



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про внесення змін до Цивільного кодексу України (щодо позовної давності) (реєстр. № 4521 від 25 квітня 2016 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 28 квітня 2016 року Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 04 квітня 2018 року (протокол № 68) проект Закону про внесення змін до Цивільного кодексу України (щодо позовної давності) (реєстр. № 4521 від 25 квітня 2016 року), поданий народними депутатами України Денисенком В.І., Єднаком О.В. та іншими (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою забезпечення реалізації статті 41 Конституції України, нормами якої передбачено, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, а також зниження корупціогенних чинників, що зменшують довіру суспільства до всіх гілок влади внаслідок прийняття рішень про передачу у приватну власність об'єктів права власності Українського народу (шляхів, мостів, земель паркової зони, узбереж, лісів тощо), неможливості їх використання громадянами та повернення у державну та комунальну власність.

Для досягнення вказаної мети суб'єктом права законодавчої ініціативи пропонується доповнити частину першу статті 268 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), що визначає вимоги, на які позовна давність не поширюється, пунктом 4 такого змісту: «на вимогу про визнання незаконним та застосування наслідків визнання незаконним правового акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, яким порушено право власності або інше речове право на природні об'єкти права власності Українського народу та об'єкти, вилучені з обороту або обмежені в обороті».

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики та правосуддя виходить з такого.

В Основному Законі України визначається, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8), органи державної влади, у тому числі й Верховна Рада України, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, стаття 85).

Конституція України встановлює, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України (частина перша статті 13). Разом з тим кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (частина друга статті 13).

Зважаючи на важливість власності для життєдіяльності суспільства, Основним Законом України передбачено систему гарантій щодо забезпечення функціонування інституту права власності.

Так, варто наголосити, що у Конституції України визначено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, у тому числі й від протиправного позбавлення права власності, передбачено рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, а також встановлено, що право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (частина четверта статті 13, частина друга статті 14, частина четверта статті 41). Крім того, відповідно до пункту 7 частини першої статті 92 Основного Закону України правовий режим власності визначається виключно законами України.

З огляду на це заслуговує на увагу позиція Конституційного Суду України (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 29 вересня 2009 року № 22-рп/2009 (справа про відчуження майна державних вугледобувних підприємств)), згідно з якою власність є матеріальною основою суспільного розвитку, а питання володіння, користування і розпорядження нею – ключовими у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим Конституційний Суд України на основі аналізу положень статті 13, частини другої статті 14 та пункту 7 частини першої статті 92 Основного Закону України дійшов висновку, що відповідно до Конституції України правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та

розпорядження майном (землею) визначаються виключно законом (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008 (справа про земельні аукціони), абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2000 року № 14-рп/2000 (справа про визначення способу малої приватизації), абзац другий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності), абзац другий пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 23 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками), абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003 (справа про мораторій на примусову реалізацію майна)).

Водночас Конституційний Суд України у підпункті 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 (справа про електроенергетику) зазначив, що за Основним Законом України держава рівним чином захищає усі форми власності, а кожна з них може мати свої особливості, пов'язані із законодавчо визначеними умовами та підставами виникнення або припинення права власності. У той же час необхідно відзначити, що правовий статус суб'єктів права різних форм власності ґрунтується на єдиних конституційних принципах.

З огляду на викладене заслуговує на увагу позиція Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, а саме: «... у запропонованих змінах до статті 268 ЦК України пропонується встановити те, що позовна давність не поширюється на вимоги про визнання незаконними лише тих правових актів, якими порушено право власності або інше речове право на природні об'єкти права власності Українського народу та об'єкти, вилучені з обороту або обмежені в обороті, що, на нашу думку, не повною мірою відповідає вимогам статті 13 Конституції України, згідно з якою «усі суб'єкти власності рівні перед законом». ...».

Так, норми статті 324 ЦК України щодо права власності Українського народу повністю відтворюють положення частин першої та другої статті 13 Основного Закону України.

ЦК України встановлює, що право власності набувається на підставах, що не заборонені законом, зокрема із правочинів. Право власності вважається набутим правомірно, якщо інше прямо не впливає із закону або незаконність набуття права власності не встановлена судом (стаття 328).

Відчуження об'єктів права власності, окрім випадків примусового продажу та інших випадків, встановлених законом, належить виключно його власникові. Якщо відчужувач майна не є його власником, набувач набуває право власності лише у випадку, якщо власник не має права вимагати його повернення (статті 330, 346, 387, 658 ЦК України).

Позовна давність, згідно зі статтею 256 ЦК України, – це строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу. У ЦК України встановлено як загальну, тривалістю у три роки (стаття 257), так і спеціальну позовну давність

(стаття 258), скорочену або більш тривалу порівняно із загальною. Спеціальна позовна давність підлягає застосуванню лише у випадках, прямо передбачених законом.

За загальним правилом, норми про позовну давність поширюються на всі цивільні правовідносини, у тому числі й на ті, що виникли з участю держави та її адміністративно-територіальних утворень як суб'єктів цивільних прав. Але у законі встановлюються винятки з цього правила, перелік яких не є вичерпним (стаття 268 ЦК України).

