

О. М. КЛИМЕНКО

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ ЩОДО РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПРИМУСОВОГО ВІДЧУЖЕННЯ ПРИВАТНОЇ ВЛАС- НОСТІ, ЗУМОВЛЕНОГО СУСПІЛЬНОЮ НЕОБХІДНІСТЮ

Аналізується роль Верховної Ради України стосовно розвитку конституційно-правового забезпечення інституту примусового відчуження об'єктів права приватної власності, зумовленого суспільною необхідністю.

Ключові слова: *функції законодавчого органу; парламентський контроль; інститут примусового відчуження об'єктів права приватної власності, зумовленого суспільною необхідністю.*

Анализуется роль Верховной Рады Украины относительно развития конституционно-правового обеспечения института принудительного отчуждения объектов права частной собственности, обусловленного общественной необходимостью.

Ключевые слова: *функции законодательного органа; парламентский контроль; институт принудительного отчуждения объектов права частной собственности, обусловленного общественной необходимостью.*

The problem of the formation in Ukraine of an Institute of the Private Property Expropriation due to a Cause of Public Necessity requires the research of its constitutional development by the public authorities according to the Constitution of Ukraine. The article analyzes the role of the Verkhovna Rada of Ukraine in the development of the constitutional and legal provision for the institute of private property expropriation due to a cause of public necessity.

Key words: *legislature's functions, parliamentary control, institute of private property expropriation due to a cause of public necessity.*

В аспекті дослідження проблеми формування в Україні інституту примусового відчуження об'єктів права приватної власності, зумовленого суспільною необхідністю, на увагу заслуговують питання забезпечення розвитку цього правового інституту органами державної влади відповідно до засад, визначених Конституцією України. Важливим чинником при цьому є організаційно-конституційна єдність системи державних органів у забезпеченні конституційного розвитку вказаного правового інституту, що об'єктивує себе у відповідній інституційно-конституційній системі. Провідне місце в цій системі посідає Верховна Рада – парламент України.

Інституційно-конституційна система у сфері примусового відчуження об'єктів права приватної власності, зумовленого суспільною необхідністю, ґрунтується на загальних конституційних засадах організації державної влади та охоплює відповідні функціонально взаємопов'язані її інститути. Так, визначені Конституцією України повноваження органів державної влади, що ґрунтуються на засадах її єдності та поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6), спрямовані на утвердження організаційно-конституційної єдності та узгодженості дій владних суб'єктів відповідно до їхньої компетенції. Водночас втілені та конкретизовані в законах відповідно до вимог частини другої ст. 19 Конституції України, вони

забезпечують єдність підходів органів державної влади щодо вирішення певних суспільних і державних завдань, зокрема, у разі застосування заходів примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах.

Таким чином, Конституція України встановлює конституційно-правовий режим у певній сфері суспільних відносин і визначає інституційно-організаційну систему його забезпечення, що насамперед слід розглядати в аспекті інтеграції певного правового інституту в правову матерію конституційного ладу.

У системі вищих органів державної влади Верховна Рада є єдиним органом законодавчої влади в Україні, до повноважень якого належить прийняття законів (ст. 75, п. 3 частини першої ст. 85 Конституції України). Законодавчу функцію парламенту слід розглядати як з точки зору формування державної політики за відповідним напрямом, а відтак – правового поля щодо регулювання певних суспільних відносин, так і в контексті розвитку відповідного цим суспільним відносинам правого інституту. В аспекті досліджуваного нами питання зазначимо, що Конституцією України до повноважень Верховної Ради безпосередньо віднесено визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності (п. 36 частини першої ст. 85), що з урахуванням п. 1 частини першої ст. 92 Конституції України має здійснюватися виключно у формі закону. Конкретизація цих повноважень Верховної Ради України на конституційному рівні є виправданою, оскільки суть правової проблеми стосується конфлікту між конституційними цінностями, а також пояснюється її правовим статусом як органу загальнонародного представництва¹, що є виразником загальних суспільних інтересів.

