

Конституційний Суд України
01033, Київ-33, вул. Жилянська, 14

Суб'єкти права на конституційне подання:

55 народних депутатів України

Уповноважені за дорученням:

народний депутат України
Мушак Олексій Петрович

01008, м. Київ, вул. Шовковична, 2

Тел: (044) 255-38-27

Ел. пошта: Mushak.Oleksii@rada.gov.ua;

народний депутат України

Романюк Віктор Миколайович

01021, м. Київ, вул. Липська, 3

Тел: (044) 255-26-65

Ел. пошта: Romaniuk.Viktor@rada.gov.ua;

народний депутат України

Хлань Сергій Володимирович

01008, м. Київ, вул. Шовковична, 2

Тел: (044) 255-38-94

Ел. пошта: Khlan.Serhii@rada.gov.ua

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 14, 15
Розділу Х «Перехідні положення»
Земельного кодексу України

6 жовтня 2016 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення зміни до Розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» №1669-VIII (відомості про офіційне опублікування: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2016, №47, ст. 801), який набрав чинності 02.11.2016 року.

Метою прийняття Закону України «Про внесення змін до розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» було продовження мораторію на продаж чи іншим способом відчуження земель сільськогосподарського призначення до врегулювання на законодавчому рівні процедури обігу земель сільськогосподарського призначення та розроблення необхідних нормативно-правових актів, але не раніше 1 січня 2018 року.

Зокрема, цим Законом у пунктах 14 та 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 3-4, ст. 27) цифри «2017» замінено цифрами «2018».

Відповідно до статей 147 і 150 Конституції України, пункту першого статті 13, статей 39, 40 Закону України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України» звертаємося до Конституційного Суду України із клопотанням про визнання неконституційними пунктів 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України.

На думку суб'єктів права на конституційне подання, зазначені законодавчі положення суперечать основоположним нормам Конституції України та мають бути перевірені у порядку конституційного контролю з метою забезпечення досягнення мети гарантованості принципів щодо прав і свобод громадян та встановлення конституційного порядку в сфері реалізації громадянами України права власності на землю.

I. Загальна характеристика неконституційності пунктів 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України

Проведений аналіз згідно вимог пункту 4 частини другої статті 39 Закону України «Про Конституційний Суд України» дає підстави для вмотивованих висновків щодо невідповідності зазначених положень статтям 8, 13, 14, 24, 41, 42, 48, 64 Конституції України.

Право власності народу України на землю, зумовлене його природним правом, і передбачає, що громадяни України без будь-яких обмежень мають право на володіння, використання і розпорядження своєю землею безпосередньо або в інших правових формах.

Право Українського народу на землю не можна розглядати з формально-юридичних підстав прийняття парламентом без застосування демократичних процедур волевиявлення, оскільки таке право безпосередньо пов'язано з необхідністю забезпечення балансу суспільних інтересів усіх соціальних верств населення, що враховує інтереси держави, територіальних громад і громадян України.

Конституція України визначає механізм здійснення такого права власності у певних правових формах, які повинні застосовуватися при наявності

суспільного договору в розумінні змісту конституційних положень частини другої статті 13 і статті 14 Конституції України.

Зокрема, Український народ, уособлюючи статус суб'єкта права власності на землю, концептуально не має можливості для реалізації цього права як через своє волевиявлення на референдумі, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування щодо розпорядження цим об'єктом і у встановленому порядку шляхом реалізації громадянами України та юридичними особами суб'єктивних прав на земельні ділянки у формі приватної власності. Встановлення будь-яких, навіть тимчасових обмежень суперечить суверенному статусу Українського народу щодо до своїх прав.

Право приватної власності на землю є однією з форм здійснення права власності на землю Українським народом.

Отже, при вирішенні будь-яких питань, які стосуються земельних правовідносин, вони не можуть розглядатися тільки з позицій норм цивільного права, оскільки особливість землі як об'єкта власності Українського народу потребує регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією права на землю.

Здійснення права власності народу України на землю через приватну форму власності базується на концепції обмеженого права громадян і повинно відбуватися лише відповідно до норм спеціального законодавства, зважаючи на необхідність досягнення балансу публічних та приватних інтересів.

