



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України „Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними“ від 7 червня 2017 року № 413

м. К и ї в
25 червня 2019 року
№ 8-р/2019

Справа № 1-76/2018(4090/17)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шаптали Наталі Костянтинівни – головуючої,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тупицького Олександра Миколайовича – доповідача,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України

(конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України „Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними“ від 7 червня 2017 року № 413 (Офіційний вісник України, 2017 р., № 51, ст. 1569) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Тупицького О.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 45 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Кабінету Міністрів України „Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними“ від 7 червня 2017 року № 413 зі змінами (далі – Постанова № 413).

Постановою № 413 затверджено Стратегію удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними (далі – Стратегія), внесено зміни до деяких постанов Кабінету Міністрів України та доручено Міністерству аграрної політики та продовольства України разом з Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію Стратегії.

На думку авторів клопотання, Постанова № 413 не відповідає положенням статей 1, 8, 13, 14, 19, 41, 85, 92, 116, 117 Основного Закону України, оскільки, видавши її, Кабінет Міністрів України вийшов за межі своїх

конституційних повноважень, а саме названим підзаконним актом „врегулював питання набуття права власності на землю“, які мають визначатися виключно законами України. Обґрунтовуючи таку позицію, народні депутати України наводять положення абзаців першого – четвертого розділу „Система організації процесу виконання Стратегії“ Стратегії, вказуючи, що за цими положеннями безоплатній передачі на території відповідної області підлягають земельні ділянки сільськогосподарського призначення, загальна площа яких „дорівнює лише четвертій частині площі ділянок, право оренди на які продано на аукціоні у цьому кварталі“.

Також у конституційному поданні зазначено, що Кабінет Міністрів України Постановою № 413 фактично затвердив загальнодержавну програму використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, назвавши її „Стратегією“, чим порушив положення частини другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 6 частини першої статті 85, пункту 4 статті 116 Конституції України, за якими такі програми має затверджувати Верховна Рада України.

Під час розгляду Конституційним Судом України цієї справи Кабінет Міністрів України видав Постанову „Про внесення змін до Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними“ від 27 грудня 2018 року № 1144 (далі – Постанова № 1144), згідно з якою абзаци перший – шостий розділу „Система організації процесу виконання Стратегії“ Стратегії викладено в новій редакції.

Зазначені положення Стратегії у редакції Постанови № 1144 аналогічно з попередньою редакцією передбачають, що Держгеокадастр та його територіальні органи під час передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність у межах норм безоплатної приватизації повинні визначати площу земельних ділянок, яка передається в межах норм безоплатної приватизації на території відповідної області, у розмірі 0,25 площі земельних ділянок, право оренди та/або

емфітевзису на яку було продано на території відповідної області у кварталі, що передував поточному кварталу.

У зв'язку з цим Конституційний Суд України вважає за доцільне перевірити на відповідність Основному Закону України (конституційність) Постанову № 413 з урахуванням змін, внесених Постановою № 1144.

2. Вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. Відповідно до Конституції України Україна є правовою державою (стаття 1); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); 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 зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, 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, третя статті 113); в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (частина перша статті 117); здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (пункт 10 статті 116); організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією і законами України (частина друга статті 120).

За юридичною позицією Конституційного Суду України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності при виданні постанов і розпоряджень повинен виходити із закріплених за ним виключно Конституцією та законами України повноважень, які не можуть встановлюватися іншими правовими актами (указами Президента України, постановами Верховної Ради України, власними актами) (абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008).

2.2. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу; від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією; кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (частини перша, друга статті 13 Конституції України).

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, усі суб'єкти права власності рівні перед законом (частина четверта статті 13 Основного Закону України).

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; право власності на землю гарантується; це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (стаття 14 Конституції України).

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону (частина третя статті 41 Основного Закону України).

Виключно законами України визначається правовий режим власності (пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України).

На підставі цих приписів Основного Закону України Конституційний Суд України сформулював ряд юридичних позицій, відповідно до яких:

– правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном визначаються законами (перше речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2000 року № 14-рп/2000);

– для реалізації закріпленого в Конституції України права власності потрібні галузеві закони, які встановлюють конкретні норми використання власником належного йому майна з урахуванням інтересів усіх суб'єктів правовідносин (третє речення абзацу четвертого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002);

– виключно законами України встановлюється правовий режим власності, в основі якого – конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності (четверте речення абзацу другого підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007);

– правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном (землею) визначаються законом (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008).