Підсумовуючи викладене, члени Комітету в цілому підтримують закладену в Законопроекті ідею додаткових гарантій захисту права власності на природні об'єкти права власності Українського народу та об'єкти, вилучені з обороту або обмежені в обороті.

Водночас на думку Комітету, заслуговує на увагу правова позиція Верховного Суду України, викладена в мотивувальній частині постанови Верховного Суду України від 16 вересня 2015 року в справі № 6-68цс15:

«Положеннями статті 268 ЦК України передбачено винятки із загального правила про поширення позовної давності на всі цивільні правовідносини і визначено вимоги, на які позовна давність не поширюється, зокрема у пункті 4 частини першої статті 268 ЦК України (виключений на підставі Закону України від 20 грудня 2011 року № 4176-VI «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства») зазначено, що на вимогу власника або іншої особи про визнання незаконним правового акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, яким порушено його право власності або інше речове право, позовна давність не поширюється.

Проте пункт 4 частини першої статті 268 ЦК України за своєю суттю направлений на захист прав власників та інших осіб від держави.

Оскільки держава зобов'язана забезпечити належне правове регулювання відносин і відповідальна за прийняті її органами незаконні правові акти, їх скасування не повинне ставити під сумнів стабільність цивільного обороту, підтримувати яку покликані норми про позовну давність, тому, на відміну від інших учасників цивільних правовідносин, держава несе ризик впливу строку позовної давності на оскарження нею незаконних правових актів державних органів, якими порушено право власності чи інше речове право.

Отже, з огляду на статус держави та її органів як суб'єктів владних повноважень, положення пункту 4 частини першої статті 268 ЦК України не поширюються на позови прокуратури, які пред'являються від імені держави і направлені на захист права державної власності, порушеного незаконними правовими актами органу державної влади.

На такі позови поширюється положення статті 257 ЦК України щодо загальної позовної давності, і на підставі частини першої статті 261 цього Кодексу перебіг позовної давності починається від дня, коли держава в особі її органів як суб'єктів владних повноважень довідалася або могла довідатися

про порушення прав і законних інтересів.

Пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), ратифікованої Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції», яка набрала чинності для України 11 вересня 1997 року, передбачено, що кожен має право на розгляд його справи судом.

Європейський суд з прав людини, юрисдикція якого поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції (пункт 1 статті 32 Конвенції), наголошує, що «позовна давність – це законне право правопорушника уникнути переслідування або притягнення до суду після закінчення певного періоду після скоєння правопорушення. Термін позовної давності, що є звичайним явищем у національних законодавствах держав – учасників Конвенції, виконує кілька завдань, в тому числі забезпечує юридичну визначеність та остаточність, запобігаючи порушенню прав відповідачів, які можуть трапитись у разі прийняття судом рішення на підставі доказів, що стали неповними через спливу часу» (п. 570 рішення від 20 вересня 2011 року за заявою № 14902/04 у справі ВАР «Нафтова компанія «Юкос» проти Росії»; п. 51 рішення від 22 жовтня 1996 року за заявами № 22083/93, 22095/93 у справі «Стаббінгс та інші проти Сполученого Королівства»).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України не підтримує прийняття Законопроекту в запропонованому вигляді.

Комітет з питань бюджету прийняв рішення, що Законопроект не матиме впливу на показники бюджету. У разі прийняття відповідного закону він може набрати чинності у термін, визначений автором Законопроекту.

Комітет з питань запобігання і протидії корупції не виявив у тексті Законопроекту корупціогенних факторів, а тому вважає, що Законопроект відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Комітет з питань європейської інтеграції дійшов висновку, що Законопроект не належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, або регулюється національним законодавством країн-членів Європейського Союзу, а тому не потребує експертного висновку Комітету.

Інститут законодавства Верховної Ради України погодився з викладеною в Законопроекті ідеєю вдосконалення чинного законодавства України щодо захисту права власності Українського народу та дійшов висновку про прийнятність запропонованих Законопроектом положень.

Міністерство юстиції України повідомило про відсутність зауважень та пропозицій до нього.

Державне агенство лісових ресурсів України підтримує Законопроект, адже його прийняття дозволить здійснити захист права власності, а також поновить правовий механізм, який дієво реалізує визначені статтею 41

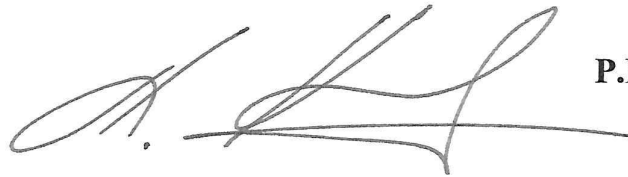
Конституції України гарантії права власності, сприятиме усуненню нестійкості, невизначеності у відносинах учасників цивільного обігу, зміцненню правопорядку в цілому.

На підставі викладеного вище, Комітет з питань правової політики та правосуддя вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до Цивільного кодексу України (щодо позовної давності) (реєстр. № 4521 від 25 квітня 2016 року), поданий народними депутатами України Денисенком В.І., Єднаком О.В. та іншими, прийняти за основу.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити народного депутата України – члена Комітету Денисенка В.І.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