У розвиток наведених вище концептуальних позицій конституційного подання правове обґрунтування неконституційності оспорюваних законодавчих положень свідчить про наступне.

II. Порушення встановленим мораторієм на продаж земель сільськогосподарського призначення гарантованого Конституцією України права власності на землю

Конституція України, гарантуючи право приватної власності громадянина та розкриваючи його конституційний зміст (статті 13, 41 Конституції України), що включає правомочності володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної творчої діяльності, право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону, відокремлює у якості самостійного конституційного права право власності на землю, яке набувається і реалізується громадянами, юридичними особами і державою тільки відповідно до закону (частина друга статті 14 Конституції України) та конкретизує стосовно цього права припис, згідно з яким використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (частина сьома статті 41 Конституції України).

Норми статті 14 Конституції України та статей 1 та 78 Земельного кодексу України визначають землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, яка полягає у забезпеченні раціонального використання земельних ресурсів, збереженні й відтворенні родючості ґрунтів, захисті їх від псування та забруднення, реалізації громадянами, юридичними особами та державою їхніх прав власності й землекористування відповідно до закону. Право власності на землю гарантується. Цей конституційний постулат знайшов своє визначення в результаті суспільних відносин стосовно забезпечення права власності у чинному законодавстві.

Зокрема, набуття права власності на землю юридичними та фізичними особами здійснюється шляхом передачі земельних ділянок у власність або надання їх у користування (частина 2 статті 116 Кодексу).

Відповідно до частини 1 статті 90 Земельного кодексу України власники земельних ділянок мають право продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину. У такому правовому механізмі правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб виявляється їх правоздатність у земельних правовідносинах.

Разом з тим, з моменту прийняття Земельного кодексу України дія цієї статті обмежена пунктами 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України, якими встановлено мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. Хоча мораторій було встановлено раніше, ще до прийняття Земельного кодексу України.

Уперше мораторій на відчуження земельних часток (паїв) був запроваджений Законом України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18.01.2001 року № 2242-III, який втратив чинність 8.01.2004 року у зв'язку з прийняттям у новій редакції Земельного кодексу України. Стаття 2 Закону № 2242-III установила, що до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай) Земельним кодексом України власники земельних часток (паїв) тимчасово не можуть укладати угоди щодо купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю) або іншим способом відчужувати зазначені частки (паї), крім передачі їх у спадщину та при викупі земельних ділянок для державних і громадських потреб.

Разом з тим, у прийнятому Земельному кодексі України від 25.10.2001 року цей мораторій відповідно до пункту 15 Розділу Х «Перехідні положення» заборонив відчуження не тільки земельних часток (паїв), але й встановив таку ж вимогу щодо земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва.

Перша редакція Земельного кодексу України (Закон від 25.10.2001 № 2768-III передбачала, що до 1 січня 2005 року забороняється внесення права на земельну частку (пай) до статутних фондів господарських товариств (пункт 14), а також було встановлено, що громадяни та юридичні особи, які мають у власності земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва, а також

громадяни України – власники земельних часток (паїв) не вправі до 1 січня 2005 року продавати або іншим способом відчужувати належні їм земельні ділянки та земельні частки (паї), крім міни, передачі їх у спадщину та при вилученні земель для суспільних потреб.

У подальшому Законами від 06.10.2004 року № 2059-IV та від 19.12.2006 року № 490-V дія мораторію була продовжена до 2007, а потім до 2008 року. Внаслідок наступних змін, внесених до розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (Закони № 309-VI від 03.06.2008 року, № 4188-VI від 20.12.2011 року та №5494- VI від 20.11.2012 року), мораторій набув ознаку безстроковості, оскільки його дію було продовжено до набрання чинності Законами України про державний земельний кадастр і про ринок земель; а потім – до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення

Крім того, термін дії мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення продовжувався Законами № 767-VIII від 10.11 2015 року та № 1669-VIII від 06.10.2016 року.

Редакція цих пунктів неодноразово змінювалась законодавцем, однак завжди продовжувала термін дії мораторію, що, на нашу думку, обмежує конституційні права власників земельних ділянок, які гарантуються Конституцією України та нормами Земельного кодексу України.

