
Л. М. Баранова, кандидат юридичних наук,
доцент, науковий співробітник НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПРН України

Питання захисту права комунальної 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 ефективно здійснення самоврядних функцій територіальної громади значно ускладнюється та врешті-решт стає неможливим.

Дослідженню загальнотеоретичних проблем права власності приділяли значну увагу такі українські вчені-цивілісти, як І. О. Дзера, І. В. Жилінкова, В. І. Семчик, І. В. Спасібо-Фатєєва, Я. М. Шевченко та інші. Специфіка права комунальної власності відображається в роботах К. Апанасенко, Л. Музики, В. Ігнатенка, С. Сиротенка, О. Первомайського та інших. Однак питання захисту права комунальної власності є найменш розробленим у науці цивільного права. Така ситуація склалася тому, що ця проблема залишалася поза увагою як у літературі, присвяченій загальним положенням про право власності, так й у роботах, що стосуються права комунальної власності. Довгий час домінуючою серед видів власності вважалася державна власність, отже, саме її захисту

приділялося найбільше уваги не лише у цивільному праві, а й в інших галузях права (адміністративному, кримінальному тощо). Сьогодні, навпаки, пріоритетним напрямком досліджень є питання приватної власності, тому проблеми захисту саме цього виду власності знайшли широке висвітлення у наукових роботах цивілістів. Ті ж автори, які досліджують відносини власності територіальних громад, здебільшого приділяють увагу проблемам, що стосуються поняття, ознак, правової характеристики права комунальної власності, її суб'єктного та об'єктного складу, порядку здійснення тощо. Незважаючи на те, що в цивільному законодавстві України захист всіх видів права власності регулюється уніфіковано, тобто єдиними правовими нормами, порядок та способи захисту права комунальної власності мають певні особливості порівняно із загальними положеннями про захист права власності, а тому потребують окремого розгляду.

Метою цієї статті є дослідження загальних та особливих характеристик правового захисту права власності територіальних громад.

Правові міри охорони вже порушених прав та інтересів іменують захистом цивільних прав. Право на захист суб'єктивного цивільного права виникає у разі його 1) порушення; 2) невизнання; 3) оспорювання. Застосовуючи ці підстави до правового захисту комунальної власності, можна визначити, що територіальна громада (суб'єкт права комунальної власності) набуває право на захист у разі, якщо іншими особами порушуються її права по володінню, користуванню та розпорядженню майном, або якщо третя особа не визнає її власником певної речі, не вважаючи й себе її власником, або, навпаки, заявляючи власні вимоги як власника на цю річ.

Відповідно до ст. 13 Конституції України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності. При цьому всі суб'єкти права власності рівні перед законом. Виходячи з цих конституційних положень, можна стверджувати, що право комунальної власності підлягає захисту нарівні з правовідносинами державної, приватної власності. Суб'єктам права власності надаються численні та різноматні засоби захисту права власності. Як справедливо зазначав В. П. Грибанов, безспірним і загальновизнаним у

літературі є положення про те, що, визнаючи за тією чи іншою особою певні суб'єктивні права та обов'язки, цивільне законодавство надає управомоченій особі й право на їх захист¹.

Загальні засади здійснення права на захист закріплені в ст. 20 Цивільного кодексу України (далі — ЦК). Так, особа здійснює право на захист на свій розсуд. Це означає, що цивільно-правовий захист порушеного права (зокрема права власності), ініціюється особою, право якої порушено (власником). При цьому власник має право здійснити захист, але не зобов'язаний цього робити. Ще В. П. Грибанов, досліджуючи питання захисту суб'єктивного цивільного права, зазначав, що управомочена особа має право на захист. При цьому автор робить наголос саме на слові «право»². На нашу думку, це положення не повною мірою може застосовуватися до суб'єктів права публічної власності, зокрема комунальної. Виходячи з загальносуспільного значення об'єктів права комунальної власності, у разі порушення цього права органи місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесене управління комунальним майном, *зобов'язані* реалізувати право територіальної громади на захист. Сьогодні склалася така ситуація, коли територіальна громада як власник юридично позбавлена можливості безпосередньо або навіть через свої представницькі органи здійснити захист свого права власності в судовому порядку. Відсутність у власника можливості звернутися до суду за захистом свого порушеного права є нонсенсом.

