

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-139>  
УДК 347.122

---

*Л. М. Баранова*, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, доцент кафедри цивільного права № 1 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПРЕВЕНТИВНИЙ ЗАХИСТ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

---

*Анотація.* У статті аналізуються проблемні питання превентивного захисту суб'єктивних цивільних прав та інтересів, що охороняються законом. Визначаються підстави та способи превентивного захисту права власності. Особлива увага приділяється проблемам реалізації органами місцевого самоврядування права на превентивний захист комунальної власності.

*Ключові слова:* право власності, право комунальної власності, превентивний захист.

**Постановка проблеми.** Питання правової природи права на превентивний захист, його змісту, підстав та умов виникнення залишаються дискусійними в науці цивільного права. Ураховуючи, що територіальна громада є суб'єктом публічного права й у цивільних відносинах зазвичай виступає через органи місцевого самоврядування, актуальним є дослідження

особливостей реалізації права на превентивний захист права комунальної власності.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Превентивний захист як складовий елемент захисту суб'єктивних цивільних прав та інтересів був предметом наукових досліджень таких учених, як О. І. Антонюк, О. Є. Богданова, Н. П. Бондарь, І. В. Жилінкова, О. О. Кот, Т. В. Лісничка, А. В. Соловйов та ін.

Разом із тим відсутність спеціальних публікацій про превентивний захист права власності такого суб'єкта, як територіальна громада, зумовлює актуальність дослідження цього питання.

**Мета статті** – дослідження підстав і способів превентивного захисту права власності, а також особливостей реалізації органами місцевого самоврядування права на превентивний захист від імені та в інтересах територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Статтями 41 Конституції України та 321 ЦК України закріплено принцип непорушності права власності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності чи обмежений у його здійсненні. Законом передбачені ефективні правові засоби, які гарантують власнику можливість захистити свої права, а в разі необхідності – відновити їх. Як справедливо зазначає І. О. Дзера, без надійних захисних механізмів, без ефективних засобів захисту прав власників узагалі неможливе функціонування інституту права власності та реальне здійснення власниками належного їм суб'єктивного права власності [1, с. 3].

Дослідження превентивного захисту права комунальної власності пов'язане з аналізом двох основних проблемних питань. По-перше, необхідно з'ясувати сутність поняття превентивного захисту та його місце в механізмі захисту суб'єктивних цивільних прав. По-друге, доцільно визначити специфіку реалізації органами місцевого самоврядування права на превентивний захист права комунальної власності.

У науці цивільного права аналіз поняття «захист права» традиційно здійснюється у порівнянні з правовою категорією «охорона права». Незважаючи на дискусійність питання щодо критерію розмежування цих правових інститутів, вважається,

що захист полягає в правовому реагуванні на конкретне правопорушення, а охорона передбачає превентивні заходи відвернення посягань на суб'єктивні права [2, с. 177]. Отже, як зазначає О. О. Кот, у доктрині захист суб'єктивного права іманентно пов'язується з фактом уже існуючого порушення чи оспорювання цього права [3, с. 131].

Зазначений доктринальний підхід знайшов своє закріплення в цивільному та цивільно-процесуальному законодавстві. Так, відповідно до ч. 1 ст. 15 ЦК України загальними підставами захисту суб'єктивних цивільних прав, у тому числі й права власності, є їх *порушення, невизнання або оспорювання* (далі – порушення). Частиною 1 ст. 4 ЦПК України закріплено право на звернення до суду за захистом своїх *порушених, невизнаних або оспорюваних* прав, свобод чи законних інтересів. Судова практика також свідчить про те, що в разі недоведення позивачем факту порушення, невизнання чи оспорювання його права суд відмовляє у його захисті. У постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судові рішення у цивільній справі» роз'яснюється, що оскільки правом на звернення до суду за захистом наділена особа в разі порушення, невизнання або оспорювання саме її прав, свобод чи інтересів, а також у разі звернення до суду органів та осіб, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб або державні та суспільні інтереси, то *суд повинен встановити, чи були порушені, невизнані або оспорені права, свободи чи інтереси цих осіб*, а якщо були, то вказати, чи є залучений у справі відповідач відповідальним за це [4].

