

Конституційний Суд України
01033, м. Київ, вул. Жилянська, 14

Суб'єкт права на конституційне подання:
48 народних депутатів України

Уповноважені представники суб'єкта права на конституційне подання за дорученням:

Тимошенко Юлія Володимирівна,
народний депутат України,
(посвідчення № 162),
вул. Грушевського, 5, м. Київ, 01008,
адреса електронної пошти:
tymoshenko-y@rada.gov.ua

Власенко Сергій Володимирович,
народний депутат України
(посвідчення № 170),
вул. Садова, 3а, кім. 514, м. Київ, 01008,

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

**щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» та окремих
положень Земельного кодексу України**

Відповідно до пункту 1 частини першої, частини другої статті 150 Конституції України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (*Відомості Верховної Ради України. 1996 р., № 30, ст. 141*) (далі – Конституція України; Основний Закон України), статей 51, 52 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII (*Відомості Верховної Ради України. 2017 р., № 35, стор. 6, ст. 376*) (далі – Закон України «Про Конституційний Суд України») суб'єкт права на конституційне подання 48 народних депутатів України звертаються до Конституційного Суду України з письмовим клопотанням:

визнати таким, що не відповідає преамбулі, статтям 1, 2, 3, частинам другій – четвертій статті 5, частині другій статті 6, частинам першій, другій статті 8, частинам першій, третій статті 13, частині першій статті 14, статті 16, частині першій статті 17, частині другій статті 19, статтям 21, 22, частинам першій, другій статті 24, частині сьомій статті 41, статтям 66, 69, частині п'ятій статті 83, частинам другій, третій статті 84, частинам другій, третій статті 88, статті 91, частині першій статті 93 Конституції України, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель

сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 року № 552-IX (*Голос України*, 2020, №№ 74–75 (7331–7332) від 30.04.2020 р.) (далі – Закон № 552-IX);

визнати такими, що не відповідають статті 1, частинам першій, третій статті 2, частинам першій, другій статті 8, частині першій статті 13, частині першій статті 14 Конституції України, положення абзаців шостого–восьмого частини першої, частини другої статті 130, підпункту «б» пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III (*Відомості Верховної Ради України*, 2002, № 3-4, ст.27) в редакції Закону № 552-IX;

визнати таким, що не відповідає частинам другій, третій статті 5, частинам першій, другій статті 8, статті 69 Конституції України, положення абзацу дев'ятого частини першої статті 130 Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX;

визнати таким, що не відповідає частині другій статті 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, пунктам 7, 14 частини першої статті 92 Конституції України, положення частини четвертої статті 130 Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX;

визнати такими, що не відповідають частинам першій, другій статті 8, частині четвертій статті 13 Конституції України, положення абзацу шостого частини першої статті 130, частини першої статті 145, підпункту «б» пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX, а пункту 6¹ розділу X Земельного кодексу України, крім наведених положень Основного Закону України, також частинам першій, другій статті 24 Конституції України;

визнати такими, що не відповідають частинам першій, другій статті 8 Конституції України, положення частини шостої статті 130, підпункту «а» пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX.

На обґрунтування тверджень щодо неконституційності Закону № 552-IX та окремих положень Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX зазначаємо.

І. ЩОДО ПОРУШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ ТА УХВАЛЕННЯ ЗАКОНУ № 552-IX

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, до повноважень якої належить прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Законотворчість – основна функція Верховної Ради України, яка є найважливішою і найбільш змістовно значущою, оскільки в її межах формується правова система держави, забезпечується правове регулювання відносин, що виникають у суспільстві і потребують законодавчого регулювання.

Саме тому дотримання конституційної процедури розгляду та ухвалення законів через найвищий рівень її нормативного закріплення є запорукою утвердження України як правової держави (стаття 1 Основного Закону України), дотримання в Україні верховенства права (стаття 8 Конституції України), а також унеможливлення виникнення сумнівів щодо легітимності прийнятих законів.

При цьому конституційно визначена процедура розгляду, ухвалення та набрання чинності законами повинна обов'язково застосовуватися як найвищий імператив, незалежно від волевиявлення народних депутатів України та Президента України як активних учасників законодавчого процесу. Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 9 жовтня 2007 року № 7-рп/2007 в справі № 1-25/2007 (*Офіційний вісник України, 2007 р., № 79, стор. 183, стаття 2963, код акта 41259/2007*): «у законодавчій процедурі забезпечується безперервність і наступність у проходженні законопроекту шляхом унормованих послідовних дій суб'єктів права на законодавчу ініціативу, органів Верховної Ради України, її Голови, Президента України, які завершуються лише після оприлюднення та опублікування закону».

Конституційний Суд України у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 у справі № 1-1/2018 (*Офіційний вісник України, 2018 р., № 37, стор. 149, стаття 1315, код акта 90039/2018*) вказав, що Верховна Рада України повинна здійснювати свою діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, стаття 85 Конституції України).

Основний Закон України містить комплекс інтегральних приписів, які мають процесуальний характер і нормативно врегульовують діяльність парламенту щодо розгляду та ухвалення законів, до яких слід віднести:

- порядок роботи парламенту встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (частина п'ята статті 83);
- прийняття Верховною Радою України рішень виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування (частина друга статті 84);
- здійснення народним депутатом України голосування особисто на засіданнях парламенту (частина третя статті 84);
- ведення засідань Верховної Ради України Головою Верховної Ради України у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України (частини друга, третя статті 88);
- прийняття Верховною Радою України законів більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України (стаття 91);
- право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України (частина перша статті 93).

Однак, під час прийняття Закону № 552-IX було допущено ряд порушень конституційно визначеної процедури розгляду та ухвалення законів з огляду на таке.

Відповідно до частини другої статті 84 Конституції України рішення Верховної Ради України приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування.

Конституційний Суд України у Рішенні від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 у справі № 1-6/2002 (*Офіційний вісник України, 2002 р., № 44, стор. 190, стаття 2045, код акта 23555/2002*) надав чітке визначення юридичного змісту поняття «сесія» та «засідання», згідно з яким основною формою діяльності Верховної Ради України є пленарні засідання під час сесій, які є регулярними зібраннями народних депутатів відповідного скликання у **визначений час, у визначеному місці і які проводяться за встановленою процедурою.**

У цьому ж Рішенні орган конституційної юрисдикції зазначив, що сесії і засідання Верховної Ради України не є органами і тому не можуть мати власних повноважень. У зв'язку з цим **питання про повноважність сесії чи засідання Верховної Ради України з юридичної точки зору змістовно збігається з питанням про повноважність Верховної Ради України при прийнятті того чи іншого рішення на її пленарному засіданні під час певної сесії.**

У Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 в справі № 1-1/2018 (*Офіційний вісник України, 2018 р., № 37, стор. 149, стаття 1315, код акта 90039/2018*) Конституційний Суд України підтвердив свою правову позицію щодо визначальних аспектів проведення пленарних засідань, наголосивши, що вони є основною формою діяльності Верховної Ради України, які являють собою періодичні зібрання народних депутатів України під час сесії парламенту, які відбуваються за встановленою процедурою, у визначений час та у визначеному місці.

Натомість процес розгляду та ухвалення Закону № 552-ІХ в частині його здійснення **за встановленою процедурою та у визначений час** не відповідає конституційним критеріям.

Дотримання встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів також слід розглядати через призму положень Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (*Відомості Верховної Ради України, 2010, № 14-15, № 16-17, т. 133*) (далі – Регламент), що обумовлено приписами частини п'ятої статті 83, а також частин другої та третьої статті 88 Основного Закону України щодо здійснення Головою Верховної Ради України своїх повноважень, зокрема, стосовно ведення пленарного засідання та організації роботи парламенту у чіткій відповідності з положеннями Регламенту.

Зокрема, Розпорядженням Голови Верховної Ради України «Про скликання позачергового пленарного засідання Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 30 березня 2020 року № 175 (*режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175/20-%D1%80%D0%B3>*) у зв'язку з вимогою Президента України було скликано позачергове пленарне засідання парламенту та визначено дату його проведення **30 березня 2020 року.**

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, сформульованою у Рішенні від 19 травня 2004 року № 11-рп/2004 в справі № 1-21/2004 (*Офіційний вісник України, 2004 р., № 22, стор. 65, стаття 1515, код акта 29022/2004*), в Конституції України закріплено загальний порядок обчислення строків, єдиний для всіх органів влади, – в календарних днях.

При цьому орган конституційної юрисдикції взяв до уваги загальноприйнятий у законодавстві України порядок обчислення строків на вчинення відповідних дій органами влади, зокрема в Регламенті, і дійшов висновку, що термін «дні», якщо він вживається у правових актах без застережень, означає лише календарні дні.

Натомість Закон № 552-ІХ було прийнято в цілому 31 березня 2020 року, тобто поза межами дня 30 березня 2020 року, який був визначений часом проведення позачергового пленарного засідання.

