

# Історичні аспекти та сучасні тенденції

розвитку інституту примусового відчуження об'єктів права приватної власності в інтересах суспільства



## **О. М. Клименко**

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач сектору законопроектних робіт Інституту законодавства Верховної Ради України

*У статті висвітлено історичні аспекти формування інституту примусового відчуження об'єктів права приватної власності в інтересах суспільства і тенденції його розвитку на сучасному етапі.*

**Ключові слова:** правовий інститут; примусове відчуження об'єктів права приватної власності; суспільний інтерес; секуляризація; експропріація; націоналізація.

*В статье отражены исторические аспекты формирования института принудительного отчуждения объектов права частной собственности в интересах общества и тенденции его развития на современном этапе.*

**Ключевые слова:** правовой институт; принудительное отчуждение объектов права частной собственности; общественный интерес; секуляризация; экспроприация; национализация.

*The article reflects the historical aspects of the formation of the institution of private property objects expropriation for the interests of the society and its current trends.*

**Keywords:** legal institute, private property objects expropriation, public interests; secularization; expropriation; nationalization.

**Д**ослідження будь-якого правового явища вимагає вивчення його історичних аспектів, що є умовою об'єктивного пізнання, висвітлення процесу та закономірностей його розвитку в державно-організованому суспільстві. Історична складова правового дослідження синтезує відповідний історичний досвід стосовно затребуваності, суспільної корисності, особливостей використання певних правових механізмів, що в науковій інтерпретації виступає джерелом їх аналітичного пізнання у форматі запитів сьогодення та сподівань на майбутнє. Як справедливо відзначив В. Д. Бабкін, історичні знання створюють основу для всебічного пізнання суспільства, для вивчення закономірностей його функціонування [1, с. 103].

У нашій статті приділено увагу історичним аспектам формування інституту примусового відчуження об'єктів права приватної власності в інтересах суспільства, а також тенденціям його розвитку на сучасному етапі. Окреслені питання представляють інтерес з огляду на те, що цей інститут в українському праві не одержав належного науково-теоретичного вивчення та законодавчого оформлення.

Історичні аспекти застосування примусового відчуження об'єктів права приватної власності в інтересах суспільства та розвитку відповідних правових механізмів загалом пов'язують із політичними та економічними процесами в обґрунтування необхідності забезпечення нагальних суспільних потреб, а також випадками крайньої суспільної необхідності. Загальновизнано, що такі механізми необхідні в державно-організованому суспільстві, адже у разі суспільної необхідності є виправданим, якщо суспільство апелюватиме до окремих його членів щодо забезпечення за рахунок їхніх приватних інтересів загального суспільного добробуту.

Досліджуючи проблеми правової державності, видатний дореволюційний правник С. А. Котляревський відзначив дивний парадокс: здатність громадян жертвувати правовими благами пов'язана з високим правовим рівнем державної організації [2, с. 374]. Видається, що правова цінність примусового відчуження об'єктів права приватної власності в загальних інтересах полягає в суспільному запиті індивідуалізованого прояву участі приватного власника до солідаризації з суспільством в умовах нагальних суспільних потреб.

Разом з тим, розвиток правового інституту примусового відчуження об'єктів права приватної власності в інтересах суспільства не можна пов'язувати з будь-яким владним втручанням у сферу законних прав приватного власника, що зумовлює необхідність дослідження витоків його правової природи.

Серед найбільш давніх юридичних пам'яток щодо відчуження об'єктів приватної власності верховною владою називають відомий папірус «*Rew Laws*», в якому серед низки указів, виданих під час панування в Єгипті Птолемея II Філадельфа (259 р. до н. е.), значиться «Закон про націоналізацію виробництва олії в Єгипті» [3, с. 7].

За правом середньовічних міст допускалося примусове вилучення приватної нерухомості для будівництва військових укріплень [4, с. 77].

Із середніх віків відомо про застосування секуляризації (від лат. «*saecularis*» – «мирський», «світський»), що означала вилучення державою в силу акта верховної влади земельної й іншої церковної та монастирської власності [5, с. 496]. У Західній Європі масштабна секуляризація проводилася в XVI – XVII ст. під час Реформації. Одним із перших актів такої секуляризації вважається Декрет від 2 листопада 1789 р., за яким були націона-

лізовані всі церковні землі у Франції [6, с. 454].