Чинний пункт 14 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України встановлює, що «до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 року, забороняється внесення права на земельну частку (пай) до статутних капіталів господарських товариств». Пункт 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України передбачає, що «до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 року, не допускається:

а) купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб;

б) купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також крім зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами.

Угоди (у тому числі довіреності), укладені під час дії заборони на купівлю-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), визначених підпунктами "а" та "б" цього пункту, в частині їх купівлі-продажу та іншим способом відчуження, а так само в частині передачі прав на відчуження цих земельних ділянок та земельних часток (паїв) на майбутнє є недійсними з моменту їх укладення (посвідчення)».

Аналіз цих законодавчих положень свідчить про те, що вони фактично позбавляють власників земельних ділянок правомочності розпорядження своїм майном, що порушує гарантоване частиною другою статті 14 і частиною першою статті 41 Конституції України право власності на землю, а також частину четверту статті 13 Конституції України, в якій проголошено принцип забезпечення захисту державою прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, а також принцип рівності суб'єктів права власності перед законом.

III. Порушення пунктами 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України права на незаборонену законом підприємницьку діяльність та достатній життєвий рівень

Відповідно до частини 1 статті 42 Конституції України кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Право на підприємницьку діяльність разом із правом приватної власності, в тому числі правом приватної власності на землю, є складовою конституційного принципу соціально орієнтованої ринкової економіки.

Забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальної спрямованості економіки, право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, непорушність права приватної власності, недопущення протиправного позбавлення власності, економічна багатоманітність, право кожного на підприємницьку діяльність, не заборонену законом, визначення виключно законом правових засад і гарантій підприємництва є одними з конституційних основ правового господарського порядку в Україні (частина 2 статті 5 Господарського кодексу України).

Мораторій, встановлений пунктами 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України фактично перешкоджає реалізації конституційних засад вільного підприємництва як необхідної умови для забезпечення добробуту власною працею для юридичних і фізичних осіб.

Конституційний Суд України, підкреслюючи важливість забезпечення державою реалізації громадянами права приватної власності на земельні ділянки, наголошував на тому, що «земля як об'єкт постійного користування, надана державою громадянам на законних підставах, виконувала і продовжує виконувати важливу соціально-економічну функцію. Вона є основою

життєдіяльності і господарювання громадян. Так, земельні ділянки, які було надано громадянам для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, індивідуального житлового, гаражного і дачного будівництва, є матеріальною основою життєдіяльності і господарювання не лише окремих громадян, а певного суспільного прошарку населення України» (абзац 17 пункту 5.5 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Слід зазначити, що землі сільськогосподарського призначення як об'єкт мораторію, мають особливий правовий режим і відповідно до частини першої статті 22 Земельного кодексу України визначаються як «землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей».

Згідно з частиною другою статті 22 Земельного кодексу України до земель сільськогосподарського призначення належать:

а) сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги);

б) несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісгосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо).

Як вбачається зі змісту наведених законодавчих норм, землі сільськогосподарського призначення є основним засобом виробництва у сільському господарстві та мають забезпечувати власникам земельних ділянок можливість належної реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (частина перша статті 42 Конституції України).

Самостійність, ініціативність, систематичність, здійснення на власний ризик є тими сутнісними характеристиками підприємницької діяльності, які в аспекті конституційного права на підприємницьку діяльність не можуть бути звуженими (обмеженими). Держава гарантує усім підприємцям, незалежно від обраних ними організаційних форм підприємницької діяльності, рівні права та рівні можливості для залучення і використання матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів (частина 2 статті 47 Господарського кодексу України).

Одним із способів започаткування підприємницької діяльності є заснування (створення) суб'єкта господарювання у будь-якій організаційно-правовій формі, в тому числі господарського товариства.

Здійснення інвестицій передбачає існування стабільного землекористування, яке неможливе при використанні земель

сільськогосподарського призначення на підставі договору оренди землі та емфітевзису, який де-факто виступає засобом прихованого відчуження таких земель. Кредитування сільськогосподарських товаровиробників передбачає застосування іпотеки земельних ділянок відповідно до закону України «Про іпотеку», включаючи можливість звернення стягнення (їх відчуження). З огляду на це, існування заборон, встановлених пунктами 14, 15 розділу X Земельного кодексу України, перешкоджає залученню інвестицій в агропромисловий сектор України.