Прикметно, що стаття 27 Регламенту покладає на головуючого на засіданні обов'язок дотримуватися норм Конституції України та Регламенту і вживати заходів щодо їх дотримання всіма присутніми на пленарному засіданні, а також надає право продовжувати засідання лише на 15 хвилин понад визначений час.

Водночас системний аналіз положень Конституції України та Регламенту дозволяє дійти висновку, що в усіх інших випадках рішення щодо зміни тривалості пленарного засідання приймається виключно колегіально – самою Верховною Радою України.

Крім того, частиною восьмою статті 19 Регламенту з урахуванням положення частини другої статті 83 Конституції України визначено суб'єкта скликання позачергового пленарного засідання парламенту (Голова Верховної Ради України шляхом видання відповідного акту) та суб'єктів його ініціювання (Президент України, 150 народних депутатів України, Погоджувальна рада).

Однак жодних рішень у встановленому Конституцією України та Регламентом порядку, які б уможливлювали прийняття Верховною Радою України Закону № 552-ІХ **31 березня 2020 року** не приймалося.

Таким чином, під час розгляду законопроекту № 2178-10 у другому читанні та прийнятті його у цілому як закону було порушено встановлену процедуру в частині вимоги щодо прийняття рішення Верховної Ради України виключно на пленарному засіданні, що проводиться у визначений час, а також у частині повноважень парламенту вирішувати питання, віднесені до його компетенції як колегіального органу.

Відтак, мало місце не дотримання частини п'ятої статті 83 та порушення частини другої статті 84, частини третьої статті 88 Конституції України.

Разом з тим розгляд та ухвалення Закону № 552-ІХ відбулися із порушенням конституційних приписів щодо вимоги прийняття Верховною Радою України рішень більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією України (стаття 91).

В обґрунтування тези щодо порушення статті 91 Основного Закону України зазначаємо, що відповідно до юридичної позиції Конституційного Суду України «закони, постанови та інші акти, які під час голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України були підтримані встановленою більшістю голосів від її конституційного складу, вважаються прийнятими» (абзац п'ятий пункту 1 мотивувальної частини Рішення від 7 липня 1998 року № 11-рп/98 у справі № 1-19/98 (*Офіційний вісник України, 1998 р., № 27, стор. 139, стаття 1009, код акта 5659/1998*)).

Водночас орган конституційного контролю, здійснивши аналіз відповідних положень Основного Закону України, сформував правову позицію, відповідно до якої **Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на її пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення** (частина четверта статті 89, стаття 91, частина четверта статті 94, частини друга, п'ята, шоста статті 111, частина перша статті 135, стаття 155, частина перша статті 156) (абзац другий пункту 2 резолютивної частини Рішення від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 у справі № 1-6/2002 (*Офіційний вісник України, 2002 р., № 44, стор. 190, стаття 2045, код акта 23555/2002*)), абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 у справі № 1-1/2018 (*Офіційний вісник України, 2018 р., № 37, стор. 149, стаття 1315, код акта 90039/2018*)).

Більш того, Конституційний Суд України наголосив на тому, що процедура розгляду та ухвалення парламентом законопроектів, **розгляд пропозицій до них повинні ґрунтуватися на принципах, визначених Конституцією України**. Недотримання цих принципів або нехтування ними порушує демократичні вимоги щодо конституційної процедури розгляду та ухвалення законопроектів, а також ставить під сумнів легітимність прийнятих законів (підпункт 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 у справі № 1-1/2018 (*Офіційний вісник України, 2018 р., № 37, стор. 149, стаття 1315, код акта 90039/2018*)).

Таким чином, **Верховна Рада України має проводити голосування, зокрема, щодо кожної пропозиції та поправки суб'єкта права законодавчої ініціативи лише за умови присутності на відповідному пленарному засіданні на момент голосування народних депутатів України у кількості, не меншій, ніж необхідно для прийняття відповідного рішення**.

Проте, на позачерговому пленарному засіданні 30 березня 2020 року під час обговорення та прийняття рішень щодо поправок і пропозицій (зокрема, № 3477 – № 3674) до законопроекту № 2178-10 окремі парламентарі, як вбачається зі стенограми засідання, розміщеної на вебсайті Верховної Ради України (Панієв М.М. (о 20:11), Німченко В.І. (о 20:14), Івченко В.Є. (о 20:16), Німченко В.І. (о 20:18), Панієв М.М. (о 20:42), Качний О.С. (о 20:44), Німченко В.І. (о 20:46), Бурміч А.П. (о 21:34), Скорик М.Л. (о 21:49) та інші), звертали увагу головуючого на засіданні Верховної Ради України на відсутність

у залі пленарного засідання необхідної для прийняття рішень кількості народних депутатів України.

Відповідно до даних електронного голосування та відеофіксації позачергового пленарного засідання під час розгляду вказаних поправок та пропозицій частина народних депутатів України, які зареєструвалися для участі у позачерговому пленарному засіданні на його початку, були відсутні у залі засідань та не голосували. Так, під час голосування за окремі поправки до законопроекту навіть загальна кількість народних депутатів України (всього), відображена на табло, є меншою за 226.

Крім того, присутні на засіданні народні депутати України (зокрема, Колтунович О.С. (о 20:20) під час своїх виступів також вказували на перебування карток відсутніх парламентарів у електронній системі.

Оскільки головуючий на засіданні Верховної Ради України Стефанчук Р.О. ігнорував численні звернення народних депутатів України щодо необхідності усунення порушення Конституції України, Регламенту та встановлення присутності у залі засідань реальної кількості депутатів, група парламентарів склала відповідний протокол, про що зазначив народний депутат України Качний О.С. під час свого виступу при розгляді поправки № 3681 до законопроекту. Так, було задокументовано, що станом на 22 годину 10 хвилин 30 березня 2020 року у залі пленарних засідань були присутні менше 226 народних депутатів України (а саме – 183), що є порушенням частини третьої статті 84, частини першої статті 91 Основного Закону України.

Вказані обставини підтверджуються даними електронного голосування та стенограмою позачергового пленарного засідання Верховної Ради України від 30 березня 2020 року, які розміщені на офіційному вебсайті парламенту та є публічно доступними, витягами із стенограми засідання, засвідченими Апаратом Верховної Ради України (додаються), відеозаписами позачергового пленарного засідання, наданими парламентським телеканалом «Рада» та ТОВ «Інформаційне агентство «112 – Україна» (додаються), стоп-кадрами з відеозапису, а також показами свідків – народних депутатів України, присутніх на пленарному засіданні.

Наведене засвідчує, що **процедура розгляду та прийняття парламентом рішень щодо поправок та пропозицій до законопроекту № 2178-10 здійснювалася з порушенням принципів, визначених статтею 91 Конституції України.** Недотримання цих принципів та нехтування ними під час позачергового пленарного засідання 30 березня 2020 року в ході обговорення та прийняття парламентом рішень щодо поправок і пропозицій порушило демократичні вимоги щодо конституційності процедури розгляду та ухвалення законопроектів, а також делегітимізувало Закон № 552-ІХ.

Також допущення відхилення від конституційних стандартів процедури розгляду та ухвалення Закону № 552-ІХ дає підстави для висновку про порушення і статті 93 Основного Закону України, що обґрунтовується таким.

Правова доктрина конституціоналізму, практика органу конституційної юрисдикції дозволяє розцінювати внесення пропозицій та поправок до

законопроектів як одну із форм реалізації права законодавчої ініціативи, передбаченого статтею 93 Конституції України.

Розуміння змісту визначеного у статті 93 Основного Закону України права законодавчої ініціативи Конституційним Судом України закріплено у Рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 у справі № 1-1/2018 (*Офіційний вісник України, 2018 р., № 37, стор. 149, стаття 1315, код акта 90039/2018*), в якому, зокрема, вказано, що процедура розгляду проекту закону реалізується шляхом його внесення до парламенту, а на певних стадіях законодавчого процесу – шляхом внесення пропозицій до нього. Реалізація права законодавчої ініціативи передбачає не лише внесення проектів законів, інших актів до парламенту, а й обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів.

Тож розгляд законопроектів, пропозицій та поправок до них на пленарному засіданні Верховної Ради України, що включає обговорення та голосування щодо них, є невід'ємною складовою реалізації права законодавчої ініціативи.

Важливо наголосити, що право законодавчої ініціативи, передбачене у статті 93 Конституції України, а також процедура ухвалення проектів законів відповідно до частин другої, третьої статті 84 Конституції України безпосередньо кореспондуються із конституційним обов'язком парламенту розглянути внесені законопроекти, **пропозиції і поправки до них, а також прийняти чи відхилити їх шляхом особистого голосування народних депутатів України на пленарних засіданнях парламенту.**

Наведене дає підстави для висновку, що право внесення пропозицій та поправок тотожне праву внесення до парламенту законопроектів і дозволяє забезпечити прийняття закону з урахуванням **дійсного волевиявлення** народних депутатів України.

