



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 окремих законодавчих актів
України (щодо впорядкування питань з поновлення договору оренди
земельної ділянки)
(реєстр. № 3753 від 05 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 окремих законодавчих актів України (щодо впорядкування питань з поновлення договору оренди земельної ділянки) (реєстр. № 3753 від 05 січня 2016 року) (далі – Законопроект), поданий народним депутатом України Антонищаким А.Ф.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою врегулювання питань, пов'язаних з пролонгацією договору оренди земельної ділянки.

Для досягнення мети автором пропонується внести зміни до статті 93 Земельного кодексу України (далі – ЗК) та статті 33 Закону України «Про оренду землі» (далі – чинний Закон), якими чітко передбачити умови та підстави поновлення договору оренди землі (далі – договір оренди), у разі звернення у встановленому законом порядку орендаря про його поновлення, а також наслідки не підписання уповноваженими особами додаткової угоди про поновлення договору оренди.

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, 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).

Загальна спрямованість Законопроекту узгоджується з положеннями частин другої та четвертої статті 13 Конституції України, згідно з якими кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу, зокрема й землею, відповідно до закону, а держава, у свою чергу, забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки.

Водночас Законопроект кореспондує змісту статті 14 і частини третьої статті 41 Основного Закону України, адже право користування землею для задоволення своїх потреб, як основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, повинно набуватися і реалізовуватися громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Разом з тим згідно з нормами Загальної декларації прав людини (стаття 22) та Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (стаття 11) кожна людина як член суспільства має право на реалізацію необхідних для підтримки її гідності й вільного розвитку особистості прав у економічній, соціальній і культурній сферах за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави.

Конституційний Суд України у абзаці третьому підпункту 4.1. пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005 (справа про надання допомоги по тимчасовій непрацездатності) висловлює думку про взаємозв'язок конституційних принципів соціальної держави та справедливості, на підставі яких держава зобов'язана відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян.

Заслуговує на увагу той факт, що закладені в Законопроекті ідеї базуються на конституційному принципі верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України). Так, абзацом другим підпункту 4.1. пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 02 листопада 2004 року № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання) верховенство права визначається як панування права в суспільстві. Верховенство права, на думку Конституційного Суду України, вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що

відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Крім того, запропонована Законопроектом процедура поновлення договору оренди враховує принципи законності та правової визначеності, адже зумовлює детальну регламентацію дій орендодавців (якими, у тому числі, можуть бути уповноважені органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, якщо мова стосуватиметься оренди земель державної або комунальної власності) та орендарів.

У доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) «Про верховенство права» від 04 квітня 2011 року № 512/2009, № CDL-AD(2011)003rev, зокрема, зазначено, що «публічні посадові особи органів виконавчої влади зобов'язані отримати дозвіл на вчинення певних дій і діяти виключно в межах тих повноважень, які їм надано» (пункт 42). При цьому акцентується увага на тому, що необхідність у визначеності не передбачає позбавлення органів повноважень діяти на власний розсуд, однак вказує на обов'язкову наявність механізмів, спрямованих на усунення можливих зловживань з їхнього боку, та чітких і ясних форм реалізації права органів діяти на власний розсуд (пункт 45).

Зокрема, Європейський суд з прав людини у справі «Олссон проти Швеції» зазначив, що «закон, яким надаються повноваження певним органам державної влади, має бути таким, щоб обсяг повноважень та спосіб їх застосування були зазначені з достатньою чіткістю та при цьому враховувалась легітимна мета того чи іншого вживаного заходу в тій чи іншій ситуації, щоб надати індивіду адекватний захист від свавільного втручання» (підпункт с) пункту 56).

Водночас запропоновані Законопроектом зміни узгоджуються з конституційним правом кожного на захист, відповідно до якого кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55 Конституції України). Конституційний Суд України, надаючи офіційне тлумачення зазначеної норми Основного Закону України (абзац перший пункту 1 резолютивної частини Рішення від 25 листопада 1997 року № 6-зп/1997 (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи), визначив, що громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і

посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність).

Наведена вище правова позиція Конституційного Суду України кореспондується з положеннями статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) щодо ефективного засобу юридичного захисту від порушень, вчинених особами, які здійснюють свої офіційні повноваження. Реалізація права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності вказаних суб'єктів має відповідати також вимозі стосовно доступності правосуддя, про що зазначено у міжнародних правових документах – Загальній декларації прав людини (стаття 8), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (стаття 14), Конвенції (стаття 6), Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 29 листопада 1985 року (пункт 4) (абзац перший пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011 (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини).

Принагідно необхідно відзначити, що положення Законопроекту враховують позицію Верховного Суду України, висловлену в постанові від 25 лютого 2015 року у справі № 6-219цс14, щодо правозастосування статті 33 Закону України «Про оренду землі».

Відповідно до пунктів 1, 5, 12, 14 і 15 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, засади використання природних ресурсів, організація і діяльність органів виконавчої влади, судочинство та 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 окремих законодавчих актів України (щодо впорядкування питань з поновлення договору оренди земельної ділянки) (реєстр. № 3753 від 05 січня 2016 року), поданий народним депутатом України Антонишаком А.Ф., не суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету

Р.П. КНЯЗЕВИЧ