2.3. Земельним кодексом України (далі – Кодекс) передбачено, що земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею (частина перша статті 2); земельні відносини регулюються Конституцією України, Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами (частина перша статті 3).

Положеннями статті 6 Кодексу визначено, що до повноважень Верховної Ради України в галузі земельних відносин належить прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин, вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Конституції України (пункти „а“, „д“).

Кодексом передбачено, що право власності на землю набувається та реалізується на підставі Конституції України, Кодексу, а також інших законів, що видаються відповідно до них (частина друга статті 78).

Положеннями частини першої статті 81 Кодексу встановлені загальні підстави набуття громадянами України права власності на земельні ділянки, до яких, зокрема, належить безоплатна передача із земель державної і комунальної власності.

Вичерпний перелік способів та підстав безоплатної передачі таких земельних ділянок із земель державної і комунальної власності у власність громадян, зокрема в межах визначених Кодексом норм безоплатної приватизації, передбачений частиною третьою статті 116 Кодексу.

Порядок набуття громадянами права власності на земельну ділянку у разі передачі її із земель державної власності у приватну власність у межах норм безоплатної приватизації визначений приписами статей 118, 121, 122, 186¹ Кодексу. Зазначеними статтями Кодексу встановлено порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами, норми безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, повноваження органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування, повноваження органів виконавчої влади в частині погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок.

Зокрема, за змістом положень частин четвертої, восьмої статті 122 Кодексу передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у приватну власність громадян у межах норм безоплатної приватизації здійснюють центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальні органи.

Відповідно до положень частини першої статті 93 Кодексу право оренди земельної ділянки – це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності. Приписами цієї ж статті Кодексу встановлено коло суб'єктів правовідносин оренди землі, види земель, що

підлягають передачі в оренду, строки оренди, а також визначено, що відносини, пов'язані з орендою землі, регулюються законом.

Згідно з частиною першою статті 2 Закону України „Про оренду землі“ правові засади оренди землі складають відносини, пов'язані з орендою землі, які регулюються Кодексом, Цивільним кодексом України, цим законом, законами України, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до них, а також договором оренди землі.

Положеннями вказаного закону визначено вичерпний перелік підстав, за яких виникає право оренди землі. Так, частиною першою статті 6 Закону України „Про оренду землі“ визначено, що орендарі набувають права оренди земельної ділянки на підставах і в порядку, передбачених Кодексом, Цивільним кодексом України, цим та іншими законами України і договором оренди землі.

Підстави набуття і зміст права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) встановлені статтею 102¹ Кодексу.

За змістом частини другої статті 124 Кодексу передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється за результатами проведення земельних торгів, крім випадків, встановлених частинами другою, третьою статті 134 Кодексу.

Земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою статті 134 Кодексу (частина перша статті 134 Кодексу).

Загальний порядок проведення земельних торгів, добору земельних ділянок державної чи комунальної власності та підготовки лотів для продажу на земельних торгах, підготовки до проведення та порядку проведення земельних торгів, встановлення результатів торгів та оприлюднення їх результатів визначено статтями 135–139 Кодексу.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що відносини у сфері набуття права власності на землю та користування нею врегульовані положеннями законів України, як це передбачено частиною другою статті 13, частиною другою статті 14, частиною третьою статті 41 Конституції України.

2.4. Положеннями Стратегії, а саме абзацами першим – шостим розділу „Система організації процесу виконання Стратегії“, передбачено:

„Держгеокадастр та його територіальні органи під час передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність у межах норм безоплатної приватизації повинні:

визначати площу земельних ділянок, яка передається в межах норм безоплатної приватизації на території відповідної області (крім надання земельних ділянок особам, на яких поширюється дія пунктів 19 і 20 частини першої статті 6, пунктів 11–14 частини другої статті 7 Закону України „Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту“ (учасникам антитерористичної операції), за такою формулою:

$$S_{\text{бп}} = S_{\text{аук}} \times 0,25,$$

де $S_{\text{бп}}$ – площа земельних ділянок, яку пропонується передати безоплатно у власність на території відповідної області;