Окремо слід відзначити, що зміст права законодавчої ініціативи при вирішенні питання про дотримання конституційної процедури розгляду та ухвалення закону надають можливість розкрити положення частини п'ятої статті 83 Конституції України, зокрема через призму положень Регламенту.

Так, відповідно до Регламенту право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до парламенту: проектів законів, постанов; проектів інших актів Верховної Ради України; пропозицій до законопроектів; поправок до законопроектів; пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання, в редакції, яка передбачає конкретну зміну, доповнення або виключення певних положень із тексту законопроекту, а поправка може бути внесена письмово до законопроекту, який готується до другого і третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України (частини п'ята, сьома, дев'ята статті 89 Регламенту).

Утім, під час розгляду Закону № 552-ІХ, безпосередньо 30 березня 2020 року (тобто з порушенням встановленого частиною першою статті 117 Регламенту строку) на веб-сайті Верховної Ради України було розміщено

додаткову порівняльну таблицю до законопроекту № 2178-10 із врахованими головним парламентським Комітетом з питань аграрної та земельної політики поправками та пропозиціями окремих народних депутатів України, які суттєво змінили текст окремих положень законопроекту, підготовленого до другого читання.

При цьому із виступу на пленарному засіданні голови вказаного Комітету Сольського М.Г. вбачається, що вказані пропозиції і поправки спрямовувалися на врахування позиції, озвученої Президентом України **напередодні**, та **були внесені поза межами строку**, встановленого частиною першою статті 116 Регламенту, чим було порушено конституційне право законодавчої ініціативи народних депутатів України, які такої можливості не мали.

Підсумовуючи, слід констатувати, що наведені відхилення від конституційних засад переконливо засвідчують, що під час ухвалення Закону № 552-IX, зокрема у ході розгляду та прийняття рішень стосовно поправок і пропозицій, було не дотримано конституційної процедури, що виявилось у сукупності порушень стосовно необхідності:

1) проведення пленарного засідання у визначений час та за встановленою процедурою;

2) присутності під час розгляду та ухвалення рішень щодо пропозицій та поправок до законопроекту № 2178-10 не менше 226 народних депутатів України;

3) забезпечення права законодавчої ініціативи у частині права внесення поправок і пропозицій до законопроекту, обговорення та голосування за них;

4) дотримання визначеної Конституцією України процедури розгляду та ухвалення законів.

З урахуванням викладеного є очевидним, що 31 березня 2020 року законопроект № 2178-10 було проголосовано у другому читанні та в цілому як закону із чисельними порушеннями конституційних принципів, а також приписів частини другої статті 6 та частини другої статті 19 Основного Закону України.

Так, при розгляді та ухваленні Закону № 552-IX не було дотримано вимог частини п'ятої статті 83, частин другої, третьої статті 84, частин другої, третьої статті 88, статті 91, частин першої статті 93 Основного Закону України, що відповідно до частини першої статті 152 Конституції України є підставою для визнання вказаного законодавчого акту неконституційним повністю.

За змістом статті 8 Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права, а конституційні права і свободи людини та громадянина визначають цілі і зміст законів та спрямованість діяльності у тому числі органу законодавчої влади і забезпечуються правосуддям, передусім органом конституційного контролю.

Виходячи із принципу гарантування Основним Законом України судового захисту, судова діяльність має спрямовуватись на захист кожного, а особливо самої Конституції України від будь-яких посягань.

При цьому конституційний контроль відіграє визначальну роль у забезпеченні верховенства Конституції України.

Окремо варто зауважити, що Конституційний Суд України визнавав закони України такими, що в цілому не відповідають Конституції України, з підстав порушення конституційної процедури їх розгляду та ухвалення (Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 у справі № 1-1/2018(*Офіційний вісник України, 2018 р., № 37, стор. 149, стаття 1315, код акта 90039/2018*) та від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 в справі № 1-1/2018(2556/14) (*Офіційний вісник України, 2018 р., № 41, стор. 77, стаття 1460, код акта 90232/2018*).

II. СТОСОВНО НЕВІДПОВІДНОСТІ ЗАКОНУ № 552-ІХ ПРЕАМБУЛІ, СТАТТЯМ 1, 2, 3, ЧАСТИНАМ ДРУГІЙ – ЧЕТВЕРТІЙ СТАТТІ 5, ЧАСТИНИ ДРУГІЙ СТАТТІ 6, ЧАСТИНАМ ПЕРШІЙ, ТРЕТІЙ СТАТТІ 13, ЧАСТИНИ ПЕРШІЙ СТАТТІ 14, СТАТТІ 16, ЧАСТИНИ ПЕРШІЙ СТАТТІ 17, ЧАСТИНИ ДРУГІЙ СТАТТІ 19, СТАТТЯМ 21, 22, ЧАСТИНАМ ПЕРШІЙ, ДРУГІЙ СТАТТІ 24, ЧАСТИНИ СЬОМІЙ СТАТТІ 41, СТАТТЯМ 66, 69 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

1. Відповідно до частини першої статті 13 Основного Закону України 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**.

За змістом частини першої статті 17 Основного Закону України, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

При цьому визначально-концептуальна основа належності Українському народу природних ресурсів, які є на території Української держави, впливає із юридично закріпленого стану народу, як носія суверенітету (частина друга статті 5 Конституції України).

На основі цієї ж концепції частина перша статті 14 Основного Закону України виокремила і конкретизувала одне із принципових положень, закріплених у частині першій статті 13 Конституції України, а саме – землю оголошено основним національним багатством, тобто її віднесено до складників у сукупності матеріальних і духовних благ всього Українського народу. У цій же конституційній нормі акцентовано, що таке багатство перебуває під особливою охороною держави.

Визнання землі основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави, змістовно розкриває роль землі як мінімум у трьох її значеннях, а саме:

1) як *територіального базису знаходження (проживання) народу*, тобто має місце її державоутворювальна сутність – територія формування і існування відповідної нації.

Так, Україна визнана, зокрема, суверенною і незалежною державою (стаття 1 Конституції України).

Суверенітет України поширюється на всю її територію в межах існуючого кордону (стаття 2 Основного Закону України).

Принцип територіальної цілісності є однією з ключових засад будь-якої суверенної держави, який, як правило, визначається в її Основному Законі.

Згідно з преамбулою Основного Закону України Верховна Рада України прийняла Конституцію України від імені Українського народу, зокрема, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди **на землі України**. Так, для позначення просторової основи існування України як такої на найвищому нормативному рівні закріплено базисне поняття «земля України», яка є сутнісним ідентифікатором України як суверенної та незалежної держави, територією формування й існування української нації.

Територія є матеріальною базою кожної держави, без якої вона не в змозі існувати. Складовими частинами території держави є простори і прирівняні до них об'єкти. Це земля та її надра, ріки, озера, штучні водосховища, морські внутрішні і територіальні води, атмосфера або повітряний простір над сухопутною чи водною територією.

Крім того, територія держави становить необхідну й у більшості випадків достатню матеріальну операційну базу для самого її виникнення, існування та розвитку. Так, територія є певною площинною місткістю, яка утримує на собі всі об'єкти держави: від природно-ресурсних до людських домівок. У межах території держави неминуче відбувається комплексне поєднання найрізноманітніших об'єктів, які починають діяти як єдиний організм.

Таким чином, втрата землі, яка є складовою території держави, становить загрозу втрати державою свого суверенітету, а в найгіршому випадку – припинення існування держави як такої.

Отже, кожна держава є перш за все політико-територіальною організацією, тому територія держави, передусім, земля, – невід'ємним атрибутом будь-якої державності.

Територія держави – визначена на основі норм міжнародного права – частина земної поверхні (суходіл, внутрішні акваторії, повітряний простір над ними), на які поширюється виключний суверенітет цієї держави. Збереження територіальної цілісності держави є одним із найважливіших завдань як національної, так і міжнародної безпеки.

За таких обставин, **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 просторовою межею здійснення влади Українським народом, а захист зазначених об'єктів – питанням загальнодержавного значення, найважливішою справою усього Українського народу.

Така особливість відповідно до частини першої статті 17 Конституції України кореспондується з однією із найважливіших функцій держави,

спрямованої на захист суверенітету і економічної безпеки всього Українського народу;

2) як природного репродуктивного ресурсу, – що розкривається у життєзабезпечувальній функції матеріально-біологічного існування нашої нації.

Земля як унікальний об'єкт природи є основою для формування сприятливих умов, необхідних для існування всіх живих організмів, а тому її охорона забезпечує також охорону всіх інших природних ресурсів, які нерозривно пов'язані із землею (вода, надра, рослинний і тваринний світ тощо).

