

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****БОРСУК Н. Я.,**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового регулювання
економіки*(Державний вищий навчальний заклад
«Київський національний
економічний університет
імені Вадима Гетьмана»)*

УДК 342.951:351.82

**ОХОРОНА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА
ТА ПРАКТИКИ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ**

Стаття присвячена питанням управління комунальною власністю. Актуалізовано питання охорони комунальної власності. Розглядаються випадки розкрадання комунального майна.

Ключові слова: управління, облік, комунальна власність, охорона, розкрадання, контроль.

Статья посвящена вопросам управления коммунальной собственностью. Актуализирован вопрос охраны коммунальной собственности. Рассматриваются случаи хищения коммунального имущества.

Ключевые слова: управление, учет, коммунальная собственность, охрана, хищение, контроль.

The article is devoted to issues of communal property management. The issue of protection of communal property has been updated. The cases of theft of communal property are considered.

Key words: management, accounting, communal property, protection, theft, control.

Вступ. Забезпечення належного управління комунальною власністю в Україні потребує відповідних змін. Зокрема, актуалізувалися питання дослідження проблем охорони комунальної власності.

Загалом охорона комунальної власності є тим питанням, яким переймаються передусім усі практичні працівники. Водночас наукові розробки не позбавлені практичної значущості. Важливе значення мають розробки І.Б. Адамова, В.М. Алексеєва, І.О. Дробота, Л.А. Музики, А.В. Вінницького, Р.О. Денчук, О.О. Кравчука, А.П. Рачинського.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні проблем управління комунальною власністю в Україні, проблем, пов'язаних із розкраданням комунального майна у зв'язку з неналежною охороною такого майна.

Результати дослідження. Територіальна громада відповідає за своїми зобов'язаннями всім майном виключно на папері. Проте вона, наприклад, ніяк не впливає на порушників у випадках, коли завдається шкода об'єктам права комунальної власності; не може така гро-



мада нести і юридичну відповідальність [1, с. 255]. Виходячи з охоронно-захисної концепції адміністративної відповідальності, в основу якої покладено положення Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2], адміністративна відповідальність виконує функцію охорони багатьох видів суспільних відносин від протиправних посягань, у тому числі й у сфері права власності [3, с. 290], не виключаючи й комунальну.

Юридичним підґрунтям охорони комунальної власності є норми різних галузей права та законодавства: *конституційного* (відповідно до ст. 13 Конституції України, «власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині й суспільству. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом»). У ст. 41 Конституції України зазначено: «Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності... Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності... Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі), *адміністративного* (наприклад, норми КУпАП); *фінансового* (йдеться, зокрема, про контроль і відповідальність за порушення бюджетного законодавства у процесі управління бюджетними коштами; нагадаємо, що доходи місцевих бюджетів є власністю територіальної громади, тобто на них також поширюються положення публічно-правового регулювання та управління комунальною власністю), *земельного* (наприклад ст. ст. 78, 156, 211 Земельного кодексу (далі – ЗК) України), *кримінального* (розділ VI Кримінального кодексу (далі – КК) України «Злочини проти власності»; детальніше питання охорони власності в кримінально-правовому аспекті розглядає Н.О. Антонюк [4]), *цивільного й господарського* (коли йдеться про охорону власності у приватноправовому порядку, то звертається увага на речово-правові, зобов'язально-правові й інші засоби захисту, які ми не розглядаємо в дослідженні).

Охорона комунальної власності пов'язана з охороною майна. Відповідно до Закону України «Про охоронну діяльність» від 22 березня 2012 р. [5], «охорона майна – діяльність з організації та практичного здійснення заходів охорони, спрямованих на забезпечення недоторканності, цілісності визначених власником і належних йому будівель, споруд, територій, акваторій, транспортних засобів, валютних цінностей, цінних паперів та іншого рухомого і нерухомого майна, з метою запобігання та/або недопущення чи припинення протиправних дій щодо нього, для збереження його фізичного стану, припинення несанкціонованого власником доступу до нього та забезпечення здійснення власником цього майна всіх належних йому повноважень стосовно нього» (ст. 1 Закону).

