



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 Земельного кодексу України щодо переоформлення деяких прав на землю, набутих до набрання чинності Земельним кодексом України (реєстр. № 6148 від 28 лютого 2017 року)

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 03 жовтня 2017 року (протокол № 63) на відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до Земельного кодексу України щодо переоформлення деяких прав на землю, набутих до набрання чинності Земельним кодексом України (реєстр. № 6148 від 28 лютого 2017 року), поданий народними депутатами України Кулінічем О.І. та іншими (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою захисту прав осіб, які до 1 січня 2002 року одержали земельні ділянки на праві постійного користування чи довічного успадкованого володіння, але відповідно до чинного Земельного кодексу України, який набрав чинності з 1 січня 2002 року, не можуть використовувати таке право на земельні ділянки.

Для досягнення мети пропонується внесення змін до Земельного кодексу України, згідно яких надається можливість переоформлення прав постійного користування та довічного успадкованого володіння землею на право довгострокової оренди на неї.

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

Відповідно до частини другої статті 8 Основного Закону України Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Згідно з частиною четвертою статті 13 Основного Закону України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Конституція України гарантує право власності на землю, яке набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (частина друга статті 14).

За Конституцією України кожен має право, зокрема, володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним (частини перша, друга, четверта статті 41).

Право власності на землю набувається та реалізується на підставі Конституції України, Земельного кодексу України, а також інших законів, що видаються відповідно до них (частина друга статті 78 Земельного кодексу України).

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (частина друга статті 13 Конституції України). До таких об'єктів належать, зокрема, земельні ділянки.

Згідно з частиною третьою статті 41 Конституції України громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

Таким чином, стосовно права постійного користування та довічного успадкованого володіння земельними ділянками діє механізм захисту, гарантований статтями 13, 14, 41, 55 Конституції України.

Члени Комітету підтримують ідею Законопроекту встановити для громадян та юридичних осіб, у яких є в постійному користуванні чи довічному успадкованому володінні земельні ділянки, але за чинним Земельним кодексом України не можуть мати їх на такому праві, можливість переоформити такі права за умови їх переоформлення не лише на право оренди на земельні ділянки, а й на право власності та визначення чіткого механізму порядку реалізації цього права. Оскільки, на думку членів Комітету, необхідно дотримуватися приписів Основного Закону України.

Так, згідно зі статтею 22 Конституції України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга), при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя).

У підпункті 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 Конституційний Суд України зазначив, що скасування конституційних прав і свобод - це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини,

необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини - це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загально визнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена.

Конституція України (стаття 13) не виключає можливості для громадян користуватися землею на визначених у законі різних правових титулах, гарантуючи при цьому громадянам право власності на землю.

Україна як демократична і правова держава закріпила принцип поваги і непорушності прав та свобод людини, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загально визнаних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі майнових прав (стаття 1, частина друга статті 3, статті 21, 22, 64 Конституції України).

Отже, треба мати на увазі, що право користування та право довічного успадкованого володіння земельними ділянками суттєво відрізняються від права оренди.

Відповідно до статті 7 Земельного кодексу Української РСР від 18 грудня 1990 року користування землею було постійним (землекористування без задалегідь встановленого строку.) або тимчасовим (короткостроковим - до трьох років і довгостроковим - від трьох до десяти років). Користування землею на умовах оренди для сільськогосподарських цілей, як правило, мало бути довгостроковим. У користування земля надавалась: громадянам Української РСР для городництва, сінокошіння і випасання худоби; промисловим, транспортним та іншим несільськогосподарським державним, кооперативним, громадським підприємствам, установам і організаціям; для потреб оборони організаціям; сільськогосподарським державним, кооперативним і громадським підприємствам, установам і організаціям для використання у несільськогосподарських цілях; релігійним організаціям; спільним підприємствам, міжнародним об'єднанням і організаціям з участю радянських та іноземних юридичних осіб.

Згідно із статтею 6 Земельного кодексу Української РСР від 18 грудня 1990 року новою формою володіння землею було право довічного успадкованого володіння, яке надавалось громадянам Української РСР для: ведення селянського (фермерського господарства); ведення особистого підсобного господарства; будівництва та обслуговування жилого будинку і господарських будівель; садівництва; дачного і гаражного будівництва; традиційних народних промислів; у разі одержання у спадщину жилого будинку або його придбання. У постійне володіння земля надавалась колгоспам, радгоспам, іншим державним, кооперативним, громадським підприємствам, установам і організаціям, релігійним організаціям для ведення сільського та лісового господарства.

