

УДК 342.739; 342.76

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-5399.2020.1.06>

**ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ОБМЕЖЕНЬ ПРАВА НА ПРИВАТНУ ВЛАСНІСТЬ В УКРАЇНІ
ТА ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

**SPECIAL ASPECTS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL
MANAGEMENT OF THE RESTRICTION ON THE RIGHT
TO PROPERTY IN UKRAINE AND IN SOME EU COUNTRIES:
A COMPARATIVE STUDY**

Савченко А.М.,

*здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

Стаття присвячена порівняльному дослідженню конституційно-правового регулювання обмеження права на приватну власність в Україні та окремих країнах ЄС. Аналізуються та порівнюються особливості закріплення обмеження права на приватну власність у Конституції України, Конституції Польщі та Конституції Латвії. Відзначається, що, незважаючи на особливе місце права на приватну власність в системі прав та свобод людини і громадянина та його ключову роль у ринковій економіці, це конституційне право не є абсолютним, оскільки як міжнародними актами, так і національним законодавством України та низки країн ЄС передбачається його обмеження у визначених випадках. Констатується, що хоча Конституція України приділяє загальним питанням регулювання власності більше уваги, ніж конституції окремих країн – членів ЄС, проте безпосередньо проблематика обмеження права на приватну власність у ній відображена занадто поверхово. Вказується на необхідність доповнення ст. 41 Конституції України положенням, що право власності може бути обмежено тільки на підставі закону. Особлива увага приділяється обмеженням права на приватну власність, що виникають внаслідок запровадження Земельним кодексом України мораторію на відчуження окремих земель сільськогосподарського призначення. Наголошується, що самої тільки вказівки в конституції відповідної країни на те, що право власності може бути обмежено тільки на підставі закону, може виявитися недостатньо для унеможливлення випадків запровадження на рівні законів положень, які не дозволяють належним чином реалізувати право на приватну власність, гарантоване конституцією. Для уникнення таких ситуацій запропоновано доповнити ст. 41 Конституції України положенням, що обмеження права власності, які запроваджуються на підставі закону, не можуть суперечити суті права власності. Також аналізуються окремі підходи до обмежень права на приватну власність у практиці Конституційного Суду України та Конституційного Трибуналу Польщі.

Ключові слова: права людини, конституційні права, приватна власність, право на приватну власність, обмеження прав, обмеження права на приватну власність.

Постановка проблеми. Як відомо, власність відіграє важливу роль у сфері суспільних відносин, а приватна власність є одним із основних стовпів ринкової економіки. Право приватної власності є провідним економічним правом людини і громадянина, належна реалізація та захист якого має виняткове значення для функціонування будь-якої сучасної демократичної держави. Право приватної власності займає важливе місце в системі прав та свобод людини і громадянина, про що свідчить його закріплення в ряді міжнародних нормативно-правих актів [1; 2; 3]. Водночас це конституційне право не є абсолютним, оскільки як міжнародними актами, так і національним законодавством України та низки країн Європейського Союзу (далі – ЄС) передбачається його обмеження у визначених випадках. Так, відповідно до ст. 1 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952р. [3] кожна особа має право 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. Водночас ч. 2 ст. 1 цього Протоколу вказує, що наведені положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів.

Метою статті є порівняльне дослідження особливостей конституційно-правового регулювання обмежень права на приватну власність в Україні та окремих країнах ЄС.

Стан дослідження. В Україні окремі засади конституційно-правового регулювання права на приватну власність, в тому числі й проблеми обмеження цього права, досліджували такі вчені,

як Ю.С. Гаєвська [4], В.В. Галуцько [5], Л.А. Івершенко [6], Ю.В. Кириченко [7], В.В. Остапенко [8], Ю.В. Ткаченко [9] та інші. Разом з тим порівняльно-правовим проблемам обмеження права на приватну власність у вітчизняній юридичній науці приділялося недостатньо уваги.