У Росії найбільш значні заходи секуляризації були застосовані Петром I у період його царювання (1769–1725 рр.). У ході проведених ним реформ було не лише обмежено права церкви на нерухоме майно, але й переведено частину церковних прибутків на державні потреби. Маючи намір продовжити ці реформи, імператор Петро III (1761 – 1762 рр.) видав відомий Указ 1762 р. про секуляризацію. Цей Указ був звернений до виконання в 1764 р. імператрицею Катериною II (1762 – 1796 рр.), яка у 1786 р. розширила його дію, перевівши в казенне ведення під управління колегії економії разом із значними земельними угіддями церкви 1 мільйон монастирських кріпаків [7, с. 781].

Однак наведені приклади примусового видучення верховною владою майна у приватних власників навряд чи можна віднести до розвитку правового інституту примусового відчуження об'єктів права приватної власності для забезпечення суспільних потреб, хоча у відомому сенсі їх можна оцінювати як історичні передумови для його формування.

Тут варто погодитися з точкою зору правників XIX ст., котрі дійшли відповідних висновків при більш детальному дослідженні інституту експропріації.

Так, М. В. Венеціанов у своїй роботі «Експропріація з точки зору цивільного права» [8] доводив, що давньогрецьке і давньоримське право не можна розглядати джерелами інституту експропріації в класичному змісті, оскільки такі примусові заходи були проявами абсолютної державної влади щодо втручання у приватноправову сферу, при тому, що державне право було ще занадто слабо розвинутим. Водночас джерела цього інституту правник вбачав в ідеях, що були висловлені в XVIII столітті французьким

правником і філософом Ш. Монтеск'є. Це новітня державна ідея, яка, визнаючи, що держава має у своїх завданнях виправдання порушення нею матеріальних інтересів приватних осіб, визнає також священними права індивідуума, недоторканність яких повинна мати міцні гарантії в законах. Тільки на підставі цієї ідеї міг розвинутися інститут експропріації; окремі випадки, що зустрічаються раніше та нагадують цей інститут, не можуть вважатися експропріацією. Саме на ґрунті цієї ідеї утворився і розвинувся інститут експропріації у Франції. Вже у Декларації прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 р. (що згодом стала складовою Конституції Франції. – О. К.) виражений принцип експропріації: «Власність нерушима і священна; ніхто не може бути позбавлений її, за винятком випадку, коли того очевидно вимагає суспільна необхідність, констатована законним чином і за умови справедливої і попередньої винагороди». Законодавство цієї країни виробило всі основні принципи примусового відчуження. Ідеї, що зародилися і розвинулися у Франції, поступово прищепилися в усіх цивілізованих державах, а вироблені принципи експропріації були прийняті іншими законодавствами. Цей інститут в усіх законодавствах Європи утворений однаково, оскільки скрізь покладені в основу французькі закони примусового відчуження. Шукати яких-небудь ознак експропріації в історії російського права до кінця XVIII ст., на думку М. В. Венеціанова, було б марним [8].

Аналогічної позиції дотримувався й відомий правник тодішнього періоду Є. В. Васьковський, який вважав, що експропріація у власному розумінні слова – інститут новітнього часу. У Греції й Римі її не існувало. Проте й тоді вже були зародки, з яких згодом розвинувся правильно організований і постійно діючий інститут. Раніше за все виникла експро-

пріація у Франції. Але тільки в XIX ст. вона отримала належне визнання і поширення. Французький закон 1810 р., доповнений у 1833 і 1841 рр., послужив основою новітнього законодавства європейських держав з питання про експропріацію. У 1835 р. з'явився Баденський закон, у 1837 – баварський, у 1865 – італійський, у 1870 – бельгійський, у 1874 – прусський, у 1879 – іспанський, у 1881 – угорський. У Росії початок розвитку законодавства про експропріацію вчений відносить до періоду державних реформ імператора Олександра I (1801 – 1825 рр.) [9, с. 38].

У праві дореволюційної Росії експропріація визнавалася способом примусового оплатного припинення, відчуження або обмеження права власності, що встановлювалося державною владою із загальнокорисною метою. Експропріація була можливою лише за умови винагороди, оскільки в іншому випадку, як зазначав Г. Ф. Шершеневич, було б допущено явну несправедливість стосовно одного з членів суспільства під виглядом блага для того ж суспільства [10, с. 208-209].