Стосовно реалізації права на звернення до судових органів за захистом права комунальної власності існує проблема визначення особи позивача. За загальним правилом право на захист права власності має та реалізує власник. Єдиним суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада. Органи місцевого самоврядування, в свою чергу, є лише суб'єктами управління об'єктами права комунальної власності. Здійснення повноважень власника відбувається за рішенням органу місцевого самоврядування, однак власником комунального майна є територіальна

¹ Див.: *Грибанов В. П.* Пределы осуществления и защиты гражданских прав // Осуществление и защита гражданских прав. — М.: Статут, 2000. — С. 104.

² Там само. — С. 105.

громада. Іноді запропонована законом конструкція «територіальна громада в особі органу місцевого самоврядування є власником ...» перетворюється на практиці на твердження, що «орган місцевого самоврядування є власником комунального майна». Як справедливо зазначає Л. Музика, потрібно чітко розмежовувати суб'єктів права комунальної власності та суб'єктів здійснення цього права. В першому випадку ними є відповідні територіальні громади, а в другому — як безпосередньо територіальні громади, так і уповноважені ними органи — органи місцевого самоврядування¹.

На жаль, іноді навіть судові органи помилково визначають як власника комунального майна не територіальну громаду, а інші органи (ради або державні адміністрації). Наприклад, Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України в ухвалі від 11. 03. 2004 р. у справі за позовом кількох фізичних осіб — жителів багатоквартирного будинку та об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Добробут» до Франківської районної державної адміністрації м. Львова (далі — Райдержадміністрація) про визнання незаконним розпорядження Райдержадміністрації від 14 жовтня 1999 р. № 1043 щодо надання дозволу на реконструкцію квартири з використанням горища, усунення переобладнання горища, демонтаж металевих ґрат, помилково зазначає, що «будинок перебуває у власності Райдержадміністрації»².

На думку деяких авторів³ органи місцевого самоврядування можуть також розглядатися як суб'єкти права комунальної власності. Вони зазначають, що, коли місцеве населення у сфері відносин комунальної власності виступає первинним власником, то органи місцевого самоврядування можуть бути визначені як публічні власники, тобто органи, які не лише здійснюють повноваження первинного власника, а й формулюють його інтереси, ототожнюють своє волевольве бачення з баченням населення. З цієї

¹ Музика Л. Чи існують реальні суб'єкти права комунальної власності? // Право України. – 2002. – № 11. – С. 116.

² Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 8.

³ Див.: Вьодрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. – М., 1999. – С. 354; Фролов Ю. Право користування об'єктами суспільної (публічної) власності в системі економічних прав людини і громадянина в Україні: конституційно-правовий аспект // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 7. – С. 107.

позицією важко погодитися, оскільки такий підхід по суті тягне за собою розщеплення права комунальної власності та існування кількох прав власності на один об'єкт.

Досліджуючи проблему управління комунальною власністю, Р. Денчук, зазначає: незважаючи на те, що територіальна громада є самостійним суб'єктом права власності, вона не завжди може безпосередньо реалізовувати усі покладені на власника права та обов'язки. Таке становище, на думку авторки, обумовлено тим, що територіальна громада є спільнотою фізичних осіб, пов'язаних між собою територіально-соціальним використанням своїх спільних надбань. Організаційно ці люди не сформовані в якусь конкретну управлінську структуру і тому змушені формувати відповідні органи, які б забезпечували управління в межах адміністративно-територіальних одиниць — села, селища або міста¹. Аналогічна проблема існує і при реалізації права захисту комунальної власності.

Відповідно до ст. 21 Господарського процесуального кодексу України² сторонами в судовому процесі — позивачами і відповідачами — можуть бути підприємства та організації, зазначені у ст. 1 цього Кодексу, а саме: підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні), громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності. Отже, позивачами можуть бути юридичні особи та фізичні особи-підприємці. Крім того, у випадках, передбачених законодавчими актами України, до господарського суду мають право також звертатися державні та інші органи, громадяни, що не є суб'єктами підприємницької діяльності. Відповідно до ч. 2 ст. 30 Цивільного процесуального кодексу України³ позивачем і відповідачем можуть бути фізичні і юридичні особи, а також держава. Як бачимо, в процесуальному законодавстві територіальна громада, на відміну від держави, не визначена як учас-

¹ Денчук Р. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління комунальною власністю // Юридична Україна. – 2005. – № 3. – С. 65..

² Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

³ Там само. – 2004. – № 40-42. – Ст. 492.