Виклад основного матеріалу. Під обмеженнями прав людини в науковій літературі пропонується розуміти певні юридичні та фактичні наслідки у вигляді відповідних некомфортних умов для реалізації правових інтересів відповідних фізичних та юридичних осіб, права і свободи яких обмежуються, з одночасним задоволенням певних законних інтересів суб'єкта владних повноважень, який запровадив ці обмеження, або інтересів третьої особи, яка зацікавлена у запровадженні цих обмежень [10, с. 360]. Натомість конституційно допустимі обмеження права приватної власності визначаються як система зобов'язань і заборон, метою введення яких є забезпечення балансу між взаємовиключними інтересами носіїв права приватної власності і держави [11, с. 87]. Л.А. Івершенко, досліджуючи проблематику конституційного права людини і громадянина на приватну власність в Україні, доходить висновку, що принципами обмеження прав власника є: допустимість такого обмеження винятково в інтересах загального блага і суспільного інтересу; справедлива компенсація власнику майнових втрат державою; законність у встановленні обмежень, тобто можливість їх встановлення на підставі й у межах закону; рівність усіх власників перед фактом подібних обмежень; судовий захист права приватної власності, який передбачає можливість заперечення в судовому порядку вилучення державою майна з приватної власності [6, с. 6]. У всіх сучасних демократичних країнах право на приватну власність тією чи іншою формою гарантується на

конституційному рівні, тому варто проаналізувати особливості закріплення цього права, а також можливості щодо його обмеження в Конституції України та конституціях окремих країн СЄ. Насамперед варто безпосередньо навести положення щодо права приватної власності, які закріплені у Конституції Польщі [12]. Так, відповідно до ст. 21 Конституції Польщі, Польська Республіка охороняє власність і право спадкування. Експропріація допустима лише у разі, якщо вона здійснюється в публічних цілях і тягне за собою справедливе відшкодування. Своєю чергою ст. 64 Конституції Польщі декларує, що кожен може мати право власності, інші майнові права, а також право успадкування. Власність, інші майнові права, а також право успадкування користуються рівним для всіх правовим захистом. Право власності може бути обмежено тільки на підставі закону і тільки в тих межах, в яких він не суперечить суті права власності. Ст. 105 Конституції Латвії [13] визначає, що кожен має право на власність. Власність не можна використовувати всупереч інтересам суспільства. Право на власність може бути обмежена тільки відповідно до закону, а примусове відчуження власності в інтересах суспільства допустимо тільки у виняткових випадках на підставі окремого закону за справедливую компенсацію.

Натомість ст. 41 Конституції України [14], яка безпосередньо присвячена питанню права власності, більш розгорнуто регламентує загальні положення права на приватну власність, проте майже не торкається проблематики обмеження цього права. Положення ст. 41 Конституції України, які декларують, що право приватної власності є непорушним, використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі та про-

голошують, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, є надзвичайно важливими для гарантування права власності, однак не окреслюють допустимі межі обмеження права на приватну власність. Автори коментаря до Конституції України вказують, що ст. 41 Конституції України також допускає як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, обмеження права кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю [15, с. 486]. Зауважимо, що примусове відчуження об'єктів права приватної власності, про яке йдеться в ч. 5 ст. 41 Конституції України, не є єдиним обмеженням права на приватну власність, яке передбачене чинним законодавством. Водночас, як постає із положень ст. 64 Конституції України, конституційні права і свободи людини і громадянина (включно і право на приватну власність) не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Інакше кажучи, ці конституційні права можуть обмежуватися або безпосередньо самою конституцією у визначених нею випадках та обсягах, або відповідними законодавчими актами, якщо це передбачено конституцією. Разом з тим стосовно права на приватну власність Конституція України не містить чіткої вказівки, що це право може бути обмежене законом (як це передбачено, наприклад, стосовно права на свободу світогляду і віросповідання, права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, права на свободу думки і слова тощо). Стосовно такого об'єкта права власності, як земля, можна сказати, що його обмеження допускається Конституцією України, оскільки її ст. 14 проголошує, що право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою винятково відповідно до закону. Натомість стосовно загального права на

приватну власність ч. 2 ст. 41 Конституції України визначає, що право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом, тобто тут йдеться тільки про ті обмеження права на приватну власність, що виникають під час набуття права на приватну власність (наприклад, обмеження щодо набуття іноземцями права на землі сільськогосподарського призначення), а обмеження, що виникають під час реалізації цього права, залишаються поза увагою. Отже, на нашу думку, у ст. 41 Конституції України варто закріпити положення, яке б чітко вказувало, що право власності може бути обмежено тільки на підставі закону, як це передбачено конституціями Польщі, Латвії та низки інших країн ЄС.