Висвітлюючи проблеми економічних реформ «першої» Української Народної Республіки, О. Л. Копиленко звертає увагу на проблему власності та відзначає, що в основу ліквідації приватної власності на землю III Універсалом і прийнятим Центральною Радою 30 січня 1918 р. земельним законом була покладена ідея «соціалізації землі», тобто не утвердження приватної власності на землю, а надання лише права користування нею [11, с. 69]. При цьому вчений вказує на те, що визначальне значення мало ставлення лідерів Українського уряду до приватної власності. Так, лідер українського національного руху М. С. Грушевський, будучи рішучим противником поняття «святість прав власності», особливі заперечення виказував щодо ідеї приватної власності на землю. Виступаючи проти неї, він на-

віть висловлював надію на те, що настає час, коли «власність на землю, торгування землею» вважатимуться явищем таким же ненормальним, як «власність на людину-раба» [12, с. 72-73].

Проведена у Росії в ході реформ після Жовтневої соціалістичної революції 1917 р. націоналізація була найбільш широкомасштабною. Пов'язана з політичними перетвореннями в державі, вона була здійснена здебільшого у формі безоплатної експропріації [5, с. 349-350] земель, промислових підприємств і галузей, банків, транспорту, окремого майна приватних власників, що переводилися у власність держави на підставі прийнятих радянською владою декретів. Серед найбільш значущих: Декрет про землю, прийнятий на Другому Всеросійському з'їзді Рад 26 жовтня (8 листопада – за новим стилем) 1917 р., на підставі якого поміщицька власність на землю була повністю відмінена без жодного викупу, а також здійснено усупільнення земель; декрети «Про соціалізацію землі» від 19 лютого 1918 р., «Про націоналізацію банків» від 14 грудня 1917 р., «Про ліси» від 27 травня 1918 р., «Про націоналізацію цукрової промисловості» від 2 травня 1918 р., «Про націоналізацію нафтової промисловості» від 20 червня 1918 р., «Про націоналізацію торгового флоту» від 23 січня 1918 р., «Про відміну прав приватної власності на нерухомість в містах» від 20 серпня 1918 р. та ін.

Проведені в 1917-1920 роках в Росії та Україні широкомасштабні заходи «пролетарської націоналізації» були пов'язані з революційними подіями та мали передусім політичну основу й ідеологічне забарвлення щодо їх упровадження.

Наразі у науковому плані щодо дослідження правових аспектів примусового відчуження об'єктів приватної власності вчені приділяють значну увагу процесам націоналізації, що мали місце у XX



ст. Зокрема, це питання націоналізації крупної промисловості та окремих галузей економіки в ряді європейських країн у період 40-х – 50-х рр., що було обумовлено післявоєнною кризою, націоналізації Суецького каналу урядом Єгипту у результаті Суецької кризи 1956 р., а також націоналізації деяких галузей промисловості в окремих країнах, що пов'язується з кризовими явищами та необхідністю поживлення економіки, що мало місце у Великобританії у кінці 70-х рр., Франції – на початку 90-х рр. [13; 14] тощо.

Дослідження комплексних процесів відчуження об'єктів права приватної власності з мотивів суспільної необхідності в умовах новітньої історії свідчать, що застосування таких заходів зазвичай відбувалося у разі зміни політичного курсу в державі [15; 16], або ж пов'язано з посиленням державного регулювання у кризові періоди в умовах ринкової економіки. Прикладом останнього є поширені випадки націоналізації в умовах виклику сучасної глобальної фінансової кризи, коли ряд економічно розвинених країн (зокрема, США, Великобританія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Німеччина, Ісландія й ін.) вдалися до націоналізації об'єктів банківського сектору як антикризового заходу. Зауважимо, що такі дії держав згідно з міжнародними принципами відповідають критеріям правомірності в рамках реалізації їхнього невід'ємного суверенного права щодо вільної експлуатації природних багатств і ресурсів [17, с. 117].