Відповідно до частини 3 статті 42 Конституції України держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція.

Позбавлення власників земельних ділянок можливості розпорядження своєю власністю перешкоджає формуванню та розвитку корпоративного сектору в сільському господарстві України, досягненню економічного ефекту від господарського використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення та забезпеченню умов економічної конкуренції між сільськогосподарськими товаровиробниками.

Законодавчі обмеження обороту земель сільськогосподарського призначення у сукупності з факторами економічного та політичного характеру призвели до значних зловживань у сфері земельних відносин і сприяли формуванню тіньового ринку землі, що слід розглядати як порушення публічного економічного порядку. «Тінізація» національної економіки на законодавчому рівні визнана є однією з основних загроз національній безпеці України в економічній сфері (стаття 7 Закону «Про основи національної безпеки України»).

Правові засади і гарантії підприємництва визначаються тільки законами України (пункт 8 частини 1 статті 92 Конституції України).

Введення мораторію не дозволяє реалізувати це конституційне право, оскільки підприємницька діяльність (підприємництво) – «це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку» (частина перша статті 42 Господарського кодексу України). Створення умов з боку держави означає введення гарантій усім підприємцям, незалежно від обраних ними організаційних форм підприємницької діяльності, рівні права та рівні можливості для залучення і використання матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів (частина перша статті 47 Господарського кодексу України).

Гарантування державою рівних прав і можливостей суб'єктам господарювання щодо реалізації права власності на землю як основного матеріального ресурсу та засобу виробництва у сільському господарстві повинна забезпечувати також реалізацію громадянами одного з найважливіших

конституційних прав – права на достатній життєвий рівень (стаття 48 Основного Закону України).

Натомість встановлений пунктами 14 та 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України мораторій (заборона) на відчуження земель сільськогосподарського призначення, на нашу думку, нівелює сутність права власності на землю, позбавляючи власника правомочності щодо розпорядження земельною ділянкою, та обмежує можливість реалізації громадянами конституційних прав, закріплених у статтях 42 та 48 Конституції України.

IV. Порухення пунктами 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України конституційного принципу рівності перед законом

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України «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)» (*пункт 5.4 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року N 5-рп/2005*).

У відповідності до частини першої статті 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Натомість, на нашу думку, оскільки встановлена оспорюваними законодавчими положеннями тимчасова заборона на купівлю-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміну їх цільового призначення (використання), стосується не всіх земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебувають у приватній власності громадян та юридичних осіб, а лише їх окремих видів, це поставило у нерівні умови власників земельних ділянок щодо можливості розпорядження ними майном, яке належить їм на праві приватної власності, та призвело до порушення приписів статті 24 Конституції України.

Як зазначалось вище, пунктом 15 Перехідних положень Земельного кодексу України передбачено, що до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 року, не допускається:

- купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб;
- купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і

зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва,

– земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв).

Можливість передачі земельних ділянок у власність та надання у користування громадянам та сільськогосподарським підприємствам для ведення товарного сільськогосподарського виробництва встановлена частиною третьою статті 22 Земельного кодексу України.

Цільове призначення таких ділянок «для ведення товарного сільськогосподарського виробництва» (код 01.01) визначається відповідно до Класифікації видів цільового призначення земель (додаток 39 до Вимог до змісту, структури і технічних характеристик електронного документа, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051), а також наказу Держкомзему від 23.07.2010 № 548 «Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель» (zareєстрований в Міністерстві юстиції України 1 листопада 2010 р. за № 1011/18306).

Із зазначеного можна зробити висновок, що заборона щодо відчуження земельних ділянок, встановлена підпунктом «б» пункту 15 Перехідних положень Земельного кодексу України, поширюється на земельні ділянки, що «перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва», незалежно від способу набуття власником прав на земельну ділянку.

Що стосується земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, необхідно зазначити наступне.

Частина перша статті 5 Закону України «Про особисте селянське господарство» визначає, що для ведення особистого селянського господарства можуть використовуватися земельні ділянки розміром не більше 2,0 гектара, передані фізичним особам у власність або оренду в порядку, встановленому законом. А частиною другою цієї статті встановлюється можливість збільшення розміру земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства у разі отримання в натурі (на місцевості) земельної частки (паю) та її спадкування членами особистого селянського господарства відповідно до закону.