Водночас самої тільки вказівки в конституції відповідної країни на те, що право власності може бути обмежено тільки на підставі закону, також виявляється недостатньо для унеможливлення випадків запровадження на рівні законів положень, які не дозволяють належним чином реалізувати право на приватну власність, гарантоване конституцією. Прикладом цього може слугувати норма перехідних положень Земельного кодексу України, яка забороняє купівлю-продаж або інший спосіб відчуження земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину [16] (так званий мораторій на відчуження окремих земель сільськогосподарського призначення). Відповідно до названого положення істотно обмежується право приватної власності на окремі земельні ділянки, оскільки власники не можуть вільно розпоряджатися своєю власністю. Хоча ст. 41

Конституції України й проголошує, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю.

Варто зазначити, що в 2018 році Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження щодо відповідності Конституції України положень пунктів 14, 15 розділу X «Перехідні положення»

Земельного кодексу України, мотивуючи це тим, що аргументи, наведені в обґрунтування цього подання, були недостатніми, щоб дозволити відкрити конституційне провадження та розглянути його по суті, а подання не відповідало вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України» [17], що визначає деталі, які повинні міститися у поданні [18]. Також це питання було предметом розгляду у Європейському Суді з прав людини. Так, у рішенні по справі Зеленчук і Цицюра проти України [19] Європейський суд з прав людини визнав, що мало місце порушення ст. 1

Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Серед іншого Європейський Суд з прав людини зазначив, що проблема, яка лежить в основі порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, стосується самої законодавчої ситуації, та що його висновки виходять за межі особистих інтересів заявників у цій справі. Також Європейський Суд з прав людини наголосив, що Україна має вжити належних законодавчих та інших заходів загального характеру з метою забезпечення справедливого балансу між інтересами власників земель сільськогосподарського призначення, з одного боку, та загальними інтересами суспільства, з іншого боку, відповідно до принципу захисту майнових прав за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

На нашу думку, варто погодитися з висновком О.С. Літошенко, що мораторій на продаж сільськогосподарських

земель суперечить положенням Конституції України, вихолощує сутність права власності на землю, позбавляючи власника не лише правомочності розпоряджатися своїм майном, а взагалі одержати нормальний економічний ефект від своєї земельної ділянки чи земельної частки (паю) [20, с. 291–292]. Хоча в Україні вже й прийнято законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» [21] (на момент підготовки цієї статті перебуває на підписі Президента України), який передбачає скасування мораторію на продаж окремих земель сільськогосподарського призначення, на нашу думку, в Конституції України варто передбачити механізми, які б унеможливили виникнення таких необґрунтованих обмежень права на приватну власність у майбутньому. Позитивним у цьому аспекті видається досвід Конституції Польщі, а саме положення ст. 64, за яким право власності може бути обмежено тільки на підставі закону і тільки в тих межах, в яких воно не суперечить суті права власності. Тобто безпосередньо на конституційному рівні передбачено, що обмеження права на приватну власність, які встановлюються законом, не можуть суперечити суті права власності. На нашу думку, ситуація, яка була в Україні із законодавчим запровадженням мораторію на відчуження окремих земель сільськогосподарського призначення, якраз підпадає під категорію обмежень права на приватну власність, які суперечать самій суті права власності, оскільки власники цих земельних ділянок фактично позбавлені такої ключової (передбаченої Конституцією України) правомочності, як право розпорядження своєю власністю.

Конституційний Трибунал Польщі, коментуючи згадане положення ст. 64 Конституції Польщі у рішенні від 12 січня 1999 р., наголосив, що таке

порушення сутності права на власність відбудеться, якщо введені обмеження стосуються основних прав, що становлять зміст цього права і не дозволяють реалізувати положення, зазначені у ст. 20 Конституції Польщі [22]. Інакше кажучи, Конституційний Трибунал Польщі виходить з того, що порушення сутності права власності має місце, коли законодавчі норми, незважаючи на те, що вони не скасовують безпосередньо права власності, на практиці перешкоджають його реалізації, передбаченій у Конституції Польщі [23; 24; 25]. Польські юристи аналізуючи наведене вище положення ст. 64 Конституції Польщі виходять з того, що в межах кожного конкретного права і свободи можна виділити певні основні елементи (серцевину, ядро), без яких це право чи свобода взагалі не зможуть існувати, а також деякі додаткові елементи (оболонку), які можуть бути обмеженими та модифікованими різними способами, не руйнуючи при цьому ідентичність цього права чи свободи [26, с. 188]. Отже, положення Конституції України, які стосуються можливих обмежень права на приватну власність потребують подальшого вдосконалення. Зокрема, в Україні на конституційному рівні варто закріпити положення про те, що право власності може бути обмежене законами тільки якщо вони не суперечать сутності цього конституційного права.