До новітніх тенденцій примусового відчуження об'єктів права приватної власності можна віднести й випадки, коли такі об'єкти мають загальносуспільне чи стратегічне значення, а їхнє перебування у приватній власності стає перешкодою чи створює необґрунтовані обмеження для забезпечення та реалізації прав і свобод людини, що набу-

ває характеру істотних чи масових порушень. Приміром, є проблеми, що виникли в африканських країнах із доступом до питної води. Ще у 60-70 рр. ХХ ст. великі транснаціональні підприємства Франції отримали на концесійній основі право керувати водопостачальними підприємствами у багатьох африканських країнах. Нині цим французьким підприємствам вдається укласти з африканськими державами договори про приватизацію таких підприємств разом із мережами доступу до водних ресурсів. Періодично сплачуючи державі незначну суму за водокористування, власники при цьому встановлюють надмірно високі ціни на воду. З приводу цього членом Підкомісії ООН по заохоченню та захисту прав людини, п. Ель-Хаджі Гіссеном у доповіді, підготовленій у рамках проведеного дослідження з цього питання у відповідності з рішенням 2002/105 Комісії з прав людини, відзначено: «Недоречно приватизація водних джерел, здійснена протягом останнього десятиліття в Африці, мала головним наслідком загострення проблеми нестачі води. Водні ресурси стали надто дорогими, і ексклюзивне управління ними призвело в Африці до крайнього зубожіння населення, що набув епідемічного характеру. Дотримання права африканського населення на доступ до води неминуче вимагає деприватизації водних джерел на континенті та ефективного державного управління цим загальним благом. Населення має брати участь у раціональному використанні питної води і мати можливість протидіяти приватизації водних джерел, єдина мета якої полягає в гонитві за прибутком» [18, с. 16].

Зауважимо, що у класичній юридичній літературі розглядалися різні концепції щодо правової природи досліджуваного інституту, за якими його характе-

ризували як публічно-правовий, приватноправовий і змішаний [8, с. 357]. Відзначимо, що на публічно-правовий характер даного інституту, з поміж інших, вказували такі видатні класики цивілістики, як К. П. Побєдоносцев [19, с. 496], Д. І. Мейєр [20, с. 430], Г. Ф. Шершеневич [21, с. 273].

У свою чергу схилиємося до думки, що в сучасному праві інститут примусового відчуження об'єктів права приватної власності слід досліджувати в контексті тенденцій розвитку обмежень прав і свобод людини в демократичному суспільстві відповідно до міжнародних стандартів. Адже в юриспруденції систему прав людини визначають як галузь міжнародного права [22, с. 21]. Водночас в національному праві її характеризують як інститут конституційного права [23, с. 199]. Тому вбачається доцільність у розширенні конституційно-правової складової в змісті примусового відчуження об'єктів права приватної власності для суспільних потреб.

З урахуванням викладеного, вважаємо, що сучасний правовий інститут примусового відчуження об'єктів права приватної власності в інтересах суспільства має публічно-правову природу, витoki якої вкорінені в міжнародному праві. Водночас за юридико-кваліфікаційними ознаками цей інститут слід віднести до міжгалузєвого правового інституту, що поєднує публічно-правові та приватноправові елементи правового регулювання. Останні виступають важливою складовою в структурі механізмів примусового відчуження для забезпечення балансу публічних інтересів та інтересів приватного власника, майно якого вилучається у зв'язку з необхідністю забезпечення нагальних суспільних потреб. Оптимальне поєднання публічно-правових і приватноправових елементів як на рівні наукового обґрунтування

конституційної моделі примусового відчуження об'єктів права приватної власності, так і на рівні розробки відповідної законодавчої концепції правового регулювання відповідних суспільних відносин, є важливим чинником установлення ефективних та цивілізованих, з точки зору сучасних потреб і перспектив прогресивного розвитку суспільства, механізмів застосування таких заходів на засадах справедливості та соціально-економічної доцільності в загальних суспільних інтересах, що кореспондується з приватним інтересом.

## Література

1. *Бабкін В. Д.* Сучасна методологія досліджень історії держави і права України // Антологія української юридичної думки. В 10 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голов.) та ін. – К: Вид. Дім «Юридична книга», 2005 ; Т. 10: Юридична наука незалежної України / Упор.: В. Ф. Погорілко, І. Б. Ксенко, Н. М. Пархоменко; відп. ред. Ю. С. Шемшученко, В. Ф. Погорілко. – К.: Вид. Дім «Юридична книга», 2005. – 944 с.
2. *Котляревский С. А.* Власть и право. Проблема правового государства / С. А. Котляревский. – М., 1915. – С. 417.
3. *Гутьєва В. В.* Емфітевзис у римському праві та його рецепція у праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. В. Гутьєва. – Л., 2003. – 19 с.
4. *Иоффе О. С.* Основы римского частного права // О. С. Иоффе, В. А. Мусин. – Л., 1974. – 156 с.
5. *Краткий политический словарь / Абаренков В. П., Абова Т. Е., Аверкин А. Г. и др. ; Сост. и общ. ред. Л. А. Оникова, Н. В. Шишлина.* – 6-е изд., доп. – М.: Политиздат, 1989. – 623 с.

