



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 деяких законодавчих актів України щодо обмеження розміру земельних
ділянок сільськогосподарського призначення, що можуть одночасно
перебувати в оренді та/або суборенді в одного орендаря та інших осіб,
які ним контролюються
(реєстр. № 3783 від 19 січня 2016 року)**

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 12 травня 2016 року (протокол № 47) на відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження розміру земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що можуть одночасно перебувати в оренді та/або суборенді в одного орендаря та інших осіб, які ним контролюються (реєстр. № 3783 від 19 січня 2016 року), поданий народним депутатом України Шиньковичем А.В. (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою створення правового механізму, за допомогою якого районні ради як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, матимуть право у межах відповідних територій впливати на концентрацію земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що можуть одночасно перебувати в оренді та/або суборенді в одного орендаря та інших осіб, які ним контролюються, шляхом прийняття рішення про встановлення обмеження загального розміру таких земельних ділянок.

Для досягнення зазначеної мети автором пропонується внести зміни до Земельного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, законів України «Про оренду землі» та «Про судовий збір», якими, зокрема, передбачити повноваження районної ради своїм рішенням, прийнятим на строк не менше, ніж три роки, встановлювати загальний розмір земельних ділянок

сільськогосподарського призначення, які можуть одночасно перебувати в оренді та/або суборенді в одного орендаря та інших осіб, що ним контролюються, відповідно до умов, визначених Законом України «Про захист економічної конкуренції», і який не може перевищувати 35 відсотків розміру всіх земельних ділянок сільськогосподарського призначення району, що можуть бути передані в оренду.

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

У 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, та органи місцевого самоврядування, 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 75).

Земля, яка знаходиться в межах території України, є об'єктом 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).

Положеннями статті 14 Основного Закону України встановлено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, а право власності на землю набувається і реалізується громадянами виключно відповідно до закону. Разом з тим Конституцією України (частина друга статті 13) кожному надається право користуватися природними об'єктами права власності народу, у тому числі й землею, відповідно до закону.

Загальна спрямованість Законопроекту узгоджується з нормами частин першої та третьої статті 42, частини четвертої статті 14 Конституції України, згідно з якими кожен має право на підприємницьку діяльність не заборонену законом, а держава, у свою чергу, забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, захист конкуренції у підприємницькій діяльності, а також не допускає зловживання монополієм на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісну конкуренцію.

Крім того, Законопроект кореспондує змісту частини першої статті 140 Основного Закону України, статей 1, 2 і 7 Закону України «Про місцеве самоврядування», пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002 (справа про об'єднання

територіальних громад), відповідно до якого в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, що є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування в порядку, встановленому законом, безпосередньо або через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (частина третя статті 140, частина перша статті 144 Основного Закону України).

Положення аналогічного змісту закріплені у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними.

Відповідно до частини першої статті 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування вирішують, окрім передбачених в Основному Законі України, й інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

За правовою позицією Конституційного Суду України предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення. Перелік таких питань визначено у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад). Зокрема, згідно з цим законом до питань місцевого значення належить регулювання сільськими, селищними, міськими та районними радами земельних відносин відповідно до закону (пункт 34 частини першої статті 26, пункт 21 частини першої статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування»).

На думку Конституційного Суду України (підпункт 3.2. пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 01 квітня 2010 року № 10-рп/2010) системний аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частини першої статті 10, статей 16, 17, 18, 25, 26 та інших) свідчить, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції,

зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу. Як суб'єкти владних повноважень органи місцевого самоврядування вирішують в межах закону питання в галузі земельних відносин.

Отже, положення частини першої статті 143 Конституції України «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» стосується вирішення органами місцевого самоврядування як суб'єктами владних повноважень питань, визначених законами, зокрема, у галузі земельних відносин (наприклад, щодо розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності).

Стосовно повноважень органів місцевого самоврядування приймати рішення, які є обов'язковими до виконанням на відповідній території (частина перша статті 144 Основного Закону України) Конституційний Суд України у пункті 4 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) вказав на те, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію. Такий висновок узгоджується із правовими позиціями Конституційного Суду України, викладеними у абзаці першому пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 27 грудня 2001 року № 20-рп/2001 (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року) та абзаці четвертому пункту 1 мотивувальної частин Рішення від 23 червня 1997 року № 2-зп (справа про акти органів Верховної Ради України).

Принагідно потрібно звернути увагу на те, що передбачені Законопроектом зміни до статті 5 Закону України «Про оренду землі», а саме: «загальний розмір земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що можуть одночасно перебувати в оренді та/або суборенді в одного орендаря та інших осіб, які ним контролюються, відповідно до умов, визначених Законом України «Про захист економічної конкуренції», не може перевищувати 35 відсотків розміру всіх земельних ділянок сільськогосподарського призначення району, які можуть бути передані в оренду», не повною мірою узгоджуються з конституційним правом кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (частина перша статті 41 Конституції України). Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків,

передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України).

У той же час власники, здійснюючи право власності, відповідно до Конституції України повинні додержуватися конституційних положень про те, що «власність зобов'язує», і вона «не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству» (частина третя статті 13), а також, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства (частина сьома статті 41). Отже, з наведених положень Основного Закону України випливає, що право власності може бути обмежено.

Право держави обмежити володіння, користування та розпорядження майном визначено і Першим протоколом до Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Так, держава має право «вводити в дію такі закони, які, на її думку, є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів...» (стаття 1). Європейський суд з прав людини у справі «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» зокрема зауважив: «Не заперечуючи право держави встановлювати – у досить широких межах розсуду, відповідно до її внутрішньої законодавчої, соціальної, економічної політики чи з іншою метою – обмеження у користуванні об'єктами права власності з огляду на суспільний інтерес, слід мати на увазі, що ці обмеження, однак, не повинні призводити до позбавлення можливостей такого користування, тобто до повної їх втрати». Аналогічну позицію висловив Конституційний Суд України у підпункті 5.4. пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 10 жовтня 2001 року № 13-рп/2001 (справа про заощадження громадян).

Крім того, необхідно зауважити, що у Законопроекті не повною мірою враховано вимоги Конституційного Суду України (абзац другий підпункту 5.4. пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками), позицію Венеціанської комісії (пункти 46 і 47 Доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) «Про верховенство права» від 04 квітня 2011 року № 512/2009, № CDL-AD(2011)003rev) і рішення Європейського суду з прав людини у справах «Єлоєв проти України», «Новіков проти України», «Барановський проти Польщі» та «Худойоров проти Росії» щодо визначеності, ясності і недвозначності правової норми, адже по-іншому не можна забезпечити її однакове застосування та виключити необмеженість трактування у правозастосовній практиці.

Відповідно до пунктів 1, 7, 8, 15 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва, правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади місцевого самоврядування.

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

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження розміру земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що можуть одночасно перебувати в оренді та/або суборенді в одного орендаря та інших осіб, які ним контролюються (реєстр. № 3783 від 19 січня 2016 року), поданий народним депутатом України Шиньковичем А.В., не суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету

Р.П. КНЯЗЕВИЧ