ник судового процесу. На підставі аналізу норм вищенаведених статей можна дійти висновку, що територіальна громада може бути стороною у справі, що розглядається судом, лише якщо вона має статус юридичної особи.

У частині 2 ст. 2 ЦК закріплено можливість участі територіальної громади поряд з іншими суб'єктами публічного права у цивільних відносинах. Разом з цим у законодавстві не визначено статусу територіальної громади як учасника цивільних відносин. Необхідно погодитися з думкою О. О. Первомайського, що територіальна громада має отримати власну цивільну правосуб'єктність, тобто здатність до участі у цивільних правовідносинах¹. При цьому він бачить два можливих шляхи у процесі отримання територіальною громадою статусу самостійного учасника цивільних правовідносин: а) внаслідок визнання її окремим видом учасників цивільних правовідносин; б) внаслідок визнання її різновидом юридичної особи публічного права². Сьогодні питання про статус територіальної громади як учасника цивільних правовідносин залишається дискусійним, хоча все більше науковців (А. С. Довгерт³, В. В. Кравченко⁴, І. А. Селіванова⁵, І. В. Спасибо-Фатєєва⁶ та ін.) розглядають територіальну громаду як юридичну особу публічного права.

¹ Див.: *Первомайський О. О.* Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах. – Серія «Юридичний радник». – Х.: Страйд, 2005. – С. 43.

² Там само. – С. 43-44.

³ Див.: *Довгерт А. С.* Концепція та види юридичних осіб у проекті Цивільного кодексу України / Кодифікація приватного (цивільного) права України / За ред. проф. А. С. Довгерта. – К.: Укр. Центр правничих студій, 2000. – С. 133.

⁴ Див.: *Кравченко В. В.* До питання щодо законодавчого визначення статусу територіальної громади // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Мат. наук. -практ. конф., Харків, 4-5 грудня 2001 р. / За ред. М. І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. – С. 147.

⁵ Див.: *Селіванова І. А.* Проблемы организационной формы местного самоуправления // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Мат. наук. -практ. конф., Харків, 4-5 грудня 2001 р. / За ред. М. І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. – С. 240.

⁶ Див.: *Спасибо-Фатєєва І. В.* Право комунальної власності // Цивільне право України. Частина перша / За ред. проф. Ч. Н. Азімова, доцентів С. Н. Приступи, В. М. Ігнатенка. – Х.: Право, 2000. – С. 251-254.

Виходячи з того, що публічні утворення є не природними, а штучними, логічно було б прирівняти їх до статусу іншого штучного утворення — учасника цивільного обороту — юридичної особи. Ця концептуальна позиція знайшла закріплення у попередніх редакціях ЦК. Розробники ЦК виходили з того, що необхідно не лише фактично, але й юридично виключити державу як пріоритетного власника, як суб'єкта права, що має неодаккові з іншими суб'єктами повноваження, з цивільного правового регулювання, з цивільного обороту. Вони вважали, що держава має виступати як юридична особа. Тоді відпали б усі питання щодо правового статусу й територіальної громади, зокрема, не ігнорувався би її статус власника комунального майна. Сучасна світова практика, — зазначає А. С. Довгерт, — не знає іншої правової конструкції для визначення центру юридичних інтересів як суб'єкта цивільного права, крім конструкції юридичної особи. Тому державу Україна, АРК та територіальні громади слід характеризувати як юридичних осіб публічного права¹.

Розуміючи, що публічні утворення практично не можуть безпосередньо брати участь у цивільному обороті, законодавець у статтях 170 — 172 ЦК зазначає, що вони набувають та здійснюють цивільні права та обов'язки через органи відповідно державної влади, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. При цьому термін «компетенція» відноситься саме до публічно-правового статусу цих органів. Крім того, у випадках і в порядку, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, від імені цих суб'єктів за спеціальним дорученням можуть виступати фізичні та юридичні особи, органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування (ст. 173 ЦК).

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 також АРК і територіальних громад), законодавець знаходить їм для участі у цих відносинах «заміну», застосувавши відому цивільному законодавству модель

¹ Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. розробників проекту Цивільного кодексу України. — К.: Істина. — С. 8.

представництва. Враховуючи, що відповідно до доктрини цивільного права до участі у цивільному обороті допускаються тільки ті організації, які є юридичними особами, органам надається статус юридичних осіб публічного права. Саме органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування є суб'єктами цивільних відносин.