6. Секуляризація // Юридична енциклопедія. В 6 т. – Т. 5 [П-С]. – К.: Українська енциклопедія, 2003. – 736 с.
7. *Тихомирова Л. В.* Юридическая энциклопедия / [Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров]; под ред. М. Ю. Тихомирова. – Изд. 5-е, доп. и перераб. – М., 2002. – 972 с.
8. *Венецианов М. В.* Экспроприация с точки зрения гражданского права. – Казань, Типография Императорского Университета, 1891 г. – 114 с. [Электронный ресурс] / М. В. Венецианов // Электронная библиотека юридической литературы «Правовед». – Режим доступа: <http://www.pravoznaves.com.ua>
9. *Васьковский Е. В.* Учебник гражданского права / Е. В. Васьковский. – М.: Статут, 2003. – 382 с. [Электронный ресурс] // Классика русской цивилистики – Режим доступа: <http://civil.consultant.ru>
10. *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.) / Г. Ф. Шершеневич. – М.: Фирма «СПАРТАК», 1995. – 556 с.
11. *Копиленко О. Л.* Українська національна державність (листопад 1917-1920 рр.) / О. Л. Копиленко // Історія держави і права України: У 2 т. / За ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина. – Т. 2. – К.: Ін Юре, 2000. – 577 с.
12. *Копиленко О. Л.* Держава і право України. 1917-1920: Навч. посіб. / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К.: Либідь, 1997. – 208 с.
13. *Макогон Ю. В., Ляшенко В. И.* Национализация и приватизация предприятий (Опыт Франции для Украины): монография. Изд. 2-е, испр. и доп. / Мин-во образования и науки Украины. ДонНУ; НАН Украины. Ин-т экономики протти. – Донецк, 2009. – 492 с.
14. *Дмитриченко І. В.* Суецький канал // Юридична енциклопедія. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998; Т. 5 (П-С). – 2003. – 736 с.
15. Новая власть Киргизии начала национализацию предприятий [Электронный ресурс] // Информационный портал Newsland от 27 апреля 2010 г. – Режим доступа: <http://www.newsland.ru>
16. Чавес принял решение о национализации всего энергосектора Венесуэлы [Электронный ресурс] // РИА «Новости» от 13 января 2007 г. – Режим доступа: <http://news.mail.ru>
17. *Клименко О. М.* Міжнародно-правові аспекти розвитку інституту примусового відчуження приватної власності з мотивів суспільної необхідності / Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України – 2010. – № 3. – С. 113-119.
18. Осуществление экономических, социальных и культурных прав. Взаимосвязь между осуществлением экономических, социальных и культурных прав и содействием осуществлению права на доступ к питьевой воде и санитарным услугам: Предварительный доклад, представленный г-ном Эль-Хаджи Гиссе в соответствии с решением 2002/105 Комиссии по правам человека: Документ ООН (E/CN.4/Sub.2/2002/10; 25 June 2002) [Электронный ресурс] / Официальный веб-сайт ООН. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org>
19. *Победоносцев К. П.* Курс гражданского права: в 2 ч. / К. П. Победоносцев. – I часть: Вотчинные права. – М.: Статут, 2002. – 800 с.
20. *Мейер Д. И.* Русское гражданское право / Д. И. Мейер. – М.: Статут, 2000. – 831 с.
21. *Шершеневич Г. Ф.* Курс гражданского права / Г. Ф. Шершеневич. – Тула: Автограф, 2001. – 720 с.
22. *Клименко О. М.* До питання про вичерпання національних засобів правового захисту прав людини в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 10 (72). – С. 21-27.
23. Конституційне право України / Погорілко В. Ф., Фріцький О. Ф., Городецький О. В., Корнієнко М. І. та ін. [За ред. В. Ф. Погорілка]. – К.: вид-во «Наукова думка», 1999. – 733 с.