



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 0850
(друге читання)

З А У В А Ж Е Н Н Я

**до проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості
(реєстраційний № 0850)**

У Головному юридичному управлінні здійснено юридичну експертизу підготовленого до другого читання Комітетом Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики однойменного законопроекту. На нашу думку, запропонована редакція законопроекту містить суттєві концептуальні та правові недоліки, що може призвести до зловживань у сфері земельних відносин та порушень прав власників та користувачів земельних ділянок. Наголошуємо, що частинами першою і другою статті 14 Конституції України встановлено, що право власності на землю гарантується; це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Статтею 41 Конституції України встановлено гарантії права власності, відповідно до цієї статті право приватної власності є непорушним. Враховуючи зазначене та зважаючи на важливість належного державного регулювання у сфері земельних відносин вважаємо за необхідне висловити наступні зауваження до законопроекту.

1. Концептуальною ідеєю законопроекту є зміна законодавства, за яким набуття права власності на об'єкт нерухомості (будівлю) забезпечує новому власнику також права на земельну ділянку, на якій розміщений відповідний об'єкт. Проте, законопроект не передбачає встановлення будь-якої кореляції між розмірами і вартістю придбаного об'єкта нерухомості (житлового будинку, іншої будівлі або споруди) та розмірами і вартістю земельної ділянки, на якій він розміщений. На практиці це означатиме, зокрема, можливість заволодіння земельними ділянками, розмір та вартість яких є неадекватно великими порівняно з розміщеними на них об'єктами нерухомого майна. На нашу думку, встановлення таких умов придбання земельних ділянок не відповідає частині першій статті 373 Цивільного кодексу України, яка визначає землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

2. У пропонованих положеннях законопроекту не враховано, що земельна ділянка, як впливає зі статей 79, 79¹ Земельного кодексу України, статті 181 Цивільного кодексу України, є самостійним об'єктом права власності. Всупереч цьому, законопроект передбачає виникнення прав власності/користування відносно земельної ділянки без вчинення щодо неї окремого правочину.

3. У законопроекті не врегульовано питання щодо переходу права власності/користування відносно земельної ділянки у разі, якщо на ній розміщено кілька будівель.

4. Передбачений пропонованими положеннями частини третьої статті 120 Земельного кодексу України перехід права оренди (користування на праві емфітевзису, суперфіцію) земельної ділянки до власника придбаної будівлі порушує права попереднього орендаря, а також комплекс встановлених законом гарантій його статусу (статті 9, 24, 27, 28 Закону України "Про оренду землі", стаття 777 Цивільного кодексу України).

У статті 777 Цивільного кодексу України визначено два переважних права наймача перед іншими особами, а саме: на укладення договору найму на новий строк та на придбання майна у разі його продажу. Так, відповідно до частини другої статті 777 Цивільного кодексу України наймач, який належно виконує свої обов'язки за договором найму, у разі продажу речі, переданої у найм, має переважне право перед іншими особами на її придбання. Пропонована ж законопроектом редакція статті 120 Земельного кодексу не враховує цього переважного права орендаря.

При тлумаченні переважного права попереднього орендаря на викуп земельної ділянки Конституційний суд України вказав (абзац 2 пункту 3.5 Рішення Конституційного суду України від 10 грудня 2009 року №31-рп/2009), що обмеження законодавцем права власника майна, переданого у найм (оренду), щодо розпорядження цим майном ґрунтується на розумних та справедливих критеріях. Це відповідає і позиції Європейського суду з прав людини, викладеній в рішенні у справі "Джеймс та інші проти Сполученого Королівства, заява № 8793/79" від 21 лютого 1986 року. За його змістом національний законодавець з метою підтримання соціальної справедливості у суспільстві як складової публічного інтересу може допустити захист інтересів орендарів майна, встановивши обмеження права його власників щодо визначення ними умов продажу орендованого майна.

Необґрунтоване звуження обсягу існуючих прав орендарів, якими зокрема, можуть бути і фізичні особи, порушує також закріплений в Основному Законі України принцип поваги і непорушності прав і свобод людини, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави; конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватись від обмеження загальновизнаних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі майнових прав.