Земля є головною складовою національного природного багатства, як складова біосфери включає ґрунти та інші природні елементи ландшафту, які органічно пов'язані між собою і забезпечують належне функціонування флори та фауни, життєдіяльності людини та розвиток суспільства.

Провідна роль земельного фонду як одного з найважливіших ресурсів розвитку та найціннішої частини національного багатства визначена високою природною продуктивністю земель у межах країни.

Людина і суспільство не можуть існувати без землі. Саме вона є основою задоволення матеріальних та інших потреб людини і суспільства. Конституція України, зважаючи на виключно важливе значення землі у всіх сферах економіки та проголошуючи її основним національним багатством, запроваджує при цьому імперативний принцип особливої охорони цього найважливішого компонента біосфери.

Крім того, земля – це єдиний стратегічний ресурс, який не підлягає відтворенню, є репродуктивною умовою життєздатності і збереження генофонду Української нації, від якого залежить продовольча безпека та економічна роль України у світі.

Враховуючи викладене, цінність цього об'єкта природи у такому статусі пов'язана з його багатофункціональним призначенням, що покликано забезпечувати насамперед загальнонародні та загальнодержавні інтереси, зокрема в умовах наростаючої планетарної продовольчої кризи і обмежених ресурсів питної води. У цьому контексті особливого значення набувають землі сільськогосподарського призначення як репродуктивна умова життєздатності і збереження генофонду Українського народу;

3) як засобу безпосередньої виробничої діяльності. Земля є основним засобом виробництва в сільських та лісових господарствах, яку у цих галузях нічим не можна замінити, що поряд з роллю природного об'єкту обумовлює її економічні, соціальні, політичні та інші функції. У процесі взаємодії із родючою землею людство послуговується необхідними для забезпечення свого подальшого життя природними речовинами, отриманими від продуктивності землі. Вказане обумовлює специфіку суспільних відносин щодо права саме користування, а не володіння (частина друга стаття 13 Конституції України) землею, вже як об'єктом виробничої діяльності щодо отримання продуктів щоденного вжитку людини.

Україна володіє значним земельним потенціалом, який становить 5,7 % території Європи. Із 60,3 млн. гектарів майже 70 % становлять саме

сільськогосподарські угіддя з високою родючістю. Такі показники підтверджують економічний потенціал, однак при цьому вимагають впровадження відповідальної та ефективної моделі раціонального використання землі.

Таким чином, переважну більшість території України складають землі, відведені для сільськогосподарського виробництва: здійснення господарської, науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, тобто – землі сільськогосподарського призначення.

Україні належить значна частина світових запасів чорноземів, вартість яких в умовах постійного зростання дефіциту якісного продовольства на глобальному рівні важко переоцінити. Виведення землі сільськогосподарського призначення з режиму власності Українського народу призведе до того, що земля слугуватиме не засобом забезпечення конституційної мети і завдань держави, які визначено під час здійснення установчої влади від імені Українського народу, а становитиме пряму загрозу відчуження землі на користь іноземного капіталу та фактичне перетворення України на сировинну колонію.

За таких обставин положення статей 13, 14 Конституції України, відповідно до яких земля як об'єкт права власності Українського народу є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, насамперед і найбільш безпосередньо стосуються саме земель сільськогосподарського призначення.

2. Системний аналіз положень Конституції України однозначно засвідчує, що власниками земель сільськогосподарського призначення можуть бути виключно громадяни України.

Позбавлення Українського народу права власності на землі сільськогосподарського призначення фактично призведе до трансформації (зміни) території України.

Право власності Українського народу на землю також закріплено в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року № 55-ХІІ (*Відомості Верховної Ради УРСР, 1990 р., № 31, стаття 429*), якою визначено: «Народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України. Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території України, є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовуються з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян».

Право власності (в об'єктивному розумінні) – це сукупність правових норм, які регулюють відносини, пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням власником належним йому майном на свій розсуд і у своїх інтересах. При цьому необхідно акцентувати, що частина друга статті 13 Основного Закону України надає кожному громадянину України лише право

користуватися відповідно до закону природними об'єктами права власності Українського народу.

Відтак, стаття 13 Конституції України визнає за громадянином як окремим суб'єктом, частиною Українського народу, лише право користуватися відповідно до закону об'єктами права власності усього Українського народу як колективного суб'єкта конституційного права, у тому числі землею.

Водночас згідно з частиною другою статті 14 Конституції України **право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою** виключно відповідно до закону.

Таким чином, у Конституції України (статті 13, 14, 142) поняття «земля» вживається у кількох значеннях, а саме як: об'єкт права власності Українського народу; об'єкт права власності громадян, юридичних осіб і держави; об'єкт права власності територіальних громад.

Аналіз вказаних положень Основного Закону України дає підстави для висновку, що Конституція України декларує **два різних права власності «на землю»**, а саме:

на землю та її природні ресурси як природні об'єкти права власності Українського народу;

на земельні ділянки (межі) як об'єкти цивільних прав власності (оренди) громадян, юридичних осіб, держави, територіальних громад, що дає право лише користуватися в межах цієї земельної ділянки відповідними природними об'єктами права власності народу на ринкових засадах за встановленими регламентами і за відповідну плату.

У зв'язку з цим логічним є визначення пріоритетності у набутті права власності на землю, виходячи із потреб суспільства, зважаючи також ще й на те, що право власності і право користування не є тотожними.

Можливість, а в певних ситуаціях і необхідність обмежити реалізацію права власності на землю, безпосередньо впливає із положень Конституції України про те, що: 1) Україна є соціальною державою (стаття 1), що покладає на існуючу в ній публічну владу зобов'язання дбати про збереження життя, належного здоров'я та достойного існування людини (стаття 3); 2) власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (частина третя статті 13); 3) використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі (частина сьома статті 41).

Таким чином, у статті 41 Конституції України, в якій концептуально закріплено конституційне право приватної власності людини, індивідуальне зобов'язання власника щодо збереження природної якості землі виокремлено в самостійне положення, а стаття 66 Основного Закону України додатково встановлює для кожного зобов'язання не заподіювати шкоду природі, а відтак – землі.

Отже, виходячи з системного аналізу положень статей 1, 2, 3, 5, 13, 14, 41, 66 Конституції України, розпорядження правом власності на землю, особливо сільськогосподарського призначення як репродуктивного базису, може бути обмежене в інтересах суспільства і задля збереження сфери життєзабезпечення прийдешніх поколінь Українського народу. Прикметно, що таке розуміння стосовно обмеження права власності на землю в інтересах суспільства різною мірою практикується в багатьох державах світу, традиції яких становлять сутність цивілізаційних стандартів, зокрема в Канаді, Польщі, Франції, Угорщині, Ізраїлі.

Крім того, право власності на землю як об'єкт права власності Українського народу, тобто усіх і кожного, хто є громадянином України, необхідно розглядати також в контексті таких положень Конституції України:

частин другої, четвертої статті 13 (права кожного громадянина користуватися природними об'єктами (у тому числі землею), рівність усіх суб'єктів права власності перед законом);

статті 21 (усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними);

статті 22 (права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними; конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод);

статті 24 (громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками).

Водночас конституційне гарантування права власності не покладає на суспільство або на державу, як управлінський інститут суспільства кореспондуючого обов'язку забезпечити приватизацію природних об'єктів, зокрема і землі. Конституція України встановлює лише можливість регулювати у законах порядок використання природних ресурсів.

При цьому, серед усіх видів і категорій земель, саме земля сільськогосподарського призначення додатково потребує спеціального регулювання для її захисту від її абсолютної та монопольної приватизації, оскільки цей вид земель несе функцію життєзабезпечення і гарантії подальшого існування усього Українського народу, як нинішнього так і прийдешніх поколінь.

У цьому контексті **продаж землі без забезпечення конституційних прав кожного громадянина України, у тому числі й тих, хто на сьогодні не володіє земельними ділянками, але є власником земель як об'єкта права власності усього Українського народу, без прийняття відповідних законів, згідно з якими землекористування сприяло б збереженню та поліпшенню**

стану земельних ресурсів для наступних поколінь українців, є злочином проти держави і проти її громадян.

3. За приписами частини першої статті 6 Основного Закону України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Відповідно до позиції Конституційного Суду України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, які урівноважують одна одну системою стримувань і противаг (абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 у справі № 1-1/2002 (*Офіційний вісник України від 31.05.2002 — 2002 р., № 20, стор. 101, стаття 993, код акта 22380/2002*)).

Поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади.

Відповідно до абзаців третього, четвертого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 у справі № 1-8/2008 (*Офіційний вісник України від 21.04.2008 — 2008 р., № 28, стор. 150, стаття 904, код акта 42775/2008*) принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля. Це означає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Конституції України). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України). Неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі.

