


**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;  
СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ НАПРЯМ  
У СФЕРІ ПРИВАТНОГО ПРАВА**

УДК 342.739

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.3.03>

**Катерина Ігорівна Варавка,**

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,  
господарсько-правовий факультет  
(студентка 1 курсу магістратури);*

 <https://orcid.org/0000-0003-3119-1703>,  
e-mail: [k.varava@ukr.net](mailto:k.varava@ukr.net)

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВА ВЛАСНОСТІ  
ВІД НЕПРАВОМІРНИХ ДІЙ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*Право власності є одним із ключових правових інститутів, а його захист посідає вагомe місце в гарантуванні цього інституту. Однак залишається проблемним захист права власності у випадках, коли виникає конфлікт інтересів добросовісних набувачів і первісних власників, особливо якщо первісним власником виступає держава або територіальна громада, яка неправомірно розпорядилася майном, чим започаткувала процес неправомірного переходу права власності. Досліджено проблемні питання позбавлення права власності добросовісного набувача через неправомірні дії органів публічної влади під час укладення договорів щодо цього майна. Проаналізовано аспекти пропорційності втручання держави у право власності особи відповідно до стандартів ЄСПЛ з урахуванням принципу належного врядування.*

**Ключові слова:** право власності, витребування майна, добросовісний набувач, орган публічної влади, належне врядування.

*Оригінальна стаття*

**Постановка проблеми**

Закріплення деяких прав в Основному Законі держави є їх визнанням на конституційному рівні, утвердженням їх фундаментального значення для існування людини. Статтею 41 Конституції України (далі – КУ) гарантується, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. У ч. 4 ст. 13 КУ зазначено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання і соціальну спрямованість економіки. Тобто право особи на власність є одним із гарантованих

Конституцією прав особи, а діяльність держави має спрямовуватися на його утвердження та забезпечення.

Цікавими із цієї точки зору видаються випадки, коли добросовісного набувача майна позбавляють конституційного права власності через іноді недобросовісні дії органів публічної влади, які незаконно розпоряджаються державним чи комунальним майном і тим самим породжують низку неправомірного передання майна, де в кінцевому підсумку добросовісний набувач буде позбавлений цього майна на підставі судового рішення за позовом прокурора про витребування майна, що вибуло поза волею власника в особі держави чи територіальної громади.

### **Стан дослідження проблеми**

Питання захисту прав добросовісних набувачів у разі позбавлення їх права власності шляхом витребування первісним власником майна, яке вибуло через те, що орган публічної влади ним неправомірно розпорядився, є малодослідженими в українській цивілістиці. Науковці у своїх працях торкалися лише окремих складових проблеми витребування в добросовісних набувачів майна як засобу захисту права власності без ґрунтовного аналізу випадку, коли таке витребування спричинено неправомірним розпорядженням владних суб'єктів. Так, зокрема, деяким питанням зазначеної теми присвячено праці Ю. Батана, А. Єзерова, Р. Майданика, І. Спасибо-Фатєєвої, Т. Фулей, В. Шербакова та ін. Проте наразі дослідники не запропонували переконливої концепції впровадження правового механізму захисту добросовісних набувачів від витребування на підставі неправомірно виданих розпоряджень органів публічної влади, що унеможливає нормальний процес переходу права власності.

### **Наукова новизна дослідження**

Питання захисту права власності в разі позбавлення добросовісних набувачів майна широко досліджено в українській цивілістиці, однак поза увагою залишаються розповсюджені випадки витребування майна в добросовісних набувачів через неправомірні дії органу державної влади або місцевого самоврядування під час укладення договору щодо цього майна.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* статті є дослідження правової природи витребування майна в добросовісного набувача через неправомірне передання цього майна органом публічної влади на підставі незаконного розпорядження. *Завданням* статті є виявлення найбільш суттєвих правових механізмів захисту добросовісних набувачів від витребування з боку органів публічної влади на основі застосування принципу належного врядування.

### **Виклад основного матеріалу**

У правозастосовній практиці існують серйозні розбіжності в поглядах на вирішення спорів із витребування державного чи комунального майна в добросовісних набувачів. Найпроблемнішим у цих випадках є встановлення того, чи вибуло майно з володіння власника або особи, якій він передав майно у володіння, не з їхньої волі, за п. 3 ч. 1 ст. 388 Цивільного кодексу України (далі – ЦК). Зазвичай у цих випадках намагаються довести неправомірність рішення органів державної влади або місцевого самоврядування і те, що їхні дії було вчинено з перевищенням повноважень.

Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні та міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Органи виконавчої влади забезпечують формування та реалізацію державної політики у відповідних сферах, серед яких і розпорядження державним майном (ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»). Тобто органи державної влади й органи місцевого самоврядування, ухвалюючи відповідні рішення, діють в інтересах, відповідно, держави або територіальної громади і виступають виразниками їх волі. Отже, в разі, якщо зазначені органи діяли всупереч інтересам власників (держави або територіальної громади), ухвалювали акти, які не відповідають закону і порушують права власника, їхні рішення можуть визнаватися судом незаконними (ст. 393 ЦК України). Як наслідок, може йтися про витребування в особи майна, набутого на підставі такого акта або в результаті подальших правочинів, на користь держави в особі відповідного органу публічної влади, територіальної громади або органу місцевого самоврядування.

Натомість, аналізуючи практику Верховного Суду України (далі – ВСУ), можна простежити неузгодженість аргументації судів під час вирішення питань витребування майна, що вибуло з власності держави чи територіальної громади поза волею власника. Правова невизначеність у цій категорії справ сприяє можливості зловживання повноваженнями органами публічної влади, які, ухвалюючи інколи завідомо неправомірні рішення, унеможливають законний перехід права власності до добросовісних набувачів.

ВСУ не виробив однозначної позиції із цього приводу, тому варто звернутися до практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), оскільки відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» рішення ЄСПЛ стають правовими орієнтирами для українських судів. Так, зразковими справам із цієї тематики є рішення ЄСПЛ «Стретч проти Сполученого Королівства» від 24 червня 2003 р.,

«Лелас проти Хорватії» від 20 травня 2010 р., «Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки», «Трго проти Хорватії» від 11 червня 2009 р. і «Рисовський проти України» від 20 жовтня 2011 р. Зокрема, в рішенні «Стретч проти Сполученого Королівства» зазначається, що незаконність дій з боку публічного органу під час укладення договору щодо майна не може бути підставою для позбавлення цього майна іншою стороною. Ухвалюючи рішення, ЄСПЛ керувався положеннями ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, які гарантують право кожній особі мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Концепція «майна» в розумінні ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод має автономне значення, тобто не обмежується власністю на матеріальні речі та не залежить від формальної класифікації у внутрішньому праві: певні інші права та інтереси, що становлять активи, також можуть вважатися «правом власності», а отже, «майном» [1, с. 128]. До таких активів може належати, зокрема, і право оренди.

Другу частину ст. 1 Першого протоколу, де передбачається можливість позбавлення власності «в інтересах суспільства та на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права», сформульовано нечітко, що вимагало тлумачення ВСУ цього поняття. Так, ВСУ виокремлює три складові, які дозволяють державі законно втручатися у право особи на мирне володіння, за допомогою відповідей на такі запитання: 1) чи є втручання законним; 2) чи переслідує воно «суспільний» або «публічний» інтерес; 3) чи є такий захід пропорційним визначеним цілям.

Критерій законності означає, що втручання держави у право власності особи повинно здійснюватися на підставі закону. Незаконні рішення органу державної влади та місцевого самоврядування не можуть мати наслідком надання ознак правомірності використанню особою майна всупереч прямим законодавчим заборонам, установленим в інтересах суспільства в цілому. Під час застосування критерія законності необхідно також урахувувати можливість набуття права приватної власності на відповідне майно. Так, відповідно до ч. 9 ст. 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» нерухоме майно об'єктів державної власності, які не підлягають приватизації, не може бути відчужене, вилучене чи передане до статутного капіталу господарських організацій, і щодо такого майна не можуть вчинятися дії, наслідком яких може бути його відчуження. Тобто на певну категорію державного майна встановлюється обмеження, відповідно до якого законно набути право приватної власності на спірне нерухоме майно із державної власності не може ні юридична, ні фізична особа.

Дотримання принципу пропорційності під час втручання у право на мирне володіння майном передбачає надання справедливої та обґрунтованої компенсації, зокрема в порядку, передбаченому ст. 661 ЦК України.

Втручання держави у право власності особи є виправданим у тому разі, якщо воно здійснюється за наявності об'єктивної необхідності з метою задоволення «суспільного» або «публічного» інтересу. Так, ВСУ зазначив, що «суспільним» чи «публічним» інтересом звернення прокурора до суду з позовом про визнання незаконними та скасування рішень або наказу, а також щодо витребування майна є задоволення суспільно важливого питання про повернення нежитлових приміщень, «які покликані забезпечувати виконання державою своїх функцій, забезпечувати обороноздатність та економічну незалежність держави»<sup>1</sup>.