Теорія самостійної правосуб'єктності органів територіальної громади заснована на розмежуванні випадків участі цих органів у цивільному обороті від власного імені та від імені публічного утворення (територіальної громади). Це тягне за собою проблему з порушенням процесуальної правосуб'єктності, з визначенням належного відповідача. У правовій літературі пропонувалося декілька шляхів вирішення цієї проблеми: 1) визначити, які органи виступають від імені територіальної громади за позовами про невиконання (неналежне виконання) нею своїх договірних зобов'язань; 2) створити єдиний орган, який у всіх випадках виступає від імені територіальної громади; 3) закріпити можливість пред'являти позови безпосередньо до публічних утворень (наприклад, до територіальної громади) з покладенням обов'язку на суд визначати органи, які виступатимуть від їх імені. На жаль, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹ у жодного органа місцевого самоврядування не визначено таке повноваження, як здійснення захисту права комунальної власності.

Способи цивільно-правового захисту права власності закріплені в ЦК в окремій главі 29. До них, зокрема, належить віндикаційний позов (ст. 387 ЦК), негаторний позов (ст. 391 ЦК), позов про визнання права власності (ст. 392 ЦК), визнання незаконним правового акта, що порушує право власності (ст. 393 ЦК). Разом з тим, наведений у главі 29 ЦК перелік способів захисту права власності не є вичерпним. Відповідно до ч. 2 ст. 16 ЦК суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом, що встановлений договором або законом. Як зазначає І. В. Жилінкова, немає підстав сумніватися, що це правило стосується також захисту права власності².

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

² Див.: Жилінкова І. В. Превентивний спосіб захисту права власності // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 130.

Захист суб'єктивних цивільних прав здійснюється у встановленому законом порядку, тобто за допомогою застосування належних форм, засобів та способів захисту. Форма захисту — це комплекс внутрішньо узгоджених організаційних заходів по захисту суб'єктивних прав. У літературі з цивільного права виділяють дві форми захисту: юрисдикційну та неюрисдикційну. Такий поділ можна вважати умовним, тому що критерієм розмежування обраний такий чинник, як звернення до відповідного компетентного органу за захистом порушеного права або здійснення захисту власними діями.

Юрисдикційна форма захисту — це діяльність уповноважених державою органів по захисту порушених, оспорюваних, невизнаних суб'єктивних цивільних прав. Суть цієї форми полягає в тому, що особа, право якої порушено, оспорується чи не визнається, звертається за захистом до державного чи іншого компетентного органу, який уповноважений вживати необхідних заходів для відновлення порушеного права або припинення правопорушення. До юрисдикційної форми захисту відносять судовий захист (ст. 16 ЦК), захист порушених прав нотаріусом (ст. 18 ЦК), захист прав органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування (ст. 17 ЦК).

Судовий порядок захисту порушених прав є єдиним загальним (універсальним) способом захисту. Його загальний характер проявляється в тому, що кожна особа (як будь-який учасник цивільних відносин) має право звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу. Два інших способи юрисдикційної форми захисту прав є спеціальними, тому що можуть застосовуватись тільки у випадках, встановлених законом. У зв'язку з цим постає питання — чи може право комунальної власності, у разі його порушення, бути захищено за допомогою цих спеціальних способів?

Відповідно до ст. 18 ЦК нотаріус здійснює захист цивільних прав шляхом вчинення виконавчого напису на борговому документі у випадках і в порядку, встановлених законом. За виконавчим написом провадиться стягнення в порядку, встановленому цивільним процесуальним законодавством України для виконан-

ня судових рішень (ст. 90 Закону України «Про нотаріат»)¹. Отже, захист цивільних прав нотаріусом здійснюється шляхом вчинення виконавчого напису, на підставі якого здійснюється відновлення порушеного права. Сьогодні закон не передбачає можливості захисту права власності (будь-якого її виду) таким способом. У такому порядку можна відновити (захистити) лише право, що випливає з грошового зобов'язання. Перелік документів, за якими стягнення заборгованості провадиться у безспірному порядку на підставі виконавчих написів нотаріусів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України №1172 від 29. 06. 1999 р.²

Відповідно до ст. 17 ЦК у випадках, встановлених законом, особа має право звернутися за захистом цивільного права та інтересу до органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Отже, цей спосіб захисту може бути застосований, лише якщо він визначений у законі як такий для захисту певного суб'єктивного цивільного права. Наприклад, згідно зі ст. 158 Земельного кодексу України земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що для захисту права комунальної власності застосовується лише загальний спосіб юрисдикційної форми захисту — судовий захист.