Отже, заборона на відчуження та зміну цільового призначення земельних ділянок (пункт 15 Перехідних положень Земельного кодексу України) поширюється не на всі земельні ділянки сільськогосподарського призначення, що мають цільове призначення «для ведення особистого селянського господарства» (код 01.02), а лише на ту їх частину, що була набута у приватну власність її власником у порядку виділення в натурі (на місцевості) земельної частки (паю).

З огляду на зазначене, права власників земельних ділянок, набуті шляхом приватизації із земель державної та комунальної власності, придбання земельної ділянки за цивільно-правовою угодою із земель приватної власності або прийняття спадщини законодавцем жодним чином не обмежуються.

Також обмежень не встановлено щодо можливостей розпорядження власниками земельних ділянок з такими видами цільових призначень, як для ведення фермерського господарства (код 01.02); для ведення підсобного сільського господарства (код 01.04); для садівництва (01.05); для городництва (код 01.06); для сінокосіння і випасання худоби (код 01.07); для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства (код 01.08); для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції (код 01.09); для іншого сільськогосподарського призначення (код 01.10) (*Коди, наведені відповідно до Класифікації видів цільового призначення земель, затверджених наказом Держкомзему від 23.07.2010 № 548*).

Як вбачається зі змісту підпункту «б» пункту 15 Перехідних положень Земельного кодексу України, обмеження щодо відчуження земель сільськогосподарського призначення мають наступні чотири винятки:

– передача земельних ділянок у спадщину (Глава 85 «Спадкове право» Цивільного кодексу України);

– обмін земельної ділянки на іншу земельну ділянку (стаття 715 Цивільного кодексу України та стаття 14 Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)»);

– вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб (Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»);

– зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами (Закон України «Про угоди про розподіл продукції»).

Перераховані винятки стосуються, зокрема, і земельних ділянок, які використовуються для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, а також земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства та перебувають у власності громадян та юридичних осіб.

Таким чином, на нашу думку, запровадження мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення порушило приписи статті 24 Конституції України, оскільки відбулося порушення прав таких громадян щодо рівності перед законом, що поставило у нерівні умови власників земельних ділянок щодо можливості розпорядження ними залежно від способу набуття

ділянок у приватну власність та інших обставин.

Тому, на переконання суб'єктів права на конституційне подання, пункти 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України мають бути визнані неконституційними.

V. Аналіз правових позицій Конституційного Суду України, які спрямували розвиток земельного законодавства і права фізичних та юридичних осіб щодо їх приватних інтересів

Необхідно зазначити також, що норми Перехідних положень Земельного кодексу України, які запроваджують певні обмеження щодо реалізації окремих статей Кодексу, вже були предметом розгляду у конституційному провадженні.

Перш за все, це стосується пункту 6 Перехідних положень Кодексу щодо зобов'язання переформити право постійного користування земельною ділянкою на право власності або право оренди без відповідного законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення. Це положення було визнано неконституційним згідно з рішенням Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005.

При цьому Конституційний Суд України наголошував на тому, що «визнавши право приватної власності громадян на земельні ділянки, які були надані в постійне користування, встановивши порядок набуття цього права у зазначених нормативно-правових актах шляхом безоплатної передачі, держава має вжити всіх необхідних заходів щодо забезпечення безперешкодного набуття громадянами права приватної власності на 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» (*абзаци 5,6 пункту 5.5 мотивувальної частини Рішення*).

У цьому Рішенні також зазначалось, що «приписи пункту 6 Перехідних положень Кодексу є нормами процесуального права і тому не повинні обмежувати норми матеріального права щодо права власності на землю та його набуття громадянами» (*абзац 19 пункту 5.5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року N 5-рп/2005*).

Зі змісту пунктів 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України вбачається, що вони також є нормами процесуального права, а метою їх прийняття є тимчасове обмеження щодо застосування норм матеріального права, які містяться у статті 90 Земельного кодексу України та гарантовані статтями 13,14,41 Конституції України.

Таким чином, на нашу думку, оспорювані пункти Земельного кодексу України не відповідають правовій позиції Конституційного Суду України щодо можливості

встановлення законодавчого обмеження норм матеріального права щодо права власності на землю та його набуття громадянами нормами процесуального права, що містяться у Перехідних положеннях Кодексу.