Конституційний Суд України повсякчас наголошує на необхідності чіткого дотримання всіма органами державної влади приписів частини другої статті 6 Конституції України, що повною мірою стосується Верховної Ради України (Рішення від 28 лютого 2018 року № 2-рп/2018 у справі № 1-1/2018 (*Офіційний Вісник України, 1997 р., № 29, стор. 85, код акта 2025/1997*)). При цьому слід акцентувати, що відповідно до правової позиції органу конституційної юрисдикції «повноваження органів державної влади визначаються Конституцією і законами України, а Верховної Ради України з питань здійснення державної влади встановлюються лише Конституцією України» (абзац другий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 травня 2009 року

№ 12-рп/2009 у справі № 1-11/2009 (*Офіційний Вісник України, 2009 р., № 42, стор. 71, стаття 1418, код акта 46812/2009*).

Як єдиний орган законодавчої влади в Україні Верховна Рада України поза всяким сумнівом повноважна приймати закони (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). Однак, враховуючи, що конституцієдавець обумовив реалізацію повноважень парламенту рамками, встановленими Основним Законом України, – обсяг дискреційних повноважень Верховної Ради України при прийнятті законів предметно окреслено переліком, закріпленим у статті 92 Конституції України.

При цьому у даному питанні об'єктом унормування може бути лише низка похідних складових землі, як основного національного багатства, а не більш глобальна конституційна категорія – земля як об'єкт права власності Українського народу.

Водночас ні дух, ні зміст Конституції України не дозволяють розширювати рамки законодавчої місії парламенту. Аналіз змісту частини першої статті 85 Основного Закону України, а також інших конституційних положень обумовлює висновок про відсутність у Верховної Ради України конституційно закріплених повноважень щодо здійснення від імені Українського народу прав власника землі, як це передбачено частиною першою статті 13 Конституції України. Натомість частиною другою статті 14 конституцієдавець наділив парламент інакшими повноваженнями – до предмета законодавчого регулювання він відніс інші питання – щодо набуття і реалізації права власності на землю громадянами, юридичними особами та державою.

Слід відзначити, що саме унормування аспектів набуття і реалізації права власності на землю громадянами, юридичними особами та державою кореспондується із конституційним повноваженням парламенту визначати правовий режим власності (пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України), що, однак, не є тотожним закріпленню функції зі здійснення прав власника від імені Українського народу такого специфічного об'єкту, про який йдеться в частині першій статті 13 Основного Закону України.

Урегулювання нормами спеціального законодавства аспектів здійснення права власності на землю через окремі форми, зокрема приватну форму власності, що базується на концепції обмеженого права громадян, виконує свою регуляторну функцію, однак не здатне забезпечити баланс публічних та приватних інтересів у рамках загальнонаціонального механізму функціонування держави і народу.

Натомість правовий режим права власності Українського народу на землю вирізняється й змістовно характеризується особливою природою і сутністю землі саме як основного національного багатства, а не лише як «повсякжизиваного» об'єкта права власності окремих індивідів.

Обсяг права власності Українського народу на землю та права власності на землю громадян, юридичних осіб, держави, територіальних громад не є тотожним за своєю суттю та змістом.

При цьому слід розмежовувати обсяг права власності на землю самого Українського народу від обсягу прав органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах здійснення ними права власника на землю від імені Українського народу. У зв'язку з цим жодний орган, якому може бути делеговано окремі повноваження щодо здійснення права власника від імені Українського народу, не може володіти усім обсягом повноважень єдиного власника землі – Українського народу.

За таких обставин визначати основні засади правового статусу землі як об'єкта права власності Українського народу може лише сам Український народ безпосередньо.

Вказане дає підстави для висновку, що закон, дійсно, може визначити порядок набуття права на вказану власність (частина друга статті 14 Конституції України), але лише за умови системної єдності положень статей 5, 13, 14 Основного Закону України – тобто, у разі якщо носій суверенітету (народ) дасть згоду на таке поводження з його національним багатством, яке становить специфічний об'єкт права власності всього Українського народу. Всенародна згода (волевиявлення), відповідно до статті 69 Конституції України здійснюється через всеукраїнській референдум або через іншу форму безпосередньої демократії – однак публічна влада зобов'язана з'ясувати волю суверена.

Таким чином, виходячи із системного аналізу положень статей 1, 2, 3, частин другої – четвертої статті 5, частини другої статті 6, статті 8, частини першої статті 13, частини першої статті 14, частини другої статті 19, статті 69 Основного Закону України, лише Український народ наділений правом прийняти рішення про розпорядження таким об'єктом права власності як земля, а не Верховна Рада України, яка такими повноваженнями не наділена.

4. Зasadничо-вихідні принципи Основного Закону України щодо землі як національного багатства і одночасно об'єкту власності всього Українського народу були закладені установчою владою у Розділі I Конституції України. Вони визначають основу нашого конституційного ладу і підвалини суспільних відносин в Україні, тому є обов'язковими орієнтирами для всього суспільного життя в Україні. Зміна цих принципів є зміною конституційного ладу у державі.

Таке місце нормативного матеріалу, присвяченого питанням землі, вказує на особливу роль цього об'єкту як базової конструкції державного організму – тобто, земля є елементом засад конституційного ладу України. Отже необхідно зважити на безпрецедентний рівень конституційної захищеності такої складно структурованої категорії як земля, що акцентовано вказує на неї як на специфічний об'єкт правового регулювання.

Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 в справі № 1-5/2005 (*Офіційний вісник України, 2005 р., № 41, стор. 31, стаття 2605, код акта 34045/2005*) Основний Закон України, закріплюючи конституційний лад, не містить визначення цього поняття. У

Рішенні Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року в справі № 3-зп стверджується лише про засади конституційного ладу в Україні, що закріплені у розділах I, III, XIII Конституції України (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини).

У науці конституційного права під поняттям конституційного ладу розуміється сукупність усіх правовідносин, спричинених і закріплених Конституцією України.

За приписами частин першої, другої статті 5 Основного Закону України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Згідно з правовою позицією, викладеною в Рішенні Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп в справі № 18/183-97 (*Офіційний вісник України від 08.05.2008— 2008 р., № 32, стор. 35, стаття 1056, код акта 42925/2008*), установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої.

Закріплений у частині другій статті 5 Конституції України принцип народного суверенітету означає, що установча влада є невід’ємною від народу, який, уповноважуючи певні органи на здійснення державної влади (стаття 6 Конституції України) та виділяючи серед тріади вказаних органів Верховну Раду України як єдиний законодавчий орган, не передає при цьому суверенітету народу, який залишається єдиним джерелом влади в Україні.

У Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 в справі № 1-5/2005 (*Офіційний вісник України, 2005 р., № 41, стор. 31, стаття 2605, код акта 34045/2005*) Конституційний Суд України вказав, що положення «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу.

Конституційний Суд України у своєму Висновку від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019 у справі № 2-250/2019(5582/19) (*Офіційний вісник України, 2019 р., № 99, стор. 269, стаття 3319, код акта 97138/2019*) вказав, що у Конституції України поняття «народ» застосовано у значенні «Український народ – громадяни України всіх національностей».

При цьому влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією України та законами України. Згідно з Конституцією України держава, її органи, посадові особи не мають права визначати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові.

Виходячи з правової позиції органу конституційного контролю, Основний Закон України забороняє узурпацію належного виключно народові

права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема, привласнення переліченими суб'єктами права, яке передусім належить народові, в тому числі усунення народу від реалізації його права визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними.

Як зазначив Конституційний Суд України (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 в справі № 1-31/99 (*Офіційний вісник України, 1999 р., № 28, стор. 169, стаття 1432, код акта 9118/1999*)) гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6) та положення, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Виходячи із наведених засадничих положень і згідно з імперативною настановою частини другої статті 19 Основного Закону України, всі носії публічної влади (Президент України, народні депутати України, міністри, державні службовці тощо) зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України. Саме це і обумовлює їхню поведінку, а в іншому випадку вони є порушниками свого статусу і узурпаторами влади.

Народні депутати України, Президент України під час ініціювання проектів законів, прийняття законів, зобов'язані беззаперечно керуватись у своїй діяльності приписами Розділу I Конституції України як доктринальними настановами.

Змінити висхідні положення конституційного ладу, закріплені Розділом I Конституції України, можливо лише одним способом – завершальним рішенням всеукраїнського референдуму (стаття 156 Конституції України).

У зв'язку з цим необхідно вкотре звернути увагу, що влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України.

Таким чином, будь-які питання, які торкаються землі як об'єкта права власності Українського народу, основного національного багатства, не можуть вирішуватись поза його волею.

При цьому, на думку Конституційного Суду України (Рішення від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 в справі № 1-5/2005 (*Офіційний вісник України, 2005 р., № 41, стор. 31, стаття 2605, код акта 34045/2005*)), реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права

голосу на референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо.