Майно комунальної власності є публічним майном. Своєрідне бачення джерел права у сфері правової охорони публічного майна викладає Н.Ю. Задирака, на думку якої «у соціальному розумінні джерелом права у сфері правової охорони публічного майна є множина об'єктивно існуючих економічних, політичних, демографічних, духовних та інших обставин суспільного розвитку, свідомості та волі народу України (що на них базуються), які визначають зміст нормотворчої діяльності публічної адміністрації зі встановлення загальнообов'язкових правил поведінки в галузі публічного адміністрування публічним майном» [6, с. 15]. Очевидно, що будь-які обставини можуть бути підґрунтям для формування джерел прав і їх реалізації, проте бути джерелом права «обставини», адже це різнопорядкові явища. Нелогічним також видається й наступна теза цитованого автора про те, що «у формальному розумінні джерелом права у сфері правової охорони публічного майна є правотворча діяльність держави, способи, у яких публічна адміністрація бере участь у правотворенні, а також способи, форми виразу норм права (поняття розглядається з позиції буття, існування права)» [6, с. 16]. У межах правотворчої діяльності органи публічної влади створюють відповідні джерела, проте «діяльність» не є тотожною «джерелу».



Далі Н.Ю. Задирака робить висновок, що «джерела права у сфері правової охорони публічного майна є встановленими державою або визнані нею офіційні документальні форми зовнішнього виявлення й закріплення норм права, що мають загальнообов'язкове або локальне значення та є безпосередньою підставою для виникнення суб'єктивних прав і обов'язків у сфері дії правового режиму публічного майна» [6, с. 21]. Це твердження, на наш погляд, є таким, що відповідає сучасній дійсності, і не зрозуміло, для чого автор вище наводила нелогічні висновки й тези, які в підсумку ніяк не узгоджуються з її загальним висновком.

Коли говоримо про охорону власності, то варто звертати увагу й на охорону права власності. Так, структура охорони права власності загалом охоплює таке:

1) охорона права власності в найвужчому розумінні (захист права власності) – йдеться про динамічні (активні) дії суб'єктів права, що спрямовані на відновлення порушеного права власності, усунення перешкод у здійсненні ними права користування та розпоряджання своїм майном;

2) охорона права власності у вузькому розумінні – це позитивний статичний стан юридичних норм, спрямованих на попередження, запобігання протиправним посяганням на право власності;

3) охорона права власності в широкому розумінні складається з елементів захисту права власності й охорони права власності у вузькому розумінні (охорона права власності = охорона права власності у вузькому розумінні + захист права власності), іншими словами, охорона права власності в широкому розумінні – це система впорядкованої юридичними нормами діяльності суб'єктів права, спрямованої на попередження, запобігання та відновлення порушеного права власності [7, с. 7–8; 8, с. 7].

На думку О.І. Никитенко, «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» [9, с. 11]. На наше переконання, охорона комунальної власності не є тотожною охороні права комунальної власності. Так, охорона власності передбачає вжиття заходів, спрямованих на збереження об'єктів відповідної власності, її поліпшення, відновлення; охорона права комунальної власності передбачає забезпечення безперешкодного володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності за допомогою норм матеріального і процесуального права. Науковець О.І. Никитенко, говорячи про «правову охорону власності», визначає поняття «охорона права власності». Вузьке трактування терміна «охорона» – це лише передбачені законом засоби, спрямовані на відновлення чи визнання прав і захист інтересів потерпілих від правопорушення, охорону у вузькому сенсі ще прийнято називати захистом прав [10, с. 240].