При цьому, Земельним кодексом Української РСР від 18 грудня 1990 року передбачалась для громадянина можливість успадкування права володіння земельною ділянкою наданою для ведення селянського (фермерського) господарства (стаття 55).

Чинний Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року, визначив право постійного користування земельною ділянкою як право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку (частина перша статті 92). Права постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають: а) підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності; б) громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації; в) релігійні організації України; г) публічне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування, утворене відповідно до Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування»; г) вищі навчальні заклади незалежно від форми власності; д) співвласники багатоквартирного будинку для обслуговування такого будинку та забезпечення задоволення житлових, соціальних і побутових потреб власників (співвласників) та наймачів (орендарів) квартир та нежитлових приміщень, розташованих у багатоквартирному будинку.

Відповідно до частин першої та четвертої статті 93 чинного Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року право оренди земельної ділянки - це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності. Строк оренди земельної ділянки не може перевищувати 50 років.

Таким чином, громадяни та юридичні особи не можуть втрачати раніше наданого їм права користування та володіння земельною ділянкою.

Разом з тим, конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод. Конституція України закріпила рівність суб'єктів права власності перед законом, гарантії права власності та обов'язки власників, положення про те, що сама власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (статті 13, 41 Конституції України).

Із конституційних принципів рівності і справедливості впливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

Так, поняття «переоформлення» є невизначеним, без посилання на відповідні норми чинного Земельного кодексу України або інших законів України. Крім того у чинному Земельному кодексі України та інших законах України відсутні спеціальні норми щодо порядку переоформлення права

постійного користування та довічного успадкованого володіння землею. Ця ситуація ускладнить процес переоформлення і на практиці вирішуватиметься довільно.

Разом з тим, чинний Земельний кодекс України серед підстав набуття права на землю громадянами та юридичними особами не називає «переоформлення» прав на земельні ділянки.

Крім того, процес переоформлення відповідних прав включатиме також земельно-кадастрові роботи та інші послуги, які суб'єкти підприємницької діяльності надають на платній основі, встановлюючи їх розцінки на свій розсуд. Таким чином, постійним землекористувачам не гарантована можливість зміни раніше законно набутого права за сприяння і за рахунок держави, яка є ініціатором таких змін.

Водночас, Європейський суд з прав людини розглядаючи справу «Рисовський проти України» від 20 жовтня 2011 року (пункт 70) підкреслює особливу важливість принципу «належного урядування». Він передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб (див. рішення у справах «Беєлер проти Італії», п. 120, «Онер'їлдіз проти Туреччини» п. 128, «Megadat.com S.r.l. проти Молдови», п. 72, «Москаль проти Польщі», п. 51). Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок (див., наприклад, рішення у справах «Лелас проти Хорватії», п. 74 «Тошкуче та інші проти Румунії», п. 37) і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси (див. зазначені вище рішення у справах «Онер'їлдіз проти Туреччини», п. 128, та «Беєлер проти Італії», п. 119).

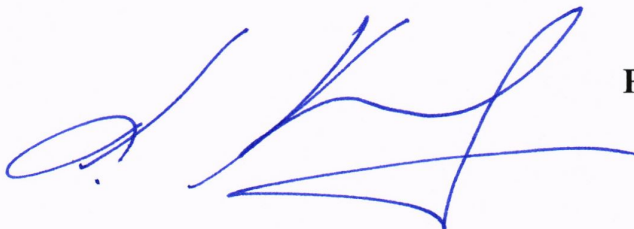
Отже, процес переоформлення повинен відповідати положенням частини четвертої статті 13, частини другої статті 14, частини третьої статті 22, частини першої статті 24, частин першої, другої, четвертої статті 41 Конституції України.

Відповідно до статей 13, 14, пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України правовий режим власності та користування землею визначається законами України. У згаданому Рішенні від 22 вересня 2005 року №5-рп/2005 Конституційний Суд України визначив, що правовий режим власності означає врегулювання нормами закону земельних відносин, порядку та умов поділу земель на категорії, правове визначення форм власності на землю, порядку набуття і здійснення права власності, а також права постійного чи тимчасового землекористування щодо управління землями тощо, реалізацію та позбавлення цього права, функції, компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування (абзац другий пункту 6 мотивувальної частини).

Прийняття законів Конституція України відносить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85).

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про внесення змін до Земельного кодексу України щодо переоформлення деяких прав на землю, набутих до набрання чинності Земельним кодексом України (реєстр. № 6148 від 28 лютого 2017 року), поданий народними депутатами України Кулінічем О.І. та іншими, не суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name R.P. Knyazevych.

Р.П. КНЯЗЕВИЧ