Так, за матеріалами однієї із судових справ прокурор, заявляючи позови про повернення майна державі, зазначав, що передання об'єктів нерухомості, які належать державі, у власність територіальної громади міста на підставі протиправного наказу Агентства державного майна України, а також подальше їх відчуження міською радою у власність юридичних осіб усупереч встановленому законом порядку порушує майнові інтереси держави в особі Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) щодо розпорядження майном. Із такими аргументами погодився ВСУ, зазначивши, по-перше, що спосіб набуття права власності мав вигляд законного лише за формальними ознаками, оскільки спірним об'єктам нерухомого майна було надано статус «об'єктів соціальної інфраструктури», насправді ж це майно не підлягало приватизації та переданню з державної в комунальну власність без погодження з КМУ. Вимоги до відчуження спірного майна було змінено наказом Агентства державного майна України, чим і започаткувався неправомірний процес його відчуження з державної власності в комунальну з подальшою приватизацією. По-друге, в суб'єкта, що ініціював передання об'єктів права державної власності, були відсутні повноваження ініціювання такого процесу. По-третє, найважливішим порушенням ВСУ визнав відсутність відповідного рішення та волі КМУ, який здійснює від імені держави функції власника майна, про передання спірних приміщень із державної власності в комунальну<sup>2</sup>.

Однак такий підхід не повною мірою узгоджується з правовою позицією ЄСПЛ, зокрема в рішенні «Рисовський проти України», де у

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 11.07.2018 : справа № 904/9530/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75326433> (дата звернення: 17.09.2020).

<sup>2</sup> Там само.

пунктах 70 і 71 підкреслюється особлива важливість принципу «належного врядування», який передбачає, що в разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб. Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і зрозумілість їхніх дій, мінімізують ризик помилок і сприятимуть юридичній визначеності в цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси.

Принцип «належного врядування», як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість. Державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливості отримувати вигоду від своїх протиправних дій або ухилятися від виконання своїх обов'язків. Потреба виправити колишню «помилку» не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу. Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються<sup>1</sup>.

У Звіті «Про розвиток людства» 2002 р., підготовленому Програмою розвитку ООН [2], визначено, що з погляду розвитку людства належне врядування є тотожним поняттю демократичного врядування, яке передбачає повагу до прав та основних свобод людини, визнання існування приватної і публічної сфер життя та ухвалення рішень; визнання того, що громадяни можуть ухвалювати обов'язкові для врахування рішення; визнання метою економічної та соціальної політики подолання бідності й врахування людського вибору та врахування в сучасній політиці потреб майбутніх поколінь. Характерними ознаками належного врядування є участь, прозорість, верховенство права, орієнтація на консенсус, відповідальність, ефективність і результативність, справедливість, підзвітність і стратегічне бачення [3, с. 109].

Отже, дотримання принципу належного врядування під час вирішення справ щодо витребування майна в добросовісного набувача через неправомірні дії органів публічної влади під час укладення договору щодо цього майна є гарантією справедливого балансу між приватними і публічними інтересами, адже можна простежити

---

<sup>1</sup> Справа «Рисовський проти України» (Заява № 29979/04) : Рішення Європейського суду з прав людини від 20.10.2011 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_854](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854) (дата звернення: 17.09.2020).

порушення принципу пропорційності та правомірних очікувань, коли неправомірне рішення органу державної чи місцевої влади започатковує процес «плодів отруєного дерева», за яких подальші дії визнаються такими, що не відповідають закону. Правові очікування добросовісного набувача, який покладався на легітимність добросовісних дій публічного органу, будуть порушені, і він буде позбавлений добросовісно набутого майна, оскільки власник може витребувати майно, що йому належить, у будь-якої особи, яка є останнім набувачем майна та яка набула майно з незаконних підстав, незалежно від того, скільки разів це майно було відчужене попередніми набувачами, та без визнання попередніх правочинів щодо спірного майна недійсними [4].

Інша категорія справ, яка стосується захисту права власності держави, пов'язана з оспоруванням законності дій органу місцевого самоврядування з надання в оренду земельної ділянки, повноваження з розпорядження якою належить державному органу. Тобто справа стосується витребування майна, що вибуло поза волею власника, адже відповідно до концепції «майна» в розумінні ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод майно має автономне значення, тобто не обмежується власністю на матеріальні речі та не залежить від формальної класифікації у внутрішньому праві, зокрема певні інші права й інтереси, що становлять активи, також можуть вважатися «правом власності», а отже, «майном». До таких активів може належати право оренди.

