



## ОСОБЕННОСТИ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЖИЛЬЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ

**Никита БЕРНАЦКИЙ,**

младший научный сотрудник отдела проблем частного права  
Научно-исследовательского института частного права и предпринимательства имени академика Ф. Г. Бурчака  
Национальной академии правовых наук Украины

### Summary

The article analyzes the current legislation that regulates relations in the sphere of local, as a member of civil relations community ownership on housing. Also article contents research on housing property rights and their implementation by the territorial community. Highlights the shortcomings of legislation that regulates these legal relations and suggests ways to address them. Contents the analysis of the legal literature that explores the legal relations of local communities ownership and the general participation of local communities in civil matters.

**Key words:** housing, local government, local community, community property.

### Аннотация

В статье проводится анализ действующего законодательства, регулирующего отношения в сфере права собственности территориальной общины, как участника гражданских отношений на жилье. Исследуются особенности прав и их осуществления территориальной общиной на жильё. Рассматриваются недостатки законодательства, регулирующего указанные правоотношения, предлагаются пути их устранения. Осуществляется анализ юридической литературы, исследующей как правоотношения собственности территориальных общин, так и части территориальных общин в гражданских правоотношениях.

**Ключевые слова:** жилье, органы местного самоуправления, территориальная община, коммунальная собственность.

**Постановка проблемы.** Жилье, находящееся в коммунальной собственности, в настоящее время составляет существенную часть общего жилищного фонда Украины. Жилье, находящееся в коммунальной собственности, имеет специальный правовой режим, при котором территориальная община, с одной стороны, не является собственником и не может полноценно им распоряжаться, а с другой – физические лица, проживающие в нем, также не имеют полного комплекса вещных прав, что может повлечь за собой ухудшение состояния жилищного фонда.

**Актуальность темы исследования.** На сегодня существует некоторое количество исследований, посвященных праву коммунальной собственности, но все они носят общий характер. Особенности права собственности территориальной общины на такой специфический объект права собственности как жилье до сих пор не рассматривались комплексно.

**Состояние исследования.** Научный анализ правоотношений коммунальной собственности исследовался многими учеными. Среди них следует особо отметить: Л.Н. Баранова, В.И. Борисова, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, А.В. Венедиктова, Н.К. Галантича, В.Н. Игнатенко, О.А. Первомайского, С.Е. Сиротенко, Я.Н. Шевченко, которые послужили фундаментальной теоретической базой для дальнейшего исследования.

**Целями и задачами статьи** является определение основных проблем возникающих в процессе осуществления территориальными общинами права собственности на жилье и поиск путей их решения.

**Изложение основного материала.** Местное самоуправление является одним из основных институтов демократического общества. Конституция Украины закрепила, что в Украине признается и гарантируется местное самоуправление. Территориальные общины являются первичными субъектами местного самоуправления. Они могут участвовать в правоотношениях как непосредственно, так и опосредованно, через свои представительные органы – местные советы и их исполнительные органы советов.

В научной литературе [2 с. 106-108] отмечается, что появление понятия и термина «коммунальная собственность» связано с положениями Закона УССР «О собственности», который сегодня утратил силу, и в ст. 31 которого государственная собственность разделялась на две составляющие, одна из которых – собственность административно-территориальных единиц – по-другому терминологически обозначалась как коммунальная собственность. Именно со вступлением в силу указанного Закона начался первый этап развития отношений коммунальной собственности, в течение которого было осуществлено разграничение объектов государственной собственности между

общегосударственными учреждениями и административно-территориальными единицами в лице местных органов государственной власти. Объекты государственной собственности передавались в коммунальную собственность областей и городов Киева и Севастополя [3, 4, 5, 6], а в дальнейшем – в собственность городов и поселков областного и районного подчинения.

В то же время, осуществление передачи имущества указанным субъектам нельзя было охарактеризовать как реальное изменение владельца, поскольку коммунальная собственность оставалась разновидностью государственной собственности, которая только распределялась по территориальному принципу между центральными и местными органами государственной власти.