$S_{\text{аук}}$ – площа земельних ділянок, право оренди та/або емфітевзису на яку було продано на території відповідної області у кварталі, що передував поточному кварталу;

щокварталу за десять днів до закінчення поточного кварталу оприлюднювати інформацію про обчислену за зазначеною формулою площу земельних ділянок, які пропонується передавати громадянам у наступному кварталі, на офіційних веб-сайтах територіальних органів Держгеокадастру за місцем розташування земельних ділянок. До зазначеної площі не включаються земельні ділянки, які передбачається надати особам, на яких поширюється дія пунктів 19 і 20 частини першої статті 6, пунктів 11–14 частини другої

статті 7 Закону України „Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту“ (учасникам антитерористичної операції);

надавати дозволи на розроблення документації із землеустрою та передавати земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у приватну власність у межах норм безоплатної приватизації з урахуванням площі земельних ділянок, обчисленої за формулою, зазначеною в абзаці другому цього розділу, крім надання земельних ділянок особам, на яких поширюється дія пунктів 19 і 20 частини першої статті 6, пунктів 11–14 частини другої статті 7 Закону України „Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту“ (учасникам антитерористичної операції)“.

Приписами абзаців сьомого – двадцять сьомого розділу „Система організації процесу виконання Стратегії“ Стратегії встановлюються особливості передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис) у частині проведення земельних торгів, укладення договорів оренди землі, строку дії таких договорів, пріоритетності продажу прав на окремі види земельних ділянок; покладається на Держгеокадастр та його територіальні органи обов’язок щодо перегляду діючих договорів оренди землі та забезпечення розірвання договорів оренди землі за відповідних умов.

Абзаци двадцять восьмий – сороковий розділу „Система організації процесу виконання Стратегії“ Стратегії містять приписи, спрямовані на реалізацію наведених положень Стратегії шляхом забезпечення уповноваженими органами внесення змін до нормативно-правових актів, а також здійснення відповідних організаційно-технічних заходів для належного виконання поставлених завдань у цьому розділі Стратегії.

Конституційний Суд України звертає увагу, що положення Стратегії, а саме її розділу „Система організації процесу виконання Стратегії“, мають цілісний характер та перебувають у системному зв’язку між собою, фактично врегульовують порядок передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у приватну власність у межах норм

безоплатної приватизації, а також порядок передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис). Наведеними положеннями Стратегії запроваджено додатковий, не передбачений Кодексом чи іншими законами України, механізм визначення за певною формулою площі земельних ділянок, які належить передавати безоплатно на території відповідної області у власність громадянам. Крім того, Стратегією встановлено додаткові особливості проведення земельних торгів, укладення, продовження строку дії та розірвання договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис), що не передбачено ні Кодексом, ні іншими законами України.

Однак за юридичною позицією Конституційного Суду України 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 (друге речення абзацу другого пункту 6 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

З наведеного випливає, що порядок і умови набуття, припинення і здійснення права власності та користування землею охоплюються поняттям правового режиму власності, який визначається виключно законами України (частина друга статті 14, пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України). Тому Кабінет Міністрів України, затвердивши Стратегію, зокрема в частині положень її розділу „Система організації процесу виконання Стратегії“, врегулював на підзаконному рівні умови та порядок набуття права власності та користування землею, які мають визначатися виключно законами України, і таким чином вийшов за межі своїх повноважень, встановлених Конституцією України.

Отже, положення розділу „Система організації процесу виконання Стратегії“ Стратегії суперечать вимогам частини другої статті 6, частини другої статті 8, частин першої, другої, четвертої статті 13, статті 14, частини другої статті 19, частини третьої статті 41, пункту 7 частини першої статті 92, частини третьої статті 113, частини першої статті 117 Конституції України.

3. Конституційний Суд України вважає, що невідповідність Конституції України положень розділу „Система організації процесу виконання Стратегії“ Стратегії є підставою для визнання Постанови № 413 такою, що суперечить Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), Постанову Кабінету Міністрів України „Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними“ від 7 червня 2017 року № 413 зі змінами.

2. Постанова Кабінету Міністрів України „Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними“ від 7 червня 2017 року № 413 зі змінами, визнана неконституційною,

втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