Виокремлюють приватно- й публічно-правові заходи охорони права власності. Поділяємо думку В.В. Галунька, що адміністративно-правова охорона права власності є цілісною упорядкованою свободою зберігання, переміщення товарів, іншого майна, послуг, фінансових ресурсів, інтелектуальної власності, а також підтримки конкуренції, свободи економічної діяльності, справедливості, поваги до власників майна інших осіб, яка забезпечується суб'єктами публічного управління. При цьому сутність адміністративно-правової охорони права власності розглядається через інтереси різноманітних суб'єктів зазначених праводіносин, а також правотворчого, правозастосовного та правоохоронного напрямів діяльності суб'єктів публічного управління [11, с. 14].

Існує думка, що адміністративно-правова охорона власності є виконавчо-розпорядчою діяльністю органів державного управління, що виявляється в запобіганні протиправним посяганням на власність і застосуванні в необхідних випадках заходів адміністративного примусу [12, с. 22]. Маємо до цього додати, що адміністративно-правову охорону власності здійснюють також органи місцевого самоврядування.

Охорона комунальної власності спрямована також на запобігання порушенням у галузі такої власності. Проте порушення таки трапляються й найчастіше вони пов'язані з неправильним застосуванням норм земельного та цивільного законодавства. Так, згідно



зі ст. 78 ЗК України, земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній і державній власності. У зазначеному Кодексі передбачено відповідальність за порушення земельного законодавства, в тому числі й комунальної власності на землю. Відповідальність, згідно із законодавством, установлена за такі порушення: укладення угод із порушенням земельного законодавства; самовільне зайняття земельних ділянок; псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними й радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням. А ст. 156 ЗК України уточнює підстави відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам унаслідок:

- вилучення (викупу) сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом;
- тимчасового зайняття сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників для інших видів використання;
- установлення обмежень щодо використання земельних ділянок;
- погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників;
- приведення сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників у непридатний для використання стан; неодержання доходів за час тимчасового невикористання земельної ділянки.

Також установлена відповідальність за знищення межових знаків; приховування від обліку й реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри й кількість земельних ділянок; непроведення рекультивациі порушених земель; знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень; невиконання умов знімання, збереження й нанесення родючого шару ґрунту; самовільне відхилення від проектів землеустрою; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок і подання недостовірної інформації щодо них; порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок.

За більшість із наведених вище діянь законодавець установив адміністративну відповідальність (ст. ст. 52–55 КУпАП). Однак, як зазначає Р.О. Денчук, не всі діяння, які посягають на комунальну власність на землю, захищені нормами адміністративно-деліктного законодавства. Як приклад вона наводить ст. 53 КУпАП, яка передбачає відповідальність за перекручення даних державного земельного кадастру і приховування інформації про наявність земель запасу або резервного фонду, водночас у пункті «є» ст. 211 ЗК України йдеться про відповідальність за приховування від обліку й реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри й кількість земельних ділянок; ст. 54 КУпАП установлює відповідальність за несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель, а в п. «д» ст. 211 ЗК України говориться про порушення строків повернення тимчасово займаних земель. Поміж цього дослідниця зазначає, що адміністративну відповідальність потрібно було б установити не тільки за діяння, що зараз передбачені в КУпАП, а й за інші дії, які зараз визнаються ЗК України як правопорушення: укладення угод із порушенням земельного законодавства; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок і подання недостовірної інформації щодо них; порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок [13, с. 88] тощо. Доповнення переліку правопорушень, на нашу думку, позитивно вплине на адміністративну охорону землі.