У процесі реалізації законодавчої функції Верховною Радою було прийнято низку законів України, в яких містяться норми щодо правового регулювання відносин із приводу примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах. До таких законодавчих актів, зокрема, належать: Цивільний кодекс України (ст. 350, 351, 352, 353), Земельний кодекс України (ст. 147), Господарський кодекс України (абзац п'ятий частини першої ст. 10, частини 3, 4 ст. 397), закони України: «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» (частина третя статті 5), «Про охорону навколишнього природного середовища» (розділ XIII «Надзвичайні екологічні ситуації»), «Про захист іноземних інвестицій на Україні» (ст. 3), «Про інвестиційну діяльність» (частина друга ст. 19, ст. 21), «Про оборону України» (частина п'ята ст. 17), «Про заставу» (частина друга ст. 57), «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (ст. 6), «Про режим іноземного інвестування» (ст. 9), «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» (ст. 10, 14, 15), «Про правовий режим надзвичайного стану» (ст. 17), «Про правовий режим воєнного стану» (ст. 23), «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» та ін.

Важливою функцією Верховної Ради є фінансова, яка реалізується в її повноваженнях щодо затвердження Державного бюджету України (пункт 4 частини першої статті 85, частина перша ст. 96 Конституції України). Вказана функція набуває особливого значення у механізмі примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах, адже з нею пов'язане забезпечення відшкодування (компенсації) приватній особі збитків у зв'язку з застосуванням щодо неї таких заходів.

Здійснюючи установчу функцію щодо створення інституційно-конституційної

системи державних органів та органів місцевого самоврядування в певній сфері, парламент бере участь у формуванні вищих виконавчих і судових органів, які відповідно до своїх повноважень можуть бути суб'єктами відносин стосовно примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах. Зокрема, це стосується передбачених частиною першою ст. 85 Конституції України повноважень Верховної Ради щодо надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України, Голови Фонду державного майна України, Генерального прокурора України (п. 12, 24, 25); призначення та звільнення на посади Голови та інших членів Рахункової палати (п. 16), Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (п. 17); призначення третини складу Конституційного Суду України (п. 26); обрання суддів безстроково (п. 27). Крім того, через законодавчу функцію Верховна Рада забезпечує організацію діяльності прокуратури, адвокатури, судочинства, органів місцевого самоврядування (п. 14, 15 частини першої ст. 92), а також визначає інших суб'єктів, що можуть виступати учасниками відносин примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах (наприклад, Рада національної безпеки і оборони України, органи управління Автономної Республіки Крим).

Важливе значення в інституційно-конституційній системі, що забезпечує конституційну модель примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах, відіграє контрольна функція парламенту. Відповідно до п. 33 частини першої ст. 85 Конституції України контроль здійснюваний Верховною Радою у межах, визначених цією Конституцією, є парламентським. Водночас передбачені Основним Законом повноваження Верховної Ради щодо здійснення контролю свідчать про різні його форми, що конкретизуються в положеннях відповідних законів України. Так, з урахуванням повноважень Верховної Ради, встановлених Конституцією та відповідно до законів України, можна визначити такі форми парламентського контролю:

- щодо бюджетно-фінансової діяльності, що полягає в контрольних повноваженнях за виконанням Державного бюджету України (п. 4 частини першої ст. 85 Конституції України), який здійснюється Верховною Радою як безпосередньо, так і через Рахункову палату (ст. 98 Конституції України, ст. 161 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», Закон України «Про Рахункову палату»);

- за діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13 частини першої ст. 85 Конституції України, глава 38 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», частина третя ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р.);

- через депутатські запити (п. 34 частини першої ст. 85 Конституції України, глава 37 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України»);

- через комітети Верховної Ради України, її тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії (ст. 89 Конституції України, глава 17 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», Закон України «Про комітети Верховної Ради України»);

- через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина (ст. 101 Конституції України, Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»);

– парламентські слухання (глава 39 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»).

Наведені форми парламентського контролю можуть бути реалізовані також щодо питань примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах.

Ознаки парламентського контролю притаманні й іншим повноваженням Верховної Ради стосовно вказаних питань, що визначені окремими законодавчими актами. Проте деякі з них викликають сумніви з приводу їхньої відповідності Конституції України. Такими, наприклад, є повноваження Верховної Ради, передбачені частиною другою ст. 151 Земельного кодексу України (далі – ЗК), за якими вона визначена суб'єктом погодження питань щодо викупу земельних ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності, зокрема, місць розташування об'єктів на особливо цінних землях, а також земельних ділянок для розміщення та обслуговування будівель і споруд дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій України. Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що повноваження Верховної Ради визначаються виключно Конституцією України (п. 4 мотивувальної частини Рішення від 7 квітня 2004 р. № 9-рп/2004², п. 3 мотивувальної частини Рішення від 15 вересня 2009 р. № 21-рп/2009³). Тож за відсутності конституційної легалізації ці повноваження потребують науково-правової ревізії. На наш погляд, вони радше притаманні діяльності Кабінету Міністрів України. Законодавчим підтвердженням того є положення частини другої ст. 8 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності». Згідно з ним уряд уповноважений приймати рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для забезпечення національної безпеки й оборони, розміщення іноземних дипломатичних представництв і консульських установ, представництв міжнародних організацій в Україні згідно з міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також для інших суспільних потреб відповідно до цього Закону. Тож, очевидно, що наведене унормування ЗК України слід привести у відповідність до Конституції України та узгодити з відповідними приписами спеціального Закону з цих питань.