Згідно з позицією Конституційного Суду України (Рішення від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 в справі № 1-2/2008 (*Офіційний вісник України від 08.05.2008 — 2008 р., № 32, стор. 35, стаття 1056, код акта 42925/2008*) в Основному Законі України зазначається, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (частина друга статті 5).

Право громадян України на участь у референдумі є їхнім невід'ємним конституційним правом. На всеукраїнський референдум виносяться питання загальнодержавного значення, тобто вирішення яких впливає на долю всього Українського народу – громадян України всіх національностей.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 в справі № 1-5/2005 (*Офіційний вісник України від 08.05.2008 — 2008 р., № 32, стор. 35, стаття 1056, код акта 42925/2008*) суд вказав, що за змістом статей 5, 72, 74 Конституції України народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, здійснюючи своє волевиявлення через референдум, може в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України, приймати закони, вносити зміни до чинних законів, скасовувати їх (крім законів з питань податків, бюджету, амністії)». «Процедура підписання і оприлюднення законів, встановлена частиною другою статті 94 Конституції України, не застосовується до прийнятих референдумом законів, а рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів (внесення до них змін або скасування законів) є остаточним і не потребує затвердження або схвалення Верховною Радою України чи будь-якими іншими органами державної влади України».

Враховуючи, що земля є основним національним багатством, а її збереження – питанням загальнодержавного значення, справою всього Українського народу, який має невідчужуване право здійснювати право власника землі безпосередньо без покладення таких функцій на будь-які органи, саме народ шляхом народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі має безумовне право реалізувати своє право власності в контексті частини першої статті 13 Конституції України, концептуально визначивши правові аспекти реалізації своїх правомочностей як єдиного власника землі.

Натомість, розробляючи законопроект про обіг земель сільськогосподарського призначення, пропагуючи його у суспільстві та приймаючи Закон № 552-IX – ні Президент України, ні народні депутати України не з'ясували бачення носія суверенітету щодо можливості, порядку і способу набуття індивідуального права власності на землю, особливо на землю сільськогосподарського призначення.

Вказаними діями носії вищої публічної влади, нехтуючи визначальними для конституційного ладу в Україні положеннями статей 13 і 14 Конституції України, посягнули на вказані принципи конституційного ладу у державі, що

безумовно свідчить також про порушення частин першої та другої статті 8 Основного Закону України.

З огляду на зазначене, Закон № 552-ІХ в цілому не відповідає положенням преамбули, статей 1, 2, 3, частинам другій – четвертій статті 5, частині другій статті 6, частинам першій, другій статті 8, частинам першій, третій статті 13, частині першій статті 14, статті 16, частині першій статті 17, частині другій статті 19, статтям 21, 22, частинам першій, другій статті 24, частині сьомій статті 41, статтям 66, 69 Конституції України.

ІІІ. ЩОДО НЕВІДПОВІДНОСТІ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ В РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ № 552-ІХ

Одним із найважливіших, засадничих принципів правової держави Конституція України визначає принцип верховенства права.

Так, частини перша, друга статті 8 Основного Закону України передбачають, що 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.

Конституційний Суд України сформулював визначення терміну «верховенство права» в абзаці другому підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини свого Рішення від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі № 1-33/2004 (*Офіційний вісник України, 2004 р., № 45, стор. 41, ст. 2975, код акта 30642/2004*): «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо».

У Рішенні від 23 грудня 1997 року № 7-зп у справі № 01/34-97 (*Офіційний вісник України, 1998 р., № 1, стор. 151, стаття 23, код акта 4600/1998*) Конституційний Суд України зазначив, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес; Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (абзац четвертий пункту 1, абзац двадцять другий пункту 3 мотивувальної частини).

Разом з тим, окремі положення Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-ІХ не відповідають нормам Конституції України (є неконституційними), виходячи з такого.

1. Законом № 552-ІХ статтю 130 Земельного кодексу України викладено в новій редакції, відповідно до якої:

– «**право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення може також набуватися банками** лише в порядку звернення стягнення на них як на предмет застави» (*абзац шостий частини першої*);

– «іноземцям, особам без громадянства та юридичним особам заборонено набувати частки у статутному (складеному) капіталі, акції, паї, членство у юридичних особах (**крім як у статутному (складеному) капіталі банків**), які є власниками земель сільськогосподарського призначення. Цей абзац втрачає чинність за умови та з дня схвалення на референдумі рішення, визначеного в абзаці восьмому частини першої цієї статті» (*абзац сьомий частини першої*);

– «загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності юридичної особи (**крім банків**) не може перевищувати загальної площі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які можуть перебувати у власності усіх її учасників (членів, акціонерів), але не більше десяти тисяч гектарів» (*частина друга*).

Крім того, пункт 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України викладено в новій редакції, відповідно до підпункту «б» якого до 1 січня 2024 року «забороняється купівля-продаж або відчуження в інший спосіб на користь юридичних осіб земельних ділянок, які перебувають у приватній власності і віднесені до земель 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 **переходу до банків права власності на земельні ділянки як предмет застави...**».

Таким чином, вказаними положеннями банкам, у тому числі засновниками, акціонерами та/чи кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи без громадянства, іноземні громадяни, іноземні юридичні особи, надається можливість набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення без обмеження розміру загальної площі таких ділянок.

Не зважаючи на те, що отримані банками земельні ділянки мають бути відчужені на земельних торгах протягом двох років з дня набуття права власності, вказаними нормами Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX фактично створено правовий механізм набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення іноземцями, які є засновниками (акціонерами) банків, а також юридичними особами, створеними і зареєстрованими за законодавством інших країн, які мають частку у статутному капіталі банків.

Більше того, абзац сьомий частини першої статті 130 Земельного кодексу України безпосередньо вказує на інструментарій набуття іноземцями права власності на землі сільськогосподарського призначення, встановлюючи виняток у забороні іноземцям набувати частки у статутному (складеному) капіталі, акції, паї, членство у юридичних особах, які є власниками земель сільськогосподарського призначення.

Саме завдяки такому винятку іноземці, особи без громадянства та юридичні особи отримали правові механізми заволодіння земельними ділянками сільськогосподарського призначення – а саме шляхом набуття частки у статутному (складеному) капіталі банків, які є власниками земель сільськогосподарського призначення.

Разом з тим, вказані земельні ділянки в якості предмета застави можуть потрапляти у ланцюжок кредитних угод між відповідними банками, без порушення при цьому дворічного строку для їх відчуження на земельних торгах окремим банком.

Таке правове регулювання створює для іноземців через банки юридичні інструменти концентрації земельних угідь сільськогосподарського призначення на праві власності. При цьому, враховуючи положення статті 41 Конституції України, за умови набуття банками права власності на землі сільськогосподарського призначення їм гарантовано право вільно володіти, користуватися і розпоряджатися ними як своєю власністю протягом певного проміжку часу.

Є загальноновизнаним, що громадянство є засобом інституціоналізації принципів взаємовідносин держави і особи, закріплюючи за ними взаємні права і обов'язки. Тому, враховуючи, що громадянин перебуває під суверенітетом своєї держави, незалежно від того, знаходиться особа на території держави чи ні, іноземні уряди зможуть вимагати від своїх громадян виконання відповідних обов'язків, поширюючи свій вплив з метою зміцнення власних національних інтересів. Водночас банки через своїх учасників зберігатимуть юридичний зв'язок із державами їхнього громадянства чи реєстрації.

За таких обставин загроза монополізації власності на сільськогосподарську землю банківським капіталом, передусім іноземним, вочевидь є загрозою національній безпеці України.

При цьому сприяння цілям та інтересам іноземних держав жодною мірою не виключає загрозу завдання шкоди суверенітетові, територіальній цілісності, недоторканності, обороноздатності, а також економічній безпеці України.

З огляду на зазначене запроваджене Законом № 552-ІХ правове регулювання безумовно не відповідає частині першій статті 13 Основного Закону України, відповідно до якої земля, яка знаходиться в межах території України, є об'єктом права власності Українського народу, до якого відповідно до преамбули Основного Закону України належать лише громадяни України. Саме таке регулювання відносин у сфері права власності на землю інституційно охороняє державні і національні інтереси Українського народу, а також забезпечує правову основу для функціонування держави Україна.

Україна є суверенна, правова держава. Суверенітет України поширюється на всю її територію. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною (стаття 1, частини перша, третя статті 2 Конституції України). Однак можливість іноземців, юридичних осіб іноземної реєстрації, а також інших держав, громадяни яких мають членство у статутному капіталі банків, які набули право власності на земельні ділянки сільськогосподарського

призначення, реалізовувати власні цілі, використовуючи стратегічну власність – землі сільськогосподарського призначення, – обмежить суверенітет України.

Державний суверенітет, як відомо, полягає в політико-правовій самостійності країни та передбачає верховенство держави на усій своїй території і незалежність у міжнародних відносинах.