Ще однією загальною проблемою є розкрадання комунального майна, якого місцеві ради та їх виконкоми не мають допускати. У ст. 51 КУпАП установлена відповідальність за дрібне розкрадання державного або колективного майна без урахування майна комунальної власності. Проте за більшість дрібних крадіжок майна з об'єктів, які перебувають у власності територіальних громад, також застосовують санкції ст. 51 КУпАП. Науковець Р.О. Денчук пропонує внести зміни в зазначену статтю, назву якої пропонує викласти в такій редакції: «Дрібне розкрадання державного, комунального або колективного майна, а в



гіпотезах норм, передбачених частиною першою та другою вказаної статті після слова «державного» вставити слово «комунального» [13, с. 162–163]. Дослідниця наводить відмінності дрібного розкрадання від злочину, передбаченого ст. 312 КК України. Вона зазначає, що розкрадання, передбачені в ст. 312 КК України, особливі тим, що вони характеризуються як спеціальним предметом (це прекурсори), так і певною ознакою суб'єктивної сторони цього виду злочину. Суб'єктивна сторона цього злочину характеризується прямим умислом і наявністю спеціальної мети – збуту. Отже, викрадення, привласнення прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем без наявності мети подальшого їх збуту, а також їх збуту для виробництва або виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів у невеликих розмірах, цебто вартістю до трьох неоподатковуваних доходів громадян, є дрібним розкраданням і щодо державного й колективного майна воно кваліфікується за ст. 51 КУпАП [13, с. 82]. Ми також вважаємо, що зазначене доповнення до ст. 51 КУпАП установить адміністративну відповідальність за посягання на комунальну власність і посилить її захист.

На практиці трапляється чимало випадків, коли ті чи інші особи докладають чимало зусиль задля отримання комунального майна у власність незаконними способами (здебільшого такі дії підпадають під ч. ч. 3, 4 ст. 190 КК України («Шахрайство, вчинене у великих розмірах або особливо великих розмірах»), ст. 365-2 КК України («Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги»)). Так, у м. Львові у 2017 р. набули гучного розмаху випадки, коли особи шахрайським способом заволоділи понад 20 об'єктами нерухомості, що перебували в комунальній власності. У липні 2017 року до Сихівського районного суду міста Львова скеровано обвинувальний акт стосовно жителя Луганської області, який обвинувачується в учиненні кримінальних правопорушень, передбачених ч. 4 ст. 358, ч. 4 ст. 190, ч. 1 ст. 209 КК України (використання завідомо підробленого документа; шахрайство, вчинене в особливо великих розмірах; легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом). У ході досудового слідства встановлено, що особа – переселенець із Луганська – за попередньою змовою з невстановленими особами подав одному з приватних нотаріусів підроблені документи для здійснення реєстрації за ним права власності на об'єкт нерухомого майна, власником якого була Львівська міська рада. Для набуття права власності на зазначену нерухомість зловмисник використав підроблені рішення та розпорядження органів місцевого самоврядування, а також органів влади. Саме на підставі цих документів нотаріус провів реєстрацію права власності на вказане нерухоме майно на підозрюваного. Місяць потому шляхом укладення договору купівлі-продажу в того самого нотаріуса зловмисником відчужено зазначену нерухомість, отриману злочинним шляхом [14].

У березні 2017 р. за розкрадання комунального майна територіальної громади та заволодінні коштами комунальних підприємств затримано Першого заступника голови Шевченківської райдержадміністрації м. Києва В.І. Андрєєва. Правоохоронці встановили, що заступник-посадовець причетний до створення злочинної організації, яка привласнила майно територіальної громади Шевченківського району на суму понад 27 млн грн. Механізм заволодіння вказаним майном полягав у підробленні правовстановлювальних документів, які використовувалися надалі в нотаріальних конторах для зміни власника. Після цього комунальне майно переоформлювалось на підконтрольні В.І. Андрєєву підприємства та відчужувалося іншим власникам. За даними слідства, за такою схемою з комунальної власності незаконно вибули 5 об'єктів нерухомості (нежитлові будівлі та квартири), що розташовані на території Шевченківського району м. Києва. Нині підозрюваний тимчасово відсторонений від виконання своїх посадових обов'язків відповідно до розпорядження голови Шевченківської районної в місті Києві державної адміністрації О.О. Гаряги «Про тимчасове відсторонення від обов'язків першого заступника голови Андрєєва В.І.» від 27 березня 2017 р. № 78-к/тр [15]. Додамо, що ще у 2015 р. В.І. Андрєєва разом із заступником директора одного комунального підприємства затримували, коли ті вимагали хабар у розмірі 73,5 тис грн за надання ордеру на службове житло та можливість його подальшої приватизації. Проте справа не була доведена до логічного завершення й В.І. Андрєєв надалі продовжував пра-