Крім того безпосередньо пункти 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України також були предметом розгляду в порядку конституційного провадження за поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних законодавчих актів» від 30 січня 2007 року №1-1/134. Однак розгляд конституційного подання було припинено відповідно до Ухвали Конституційного Суду України від 26 лютого 2008 року №9-у/2008 у зв'язку з письмовою заявою Президента України про відкликання його подання.

VI. Порушення пунктами 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України принципу верховенства права

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша та друга стаття 8 Конституції України). Складовими частинами верховенства права є принципи правової визначеності та пропорційності.

Принцип правової визначеності вимагає, передусім, ясності й однозначності як формулювання, так і застосування правової норми та забезпечення того, щоб правомірні очікування суб'єктів правовідносин щодо наслідків (правового результату) своєї поведінки залишалися передбачуваними.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України «із конституційних принципів рівності і справедливості випливає 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» (*пункт 5.4 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року N 5-рп/2005*).

Дотримання принципу правової визначеності з метою збереження стабільності правового регулювання та передбачуваності законодавчої політики повинно враховуватись законодавцем як при прийнятті нових законів, так і при внесенні змін до існуючих законодавчих актів.

Зокрема, це стосується і принципів правового регулювання у сфері земельних правовідносин, які повинні забезпечувати врахування всіх особливостей землі як об'єкта власності Українського народу та суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією громадянами конституційного права власності на землю.

Проте, всупереч зазначеному оспорювані норми пунктів 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України, якими було продовження мораторію на продаж чи іншим способом відчуження земель сільськогосподарського призначення до врегулювання на законодавчому рівні процедури обігу земель сільськогосподарського призначення та розроблення необхідних нормативно-правових актів, але не раніше 1 січня 2018 року, жодним чином не забезпечують передбачуваності правовідносин щодо реалізації громадянами правомочностей щодо розпорядження належними на праві приватної власності земельними ділянками сільськогосподарського призначення, чим порушується принцип верховенства права, закріплений у статті 8 Конституції України.

Варто зазначити також, що за основу запровадження заборон на відчуження земель сільськогосподарського призначення взято формальний («до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення»), а не змістовний критерій, який є обов'язковим для встановлення відповідності таких заборон принципу верховенства права.

Незважаючи на те, що втручання у здійснення права власності передбачено законодавчим актом (пункти 14, 15 розділу X Земельного кодексу України), таке втручання не може бути визнано допустимим і пропорційним в розумінні статті 1 Протоколу 1 Конвенції, оскільки відсутність часових меж дії норм-заборон пунктів 14, 15 розділу X Земельного кодексу України, які було запроваджено у 2001 році, підживляє ідею правової визначеності (передбачуваності) та принцип верховенства права. Таке втручання держави в реалізацію права власності фізичних та юридичних осіб на землю також є непропорційним, оскільки, незважаючи на те, що власники земельних ділянок та паїв несуть реальні економічні збитки (через існування диктату орендарів та неринкову орендну плату), такі обмеження не супроводжується будь-яким відшкодуванням з боку держави.

Межі втручання законодавчого органу в сферу права приватної власності та свободи підприємницької діяльності у вигляді обмежень і заборон в їх системно-логічному зв'язку із нормою частини 1 статті 8 Конституції України, якою проголошено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права, повинні відповідати критерію пропорційності як елементу верховенства права.

При здійсненні оцінки пропорційності слід визначити, чи можливо досягти легітимної мети, що переслідується, за допомогою заходів, які були б менш обтяжливими для прав та свобод людини. Обмеження не повинні бути надмірними або такими, що є більшими, ніж необхідно для реалізації поставленої мети.

Отже, заборона внесення права на земельну частку (пай) до статутних капіталів господарських товариств та відчуження земельних ділянок, яка діє з 2001 року, є непропорційним обмеженням права приватної власності на землю та права на підприємницьку діяльність.

