



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 захисту прав постійних користувачів земельних ділянок (реєстр. № 6148-1 від 7 березня 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 деяких законодавчих актів України щодо захисту прав постійних користувачів земельних ділянок (реєстр. № 6148-1 від 7 березня 2017 року), поданий народним депутатом України Івченком В.Є. (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою законодавчого врегулювання відносин власності щодо земельних ділянок, набутих до 1 січня 2002 року на правах довічного успадкованого володіння та постійного користування.

Для досягнення мети пропонується внесення змін до Земельного кодексу України та Закону України «Про фермерське господарство», згідно яких надається можливість безоплатної передачі у власність громадянам України – членам фермерських господарств земельних ділянок, які були надані їм у довічне успадковане володіння або у постійне користування до набрання чинності Земельним кодексом України, права на які належним чином оформлені за законодавством, чинним на час їх виникнення, з метою використання цих ділянок для ведення фермерського господарства. Разом з тим, встановлюється механізм порядку передачі таких земельних ділянок у власність.

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 щодо можливість безоплатної передачі у власність громадянам України – членам фермерських господарств земельних ділянок, які були надані їм у довічне успадковане володіння або у постійне користування до набрання чинності Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року, права на які належним чином оформлені за законодавством, чинним на час їх виникнення, з метою використання цих ділянок для ведення фермерського господарства. Але при цьому, 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).

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).

Визнавши право приватної власності громадян на земельні ділянки, які були надані їм у довічне успадковуване володіння чи в постійне користування, встановивши порядок набуття цього права у чинному Земельному кодексі України шляхом безоплатної передачі, держава має вжити всіх необхідних заходів щодо забезпечення безперешкодного набуття такими громадянами права приватної власності на ці земельні ділянки.

Закони, інші нормативно-правові акти, які визначають порядок реалізації встановлених Конституцією України та міжнародними договорами прав і свобод людини і громадянина, в тому числі порядок набуття права власності, не повинні звужувати, заперечувати чи в будь-який інший спосіб обмежувати ці права і свободи. Порядок безоплатної передачі у приватну власність земельних ділянок державної та комунальної власності не повинен встановлювати обмеження щодо виникнення цього права у таких громадян.

Отже, звертаємо увагу на те, що процес набуття права на землю громадянами шляхом передачі земельних ділянок у приватну власність замість раніше набутого ними права довічного успадковуваного володіння чи постійного користування такими землями є занадто обтяжливим, ускладненим і дорогим. Оскільки відповідно до частини другої статті 14 Конституції України право власності на землю гарантується, а ініціатива у зміні раніше

набутого права на використання землі громадянами належить не їм, а державі, саме держава має встановити режим пільгового набуття такими громадянами у приватну власність права на землі, котрі були їм надані на праві довічного успадкованого володіння чи в постійне користування.

Відповідно до частини другої статті 5 Цивільного кодексу України акти цивільного законодавства не мають зворотної дії у часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують цивільну відповідальність особи.

Цей принцип закріплено на конституційному рівні (частина перша статті 58 Конституції України), що є гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі між державою і громадянином. Він гарантує впевненість громадян у тому, що їхнє теперішнє становище не буде погіршено прийняттям нового закону чи іншого нормативно-правового акта.

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 «Беелер 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 «Тошкуце 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 «Беелер проти Італії», п. 119).

Таким чином, процес набуття права на землю громадянами шляхом передачі земельних ділянок у приватну власність замість раніше набутого ними права довічного успадкованого володіння чи постійного користування такими землями 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 деяких законодавчих актів України щодо захисту прав постійних користувачів земельних ділянок (реєстр. № 6148-1 від 7 березня 2017 року), поданий народним депутатом України Івченком В.Є., 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