



## 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 удосконалення управління та розпорядження об'єктами державної власності  
(реєстр. № 4590 від 04 травня 2016 року)**

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 06 вересня 2016 року (протокол № 50) на відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення управління та розпорядження об'єктами державної власності (реєстр. № 4590 від 04 травня 2016 року), поданий Кабінетом Міністрів України (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою забезпечення виконання судових рішень у справах про повернення майна та земельних ділянок у власність держави в особі Кабінету Міністрів України.

Для досягнення мети суб'єктом права законодавчої ініціативи пропонується внести зміни до частини восьмої статті 122 Земельного кодексу України та статті 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», якими чітко передбачити повноваження Кабінету Міністрів України розпоряджатися земельними ділянками незалежно від їх цільового призначення, право власності на які визнано за державою за рішеннями суду.

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 Кабінет Міністрів 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, стаття 116).

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (частини перша та третя статті 113), здійснює повноваження, визначені Конституцією та законами України (стаття 116), у межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження (частина перша статті 117).

Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією (частина друга статті 120) і законами України.

Держава набуває і здійснює цивільні права та обов'язки через органи державної влади у межах їхньої компетенції, встановленої законом (стаття 170 Цивільного кодексу України). Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідно органи державної влади (частина друга статті 326 Цивільного кодексу України). Так, згідно з пунктом 5 частини першої статті 116 Конституції України, абзацом третім пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», статтями 1 і 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону, тобто наділений повноваженнями щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб.

Основним Законом України передбачено систему гарантій щодо забезпечення функціонування інституту права власності, зокрема права власності на землю, яка є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, та об'єктом права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією (частина перша статті 13, частина перша статті 14). Зокрема, забезпечення реалізації окремих прав власника на землю від імені Українського народу може здійснювати Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади.

Так, до повноважень Кабінету Міністрів України у галузі земельних відносин, зокрема, віднесено розпорядження землями державної власності в межах, визначених Земельним кодексом України (пункт а частини першої статті 13).

У відповідності з положенням частини восьмої статті 122 Земельного кодексу України Кабінет Міністрів України передає земельні ділянки із земель державної власності у власність або у користування у випадках, визначених статтею 149 названого Кодексу, та земельні ділянки дна

територіального моря, а згідно з частиною дев'ятою статті 149 Кодексу – вилучає земельні ділянки державної власності, які перебувають у постійному користуванні, та земельні ділянки природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного призначення та суб'єктів господарювання залізничного транспорту загального користування у зв'язку з їх реорганізацією шляхом злиття під час утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування відповідно до Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», крім випадків, визначених частинами п'ятою – восьмою статті 149, та у випадках, визначених статтею 150 Земельного кодексу України.

Крім того, варто наголосити, що у Конституції України визначено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, 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).

Беручи до уваги зазначене, 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.

Отже, положення Законопроекту узгоджуються з наведеними нормами Конституції та законів України, а також з принципом правової визначеності (абзац другий підпункту 5.4. пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками), 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 «Слоєв проти України», «Новіков проти України», «Барановський проти Польщі» та «Худойоров проти Росії»).

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, зауважено, 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).

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).

Відповідно до пунктів 5, 7 і 12 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади використання природних ресурсів, правовий режим власності, а також організація і діяльність органів виконавчої влади.

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).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України вважає, що за результатами розгляду в першому читанні Законопроект доцільно направити на доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень і пропозицій, які втім не стосуються невідповідності Законопроекту нормам Основного Закону України.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення управління та розпорядження об'єктами державної власності (реєстр. № 4590 від 04 травня 2016 року), поданий Кабінетом Міністрів України, не суперечить положенням Конституції України.

**Голова Комітету**

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, somewhat abstract shape.

**Р.П. КНЯЗЕВИЧ**