Отже, за загальним правилом відсутність зазначених у ст. 15 ЦК України юридичних фактів позбавляє особу права на захист незалежно від того, була поведінка іншої особи правомірною чи ні. Разом із цим ЦК України передбачено можливість захисту окремих цивільних прав за наявності лише загрози їх порушення. Такий захист іменується превентивним (назва походить від латинського терміна *praeventio*, що означає «попередження»). Зі змісту ч. 2 ст. 4 ГПК України також вбачається можливість превентивного захисту суб'єктивних прав, оскільки право на звернення до господарського суду пов'язується не тільки з порушенням, неви-

знанням або оспоруванням прав і законних інтересів суб'єктів, а й із необхідністю вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням.

Цивільним законодавством превентивний захист установлений спеціальними нормами для захисту окремих цивільних прав (статті 282, 386, 1164, 1165 ЦК України та ін.). Такий підхід до правового регулювання превентивного захисту сприймається критично, оскільки «вибірковість» при окресленні кола цивільних прав, щодо яких можуть застосовуватися способи превентивного захисту, нічим не виправдана. Цілком слушною є пропозиція науковців поширити сферу застосування превентивного захисту на всі суб'єктивні цивільні права, для чого в книзі 1 ЦК України передбачити загальну норму про превентивний захист будь-якого цивільного права [5, с. 321].

Право власності є одним із суб'єктивних цивільних прав, щодо яких закон допускає застосування превентивного захисту. Так, відповідно до ч. 2 ст. 386 ЦК України власник, який має підстави передбачити можливість порушення свого права власності іншою особою, може звернутися до суду з вимогою про заборону нею дій, які можуть порушити його право, або з вимогою про вчинення певних дій для запобігання такому порушенню. Право на превентивний захист виникає за умови, якщо поведінка іншої особи є об'єктивно протиправною, тобто такою, що порушує приписи закону або умови договору щодо об'єкта права власності. Протиправною може бути як дія, так і бездіяльність особи. Так, Верховний Суд, розглядаючи справу про заборону знесення тимчасової споруди – малої архітектурної форми, зазначив, що «частиною другою ст. 386 ЦК України закріплений окремий превентивний (попереджувальний) спосіб захисту права власності, який на відміну від інших способів передбачає захист права власності у випадку, коли порушення права ще не відбулося, але є підстави вважати, що воно має статися. Зміст такого захисту полягає в тому, що у передбачених законом випадках з метою попередження порушення права власності застосовуються примусові заходи без покладення на нього юридичної відповідальності» [6]. Бездіяльність вважається протиправною, якщо обов'язок вчинити певні дії встановле-

ний для особи законом або договором. Наприклад, протиправним є ухилення землекористувачів від здійснення заходів з утримання та збереження полезахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення [7].

Суть превентивного захисту полягає в тому, що захист права власності здійснюється у випадку, коли порушення права ще не відбулося, але є підстави вважати, що воно має статися, якщо не вжити запобіжних заходів.

Підставою превентивного захисту права власності є *загроза* його порушення в майбутньому в результаті протиправної поведінки іншої особи. На відміну від заходів охорони суб'єктивних прав, які спрямовані на попередження абстрактної небезпеки їх порушення, превентивний захист має застосовуватися за наявності *реальної* загрози порушення. Досліджуючи питання превентивного захисту суб'єктивних цивільних прав, Н. П. Бондарь, зазначила, що загроза (небезпека) порушення суб'єктивних цивільних прав та інтересів вважається підставою виникнення права на превентивний захист лише за наявності певних кваліфікуючих її ознак, до яких належать: 1) реальність; 2) висока ймовірність реалізації; 3) наявність; 4) незалежність від можливості бути відвернутою; 5) надходження від будь-якої особи; 6) створення будь-якою поведінкою суб'єкта; 7) конкретність; 8) можливість бути як очевидною для пересічних громадян, так і такою, що потребує спеціальних знань від особи, що фіксує таку небезпеку [5].

Отже, превентивний захист є елементом захисту цивільних прав, а не їх охорони.

Захист права власності забезпечується застосуванням конкретного *способу захисту*, до яких, зокрема, відносять: визнання права власності (ст. 392 ЦК України); витребування майна з чужого незаконного володіння (ст. 387 ЦК України); усунення перешкод у здійсненні власником права користування та розпорядження своїм майном (ст. 391 ЦК України). До способів превентивного захисту права власності відносяться: 1) вимога власника про заборону вчинення іншою особою дій, які можуть порушити його право власності; 2) вимога власника про спонукання іншої особи до вчинення певних дій для запобігання порушенню права власності.

