

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Ухвали Великої палати Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 69 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 14, 15 розділу Х „Перехідні положення“ Земельного кодексу України від 1 листопада 2018 року № 67-у/2018

Велика палата Конституційного Суду України 1 листопада 2018 року постановила Ухвалу, якою відмовила у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 14, 15 розділу Х „Перехідні положення“ Земельного кодексу України, згідно з якими до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2019 року, забороняється (не допускається), зокрема: внесення права на земельну частку (пай) до статутних капіталів господарських товариств; 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).

Відповідно до статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“, користуючись правом на окрему думку, вважаю за необхідне висловити незгоду із зазначеною Ухвалою з таких мотивів.

1. Ступінь обґрунтування конституційного подання у цій справі насправді бажає кращого, що з формальної точки зору дає Конституційному

Суду України (далі – Суд) підстави відмовити у відкритті конституційного провадження. Наведене підтверджується аналізом конституційного подання, в якому зроблено спробу пов'язати вказані законодавчі заборони зі статтею 41 Конституції України, у якій ідеться про загальні гарантії інституту права власності.

Суд проявив небажання втручатися до справ, які мають бути врегульовані парламентом, що обраний народом і набагато краще апріорі відчуває його настрої.

Однак, на моє глибоке переконання, саме в цій справі і з цього питання Суд повинен був відкинути формальну оцінку рівня обґрунтування суб'єктом права на конституційне подання своїх тверджень та скромність під прикриттям „доктрини політичного питання“. Проблема має глибокий конституційний сенс, який мав превалювати для Суду над усіма іншими мотивами.

2. Конституційне значення проблеми законодавчої заборони відчуження земель сільськогосподарського призначення проявляється у різних аспектах.

2.1. Тривалий час в Україні спостерігаються ознаки очевидно неконституційної ситуації: з одного боку, у статті 14 Конституції України встановлено, що „земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави“ (частина перша), а також, що „право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону“ (частина друга). З іншого боку, законодавець регулярно продовжує так званий мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення.

Те, що за частиною другою статті 14 Конституції України право власності на землю всіма суб'єктами набувається і реалізується „виключно

відповідно до закону“, ніяк не може означати, що законодавець може заборонити здійснення такого права.

2.2. Звертаю увагу, що право власності на землю, передбачене в статті 14 розділу 1 „Загальні положення“ Конституції України, є однією з ключових складових ціннісного дизайну Конституції України, саме тих цінностей, які визначають засади конституційного ладу України. Конституцієдавець хоч і встановив бланкетну норму через згадку „відповідно до закону“, однак не зазначив винятків щодо здійснення цього права. У законодавця залишається широкий розсуд у врегулюванні здійснення інституту права власності на землю, проте вочевидь він позбавлений можливості заборонити здійснення такого права.

Слід враховувати й те, що повноваження законодавця в цьому регулюванні не є безмежними; він повинен зберегти основний зміст гарантій власності на землю, а також узгодити його з іншими конституційними нормами.

2.3. Законодавча заборона в пунктах 14, 15 розділу X „Перехідні положення“ Земельного кодексу України встановлена явно довільно і без зазначення мети. Юридична обставина, з якою пов’язується припинення заборони мораторію, викладена в такий спосіб: „до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення“. Такий підхід, без зазначення часових меж, є яскравим прикладом невизначеності в законодавчому приписі, що не може узгоджуватися з принципом верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України). На підставі цієї норми суб’єкт відповідних правовідносин вочевидь не може спрогнозувати наслідки своєї поведінки. Тим більше, стиль законодавчого регулювання в цьому питанні підтверджує таку непрогнозованість (мораторій багаторазово продовжувався).

3. Наведене свідчить про порушення не лише засад конституційного порядку в об'єктивному вимірі, а й прав мільйонів осіб, переважно тих, кому фактично належать так звані „земельні паї“, які через законодавчу заборону позбавлені можливості розпорядитися ними (за деякими даними, йдеться про майже 7 мільйонів осіб). Окрім того, зважаючи на ресурсні можливості українських земель (в тому числі фактор чорнозему), законодавча заборона відчуження земель сільськогосподарського призначення блокує розвиток ринкових відносин в аграрній сфері, а тому суперечить інтересам суспільства. Наведене також не узгоджується з частиною четвертою статті 13 Конституції України, у якій встановлено: „Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом“.

Із аналізу справи випливає, що законодавець, який істотно втручається у права людини, не наводить доводів, за якими переваги такого підходу переважають його негативний вплив, зокрема те, що мораторій відповідає розумним межах і може бути чітко виправданим у демократичному суспільстві.

4. Викладене узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини. У рішенні у справі „Зеленчук та Цицура проти України“ (заява № 846/16 та 1075/16) від 22 травня 2018 року, в якому йшлося про обставини проблеми, що є предметом розгляду, Європейський суд з прав людини одноголосно встановив порушення статті 1 „Захист власності“ Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та констатував, що Україна повинна вжити відповідних законодавчих або інших заходів для забезпечення справедливого балансу між інтересами власників сільськогосподарських земель та суспільством взагалі.

Суддя
Конституційного Суду України

В. В. Лемак