С вступлением в силу Конституции Украины начался второй этап в развитии коммунальной собственности, поскольку с этого времени она перестала рассматриваться как разновидность государственной собственности, а потому передача имущества в коммунальную собственность означала смену владельца. Однако такими субъектами уже были не определённые административно-территориальные единицы или местные 159 советов, а территориальные общины сел, поселков и городов.

Некоторые авторы придерживаются того мнения, что вообще не следует выделять отдельные формы права собствен-



ности. Так, например, Я.Н. Шевченко отмечает, что «... право собственности, по сути, является единым для всех субъектов права собственности ... следовательно, разделение на формы собственности теряет всякий смысл» [7 с. 170]. На самом деле, законодатель довольно непоследовательно использует термин «форма собственности».

Так, например, в 1992 году был принят Закон Украины «О формах собственности на землю», в котором было закреплено, что собственность на землю в Украина имеет следующие формы: государственная, коллективная, частная. Все формы собственности являются равноправными. С принятием Земельного кодекса Украины, законодатель отказался от классификации по формам собственности и оставил просто разделение по субъекту права собственности, отмечая в ст. 84, что в государственной собственности находятся все земли Украины, кроме земель коммунальной и частной собственности. Гражданский кодекс Украины, который вступил в силу 1 января 2004 года, также не содержал в себе разделения категории собственности по форме.

Как отмечает О.А. Первомайский, «можно утверждать, что самостоятельного явления коммунальной собственности, как такового, не существует, использование подобного терминологического сочетания обосновывается лишь указанием на определенного субъекта, а именно – территориальную общину села, поселка, района в городе или города и необходимостью обращения внимания на юридические механизмы, предшествующие или сопровождающие осуществление полномочий собственника указанным участником гражданских правоотношений» [2 с. 110].

Поддерживая позицию Я. Н. Шевченко и О. А. Первомайского, следует отметить, что существование такого термина как «коммунальная собственность» обусловлено исключительно особенностями осуществления права собственности таким субъектом права собственности как территориальная община. Но данный подход носит скорее теоретический характер, поскольку законодательство все же содержит и оперирует таким понятием как коммунальная собственность.

В научной литературе выделяется три варианта участия «системы» (территориальной общины) и его «частей» (органов территориальной общины). Согласно

первому варианту (А.В. Венедиктов, С.Ф. Кечекьян), участие «системы» в гражданских отношениях происходит только косвенно, посредством участия в этих отношениях органов «системы», которые действуют от собственного имени. Согласно второму варианту (М.И. Брагинский, П.П. Виткавичус), в гражданских правоотношениях действуют органы «системы», однако действуют они от имени «системы». Наконец, согласно третьему варианту (С.Н. Братусь), в правоотношениях действуют как «система», так и ее «части», то есть органы участника правоотношений [8 с. 56].

На практике в правоотношениях могут участвовать как территориальная община, так и ее органы, поэтому третья концепция больше отвечает действительности.

Также в науке существует позиция о том, что в зависимости от субъекта права собственности существует так называемый различный объем прав, такая разница ярче всего проявляется при сравнении публичного и частного собственника. [9 с. 450-451] С таким мнением невозможно однозначно согласиться, поскольку правомочия собственника (владение, пользование и распоряжение), при условии, что это именно право собственности, не могут быть усеченными в соответствии с п. 1 ст. 319 Гражданского кодекса Украины, но при этом могут устанавливаться ограничения осуществления этих правомочий, а собственник же не лишается основных правомочий в отношении своего имущества.

В соответствии с Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» местное самоуправление осуществляется территориальными общинами сел, поселков, городов как непосредственно, так и через сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы, а также через районные и областные советы, которые представляют общие интересы территориальных общин сел, поселков, городов. Непосредственной формой участия в правоотношениях территориальной общины является местный референдум и общее собрание граждан.

