



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про відновлення соціальної справедливості та створення умов для розвитку України (реєстр. № 5325 від 01 листопада 2016 року)

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 22 березня 2017 року (протокол №57) на відповідність Конституції України проект Закону про відновлення соціальної справедливості та створення умов для розвитку України (реєстр. № 5325 від 01 листопада 2016 року) (далі - Законопроект), поданий народним депутатом України Рабіновичем В.З.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту його метою є забезпечення принципу соціальної справедливості та створення умов для розвитку економіки України.

Для досягнення мети автором пропонується:

1) Створити Фонд розвитку України (далі – Фонд), за рахунок коштів якого здійснюється виключно фінансування інвестиційних проектів загальнодержавного значення, надання гарантій за договорами, які забезпечують розвиток економіки України, а також навчання молоді за кордоном. З Фонду також виділяються кошти місцевим бюджетам на фінансування проектів регіонального розвитку.

2) встановити, що: засновником Фонду є держава в особі Верховної Ради України; до Фонду передаються 50 відсотків майна, доходів (крім єдиного житла, що фактично використовується декларантом), задекларованих відповідно до пункту 2 розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про запобігання корупції» в деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, народними депутатами України, членами Кабінету Міністрів України, керівниками центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, їх заступниками, а також іншими державним службовцям, посади яких належать до категорії «А» (вищого корпусу державної служби), а також особами, що займають згідно зі статтею 50 Закону України «Про запобігання корупції» відповідальне та особливо відповідальне становище;

3) визначити порядок створення та діяльності органів правління та контролю Фонду;

4) встановити, що Фонд здійснює свою діяльність відкрито та публічно;

5) визначити, що Фонд може бути реорганізований та ліквідований шляхом прийняття відповідного закону, але не раніше, ніж через 10 років з дня набуття чинності цим Законом. У випадку ліквідації Фонду всі кошти, що залишилися після задоволення вимог кредиторів, спрямовуються до державного бюджету.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

У Конституції України визначено, що Україна є демократичною, правовою державою, у якій визнається і діє принцип верховенства права; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність; забезпечення економічної безпеки України є однією з найважливіших функцій держави; громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України; (стаття 1, частина друга статті 3, частина перша статті 8, частина перша статті 17, частина перша статті 24, частина перша статті 64 Основного Закону України).

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8), органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Зважаючи на важливість фундаментальних засад конституційного ладу в Конституції України передбачено систему гарантій щодо забезпечення функціонування інституту права власності.

В Основному Законі України зазначено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки; усі суб'єкти права власності рівні перед законом (частина четверта статті 13); кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (частина перша статті 41); право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом (частина друга статті 41); громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону (частина третя статті 41).

Частинами четвертою, п'ятою статті 41 Конституції України встановлено, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним

повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Виключно законами України визначається правовий режим власності (пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України).

Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні, одним із повноважень якого є прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85).

Необхідність врегулювання права власності на рівні законів підтверджується і правовими позиціями Конституційного Суду України, згідно з якими «правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном визначаються законами» (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2000 року № 14-рп/2000); «виключно законами України встановлюється правовий режим власності, в основі якого конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності» (абзац другий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007).

Право власності певною мірою може бути обмежено, оскільки використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства. Тобто юридично забезпечена можливість здійснювати правомочності щодо володіння, користування і розпорядження власника належним йому майном не може виходити за рамки, встановлені правовими нормами, що регулюють відносини у сфері власності (абзац другий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 травня 2005 року № 4-рп/2005).

Відповідно до частини першої статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Разом з тим, статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визначено Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року (далі - Конвенція) та практику Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд) як джерело права.

У статті 1 першого Протоколу до Конвенції йдеться про те, що «кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном і ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Проте попередні 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, зборів або штрафів».

Закріплюючи право кожного на беззаперечне володіння своїм майном, стаття 1 Протоколу першого за своєю суттю є гарантією права власності (рішення Європейського Суду від 13 червня 1979 року у справі «Маркс проти Бельгії» (Marckx v. Belgium, п. 63). Основні вимоги стосовно застосування статті 1 Протоколу першого щодо захисту права власності відображено у рішенні

Європейського Суду у справі «Спорронг і Лоннрот проти Швеції» від 23 вересня 1982 року (Case of Sporrang and Lonnroth v. Sweden, п. 61).

Розглядаючи справу «Гайдук та інші проти України» (№ 45526/99, ухвала від 2 липня 2002 року) Європейський Суд зазначив, що стаття 1 Протоколу першого, яка гарантує по суті право власності, містить три окремі норми. Перша норма загального характеру викладає принцип поваги до власності, вона сформульована в першому реченні першої частини. Друга норма стосується позбавлення власності за певних умов, вона сформульована в другому реченні тієї самої частини. Щодо третьої норми, то нею за державами визнається можливість, зокрема, регулювати використання майна відповідно до загальних інтересів та із запровадженням законів, що їх держави вважають необхідними для цього.

Таким чином, як встановив Європейський Суд, положення статті 1 Протоколу першого передбачають правила захисту права власності, але за державами-учасницями також визнається право контролю над користуванням майном відповідно до загальних інтересів та право на запровадження законів, необхідних для такого контролю.

У підпункті 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 24 березня 2005 року № 2-рп/2005 Конституційний Суд України зазначив, що положення Конституції України щодо власності кореспондуються зі статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод, згідно з якою кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права, що жодним чином не обмежує право держави вводити в дію такі закони, які є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів. Положення Конституції України та Протоколу № 1 дістали свій подальший розвиток у Цивільному кодексі України. Зокрема, стаття 321 цього Кодексу закріплює непорушність права власності, відповідно до якої особа може бути позбавлена права власності або обмежена у його здійсненні лише у випадках і в порядку, встановлених законом.

Крім того, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008 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» сформував наступну правову позицію: «Відповідно до статті 8 Основного Закону держави в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Одним із проявів цього конституційного принципу є непорушність права приватної власності та недопустимість протиправного позбавлення такого права. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності, передбачене в частині п'ятій статті 41 Конституції України, може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за

умови попереднього і повного відшкодування їх вартості» (пункт 5 мотивувальної частини).

Законопроектом пропонується Фонд розвитку України фактично створити за рахунок майна та доходів конкретно визначених громадян України, а саме: народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, їх заступників, а також інших державних службовців, посади яких належать до категорії «А» (вищого корпусу державної служби), а також осіб, що займають згідно зі статтею 50 Закону України «Про запобігання корупції» відповідальне та особливо відповідальне становище.

Порядок формування Фонду, який пропонується у проекті Закону наповнювати майном та грошовими коштами громадян без їхнього погодження на це, а також без визначення певної процедури попереднього і повного відшкодування вартості відчужуваних об'єктів приватної власності, не відповідає вимогам статті 41 Основного Закону України.

Враховуючи викладене, Комітет з питань правової політики та правосуддя дійшов висновку, що проект Закону про відновлення соціальної справедливості та створення умов для розвитку України (реєстр. № 5325 від 01 листопада 2016 року), поданий народним депутатом України Рабіновичем В.З., суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



Р.П.КНЯЗЕВИЧ