Згідно зі ст. 142 Конституції України комунальна власність є матеріальною основою місцевого самоврядування в Україні. Захист права комунальної власності має важливе практичне значення, оскільки без належної матеріальної бази ефективного здійснення самоврядних функцій територіальної громади значно ускладнюється та врешті-решт стає неможливим. У Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 р., одним із головних положень закріплено необхідність надання органам місцевого самоврядування права на судовий захист для забезпечення ними своїх повноважень і дотримання закріплених Конституцією та законодавством держави принципів місцевого самоврядування [8, с. 102].

Відповідно до ст. 13 Конституції України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності. Частиною 8 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів. Отже, виходячи із зазначених положень законодавства, можна стверджувати, що превентивний захист може застосовуватися і до комунальної власності.

Специфіка превентивного захисту права комунальної власності зумовлюється особливим порядком її здійснення.

Єдиним суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада, тобто жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Територіальна громада здійснює право власності безпосередньо або опосередковано – через органи місцевого самоврядування, які діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. Незважаючи на те, що територіальна громада, поряд з іншими суб'єктами публічного права, визнана учасником цивільних правовідносин (ч. 2 ст. 2 ЦК України), не визначеним залишається її правовий статус у цих відносинах. До того ж статус юридичних осіб, а отже, можливих учасників цивільних відносин, наданий саме органам

місцевого самоврядування. Як зазначає В. І. Борисова, для того щоб не руйнувати основний принцип цивільно-правового регулювання у відносинах за участю публічних утворень, для яких основною ознакою є і залишається публічна влада (а це стосується не лише держави, а певною мірою і АРК, і територіальних громад), законодавець знаходить їм для участі в цих відносинах заміну, застосувавши відому цивільному законодавству модель представництва [9, с. 102]. Представницькими органами територіальної громади є сільські, селищні, міські ради та їх голови. Ці органи здійснюють від імені територіальних громад та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.

Отже, органи місцевого самоврядування є *суб'єктами здійснення права комунальної власності*.

Не вдаючись до дискусії щодо правового статусу територіальної громади як учасника цивільних відносин, можна стверджувати, що органи місцевого самоврядування, незважаючи на їх самостійний статус як юридичних осіб, у сфері реалізації права комунальної власності мають дотримуватися вимог закону, які висуваються до діяльності органів юридичної особи (ч. 3 ст. 92 ЦК України), а саме: орган місцевого самоврядування, виступаючи в цивільних правовідносинах, у тому числі відносинах власності, від імені територіальної громади, зобов'язаний діяти в її інтересах, добросовісно і розумно та не перевищувати своїх повноважень.

Погоджуючись із концепцією єдності сутності (змісту) права власності незалежно від його суб'єкта, необхідно враховувати особливості здійснення та захисту цього права суб'єктами публічного права. Незважаючи на критичне ставлення до легального визначення права комунальної власності як права територіальної громади володіти, *доцільно, економічно, ефективно* користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, О. О. Первомайський зазначає, що хоча така дефініція і «руйнує» загальну концепцію права власності, але не можна ігнорувати ту обставину, що недосягнення бажаного рівня ефективності та доцільності використання комунального майна може

поставити під сумнів сенс створення такого учасника цивільних правовідносин, як територіальна громада. Обов'язок до ефективного, економного та доцільного використання комунального майна має існувати, але як такий, що має публічно-правову природу [10, с. 114]. Убачається, що ефективність здійснення органами місцевого самоврядування права комунальної власності має проявлятися і у сфері її захисту. При цьому превентивний захист може розглядатися як один із найдієвіших заходів захисту права власності, оскільки дозволяє запобігти її порушенню, відвернути або мінімізувати негативні наслідки неправомірної поведінки, яка реально загрожує порушенням права власності.

Передумовою застосування способів превентивного захисту права комунальної власності є *виявлення загрози* його порушення діями (бездіяльністю) інших осіб. Необхідно враховувати, що потенційними порушниками права власності територіальної громади можуть бути не тільки, умовно, сторонні особи, але й комунальні підприємства та установи, яким комунальне майно передано в господарське відання або оперативне управління. Оперативне застосування заходів превентивного захисту комунальної власності зумовлено здійсненням органами місцевого самоврядування своїх контролюючих функцій, установлених законом. Так, зокрема, до повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин належить здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства (ст. 12 ЗК України).