Местные советы являются органами местного самоуправления, которые представляют соответствующие территориальные общины и осуществляют от их имени и в их интересах функции и полномочия местного самоуправления. ГК предусматривает, что территориаль-

ные общины действуют в гражданских отношениях на равных правах с другими участниками этих отношений. Как участники гражданских отношений территориальные общины приобретают и осуществляют гражданские права и обязанности через органы местного самоуправления в пределах их компетенции, установленной законом. Осуществление права собственности на жилье территориальной общиной возможно только через органы местного самоуправления. Органами местного самоуправления, в соответствии с Законом, являются сельские, поселковые, городские, областные и районные советы и их исполнительные комитеты. Сельский, поселковый или городской голова является главным должностным лицом территориальной общины села (добровольного объединения в одну территориальную общину жителей нескольких сел), поселка, города.

Территориальным общинам сел, поселков, городов, районов в городах имущество принадлежит на праве коммунальной собственности. Основанием для приобретения права коммунальной собственности является передача имущества территориальным общинам безвозмездно государством, другими субъектами права собственности, а также имущественных прав, создание, приобретение имущества органами местного самоуправления в порядке, установленном законом.

О.А. Первомайский отмечает невозможность отнесения территориальной общины к субъектам гражданского права. Вместе с тем, невозможность применения к территориальной общине понятия «субъект объекта гражданского права» не мешает ее участию в гражданских правоотношениях, поскольку среди участников последних могут быть и субъекты публичного права [1, с. 7-8].

Территориальные общины являются субъектом гражданских правоотношений.

Согласно законодательству, жилье может принадлежать территориальной общине как на основании права хозяйственного ведения или оперативного управления (ст. 5 ЖК УССР), так и на праве коммунальной собственности (ст. 60 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине»).

Указанная выше норма ЖК РСФСР устарела и противоречит современному законодательству. Так ст. 136 Хозяйственный кодекс Украины пред-



усматривает, что право хозяйственного ведения является вещным правом субъекта предпринимательства, который владеет, пользуется и распоряжается имуществом, закрепленным за ним собственником (уполномоченным им органом), с ограничением правомочия распоряжения относительно отдельных видов имущества по согласию собственника в случаях, предусмотренных Хозяйственный кодекс Украины и другими законами. А в соответствии со ст. 137 ХК Украины правом оперативного управления в этом Кодексе признается вещное право субъекта хозяйствования, который владеет, пользуется и распоряжается имуществом, закрепленным за ним собственником (уполномоченным им органом), для осуществления некоммерческой хозяйственной деятельности, в пределах, установленных настоящим Кодексом и другими законами, а также собственником имущества (уполномоченным им органом). В соответствии с положениями ст. ст. 42 и 55 ГК Украины территориальная община не является ни субъектом предпринимательства, ни субъектом хозяйствования. Поэтому ст. 5 ЖК УССР невозможно применить на практике.

Нельзя обойти вниманием тот факт, что субъект права коммунальной собственности не может абсолютно осуществлять это право. В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» субъект права коммунальной собственности обязан целесообразно, экономно и эффективно пользоваться объектом такого права. Такое ограничение не соответствует даже обязанности содержания имущества, закрепленной в ст. 322 ГК Украины. Поэтому можно говорить о том, что право коммунальной собственности является разновидностью права собственности, а на владельца накладываются определенные ограничения относительно осуществления комплекса правомочий собственника.

Термином «право коммунальной собственности» обозначается не определенное правовое явление, а особенности осуществления этого права территориальной общиной села, поселка или города. Полномочия территориальной общины как собственника не ограничиваются владением, пользованием и распоряжением, а находят свое воплощение и в других проявлениях, среди которых особое место занимает такое полномочие владельца, как

управление. При этом к лицам, осуществляющим управление объектами коммунальной собственности, не переходят права владельцев тех объектов, которыми они управляют, а потому они имеют возможность по отчуждению коммунального имущества только в случае предоставления владельцем или уполномоченным им органом указания или согласия на совершение распоряжения им [1, с. 15-16]. Под этими лицами могут подразумеваться государственные предприятия, организации, и учреждения в которых жилой фонд находится в полном хозяйственном ведении или оперативном управлении.