Неюрисдикційною формою захисту порушених прав є самозахист. В. П. Грибанов під самозахистом цивільних прав розумів здійснення уповомоченою особою дозволених законом дій фактичного порядку, спрямованих на охорону його особистих чи майнових прав та інтересів³.

В умовах ринкової економіки такі способи юрисдикційної форми захисту виявилися недостатньо ефективними, оскільки для їхнього здійснення необхідний певний проміжок часу (подання позову до суду, скарги до адміністративного органу, їх розгляд, винесення рішення, організація його виконання тощо), тоді як обставини

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.

² Офіційний вісник України. – 1999. – № 26. – Ст. 1241.

³ Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав // Осуществление и защита гражданских прав. – С. 117.

досить часто вимагають негайного реагування на допущене порушення. За таких умов зростають роль та значення самозахисту.

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Це конституційне право конкретизується у ст. 19 ЦК, відповідно до якої особа має право на самозахист свого цивільного права та права іншої особи від порушень і протиправних посягань.

Самозахистом є застосування особою засобів протидії, які не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства. Усталеною є точка зору, що під самозахистом розуміють дії фізичних і юридичних осіб, спрямовані на охорону цивільних прав і охоронюваних законом інтересів, які вчиняються ними самостійно без звернення за допомогою до державних та інших уповноважених органів.

Самозахист може бути реалізований як у речових, так і в зобов'язальних відносинах. Однак, чи може право комунальної власності захищатися від порушень таким способом? Вважаємо, що відповідь на це питання має бути позитивною. По-перше, об'єктом самозахисту є суб'єктивні цивільні права та охоронювані законом інтереси як власні, так і іншої особи. Отже, протидіяти порушенню права комунальної власності може будь-яка особа, зокрема житель територіальної громади як особисто, так і за допомогою спеціально створених громадських організацій. По-друге, сьогодні ця форма захисту набуває поширення та застосовується, зокрема, у випадках протидії жителями територіальної громади незаконному будівництву на землях комунальної власності. Безперечно, громадяни у першу чергу захищають свої права та інтереси (на безпечне довкілля, на користування прибудинковою територією тощо). Однак їх дії також унеможливають незаконне захоплення земельних ділянок, що є у комунальній власності. Слід зазначити, що заходи протесту населення проти забудови певних територій лише тоді можуть кваліфікуватись як самозахист, якщо будівництво здійснюється без належного дозволу, без відведення у встановленому порядку земельної ділянки, тобто незаконно.

Очевидним є висновок, що механізми захисту права комунальної власності потребують законодавчого закріплення.

На розгляд Верховної Ради України було подано декілька проектів законів, що регулюють право комунальної власності: «Про комунальну власність» (внесений народними депутатами України М. П. Кругловим, О. А. Царьовим, В. П. Наконечним), «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності» (внесений народними депутатами України О. О. Морозом, В. П. Семенюк); «Про управління об'єктами комунальної власності» (внесений народними депутатами України М. П. Кругловим, О. А. Царьовим, В. П. Наконечним). Об'єднує ці проекти у тому числі й те, що вони містять розділ, присвячений захисту права комунальної власності. Безперечно, це є прогресивним започаткуванням й у перспективі може усунути прогалину правового регулювання. Разом з тим, розділ «Захист права комунальної власності» кожного із законопроектів містить не більше однієї — двох статей й не відрізняється різноманітністю способів захисту права територіальної громади на належне їй майно.

Первісною необхідністю є визначення на законодавчому рівні системи заходів запобігання порушенню права комунальної власності, тобто встановлення засобів її правової охорони.

Другою нагальною потребою є врегулювання застосування засобів захисту права комунальної власності, виходячи з особливостей об'єктів, цілей їх використання, суб'єктів управління тощо. На жаль, ні в чинному законодавстві, ні в проектах законів, що перебувають на розгляді у Верховній Раді України, немає жодної статті, тим більше спеціального розділу, присвячених регулюванню захисту права комунальної власності.

Таким чином, основні положення захисту права комунальної власності полягають у такому: 1) право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів; 2) захист права комунальної власності може здійснюватися в судовому порядку та шляхом самозахисту; 3) орган місцевого самоврядування, до повноважень якого входить здійснення захисту права власності територіальної громади, зобов'язаний вжити заходи щодо захисту права комунальної власності; 4) територіальна громада має бути законодавчо визнана самостійним суб'єктом процесуального права.