VII. Правові позиції Європейського суду з прав людини щодо обмеження права на власність

У контексті питань, поставлених перед конституційним правосуддям, заслуговує на увагу позиції Європейського суду з прав людини, висловлені в його рішеннях стосовно захисту права власності на майно та «правомірних очікувань» щодо певного стану речей (у майбутньому), оскільки їх можна вважати складовою частиною власності, згідно зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Відповідно до статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «кожна фізична або юридична особа має право на повагу до своєї власності. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Попередні положення не применшують права держави забезпечувати виконання таких законів, які є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів».

Цей підхід кореспондує правовій позиції Європейського Суду з прав людини, що викладена в окремих рішеннях з питань захисту права власності на підставі статті 1 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав і основних свобод людини.

Зокрема, у своєму рішенні у справі «Гайдук та інші проти України» (*Gayduk and Others v. Ukraine*), остаточно ухвала щодо прийнятності заяв № 45526/99, поданих Іваном Юрійовичем Гайдуком та іншими проти України від 2 липня 2002 року) Європейський Суд з прав людини зазначив, що стаття 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод містить три окремі норми. Перша норма загального характеру викладає принцип поваги до власності; вона сформульована в першому реченні першої частини. Друга норма стосується позбавлення власності за певних умов; вона сформульована в другому реченні тієї самої частини. Щодо третьої норми, то нею визнається можливість держави регулювати використання майна відповідно до загальних інтересів та із запровадженням законів, що їх держави вважають необхідними для цього.

При цьому, слід наголосити, що у частині другій статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод йдеться лише про право держави забезпечувати виконання таких законів, які є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном. Натомість можливість існування обмежень правомочностей власника щодо розпорядження належним майном Конвенцією не передбачена.

Європейський Суд з прав людини наголошував, зокрема, на тому, що необхідною ознакою майна є його відчужуваність, що ґрунтується на

висловленій у Рішенні ЄСПЛ правовій позиції, згідно з якою «право відчужувати власність є традиційним і фундаментальним аспектом власності» («Маркс проти Бельгії» (*Marckx v. Belgium*), рішення від 27 квітня 1979 року, п. 50,63).

Право відчужувати належні громадянам земельні ділянки закріплено також частиною 1 статті 90 Земельного кодексу України, в якій зазначається, що власники земельних ділянок мають право продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину.

Разом з тим мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, що передбачений пунктами 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України обмежує конституційні права громадян України щодо можливості відчуження належних їм на праві приватної власності земельних ділянок, які гарантуються Конституцією України і нормами Земельного кодексу України, та суперечить статті 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Крім того, у справі «Пайн Велі Девелопмент ЛТД та інші проти Ірландії» (*Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*), заява № 12742/87, рішення від 23 жовтня 1991 р.) Європейський суд з прав людини постановив, що статтю 1 Першого протоколу до Конвенції можна застосовувати для захисту «правомірних очікувань» щодо певного стану речей (у майбутньому), оскільки їх можна вважати складовою частиною власності. «Правомірні очікування» виникають у особи, якщо нею було дотримано всіх вимог законодавства для отримання відповідного рішення уповноваженого органу, а тому вона мала усі підстави вважати, що таке рішення є дійсним та розраховувати на певний стан речей.

Необхідно зазначити також, що на момент прийняття Земельного кодексу України у 2001 році, власники земельних ділянок сільськогосподарського призначення мали правомірні очікування щодо можливості вільного розпорядження своєю власністю, зважаючи на завершення дії мораторію у 2005 році, як було зазначено у першій редакції пунктів 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України. Однак неодноразове продовження дії мораторію призвело до порушення майнових прав громадян України у вигляді правомірних очікувань щодо набуття у майбутньому права розпорядження майном, що є об'єктом правового захисту згідно зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та національним законодавством України.

Наразі, Європейський суд з прав людини прийняв до первинного розгляду скарги від українських власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення проти України щодо обмеження права на власність. Ця інформація міститься на сайті ЄСПЛ: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163364>. При цьому зміст можливого порушення Конвенції пов'язане з дією на території України мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

VIII. Невідповідність пунктів 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України статті 64 Конституції України

Відповідно до частини першої статті 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Обмеження права приватної власності та права на підприємницьку діяльність, як впливає зі змісту Конституції України, можуть вважатися легітимними лише у випадках:

- захисту від посягань на права і свободи, честь і гідність інших людей (стаття 3, частина 1 статті 68 Конституції України);
- забезпечення соціальної спрямованості економіки (частина 4 статті 13 Конституції України);
- захисту конкуренції та протидія зловживанням монопольним становищем на ринку, недобросовісній конкуренції (частина 3 статті 42 Конституції України);
- забезпечення захисту прав споживачів та здійснення контролю за якістю і безпечністю продукції, усіх видів послуг і робіт (частина 4 статті 42 Конституції України);
- в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень (частина 2 статті 64 Конституції України);
- охорони природи, культурної спадщини (стаття 66 Конституції України);
- обов'язку сплачувати податки і збори (частина 1 статті 67 Конституції України).