Випадки порушення права приватної власності в Україні є предметом уваги Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, про що свідчать матеріали його другої, третьої та шостої доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, а також спеціальної доповіді про стан дотримання Україною європейських стандартів з прав і свобод людини⁴. З цих матеріалів видається, що діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини є ефективною формою контролю та захисту порушених прав, що пояснюється його незалежним від інших державних органів і посадових осіб правовим статусом, згідно з яким його діяльність доповнює існуючі засоби захисту прав людини (ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»).

Згідно з частиною першою ст. 152 Конституції України Уповноважений Верховної Ради з прав людини є самостійним суб'єктом звернення до Конституційного Суду щодо вирішення питань про відповідність Основному Закону (конституційність) законів та інших нормативно-правових актів України. Так, у справі за

конституційним поданням Уповноваженого щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 7, 8 Закону України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» Конституційний Суд постановив Рішення від 10 жовтня 2001 р. № 13-рп/2001⁵, яким визнав неконституційними положення статті 7 вказаного Закону в частині встановлення обмежень залежно «від віку вкладника» та «інших обставин».

Здійснюючи свої контрольно-наглядові повноваження, вказує О. В. Марцеляк, інститут омбудсмана виконує роль балансу між суперечливими суспільними інтересами і не тільки пом'якшує суперечності між державними і громадськими сферами, а й легітимізує державну владу, яка під впливом цього інституту стає більш чуйною до потреб і запитів членів суспільства⁶. Відтак, інститут омбудсмана органічно вписується в конституційно-інституційну систему, що забезпечує конституційну модель примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах.

Проблемні питання правового регулювання відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах були предметом обговорення на парламентських слуханнях «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні», «Сучасний стан та перспективи розвитку сільського господарства і харчової промисловості України», «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні», за результатами яких висловлювалися пропозиції щодо розробки та прийняття законопроекту про відчуження земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності. Зрештою відповідний закон було прийнято. Водночас загальний аналіз матеріалів парламентських слухань засвідчив, що питання примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах законодавцями не приділяється достатньої уваги, оскільки їхній аналіз здійснювався лише в рамках інших проблем суспільного значення. Тому акти, що приймалися, спрямовані на вирішення лише окремих питань правового регулювання цих суспільних відносин. Жодні парламентські слухання не ставили за завдання дослідити проблему комплексно та визначити напрями розвитку законодавства у цій сфері.

Водночас слід відзначити такий важливий різновид контрольної функції парламенту, як здійснення парламентського контролю за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. Україна є стороною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколів до неї. Відповідно до п. 1 ст. 46 Конвенції вона зобов'язана виконувати остаточні рішення Європейського суду у будь-яких справах, у яких вона є стороною. Порядком виконання рішень та застосування практики Суду в Україні визначено Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Ефективне виконання рішень Суду, особливо тих, що потребують розв'язання системних проблем, неможливе без активної участі органу законодавчої влади держави. Це пояснюється роллю сучасного європейського парламенту в гарантуванні додержання прав людини, у тому числі через законодавче запровадження ефективних механізмів щодо їх юридичного забезпечення та захисту.

Основні принципи парламентського контролю щодо забезпечення європейських стандартів прав людини затверджені в рішеннях Парламентської Асамблеї Ради Європи, зокрема, її резолюціях № 1516 від 2 жовтня 2006 р., № 1787 від 26 січня 2011 р., № 1823 (2011) «Національні парламенти — гарантії прав людини

в Європі» від 23 червня 2011 р.⁷ З метою запровадження такої форми парламентського контролю в Україні нині пропонується створення ефективних парламентських процедур для усунення законодавчих передумов щодо порушення прав і основоположних свобод людини у нашій державі, здійснення контролю за виконанням рішень Європейського суду з прав людини органами виконавчої влади⁸. Вважаємо, що такі форми діяльності Верховної Ради сприятимуть посиленню її ролі в інституційно-конституційній системі органів державної влади щодо забезпечення в Україні європейських стандартів прав і свобод людини, а відповідно, дотримання конституційного балансу публічних і приватних інтересів у разі необхідності втручання держави в суспільних інтересах у правову автономію особи.