Крім того, можливість реалізації права на превентивний захист обмежена часом існування реальної загрози порушення права власності. Іншими словами, право на превентивний захист припиняється або в разі припинення загрози порушення права, або в разі порушення цього права. Ураховуючи це, особливе значення для превентивного захисту комунальної власності набуває системність здійснення контрольних заходів.

Незважаючи на те, що в цивільному законодавстві України захист усіх видів права власності регулюється уніфіковано, тобто єдиними правовими нормами, порядок і способи захисту

права комунальної власності мають певні особливості порівняно із загальними положеннями про захист права власності.

Загальні засади здійснення права на захист закріплені в ст. 20 ЦК України. Так, особа здійснює право на захист на свій розсуд. Отже, вона *має право* здійснити захист свого порушеного права, але *не зобов'язана* цього робити. Це означає, що цивільно-правовий захист порушеного права (зокрема права власності) ініціюється особою (власником), право якої порушено.

Убачається, що такий підхід не повною мірою може застосовуватися до суб'єктів права публічної власності, зокрема комунальної. Виходячи із загальносуспільного значення об'єктів права комунальної власності, у разі порушення цього права органи місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесено управління комунальним майном, *зобов'язані* реалізувати право територіальної громади на захист. Необхідно зазначити, що з урахуванням суспільних інтересів закон передбачає окремі випадки, коли право особи «трансформується» в обов'язок. Наприклад, відповідно до ст. 1277 ЦК України у випадках, установлених законом, коли спадщина залишається без спадкоємців, орган місцевого самоврядування *зобов'язаний* звернутися до суду про визнання спадщини відумерлою та набути право власності на неї.

**Висновки:** 1) право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів; 2) ефективність превентивного захисту полягає в тому, що його застосування попереджає порушення права власності; 3) орган місцевого самоврядування, до повноважень якого входить здійснення захисту права власності територіальної громади, *зобов'язаний* вжити заходів щодо захисту права комунальної власності.

#### Список використаних джерел

1. Дзера І. О. Цивільно-правові засоби захисту права власності в Україні. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 255 с.
2. Цивільне право (частина загальна). Курс лекцій : навч. посіб. / за ред. І. Спасибо-Фатєєвої. Харків : ЕКУС, 2021. 448 с.
3. Кот О. Превентивні способи захисту права власності: доктрина і судова практика. *Право власності: європейський досвід та українські*

- реалії* : зб. доп. і матеріалів Міжнар. конф. (м. Київ, 22–23 жовт. 2015 р.). Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 130–142.
4. Про судові рішення у цивільній справі : постанова Пленуму Верхов. Суду України від 18.12.2009 № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-09>.
  5. Бондарь Н. П. Основания возникновения права на превентивную защиту субъективных гражданских прав: понятие и виды. *Правовое регулирование отношений в сфере частного права: традиции и современность* / под ред. И. С. Канзафаровой. Одесса : Астропринт, 2016. С. 321–340.
  6. Постанова Верховного Суду від 11.04.2018 у справі № 910/5630/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73354521>.
  7. Правила утримання та збереження пожегозахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення : затв. Постановою Каб. Міністрів України від 22.07.2020 № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/650-2020-%D0%BF#n9>.
  8. Баранова Л. М. Захист права комунальної власності. *Правові проблеми комунальної власності* : монографія / за заг. ред. В. І. Борисової. Харків : Вид. ФО-П Вапнярчук Н. М., 2007. Розд. 5. С. 102–126.
  9. Борисова В. І. Публічні утворення як учасники цивільних відносин. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2005. Вип. 10. С. 88–96.
  10. Первомайський О. О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах. Харків : Страйд, 2005. 184 с.