ВСУ зазначає, що не можна позбавляти особу права оренди в разі, коли спір стосується, по суті, розподілу повноважень між державними органами й органами місцевого самоврядування, до чиеї компетенції належить розпорядження цими майном, однак не має на меті захист прав власника цього майна. За цих обставин ВСУ, спираючись на положення ст. 1 Першого протоколу, відхиляє вимоги прокурора щодо витребування майна на користь держави, адже в таких справах фактично майно не вибувало з власності держави, а витребування майна в добросовісного користувача не відповідає принципу пропорційності втручання держави у право на мирне володіння. Тобто в цьому випадку ВСУ враховує правову позицію ЄСПЛ і зазначає, що питання розмежування повноважень між органами публічної влади не може бути підставою витребування майна в добросовісного набувача<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України від 04.09.2018 : справа № 915/1284/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76445250> (дата звернення: 17.09.2020).

## Висновки

Таким чином, під час вирішення питання про можливість позбавлення особи майна через допущення помилки органом публічної влади необхідно враховувати таке: 1) позицію ЄСПЛ, за якою потреба у виправленні колишньої «помилки» не повинна непропорційно втручатися в нове право, якого набула особа, що очікувано покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу; 2) витребування може здійснюватися в межах гарантій, передбачених ст. 1 Першого протоколу; 3) порушення права власності, зокрема можливість витребування спірного майна, що вибуло поза волею власника, за приписами ст. 388 ЦК України; 4) наявність прямої законодавчої заборони щодо відчуження відповідного майна з державної власності, коли, наприклад, це встановлено Законом України; 5) метою втручання в мирне володіння майном особи має бути реальний захист права власності, а не розмежування повноважень між органами публічної влади.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : наук.-метод. посіб. 2-ге вид., виправ. і допов. Київ, 2015. 208 с. 2. Human Development Report 2002: Deeping democracy in a fragmented world / United Nations Development Programme. New York : Oxford University Press, 2002. 292 p. URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr\\_2002\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2002_en_complete.pdf) (дата звернення: 17.09.2020). 3. Єзеров А., Батан Ю. Належне врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2016. № 2. С. 109–116. 4. Правомірні очікування : зб. ст. / за ред. І. В. Спасиво-Фатєєвої. Харків : ЕКУС, 2020. 250 с.

Надійшла до редколегії 21.09.2020



## Varava K. I. Problematic Issues of Protecting Property Rights from Illegal Actions of Public Authorities

*Property right is one of the key legal institutions of society, and the protection of property right plays an important role in guaranteeing this institution. The issue of protection of property right remains problematic, when there is a conflict of interest between bona fide purchasers and original owners, especially in cases where the original owner is the state or local community, which misused the property and therefore, initiated the process of illegal transfer of the property right. There are serious differences in law-enforcement practice regarding the views on resolving disputes over the recovery of state or municipal property from bona fide purchasers. The most problematic in these cases is the establishment whether the property was taken out of the possession of the owner or the person to whom he transferred the property into possession, not on their will (paragraph 3 of Part 1 of the Art. 388 of the Civil Code of Ukraine). They usually try to prove the illegality of the decision of public authorities or local*



*self-government agency in these cases and that their actions were committed in excess of authority.*

*The author has studied the problematic issues of deprivation of the property right of a bona fide purchaser due to illegal actions of public authorities in case of concluding agreements on this property. Aspects of proportionality of state intervention into the property right of a person in accordance with the standards of the European Court of Human Rights have been analyzed, taking into account the principle of proper administration. When deciding on the possibility of depriving a person of property due to an error made by a public authority, the following should be taken into account: 1) the position of the ECHR, according to which the need to correct a former “error” should not disproportionately interfere with the new right acquired by a person who expected to rely on the legitimacy of good faith actions of a state agency; 2) the claim may be made within the guarantees provided in the Art. 1 of the Protocol No. 1; 3) violation of the property right, in particular the possibility of claiming the disputed property, which went beyond the will of the owner, according to the provisions of the Art. 388 of the Civil Code of Ukraine; 4) the existence of a direct legislative prohibition on the alienation of the relevant property from state property, when, for example, it is established by the Law of Ukraine; 5) the purpose of interfering in the peaceful possession of a person’s property should be the real protection of the property right, and not the delimitation of powers between public authorities.*

**Key words:** property right, property claim, bona fide purchaser, public authority, proper administration.