Также следует обратить внимание на то, что согласно ст. 16 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» органы местного самоуправления являются юридическими лицами и наделяются этим и другими законами собственными полномочиями, в пределах которых действуют самостоятельно и несут юридическую ответственность за свою деятельность в соответствии с законом. Если органы местного самоуправления являются юридическими лицами, как это предусмотрено законодательством, они могут самостоятельно приобретать гражданские права и обязанности. Но коммунальная собственность и собственность органа местного самоуправления – это не всегда одно и то же, поскольку, опять же, органы местного самоуправления, будучи юридическими лицами, являются самостоятельными субъектами гражданских правоотношений. Они могут самостоятельно приобретать вещные права на имущество, а согласно общему делению права собственности по субъектному составу, имущество, приобретенное органом местного самоуправления, будет находиться у него как юридического лица, в собственности, если оно приобретено на законных основаниях, предусмотренных ст. 329 ГК Украины. Этого следует избегать в отношении жилья, поскольку любое жилье, которое не находится в частной собственности граждан или юридических лиц частного права, должно переходить в коммунальную собственность и зачисляться в жилищный фонд социального назначения. Это необходимо в связи с тем, что, оставаясь в собственности органа местного самоуправления, отсутствуют правовые механизмы передачи этого жилья лицам, которые фактически в нем нуждаются,

ведь это будет частная собственность юридического лица, а не коммунальная собственность территориальной общины.

Исполнительные органы территориальной общины в соответствии со ст. 30 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» ведут учет граждан, которые в соответствии с законодательством нуждаются в улучшении жилищных условий; распределяют и предоставляют в соответствии с законодательством жилье, которое находится в коммунальной собственности. То есть, как владельцы они не только управляют этим имуществом, но и обязаны за счет своей собственности удовлетворять жилищные потребности граждан, которые в этом нуждаются. Это означает, что, осуществляя свое право собственности, они не только обязаны воздерживаться от нарушения прав других участников отношений, что является общим правилом, а при определенных обстоятельствах действовать не в собственных интересах, а в интересах соответствующей административно-территориальной единицы. Это обусловлено особой ролью территориальной общины в государстве.

Учитывая вышесказанное, можно сделать следующие выводы:

1. Жилье должно принадлежать территориальной общине на правах коммунальной собственности, а не хозяйственного ведения или оперативного управления.

2. Право коммунальной собственности является специфической разновидностью вещного права, возлагает на владельца – территориальную общину дополнительные ограничения и обязанности, такие как: удовлетворение жилищных прав граждан, которые нуждаются в улучшении жилищных условий.

3. Недопустимым является приобретение органами местного самоуправления как юридическими лицами публичного права, права частной собственности на жилье.

4. Особенностью правового режима права коммунальной собственности территориальной общины на жилье являются определенные ограничения в осуществлении правомочий собственника относительно объекта права собственности.

5. Возможны случаи, когда, будучи собственником жилья, территориальная община будет обязана передать его в частную собственность граждан, распорядиться в пользу другого лица.



### Список использованной литературы:

1. Первомайский О.А. Участие территориальной общины в гражданских правоотношениях [Текст]: автореф. дис. ... Канд. юрид. наук: 12.00.03/А. Первом Гая. – Харьков, 2003. – 20 с.

2. Первомайский О.А. Участие территориальной общины в гражданских правоотношениях [Текст]/О.А. Первомайский. – Серия «Юридический советник». – М.: Страйд, 2005. – 184 с.

3. Постановление Кабинета Министров Украины от 5 августа 1992г. № 450 «О передаче имущества, находящегося в общегосударственной собственности, к коммунальной собственности г. Киева»;

4. Постановление Кабинета Министров Украины от 16 июня 1993г. № 454 «О передаче имущества, находящегося в общегосударственной собственности, в коммунальную собственность областей и г. Севастополя»

5. Постановление Кабинета Министров Украины от 6 октября 1993 № 830 «О передаче имущества, находящегося в общегосударственной собственности в коммунальную собственность областей»;

6. Постановление Кабинета Министров Украины от 18 мая 1994г. № 324 «О передаче имущества, находящегося в общегосударственной собственности, в коммунальную собственность областей, городов Киева и Севастополя.