У свою чергу захист суверенітету та територіальної цілісності потребує забезпечення на всій території України передусім економічної незалежності, яка неможлива без наявності контролю над національними ресурсами як чинника сталого функціонування економіки.

Таким чином, наведені положення Земельного кодексу України суперечать також статтям 1, 2 Конституції України.

Такий стан речей безумовно конфліктує з частиною першою статті 14 Конституції України, згідно з якою земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Відтак, положення абзаців шостого, сьомого частини першої, частини другої статті 130, підпункту «б» пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-ІХ не відповідають вимогам статей 1, частин першої, третьої статті 2, частин першої, другої статті 8, частини першої статті 13, частини першої статті 14 Конституції України.

2. Абзацом восьмим частини першої статті 130 Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-ІХ передбачено, що «набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення юридичними особами, створеними і зареєстрованими за законодавством України, учасниками (засновниками) або кінцевими бенефіціарними власниками яких є особи, які не є громадянами України, може здійснюватися з дня та за умови схвалення такого рішення на референдумі».

По суті вказана норма являє собою імітацію з'ясування думки Українського народу шляхом проведення референдуму про ринок землі для іноземців, що є неконституційним і зводиться до відвертої маніпуляції, оскільки такий референдум взагалі не може бути проведений.

Так, згідно з положенням частини другої статті 151 Основного Закону України, на всеукраїнський референдум за народною ініціативою можуть бути винесені лише питання, які відповідають Конституції України. Натомість питання щодо можливості продажу земель сільськогосподарського призначення іноземцям за своєю природою є априорі антиконституційним, оскільки суперечить приписам статей 13 і 14 Основного Закону України, які містяться однозначні запобіжники можливості проведення такого референдуму, – земля є національним багатством і об'єктом власності Українського народу. Таким чином, за змістом і за духом Конституції України суб'єктом права власності на землю можуть бути лише громадяни України.

З огляду на зазначене, положення абзацу восьмого частини першої статті 130 Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX не відповідає вимогам статей 1, частин першої, третьої статті 2, частин першої, другої статті 8, частини першої статті 13, частини першої статті 14 Конституції України.

3. Абзац дев'ятий частини першої статті 130 Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX передбачає, що «за будь-яких умов, у тому числі у разі схвалення на референдумі... забороняється набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення...».

Згідно з частинами другою, третьою статті 5 Основного Закону України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Положення «носієм суверенітету... є народ», як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 в справі № 1-5/2005 (*Офіційний вісник України, 2005 р., № 41, стор. 31, стаття 2605, код акта 34045/2005*), «закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу». У цьому ж Рішенні орган конституційного контролю дійшов висновку, що результати народного волевиявлення, отримані через вибори й референдум, є обов'язковими.

Отже, запропонована в абзаці дев'ятому частини першої статті 130 Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX правова конструкція нівелює владу Українського народу та його виключне право на всеукраїнському референдумі, результати якого є обов'язковими, вирішувати питання загальнодержавного значення, а відтак, – не відповідає частинам другій, третій статті 5, частинам першій, другій статті 8, статті 69 Конституції України.

4. Згідно з частиною четвертою статті 130 Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX «порядок здійснення перевірки відповідності набувача або власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення вимогам, визначеним цією статтею, затверджується Кабінетом Міністрів України».

Разом з тим, повноваження Кабінету Міністрів України, визначені у вказаному положенні, сформульовано у спосіб, що не відповідає принципу правової визначеності. Зокрема, невизначено, чи є проведення «перевірки відповідності» необхідною передумовою набуття права власності на земельну ділянку.

За таких обставин відсутність у вказаному положенні Земельного кодексу України чітких вимог до змісту рішення Уряду України з питань набуття або

позбавлення права власності на земельні ділянки не узгоджується з вимогами частини другої статті 6, частини другої статті 19 Конституції України щодо обов'язку органів державної влади, їх посадових осіб здійснювати повноваження виключно в межах Конституції України та законів України, а також створює передумови для порушення права власності.

Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 в справі № 1-22/2001 (*Офіційний вісник України, 2001 р., № 24, стор. 57, стаття 1076, код акта 19082/2001*) принцип правової держави вимагає наявності у законодавчому акті достатніх і завершених правових механізмів реалізації його положень. У Рішенні Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016 в справі № 1-2/2016 (*Офіційний вісник України, 2016 р., № 51, стор. 34, стаття 1805, код акта 82310/2016*), в якому за органом публічної влади визнається можливість мати певні дискреційні повноваження у прийнятті рішень, наголошується, що «цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого – наявність можливості у особи передбачати дії цих органів» (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Водночас варто враховувати, що частиною першою статті 92 Основного Закону України закріплено принцип пріоритету (верховенства) закону в системі інших нормативно-правових актів, за допомогою якого здійснюється правове регулювання найважливіших суспільних відносин, перелік яких наведено у цьому положенні Конституції України.

З огляду на зазначене підзаконними нормативно-правовими актами не можуть вирішуватися питання, які відповідно до Конституції України повинні бути врегульовані виключно на рівні закону.

Вочевидь, здійснення перевірки відповідності набувача або власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення вимогам статті 130 Земельного кодексу України зачіпатиме порядок вчинення нотаріальних дій та проведення державної реєстрації права власності, а відповідно до пунктів 7 та 14 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються правовий режим власності та діяльність нотаріату.

За таких обставин врегулювання порядку здійснення вказаної перевірки шляхом прийняття акту Кабінету Міністрів України суперечить наведеним приписам частини першої статті 92 Конституції України та надає можливість Уряду України на власний розсуд визначати окремі механізми правовідносин, які мали б бути встановлені виключно на рівні закону, що в свою чергу не відповідає положенням частини другої статті 6, частин першої і другої статті 8, частини другої статті 19 Основного Закону України.

Повноваження Кабінету Міністрів України, на відміну від повноважень Верховної Ради України та Президента України, можуть визначатись не лише Конституцією України, а й законами України (пункт 12 частини першої статті 92, пункт 10 статті 116 Основного Закону України).

Водночас будь-яке повноваження Кабінету Міністрів України не може встановлюватися законом усупереч конституційним приписам, на чому наголошував Конституційний Суд України у Рішенні від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018(5133/16) (*Офіційний вісник України, 2019 р., № 56, стор. 50, ст. 1949, код акта 95193/2019*).

Враховуючи викладене, положення частини четвертої статті 130 Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX не відповідає частині другій статті 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, пунктам 7, 14 частини першої статті 92 Конституції України.

5. За приписами частини четвертої 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.

При цьому варто враховувати, що відповідно до статті 318 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435-VI (*Відомості Верховної Ради України, 2003, №№ 40-44, ст.356*) суб'єктами права власності є Український народ та інші учасники цивільних відносин, визначені статтею 2 цього Кодексу.

Згідно з частиною першою статті 2 Цивільного кодексу України учасниками цивільних відносин є фізичні особи та юридичні особи.

Положення частини першої статті 145 Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX містять вимогу про відчуження особою **протягом року** земельної ділянки, яка за цим Кодексом не може набуватися нею у власність. У свою чергу, земельні ділянки сільськогосподарського призначення, право власності на які набуто банками в порядку звернення стягнення на них як на предмет застави, мають бути відчужені банками на земельних торгах **протягом двох років** з дня набуття права власності (абзац шостий частини першої статті 130 Земельного кодексу України).

Також встановлена підпунктом «б» пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX заборона купівлі-продажу або відчуження в інший спосіб на користь юридичних осіб земельних ділянок до 1 січня 2024 року не розповсюджується на земельні ділянки, право власності на які як предмет застави переходить до банків.

Таке правове регулювання закладає нерівність перед законом суб'єктів права власності в частині права набуття юридичною особою земельної ділянки до 1 січня 2024 року, а також строку відчуження земельних ділянок залежно від наявності банківської ліцензії.

Крім того, Законом № 552-IX розділ X «Перехідні положення» Земельного кодексу України доповнено пунктом б¹, відповідно до якого громадяни України, яким належить право постійного користування, право довічного успадкованого володіння земельними ділянками державної і комунальної власності, призначеними для ведення селянського (фермерського) господарства, а також орендарі земельних ділянок, які набули право оренди землі шляхом переоформлення права постійного користування щодо

зазначених земельних ділянок до 2010 року, мають право на викуп таких земельних ділянок у власність з розстрочкою платежу до десяти років за ціною, яка дорівнює нормативній грошовій оцінці таких земельних ділянок, без проведення земельних торгів.

Утім такий підхід закладає нерівність перед законом орендарів земельних ділянок (залежно від часу (року) переоформлення ними права постійного користування щодо вказаних земельних ділянок).

