

МЕЖІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Ключові слова: право власності, межі здійснення права комунальної власності, право комунальної власності.

Keywords: right of ownership, limit of realization of right of communal ownership, right of communal ownership.

Актуальність нашого дослідження стосується визначення меж здійснення права комунальної власності. Проте комплексні дослідження саме здійснення права комунальної власності за законодавством України не проводилися. У порядку здійснення права комунальної власності відбулися певні зміни. Однак загальнотеоретичних наукових досліджень вказаних змін зроблено не було. Дослідження стосуються загалом меж здійснення права приватної та державної власності. Враховуючи вищевикладене, основною метою дослідження є проведення загальнотеоретичного огляду та аналізу меж здійснення права комунальної власності згідно з законодавством України.

Стан дослідження. Питання меж здійснення права власності досліджувались у роботах Батанова О. В., Грибанова В. П., Дзери О. В., Шаповалової О. І., Шевченко та інших.

Метою статті є визначення меж здійснення права комунальної власності.

Виклад основних положень. Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., зокрема ст. 1 Першого протоколу до неї (1952 р.), передбачено право кожної юридичної особи безперешкодно користуватися своїм майном, не допускається позбавлення особи її власності інакше як в інтересах суспільства й на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права, визнано право держави на здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів [1].

Основною характерною рисою правового статусу власника є нормативне визначення меж здійснення належних йому повноважень. Так, Цивільним кодексом України (далі — ЦКУ) передбачено спеціальну норму стосовно меж здійснення права власності. Відповідно до ч. 1 ст. 319 ЦКУ власник володіє, користується і розпоряджається своїм майном на власний розсуд [2]. Тобто, за загальним правилом, власник наділений абсолютним правом здійснювати щодо цього майна будь-які дії. Однак, такі дії не повинні суперечити закону і не порушувати прав інших осіб, а також зобов'язаний додержуватись моральних засад суспільства. Реалізація повноважень власника здійснюється згідно із загальнодозвільним принципом «дозволено все, що не заборонено законом» [3, с. 286].

Серед науковців виникають дискусії щодо того, як розуміти фразу «на власний розсуд». Так, Н. В. Безсмертна визначає розсуд власника як правомірну, владну, вольову діяльність «щодо вибору найбільш оптимального варіанта реалізації правомочностей володіння, користування й розпорядження стосовно належного власнику майна, які забезпечують найбільш ефективне використання об'єкта власності з урахуванням прав і законних інтересів інших осіб, а також суспільства в цілому» [4, с.135]. З такою думкою погоджується і О. І. Шаповалова, яка вказує, що спірним у цьому визначенні є питання щодо найбільш ефективного використання об'єкта, оскільки, на її думку, це не має значення. Якщо особа буде неефективно використовувати свою власність, навіть якщо особа взагалі її не використовуватиме, це не буде, як правило, підставою для припинення цивільних прав цієї особи. Тому О. І. Шаповалова вважає, що власний розсуд особи при здійсненні цивільних прав — це право особи вільно, безстороннього впливу визначати шляхи здійснення або утримання від здійснення своїх правомочностей (права на власні дії або бездіяльність, права на чужі дії, або утримання від порушення та право на захист) [5, с. 199].

Повністю погодитись з такою думкою не можемо, оскільки ст. 322 ЦКУ закріплено обов'язок власника утримувати належне йому майно.

Усі власники забезпечені рівними умовами у здійсненні своїх прав [2].

Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом [6].

Законодавством закріплені обмеження щодо здійснення права власності, при недотриманні яких наслідком є застосування заходів відповідальності.

Стаття 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає поняття права комунальної власності як права територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Згідно з п. 30 ч. 1 ст. 26 цього Закону питання прийняття рішень щодо відчуження комунального майна вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Відповідно до ч. 5 ст. 60 вищезгаданого закону органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду. Однак, законом передбачені обмеження щодо майнових операцій, які

здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, зокрема такі дії не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню [6].

Конституцією України (статті 142, 143) територіальним громадам надані широкі права по управлінню комунальним майном. Вони мають право здійснювати стосовно цього майна будь-які дії, які не суперечать закону — передавати об'єкти права комунальної власності в тимчасове або постійне користування, здавати в оренду, продавати згідно із законами про приватизацію, а також перерозподіляти на конкурсній основі між власними юридичними особами [7].

Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради мають право:

1) вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад;

2) на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад;

3) мати об'єкти комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць [6].

Як зазначив Конституційний суд, «метою наділення територіальних громад правом комунальної власності є в першу чергу використання майнових об'єктів для задоволення нагальних потреб жителів цих громад у невідкладних послугах, і лише в другу чергу право цієї форми власності призначено для доцільного, економного та ефективного використання майна територіальних громад в інших інтересах їх жителів» [8].

Як в теорії права, так і на законодавчому рівні правовому режиму майна державної та приватної форм власності приділяється багато уваги, а щодо правових питань майна комунальної власності існує зовсім протилежна ситуація.

Межі можуть бути більшими чи меншими, але вони існують завжди, «межі є невід'ємною ознакою кожного суб'єктивного права» [9].

Проблема меж здійснення права комунальної власності у цивілістичній літературі сьогодення займає значне місце.

Межі здійснення суб'єктивного права комунальної власності, як правило, визначаються законодавством, але можливі й добровільні обмеження, які власник створює для себе внаслідок своїх вольових дій, наприклад, у разі передачі належного майна іншій особі за договором оренди, застави тощо. Однак, такі обмеження можна назвати лише умовними.

У ст. 8 редакції Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII, що діяла до 25.12.2015 р.

було передбачено, що у період з дня набрання чинності рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади до формування органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади відчуження, передача в оренду (користування), застава (іпотеку), лізинг, концесія, оперативне управління об'єктів комунальної власності територіальних громад, що об'єдналися, забороняється. При цьому така заборона стосувалася лише щодо укладення нових угод. Угоди ж, які були укладені і діяли до дня набрання чинності рішеннями про добровільне об'єднання, діяли і в період об'єднання громад. Таким чином, такі доходи залишались у місцевих бюджетах у тих же обсягах, що і до об'єднання. Також, згідно із ч. 9 ст. 8 цього Закону бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконувались окремо до закінчення бюджетного періоду з урахуванням особливостей, встановлених цією частиною [10].

В Законі України «Про публічні закупівлі» для територіальних громад передбачені вартісні обмеження для проведення процедур закупівель товарів та послуг, що дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт — 1 мільйон 500 тисяч гривень [11].

Через категорії «межі здійснення суб'єктивних цивільних прав» та «обмеження здійснення суб'єктивних цивільних прав» у законі встановлюється така поведінка власника, яка не суперечить актам цивільного законодавства. Власник майна повинен враховувати межі та обмеження цивільних прав.

Межі здійснення цивільних прав фактично виражаються у формулі «дозволено все, що прямо не заборонено законом», а обмеження (заборони), які мають найбільш загальний характер і які особа-власник повинна враховувати у своїй поведінці, конкретизуються у ст. 13 ЦК.

Так, обмеження встановлюються щодо окремих суб'єктивних прав як засіб стримання особи-власника при здійсненні ним цих прав з урахуванням необхідності дотримання прав інших осіб (при праві переважної купівлі) або суспільних інтересів (збереження пам'яток культури, історичних цінностей).

Зокрема, власник земельної ділянки не вправі використовувати її не за цільовим призначенням або з порушенням екологічних вимог (статті 91, 143, 144 Земельного кодексу) [12]. Цільове призначення мають також житлові приміщення, які власник має право використовувати для проживання, а не для промислового виробництва (статті 6, 15-17, 189 Житлового кодексу, ст. 383 ЦК) [13, 2]. Власник земельної ділянки повинен утримуватися від порушення прав особи, в інтересах якої встановлений сервітут (ч. 2 ст. 319, ст. 404 ЦК); власник пам'ятки культурної спадщини — від її пошкодження або знищення (ст. 352 ЦК).

Таким чином, аналіз законодавства дає підстави для висновку: абсолютність прав власника зовсім не означає, що ніхто і ніколи не може їх обмежити. Разом із тим, як вбачається зі ст. 319 ЦК, обмеження права власності не підлягають розширеному тлумаченню.