7. Шевченко Я. Н. Вопросы права собственности (комментарий к Конституции Украины)//Кодификация частного (гражданского) права Украины/Под ред. проф. А.С. Довгерта. – К.: Укр. центр юридических исследований, 2000. – 336 с.

8. Борисова В.И., Баранова Л.М., Игнатенко В.Н., Первомайский А.А., Сиротенко С.Е., Правовые проблемы коммунальной собственности: Монография (Под общ. Ред. В.И. Борисовой). – Харьков: Издатель ФЛ-П Вапнярчук Н.М., 2007 – 144 с.

9. Правовая доктрина Украины: в 5 т.-Х.: Право 2013. Т. 4: Доктринальные проблемы экологического, аграрного и хозяйственного права / Ю. С. Шемшученко, А. П. Гетман, В. И. Андрейцев и др.; под общ. ред. Ю. С. Шемшученко. – 848 с.

## ПРОБЛЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕФОРМАЦИИ РАБОТНИКОВ ПРОКУРАТУРЫ

Игорь БИЛИЦА,

аспирант кафедры организации судебных и правоохранительных органов Национального университета «Одесская юридическая академия»

### Summary

The problem of professional deformation of the prosecutors are analyzed in this article. It also carries out an analysis of the scientific literature, researching the concepts of professional deformation, based on which offers own version of the definition of professional deformation of the prosecutor. Also the article studies out different points of view of scientists about the causes and consequences of professional deformation of the prosecutor. On the basis of analysis of the factors that cause the manifestation of symptoms such negative phenomena, which have a professional deformation of the prosecutors, suggested ways to address the consequences of this phenomenon. As well the article set out the proposals to improve legislation that would minimize the facts manifestations and to eliminate the effects of professional deformation from prosecutors.

**Key words:** public prosecutor, professional deformation, psychological service, psychologist, educational work.

### Аннотация

В статье проводится исследование проблемы профессиональной деформации работников прокуратуры. Осуществляется анализ научной литературы по исследованию понятия «профессиональная деформация», на основании чего предлагается собственный вариант определения понятия профессиональной деформации прокурора. Также изучены разные точки зрения ученых о причинах и последствиях профессиональной деформации работников прокуратуры. На основе анализа факторов, вызывающих проявление признаков такого негативного явления, которым является профессиональная деформация работников прокуратуры, предложены пути устранения последствий этого феномена. Также изложены собственные предложения по усовершенствованию законодательства с целью минимизации проявления, а также обеспечению устранения последствий профессиональной деформации у работников прокуратуры.

**Ключевые слова:** прокурор, профессиональная деформация, психологическая служба, специалист-психолог, воспитательная работа.

**Постановка проблемы.** Проблема негативного влияния профессии на прокурора сегодня становится очень актуальной, профессиональная деформация нарушает целостность личности прокурора-профессионала, снижает стойкость личности прокурорского работника, адаптивность, отрицательно сказывается на продуктивности работы. Поэтому необходимо тщательно изучить такое явление как профессиональная деформация.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью нераскрытости темы – в настоящее время нет ни одной фундаментальной работы, связанной с проблемой профессиональной деформацией прокурорских работников.

**Состояние исследования.** Научным анализом общих проблем профессиональной деформации занимались такие ученые, как: Г.С. Абрамова А.Н. Бандурка, С.П. Безносов, С.П. Бочарова, А.В. Землянская,

Э.Ф. Зеер, А.С. Коваленка, В.С. Медведев, А.Г. Свида, Л.А. Шиканова, Ю.А. Юдниц и другие.

**Целью и задачей статьи** является анализ понятия, причин профессиональной деформации работников прокуратуры и способов её предупреждения, устранения последствий. Новизна заключается в том, что в данной работе сделана попытка определить понятие профессиональной деформации работника прокуратуры, а также внесены предложенные по усовершенствованию действующей нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность прокуроров, предложены способы устранения последствий и предупреждения профессиональной деформации работников прокуратуры.

**Изложение основного материала.** Профессиональная деятельность работников прокуратуры проходит, как правило, в конфликтных ситуациях, при сложных и нервных условиях труда, что создает значительную пси-