкие полномочия, определенные Законом Украины «О местном самоуправлении» и являются реальными владельцами. Де-юре – территориальная община, де-факто – органы местного самоуправления и их должностные лица.

Сегодня в Украине только проходит налаживания государственно-частного партнерства и рядом с ним начинает свое становление сложная, по сравнению с арендой, отчуждением, форма управления имуществом коммунальной и общей собственности территориальных общин, как концессия.

«Концессия – это предоставление с целью удовлетворения общественных потребностей уполномоченным органам государственной власти или органам местного самоуправления на основании концессионного договора на платной и срочной основе отечественным или иностранным субъектам хозяйствования (концессионерам) права на создание (строительство) и / или управление (эксплуатацию) объектом концессии при условии взятия концессионером на себя соответствующих обязательств, имущественной ответственности и предпринимательского риска» [3]. Концессионер (лицо, взявшее концессию) обязан приобрести оборудование, необходимое для

функционирования предприятия; обеспечить такое управление предприятием, которое бы соответствовало всем принципам деятельности коммунальных предприятий, даже когда концессия будет убыточной (что не исключает предоставления финансовой помощи местной властью, когда обстоятельства возникли не по причине концессионера) в конце срока концессии концессионер обязан бесплатно передать все имущество органа местного самоуправления.

Еще одной формой реализации права коммунальной собственности является создание коммунальных предприятий и учреждений, участие органов местного самоуправления в хозяйственных обществах регламентировано законом, по нормам которого к компетенции сельских, поселковых, городских советов относится вопрос о создании, ликвидации, реорганизации и перепрофилирования предприятий, учреждений и организаций коммунальной собственности соответствующей территориальной общины [4]. Поэтому одним из приоритетных направлений в деятельности совета и сельского головы должно быть создание многофункциональных обслуживающих предприятий коммунальной собственности, максимальное расширение сферы услуг населению через обслуживающие предприятия, привлечения всех возможных поступлений в бюджет совета, трудоустройство граждан на эти предприятия, социальная защита людей.

К формам реализации права коммунальной собственности следует отнести также аренду коммунального имущества – это передача объекта комунальной собственности во временное пользование на платной основе. Отношения аренды в коммунальной сфере урегулированы законами Украины. Объектами аренды могут быть любое недвижимое имущество (здания, сооружения, помещения), земля, водоемы. На сегодня это одна из самых распространенных форм управления коммунальным имуществом как источник пополнения местного бюджета.

Увеличению арендной платы и улучшению условий аренды способствовало введение передачи объектов коммунальной собственности в аренду на конкурсных условиях. Как

показывают проведенные исследования, благодаря сдаче в аренду помещений на конкурсной основе арендная плата повышается в 2 – 2,5 раза.

Для сокращения сроков подписания договоров аренды, что также влияет на мобилизацию средств, поступающих в местный бюджет, необходимо улучшить контроль за прохождением документов по подразделениям фонда коммунального имущества городского совета. Целесообразно введение журналов регистрации поступления и выдачи документации по оформлению договоров аренды с целью контроля за сроками их обработки, а также обеспечения сохранности.

Кроме того, усиление контроля за сроками подписания договоров аренды арендаторами и введение штрафных санкций за несоблюдение этих сроков позволит уменьшить период неиспользования нежилых помещений, приводит к увеличению средств, направленных в городской бюджет. С этой целью надо улучшить работу жилищно-эксплуатационных управлений, чтобы сократить сроки доступа в помещения, подлежащих сдаче в аренду.

На наш взгляд, действенное влияние на недобросовестных арендаторов может оказать претензионно-исковая работа, усиление контроля за своевременностью взыскания задолженности по арендной плате, составление и направление актов сверок по начислению пени за несвоевременные перечисления арендной платы, что, безусловно, позволит увеличить поступления в городской бюджет.

При заключении договоров аренды необходимо соблюдать требования, предусмотренные законом. При расчете арендной платы (согласование расчета арендной платы) проверяют: обоснованность применения определенной арендной ставки; целесообразность зонирования арендованного недвижимого имущества и определения арендной ставки для каждой зоны; основания для применения понижающего коэффициента к арендной ставки для субъектов малого предпринимательства; правильность применения индексов инфляции.

Следующей формой является передача объектов в коммунальную собственность тер-

риториальных громад сел, поселков, городов или в их совместную собственность. Передача имущества в коммунальную собственность территориальных громад сел, поселков, городов или в их совместную собственность регламентируется законом [5], где определены основные принципы передачи объектов права государственной собственности в коммунальную собственность территориальных громад сел, поселков, городов или в общую собственность территориальных громад сел, поселков, городов, а также объектов права коммунальной собственности в государственную собственность бесплатно или путем обмена и регулирует отношения, связанные с такой передачей.

Действие этого закона распространяется на объекты права государственной и коммунальной собственности, в том числе переданные в безвозмездное пользование самоуправляющимся учреждениям и организациям или в аренду. Передача в государственную или коммунальную собственность объектов права других форм собственности может регулироваться положениями этого Закона, если иное не предусмотрено законом или решением соответствующих местных советов.

При этом следует обратить внимание на то, что «передача объектов из государственной в коммунальную собственность территориальных общин сел, поселков, городов осуществляется при наличии согласия соответствующих сельских, поселковых, городских советов, если иное не предусмотрено законом [4], а в общую собственность территориальных общин сел, поселков, городов – при наличии согласия районных или областных советов, если иное не предусмотрено законом. Решение о предоставлении согласия принимается на пленарном заседании сельского, поселкового, городского совета или районного, областного совета.