### References

1. Dzera I. O. (2001). *Tsyvilno-pravovi zasoby zakhystu prava vlasnosti v Ukraini*. Kyiv : Yurinkom Inter, 2001 [in Ukrainian].
2. *Tsyvilne pravo (chastyna zahalna)*. I. Spasybo-Fatieieva (Ed.). (2021). Kharkiv : EKUS. [in Ukrainian].
3. Kot O. (2015). Preventyvni sposoby zakhystu prava vlasnosti: doktryna i sudova praktyka. *Pravo vlasnosti : yevropeyskiy dosvid ta ukraïnskiy realii : Zbirnyk dopovidei i materialiv Mizhnarodnoi konferentsii* (m. Kyiv, 22–23.10.2015). Kyiv : VAITE [in Ukrainian].
4. Pro sudove rishennia u tsyvilnii spravi : postanova Plenumu VSU vid 18.12.2009. № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-09#Text> [in Ukrainian].
5. Bondar N. P. (2016). Osnovaniya voznyknoveniya prava na preventyvnyuyu zashchitu subyektivnykh hrazhdanskikh prav: poniatyiye i vidu. *Pravovoe rehulyrovanye otnosheniya v sfere chastnoho prava: tradytsyy y sovremennost*. Y. S. Kanzarova (Ed.). Odessa : Astroprynt [in Russian].
6. Postanova KHS VS vid 11.04.2018 u spravi № 910/5630/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73354521> [in Ukrainian].

7. Pravyla utrymannia ta zberezhenia polezakhysnykh lisovykh smuh, roztashovanykh na zemliakh silskohospodarskoho pryznachennia : zatv. postanovoiiu KMU vid 22.07.2020. № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/650-2020-%D0%BF#n9> [in Ukrainian].
8. Baranova L. M. (2007). Zakhyst prava komunalnoi vlasnosti. Kharkiv : Vydavets FO-P Vapniarchuk N. M. [in Ukrainian].
9. Borysova V. I. (2005). Publichni utvorennia yak uchasnuky tsyvilnykh vidnosyn. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. Issuer. 10, 88–96 [in Ukrainian].
10. Pervomaiskyi O. O. (2005). Uchast terytorialnoi hromady u tsyvilnykh pravovidnosynakh. Kharkiv: Straid [in Ukrainian].

**Л. Н. Баранова**

### **Превентивная защита права коммунальной собственности**

*Аннотация.* В статье анализируются проблемные вопросы превентивной защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов. Определяются основания и способы превентивной защиты права собственности. Особое внимание уделяется проблемам реализации органами местного самоуправления права на превентивную защиту коммунальной собственности.

*Ключевые слова:* право собственности, право коммунальной собственности, превентивная защита.

**L. M. Baranova**

### **Preventive Defense of the Right of Municipal Ownership**

*Abstract.* The article is devoted to the research of the institute of preventive protection of subjective civil rights and interests. The legal nature of preventive protection, its bases and ways are defined.

*The ratio of legal categories «protection of rights» and «protection of rights» is investigated. It is determined that on the general grounds of protection of subjective civil rights, including property rights, there is a violation, non-recognition or challenge. In case of failure to prove the existence of these grounds, the person is deprived of the right to protection.*

*However, the current CK of Ukraine for the first time established the possibility of protecting certain subjective civil rights until they are violated. One such right is property rights. The basis for the right to preventive protection is the threat of violation of civil law, which must be present and real. The owner, who*

*has grounds to provide for the possibility of violation of his property rights by another person, may apply to the court with a request to prohibit his actions that may violate his right, or with a request to take certain actions to prevent such violation. A prerequisite for the application of preventive protection measures is the illegality of the conduct of a person who poses a threat of infringement of property rights.*

*The essence of preventive protection is that the protection of property rights is carried out in the event that the violation has not yet occurred, but there is reason to believe that it should happen if no precautions are taken.*

*Methods of preventive protection of property rights include: 1) actions with another person that may violate his property rights; 2) the requirement of the owner to motivate another person to take certain actions to prevent violation of property rights.*

*Particular attention is paid to the problems of implementation by local governments of the right to preventive protection of communal property.*

*The specifics of preventive protection of communal property rights, which is determined by a special procedure for its implementation, are studied.*

*The realization of the right to preventive protection of the right of communal property occurs as a result of the activity of local self-government bodies.*

*It is noted that local governments to protect the right of communal property must act effectively, systematically exercise control within their powers.*

*It is argued that the exercise of the right to protection is a duty and not a right of local governments.*

*Preventive protection of communal property rights is considered to be the most effective, as it allows to prevent its violation, to prevent or minimize the negative consequences of illegal behavior, which actually threatens to violate property rights.*

**Keywords:** *right of ownership, right of municipal ownership, preventive defense.*