Крім того, ознаки контролю, на наш погляд, містять повноваження народних депутатів України на звернення до Конституційного Суду щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших нормативно-правових актів згідно зі ст. 150 Конституції України. Прикладом є конституційне подання 48 народних депутатів України до Конституційного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 1, 2, 4, 6 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність», Постанови Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України», за результатами розгляду справи щодо якого Конституційним Судом деякі положення вказаного Закону та зазначену Постанову було визнано неконституційними⁹.

В аспекті досліджуваної проблеми окремо слід звернути увагу на повноваження Верховної Ради України щодо визначення законом правового режиму воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації (п. 19 частини першої ст. 92 Конституції України). Оскільки з такими обставинами пов'язані конституційні обмеження прав і свобод людини, зокрема, застосування заходів примусового відчуження об'єктів права приватної власності, у тому числі із застереженням щодо компенсації на умовах наступного повного відшкодування (частина п'ята ст. 41, частина друга ст. 64 Конституції України), вважаємо, що в основу правового регулювання таких відносин Верховною Радою мають бути покладені такі механізми, що відповідно до конституційних принципів таких обмежень забезпечували би баланс приватних і публічних інтересів. У цьому контексті значення мають її повноваження стосовно затвердження протягом двох днів із моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (п. 31 частини першої ст. 85 Конституції України). На наш погляд, вказані повноваження Верховної Ради зосереджують у собі контрольну функцію як щодо введення Президентом України спеціального правового режиму, так і стосовно виправданості та доцільності запровадження у зв'язку з цим певних заходів, зокрема, щодо примусового відчуження об'єктів приватної власності.

Завдяки своїм контрольним функціям, зазначає І. В. Гладуняк, парламенти отримують реальні можливості підтримувати баланс у системі політичної влади, спрямовують механізм політичного управління у напрямі узгодження дій владних інститутів, коли сам механізм політичного управління постає як одне ціле, а не як

сукупність різноманітних самодостатніх елементів, запобігає зловживанням¹⁰. На нашу думку, в єдності своїх конституційних повноважень Верховна Рада України виступає гарантом формування та розвитку інституту примусового відчуження об'єктів права приватної власності в суспільних інтересах у конституційному форматі забезпечення балансу приватних і публічних інтересів.

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права/ Пер. з рос. – Х. : Консул, 2005. – С. 97-98.
2. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «а» п. 2 ст. 5, ст. 8, абзаців 1, 2 п. 2 ст. 23 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», указів Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» та «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет) від 7 квітня 2004 р. № 9-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 16. – С. 163. 3. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 14 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 15 вересня 2009 р. № 21-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 73. – С. 32. 4. Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.kiev.ua/>. 5. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 7, 8 Закону України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України», за конституційним зверненням Воробйова В. Ю., Лосєва С. В. та інших громадян щодо офіційного тлумачення положень статей 22, 41, 64 Конституції України (справа про заощадження громадян) від 10 жовтня 2001 р. № 13-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 42. – С. 71. 6. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмена: теорія і практика: Монографія / Відп. ред. О. Н. Ярмиш. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – С. 17. 7. Офіційний веб-сайт Парламентської Асамблеї Ради Європи. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int>. 8. *Про парламентський контроль* за виконанням рішень Європейського суду з прав людини: Проект Постанови Верховної Ради України (реєстр. № 9489 від 22.11.2011 р.) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41858. 9. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 1, 2, 4, 6 Закону України «Про передачу колекції образотворчого мистецтва Акціонерного товариства «Градобанк» у державну власність», Постанови Верховної Ради України «Про визнання колекції образотворчого мистецтва національним надбанням України» від 16 жовтня 2008 р. № 24-рп/2008 // Вісник Конституційного суду України. – 2009. – № 1. – С. 15. 10. *Гладушняк І.* Політико-управлінські функції парламенту // Віче. – 2007. – № 23–24. – С. 16–17.