Органы, которым имущество передано в собственность или в сфере управления, в двухнедельный срок со дня утверждения актов приема-передачи обязаны сообщить о такой передаче органы государственной статистики и государственной налоговой службы, а также оформить свидетельство на право собственности на объекты недвижимости в бюро техни-

ческой инвентаризации. Вместе с этим владелец или уполномоченный им орган своим приказом (решением) обязан закрепить принятое недвижимое и отдельное индивидуально определенное имущество за соответствующим предприятием, учреждением, организацией на праве хозяйственного ведения или оперативного управления [6].

Реализуя право коммунальной собственности органы управления коммунальной собственностью реализуют предоставленное им право путем залога. Залог коммунального имущества – это использование коммунального имущества как объекта гарантии возврата кредитов предпринимательскими структурами, выполняют деятельность, необходимую территориальной общине, привлеченные к реализации программ экономической и социально-культурного развития территории. Отношения залога регулируют законы Украины «О залоге» «Об ипотеке» [7,8]. Предметом залога может быть любое ликвидное коммунальное имущество. На сегодня применение этой формы управления коммунальной собственностью ограничено, в том числе из-за неразвитости системы страхования рисков потери имущества.

Несмотря на закрепление рядом законодательных и нормативно-правовых актов определенных прав и обязанностей органов местного самоуправления, в процессе реализации ими права собственника имущества имеют место следующие недостатки:

- статус самоуправления (на уровне областей и районов), кроме задекларированного «представления общих интересов территориальных общин», остался за пределами конституционно-правового регулирования;
- отсутствие четкого юридического, организационного механизма управления коммунальной собственностью;
- не определен четких границ делегирования исполнительному комитету полномочий совета (кроме вопросов, относящихся к исключительной компетенции совета) по управлению имуществом, которое находится в коммунальной собственности;
- отсутствие единого реестра объектов коммунальной собственности;

- отсутствие механизма привлечения инвестиций [9].

Механизм реализации права коммунальной собственности должен отвечать таким принципам: 1) согласование государственных, территориальных интересов с интересами жителей территории; 2) экономическая заинтересованность в эффективной деятельности объектов коммунальной собственности; 3) дифференцированный подход к объектам коммунальной собственности с точки зрения выбора форм и методов управления; 4) обеспечение организационно-методического единства по совокупности объектов, входящих в коммунального имущественного комплекса территории; 5) соблюдение комплексно-целевого подхода к организации управления и формирования соответствующих комплексов в организационной структуре управления по совокупности объектов коммунальной собственности, которые имеют тесные экономические, производственно-технологические и функциональные связи; 6) исключения дублирования функций в управлении; 7) повышение ответственности руководителей различных уровней управления за эффективное функционирование коммунального сектора экономики территории.

Такие принципы позволяют, при прочих равных условиях, обеспечить наиболее оптимальные условия имущественных операций для территориальной общины как собственника. Такое направление политики способствует сохранению активов общества и их эффективному использованию на коммерческих началах частными инвесторами. Более того, власть получает возможность с помощью договорных отношений возмездного пользования недвижимости влиять на вектор экономического развития соответствующего хозяйства и деятельность хозяйствования в частности.

Литература

1. 1. Зайчук О. В., Онищенко Н. М. Теория государства и права. Академический курс.

Учебник. А.В. Зайчук, Н.М.Онищенко. – Одиссей Киев. 2006, с. 688.

2. Конституция Украины: принята на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996. К.: Пресса Украины. 1997, с.80. Цивильный кодекс Украины. Российская юстиция. 2003, №№40-44, Ст.356 (с изменениями).

3. О концессиях: Закон Украины от 16 июля. 1999 г. № 997-XIV (с изменениями, внесенными 13 Законами Украины в 2002-2011 гг.). Известны. Верховной Рады Украины. 1999- от 15 окт. (N 41), с. 372.

4. О местном самоуправлении в Украине: [Закон Украины от 21 трав. 1997 № 280/97-ВР (с изменениями, внесенными в соответствии с 52 Законами Украины в 1998-2010 гг.)]. Известны. Верховной Рады Украины. 1997, 25 червня. (№ 24). – Ст. 170.

5. О передаче объектов права государственной и коммунальной собственности: [Закон Украины от 3 февр. 1998 № 147/98-ВР (с изменениями, внесенными согласно с 9 Законами Украины в 2001-2009 гг.)]. Известны. Верховной Рады Украины. 1998, 4 сент. (№ 34), Ст. 228.

6. Гражданский кодекс Украины от 16 февр. 2003 г. № 435-IV (с изменениями). Известны. Верховной Рады. 2003, № 40-44,- Ст. 356.

7. О залоге: [Закон Украины от 02 окт. 1992 г. № 2654-XII (с изменениями, внесенными 15 Законами Украины в 1994-2010 гг.)]. Известны. Верховной Рады Украины. 1992- от 24 октября, письмо, (N 47), с. 642.

8. Об ипотеке: [Закон Украины от 05 июня. 2003 г. № 898-IV (с изменениями, внесенными согласно с 9 Законами Украины в 2006-2011 гг.)]. Известны. Верховной Рады Украины. 2003, от 19 сент. (N 38), с. 313.

9. О. Процкив. Коммунальная собственность: особенности, проблемы и приоритеты реализации управленческих решений. О.Процкив. Галицкий экономический вестник. 2010, №2 (27), сс.96-102.