Конституційний Суд України неодноразово у своїх рішеннях зазначав про недопущення порушення цих прав, зазначаючи, 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; загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005); при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

Крім того, запровадження порядку, за яким попередній орендар земельної ділянки позбавляється наданих раніше законом гарантій та переваг, не відповідає вимогам частини першої статті 8 Конституції України, відповідно до якої в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Складовою верховенства права є принцип правової визначеності, основу якого утворює ідея передбачуваності очікування суб'єктом відносин визначених правових наслідків (правового результату) своєї поведінки, яка відповідає наявним у суспільстві нормативним приписам. Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував на тому, що принцип правової визначеності вимагає ясності й однозначності правової норми й забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (правові позиції Конституційного Суду України в рішеннях від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011).

5. У частині дев'ятій статті 120 Земельного кодексу України (в редакції законопроекту) встановлюється, що «якщо об'єкт нерухомого майна (жилий будинок (крім багатоквартирного), інша будівля або споруда), об'єкт незавершеного будівництва, розміщений на земельній ділянці державної або комунальної власності, що не перебуває у користуванні, набувач такого об'єкта нерухомого майна зобов'язаний ... звернутися до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування з клопотанням про передачу йому у власність або користування земельної ділянки, на якій розміщений об'єкт нерухомого майна, що належить йому на праві власності, у порядку, передбаченому статтями 118, 123 або 128 цього Кодексу».

Слід зазначити, що предметом правового регулювання статті 118 Земельного кодексу України є визначення випадків та порядку приватизації громадянами України земельних ділянок із земель державної або комунальної власності, шляхом одержання безоплатно у власність, зокрема, для обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд у межах норм безоплатної приватизації. У зазначеній статті не передбачена можливість безоплатного отримання громадянами у власність земельної ділянки державної

або комунальної власності, на якій розміщений об'єкт незавершеного будівництва.

6. Частина десята статті 120 Земельного кодексу України (в редакції законопроекту) містить положення, відповідно до яких «у разі набуття права власності на об'єкт нерухомого майна, об'єкт незавершеного будівництва, розміщений на земельній ділянці приватної власності, особою, яка не може мати таку земельну ділянку у власності, така особа має право вимагати передання їй власником земельної ділянки відповідної земельної ділянки на правах оренди або суперфіцію на умовах, визначених набувачем права власності на такий об'єкт».

Зазначене не відповідає загальним засадам укладення цивільних договорів, за якими договір є результатом досягнення згоди на основі вільного волевиявлення сторін. Відповідно до статті 638 Цивільного кодексу України договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору.

7. Частина дванадцята статті 120 Земельного кодексу України (в редакції законопроекту) містить положення, відповідно до якого «у разі недосягнення згоди щодо порядку користування земельною ділянкою між набувачем та землекористувачем такий порядок визначається органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу». Проте це не узгоджується зі статтею 122 цього Кодексу, предметом правового регулювання якої є визначення повноважень відповідних органів щодо передачі земельних ділянок, а не повноважень з вирішення спорів щодо цих ділянок. Частина перша статті 158 Земельного кодексу України вказує на те, що земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, при чому, згідно з частиною п'ятою цієї статті, у разі незгоди власників землі або землекористувачів з рішенням органів місцевого самоврядування, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, спір вирішується судом.

Відтак, наведене не узгоджується з принципом правової визначеності як елементом верховенства права (стаття 8 Конституції України) та визначенням України правовою державою (стаття 1 Конституції України), а також свідчить про відсутність достатніх і завершених механізмів реалізації положень проекту, як того вимагає конституційний принцип правової держави, і як наслідок – відсутність визначеного способу здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень, що не відповідає також вимогам статті 19 Конституції України.

8. Пункти 1 і 2 розділу II «Прикінцеві положення» законопроекту щодо термінів набрання ним чинності як законом (через місяць з дня його опублікування) та забезпечення Кабінетом Міністрів України прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації положень цього Закону, приведення своїх нормативно-правових актів, що впливають з положень цього

Закону, приведення своїх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом, забезпечення приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом (у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом) є юридично некоректними, оскільки реалізація положень Закону ставиться у залежність від прийняття у майбутньому підзаконних нормативно-правових актів.

**Заступник керівника
Головного юридичного управління**

В. МІЛОВАНОВ



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович
Сертифікат: 20B4E4ED0D30998C04000000445F2900C19D7200
Дійсний до: 15.03.2021 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2020/241497 від 15.12.2020



294598