Частина друга статті 64 Конституції України передбачає, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції. Обмеження, запроваджені пунктами 14, 15 Перехідних положень Земельного кодексу, не пов'язані із існуванням умов воєнного або надзвичайного стану. Щоразу продовження мораторію на відчуження земельних ділянок обґрунтовувалося відсутністю належних правових, організаційних та економічних передумов для запровадження функціонування ринку сільськогосподарської землі, і фактично він набув ознак безстроковості.

Таким чином, обмеження права приватної власності на земельні ділянки та права на підприємницьку діяльність не можуть встановлюватися нормами пунктів 14, 15 Перехідних положень Земельного кодексу.

Зважаючи на те, що Основним Законом України не передбачено будь-яких інших обмежень щодо розпорядження громадянами своєю власністю, зокрема щодо власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення, пункти 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України не відповідають статті 64 Конституції України.

На думку суб'єктів права на конституційне подання, зазначені законодавчі положення суперечать також положенням статті 64 Конституції України щодо неможливості обмеження конституційних прав людини і громадянина, крім випадків воєнного або надзвичайного стану, коли можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень.

Протягом дії мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення не вводилося ні воєнного, ні надзвичайного стану.

Важливо зазначити, що обмеження реалізації права на розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення свідчить, що така форма регулювання правовідносин погіршує, а не поліпшує конституційно-правове становище кожної людини, стимулюють тіньовий ринок землі сільськогосподарського призначення та живить корупцію у цій сфері.

Таким чином, суб'єкти права на конституційне подання вважають, що оспорювані положення пунктів 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України мають бути визнані такими, що не відповідають Конституції України у зв'язку з їх невідповідністю статтям 8, 13, 14, 24, 41, 42, 48, 64 Конституції України.

Згідно зі статтею 15 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставами для прийняття Конституційним Судом України рішення щодо неконституційності правових актів повністю чи в їх окремих частинах є, зокрема, їх невідповідність Конституції України.

На підставі викладеного, керуючись статтями 147, 150, 152 Конституції України, а також статтями 13, 39, 40, та 71 Закону України «Про Конституційний Суд України»

ПРОСИМО:

1. Відкрити конституційне провадження за цим поданням.
2. Визнати такими, що не відповідають статтям 8, 13, 14, 24, 41, 42, 48, 64 Конституції України (неконституційними) положення пунктів 14, 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України.
3. Залучити до участі в конституційному провадженні уповноважених представників суб'єктів права на конституційне подання за дорученням народних депутатів України:

народного депутата України Мушака Олексія Петровича;

народного депутата України Романюка Віктора Миколайовича;

народного депутата України Хланя Сергія Володимировича.

ДОДАТКИ У ТРЬОХ ПРИМІРНИКАХ:

1. Конституція України (*Відомості Верховної Ради України 1996, № 30, ст. 141*) – витяг;
2. Закон України «Про Конституційний Суд України» (*Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 49, ст. 272*) – витяг;
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 3-4, ст. 27 із наступними змінами*) – витяг;
4. Закон України «Про внесення зміни до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» 6 жовтня 2016 року № 1669-VIII (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2016, № 47, ст. 801*);
5. Закон України «Про особисте селянське господарство» від 15.05.2003 № 742-IV V (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 29, ст. 232*) – витяг;
6. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005;
7. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005;
8. Ухвала Конституційного Суду України від 26 лютого 2008 року № 9-у/2008;
9. Наказ Держкомзему від 23.07.2010 № 548 «Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель» (*зареєстрований в Міністерстві юстиції України 1 листопада 2010 р. за № 1011/18306*);
10. Копія конституційного подання та додатків до нього.