Висновки. Підходи до конституційного закріплення можливих обмежень права на приватну власність в Україні та низці країн ЄС суттєво різняться. Хоча Конституція України приділяє загальним питанням регулювання власності більше уваги, ніж конституції окремих країн – членів ЄС, проте безпосередньо проблематика обмеження права на приватну власність у ній відображена занадто поверхово. Ч. 4 ст. 41 Конституції України варто доповнити новими положеннями і викласти у такій редак-

ції: «Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Право власності може бути обмежено

тільки на підставі закону. Обмеження права власності, які запроваджуються на підставі закону, не можуть суперечити суті права власності».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524.
3. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535.
4. Гаєвська Ю.С. Обмеження права власності в контексті конституційних принципів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. №. 4 Т. 1. С. 41–45.
5. Галуцько В.В. Генезис розуміння права приватної власності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 2. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/02_2008/08gvvppv.pdf
6. Івершенко Л.А. Конституційне право людини і громадянина на приватну власність в Україні та забезпечення його реалізації органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «конституційне право». Київ, 2006. 20 с.
7. Кириченко Ю.В. Право приватної власності за конституціями України та європейських держав. *Право і суспільство*. 2013. №. 3. С. 27–34.
8. Остапенко В.В. Право власності у рішеннях Конституційного Суду України. *Форум права*. 2016. № 3. С. 186–193. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2016_3_34.pdf
9. Ткаченко Ю.В. Конституційні засади регулювання права власності в Україні. *Форум права*. 2014. № 4 С. 339–343. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2014_4_60.pdf
10. Фігель Ю.О. Теоретичні аспекти обмеження прав людини. *Вісник нац. університету «Львівська політехніка» : Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 357–361.
11. Бештанько А.В. Конституционно-правовые основы частной собственности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Омск, 2002. 199 с.
12. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.
13. Latvijas Republikas Satversme. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=57980>.
14. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
15. Конституція України. Науково-практичний коментар 2-ге вид., переробл. і допов. / голова редкол. В.Я. Тацій. Харків : Право, 2011. 1128 с.
16. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
17. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.
18. Ухвала Великої палати Конституційного Суду України від 1 листопада 2018 р. № 67-у/2018. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/67_u_2018.pdf.
19. Справа «Зеленчук і Цицюра проти України» (Заяви № 846/16 та № 1075/16) від 22 травня 2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c79.
20. Літошенко О.С. Проблема мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. *Правове регулювання економіки*. 2014. № 14. С. 284–293.

21. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення № 2178-10 від 10 жовтня 2019 р.

22. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r. sygn. akt P. 2/98.
URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19990030030>.

23. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2007 r. sygn. akt P 30/06.
URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20071280902>

24. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r. sygn. akt K 20/07
URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20071921394>.

25. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r. sygn. akt SK. 9/98.
URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19990490498>.

26. Pokitko D. Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny. 2002. № 2. S. 179-192.

The article addresses the constitutional and legal management of the restriction on the right to property in Ukraine and in some EU countries on the comparative basis. It explores and compares the special aspects of the enshrinement of the restriction on the right to property in the Constitution of Ukraine, the Constitution of Poland and the Constitution of Latvia. In particular, it emphasizes that in spite of the special significance the right to property has in the system of the rights and freedoms of a person and a citizen and the key role it plays in a market economy, this constitutional right is not absolute for both international acts and the domestic laws of Ukraine and a number of the EU countries provide for its restriction under specific circumstances. The article states that although the Constitution of Ukraine pays more attention to the general aspects of the management of the right to law than the Constitutions of some EU member-countries, the agenda of the restriction on the right to property itself is addressed too superficially. The article justifies the necessity to amend Article 41 of the Constitution of Ukraine with the provision according to which the right to property can be restricted only under the law. The article also focuses on the restrictions on the right to property that arise due to the moratorium for some agricultural land provided for by the Land Code of Ukraine. It is emphasized that it may be not enough for the Constitution of a peculiar country to have a provision according to which the right to property can be restricted only under the law in order to prevent cases of amending laws with provisions that do not allow exercising the guaranteed by the Constitution right to property in the proper way. In order to avoid such situations, it is recommended that Article 41 of the Constitution of Ukraine be amended with the provision according to which restrictions on the right to property that are set under the law cannot contradict the essence of the right itself. The article also explores some approaches to restrictions on the right to property in the practice of the Constitutional Court of Ukraine and The Constitutional Tribunal of Poland.

Key words: human rights, constitutional rights, property, right to property, restriction on rights, restriction on the right to property.