Закріплений у п. 1 ч. 2 ст. 319 ЦК принцип, відповідно до якого дії власника щодо його майна не повинні суперечити закону, є загальним універсальним обмеженням прав власника. Відсутність прямої заборони в

законі надає власнику широке коло можливостей для здійснення права власності, в той час як заборона на здійснення певних дій є механізмом стримання власника.

Так, держава стримує власника, коли встановлює обмеження в цивільному обороті певного майна, зокрема у комунальній власності не можуть бути об'єкти виключної власності й деякі інші об'єкти, покликани забезпечувати лише загальнодержавні інтереси та державну безпеку (наприклад, вогнепальної та іншої зброї тощо).

Надаючи власнику право вчиняти з власним майном будь-які дії, у т. ч. його знищення, закон обмежує власника у виборі способу знищення майна з тим, щоб обраний спосіб був безпечним для оточення і навколишнього середовища. Наприклад, власник не може знищити свій будинок шляхом підпалу чи вибуху, оскільки виникає загроза пожежі або пошкодження сусідніх будинків чи життя та здоров'ю інших осіб.

Законом встановлено обмеження прав власника також іншого характеру.

Так, відповідно до ст. 55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» суб'єкти права власності на відходи повинні вживати ефективних заходів для зменшення обсягів утворення відходів, а також для їх утилізації, знешкодження або розміщення [14].

Усі зазначені вище та проаналізовані положення чинного законодавства кореспондуються з нормами статей 13, 41 Конституції і ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, якими закріплені основні принципи здійснення права власності та його обмеження:

- по-перше, встановлено право безперешкодно і в повному обсязі здійснювати правомочності власника відносно свого майна,

- по-друге, визначено межі здійснення правомочностей власника.

Зазначені принципи сформульовано і в рішенні Європейського Суду з прав людини у справі «Спорронг і Лоннрот проти Швеції» (23 вересня 1982 р.), відповідно до якого суд повинен визначити, чи було дотримано справедливий баланс між вимогами інтересів суспільства і вимогами захисту основних прав людини. Забезпечення такої рівноваги є невід'ємним принципом Конвенції в цілому і також відображено у структурі ст. 1 Першого протоколу [1].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що межі здійснення цивільних прав визначають правомірну поведінку особи, оскільки дії в межах цивільних прав підлягають правовому захисту, на відміну від дій, вчинених поза межами права. Однак, в Україні на сьогодні немає спеціального нормативного акта, який би детально визначав межі здійснення права комунальної власності. Отже, правомочності власника та межі здійснення ним прав встановлені законом.

Список використаних джерел

1. [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/1207B66D24762C1DC2257D0E004CC419](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/1207B66D24762C1DC2257D0E004CC419).
2. Цивільний кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV зі змінами станом на 01.04.2016 р.

- [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
3. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / за ред. В. М. Коссака / К., 2004. — 975 с.
 4. Цивільний кодекс України: Проект від 25 серпня 1996 р. // Українське право.— 1999.— № 1. — С. 10.
 5. **Шаповалова О. І.** Межі здійснення суб'єктивного цивільного права // Наукові праці Чорноморського державного університету ім. Петра Могили. / О.І. Шаповалова. Політологія. — 2007. — Вип. 56. — Т. 69. — С.199-20.
 6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР зі змінами станом на 08.10.2016 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу до Інтернет ресурсу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-80>.
 7. Конституція України : Верховна Рада України, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, станом на 15.03.2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-80>.
 8. Курс конституційного права України: учебник / под. ред. М.А. Баймуратова и А.В. Батанова. — С.: ИТД «Университетская книга», 2012. — 800 с.
 9. Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. — М., 1972. — С. 44-45.
 10. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» : Верховна Рада України; Закон від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
 11. Закон України «Про публічні закупівлі» [Електронний ресурс] // Режим доступу до Інтернет ресурсу <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>.
 12. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III зі змінами станом на 03.04.2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
 13. Житловий кодекс України від 30.06.1983 № 5464-X зі змінами станом на 01.01.2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>.
 14. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» Верховна Рада України; Закон від 25.06.1991 № 1264-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page3>.

Анотація

У даній статті досліджуються питання меж здійснення права комунальної власності в сучасних ринкових умовах на основі національного законодавства.

Summary

In this article the questions of limits of realization of right of communal ownership are investigated in modern market conditions on the basis of national legislation.