цювати аж до березня 2017 р. Залишається чекати, чим завершиться нова справа проти нечистого на руку чиновника.

Недоліком вітчизняної судової практики є те, що сьогодні відсутнє узагальнення судової практики у справах про злочини проти комунальної власності.

Висновки. З урахуванням наведеного вище можна резюмувати, що в Україні заходи адміністративної відповідальності недостатньо сформовані для повноцінного захисту об'єктів комунальної власності від неефективного та нецільового використання. Виникає необхідність проведення жорсткої державної політики щодо питань обліку, контролю, утримання, ремонту й використання об'єктів комунальної власності та встановлення відповідальності за правопорушення в цій сфері.

У зв'язку з цим для усунення недоліків і порушень необхідно посилити контроль за веденням реєстру комунальної власності; проводити в строки, встановлені законодавством, інвентаризацію та оцінку об'єктів комунальної власності; проводити перевірки збереження й використання за призначенням комунального майна; підвищити ефективність діяльності балансової комісії у вирішенні питань управління комунальним майном.

Список використаних джерел:

1. Бобровська О.Ю. Комунальна власність як економічний базис формування, існування й розвитку місцевого самоврядування / О.Ю. Бобровська, О.І. Замковий // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1. – С. 246–258.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 2004. – № 51. – Ст. 1122.
3. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : [моногр.] / Д.М. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
4. Антонюк Н.О. Кримінально-правова охорона власності : [навчальний посібник] / Н.О. Антонюк. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2012. – 514 с.
5. Про охоронну діяльність : Закон України від 22 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 2. – Ст. 8.
6. Задирака Н.Ю. Сутність джерел права у сфері правової охорони публічного майна / Н.Ю. Задирака // Адміністративне право і процес. – 2016. – № 1(15). – С. 13–22.
7. Саунін Р. Адміністративно-правова охорона права на комп'ютерні програми в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р. Саунін. – К., 2012. – 18 с.
8. Галуцько В.В. Охорона права власності: методологія змісту / В.В. Галуцько // Охорона права власності: проблеми та напрямки їх вирішення : збірник наукових праць / за ред. В.В. Галуцько. – Херсон : ХМД, 2012. – С. 7–8.
9. Никитенко О.І. Адміністративно-правовий захист власності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.І. Никитенко. – К., 1996. – 182 с.
10. Шишка Р.Б. Охорона прав суб'єктів інтелектуальної власності у цивільному праві України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Р.Б. Шишка. – Харків, 2002. – 427 с.
11. Галуцько В.В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.В. Галуцько. – Харків, 2009. – 497 с.
12. Голосниченко И.П. Административно-правовые аспекты организации и деятельности вневедомственной охраны системы органов внутренних дел : дисс. ... канд. юрид. наук / И.П. Голосниченко. – К. : КВШ МВД СССР, 1980. – 206 с.
13. Денчук Р.О. Адміністративно-правова охорона комунальної власності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.О. Денчук. – К., 2005. – 193 с.
14. За розкрадання комунального майна у Львові судитимуть мешканця Луганщини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zik.ua/news/2017/08/04/za_rozkradannya_komunalnogo_mayna_u_lvovi_sudytymut_meshkantsya_luganshchyny_1144835.
15. Заступника голови Шевченківського району затримали за привласнення 27 мільйонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://kiev.pravda.com.ua/news/58d52fce9f47d/>