Зазначене не відповідає частині четвертій статті 13 Конституції України, згідно з якою держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

З огляду на зазначене положення абзацу шостого частини першої статті 130, частини першої статті 145, пункту 6¹, підпункту «б» пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-ІХ не відповідають частинам першій, другій статті 8, частині четвертій статті 13 Конституції України.

Разом з тим пунктом 6¹ розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України передбачається надання права набуття земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності (заборона щодо продажу яких встановлена частиною сьомою статті 130 Земельного кодексу України) громадянами, яким належить право постійного користування, право довічного успадкованого володіння земельними ділянками державної та комунальної власності, призначеними для ведення селянського (фермерського) господарства, а також орендарям земельних ділянок, які набули право оренди землі шляхом переоформлення права постійного користування щодо зазначених земельних ділянок до 2010 року.

Таке виключення із загального правила для окремої категорії громадян не враховує положень частин першої і другої статті 24 Основного Закону України, відповідно до яких громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень, зокрема, за майновим станом чи іншими ознаками.

За таких обставин положення пункту 6¹ розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-ІХ також не відповідає частинам першій, другій статті 24 Конституції України.

6. Одними з головних елементів принципу верховенства права, закріпленого в частині першій статті 8 Основного Закону України, є правова визначеність, ясність і недвозначність правової норми.

У Рішеннях Конституційного Суду України неодноразово наголошувалося, що принципи правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми є визначальними елементами верховенства права, оскільки інше дає підстави для довільних тлумачень законодавчих норм та створює підґрунтя для порушення прав учасників правовідносин (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005

в справі № 1-17/2005 (*Офіційний вісник України, 2005 р., № 39, стор. 95, стаття 2490, код акта 33923/2005*), Рішення від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 в справі № 1-25/2010 (*Офіційний вісник України, 2010 р., № 52, стор. 25, стаття 1746, код акта 51892/2010*), Рішення від 11 жовтня 2011 року №10-рп/2011 в справі № 1-28/2011 (*Офіційний вісник України, 2011 р., № 84, стор. 117, стаття 3089, код акта 58822/2011*).

Таким чином, вказані принципи передбачають, насамперед, ясність та недвозначність викладення правових приписів, відсутність внутрішніх суперечностей у нормативно-правовому акті та його узгодженість з іншими законодавчими актами.

Однак, низка положень Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX не відповідає принципам юридичної визначеності, ясності і недвозначності, а саме:

– відповідно до частини шостої статті 130 Земельного кодексу України «не допускається набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення за відплатними договорами у разі відсутності у набувача права власності **документів, які підтверджують джерела походження коштів або інших активів**, за рахунок яких набувається таке право». При цьому, законодавцем не встановлено перелік документів, які можуть підтверджувати джерела походження коштів або інших активів; не вказано, ким та в якому порядку приймається рішення про те, що джерела походження визнаються підтвердженими.

Таким чином, зазначений припис не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації його положень, як того вимагає конституційний принцип правової визначеності, про який йшлося вище, і на недопущення чого неодноразово зверталася увага Конституційним Судом України (Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 в справі № 1-17/2005 (*Офіційний вісник України, 2005 р., № 39, стор. 95, стаття 2490, код акта 33923/2005*), Рішення від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 в справі № 1-45/2010 (*Офіційний вісник України, 2010 р., / № 72/1 Спеціальний випуск; № 77, 2010, с /, стор. 7, стаття 2597, код акта 52893/2010*), Рішення від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 в справі № 1-34/2010 (*Офіційний вісник України, 2010 р., № 101, стор. 128, стаття 3639, код акта 54192/2010*);

– запропоноване Законом № 552-IX доповнення розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України пунктом 6¹ щодо викупу громадянами земельних ділянок у власність з розстрочкою платежу до семи років за ціною, яка дорівнює нормативній грошовій оцінці таких земельних ділянок, без проведення земельних торгів, не враховує положень частин третьої і восьмої статті 128 Земельного кодексу України, відповідно до яких ціна земельної ділянки державної і комунальної власності визначається за експертною грошовою оцінкою. Також не зазнала змін частина друга статті 134 Земельного кодексу України, якою визначені випадки, коли земельні торги при наданні (передачі) земельних ділянок державної чи комунальної власності громадянам не проводяться;

– підпунктом «а» пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX до 1 січня 2024 року пропонується встановити обмеження щодо загальної площі набуття громадянами України права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, а саме до 100 гектарів. Разом з тим не встановлено порядку здійснення перевірки дотримання набувачем земельної ділянки такого обмеження, особи, уповноважені здійснювати перевірку, відповідальність за порушення встановленого обмеження, органи державної влади, уповноважені вирішувати справи про вказане порушення тощо, а також не вирішується питання, чи може загальна площа до 100 га бути збільшена у разі успадкування громадянами України земельних ділянок за законом, що свідчить про наявність незавершених механізмів правового регулювання відносин.

Наведене дає підстави для висновку про невідповідність положень частини шостої статті 130, пункту 6¹, підпункту «а» пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України в редакції Закону № 552-IX вимогам частин першої, другої статті 8 Конституції України.

IV. СТОСОВНО ПОВНОВАЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ РОЗГЛЯНУТИ ПИТАННЯ, ПОРУШЕНІ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПОДАННІ

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України.

Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування (частина п'ята статті 94 Конституції України).

Таким чином, офіційне оприлюднення, опублікування закону є конституційно встановленою процедурою, необхідною для набрання ним чинності.

Головною метою цієї конституційної норми є недопущення набрання законом чинності до моменту його офіційного оприлюднення, чим забезпечується реалізація конституційних положень, відповідно до яких закони не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність осіб; ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (абзац четвертий пункту 3.1 Рішення Конституційного Суду України від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 у справі № 1-27/2010 (*Офіційний вісник України, 2010 р., № 80, стор. 88, стаття 2835, код акта 53084/2010*)).

Чинність закону – це юридична передумова дії закону, яка означає наявність у закону юридичної сили. З дня набрання чинності законом фактично йдеться про установлений законом момент, починаючи з якого нормативний акт повністю чи частково отримує юридичну силу, чинить спеціальний юридичний вплив, стає владним регулятором – юридично значущим для

суб'єктів відносин. Юридична значущість акта проявляється в його дії по відношенню, по перше, до його адресатів, а по друге, вона виражається через його дію на чинні нормативні акти того самого чи нижчого рівня, вносячи фактично чи прямо відповідні зміни до них.

Тлумачні словники подають такі значення слів: «сила» – могутність, влада, дієвість, а «чинний» – діяльний, активний. «Діяти» – виявляти, діяльність, чинити, працювати, виконувати свої функції, застосовуватися.

Чинність закону – це його динамічна характеристика, що полягає в об'єктивному існуванні закону протягом певного часу, коли він має юридичну силу, тобто займає певне місце в ієрархії правових актів.

За усталеними правилами законодавчої техніки не може бути набрання чинності окремою структурною одиницею раніше, ніж законом в цілому. Якщо законопроект містить норми щодо правового врегулювання окремих механізмів підзаконними актами або ж Кабінет Міністрів України для впровадження закону має здійснити відповідні організаційні чи інші підготовчі заходи, прикінцеві положення проекту повинні поєднувати положення щодо набрання законом чинності та відтермінування строку введення його (чи окремих його частин) в дію. Таким чином, з моменту введення закону в дію його застосування стане можливим у повному обсязі.

Закон № 552-ІХ офіційно оприлюднений в газеті «Голос України» 30 квітня 2020 року.

Прикінцевими положення Закону № 552-ІХ передбачено, що він набирає чинності з 1 липня 2021 року, крім пункту 2 цього розділу, який набирає чинності з дня опублікування цього Закону.

Пункт 2 Прикінцевих положень Закону № 552-ІХ зобов'язує Кабінет Міністрів України у шестимісячний строк з дня опублікування цього Закону, вчинити низку дій та прийняти відповідні акти, а саме: розробити та затвердити порядок здійснення фінансової підтримки громадян і юридичних осіб (у тому числі фермерських господарств) для придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення; розробити та подати Верховній Раді України проект Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення у складі спеціальних фондів державного та місцевих бюджетів Фонду розвитку сільських територій, кошти з якого спрямовуються на видатки розвитку: інфраструктури, енергозбереження, освіти та медицини у сільській місцевості та реалізацію державних програм розвитку малих і середніх сільськогосподарських товаровиробників; привести свої нормативно-правові акти у відповідність із Законом № 552-ІХ; забезпечити перегляд і приведення відповідними центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Відтак Кабінет Міністрів України з дня офіційного опублікування та до 30 жовтня 2020 року, з урахуванням та на розвиток положень Закону № 552-ІХ, зобов'язаний прийняти відповідні акти, розробити та подати Верховній Раді України проект Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення у складі спеціальних фондів державного та місцевих

бюджетів Фонду розвитку сільських територій, кошти з якого спрямовуються на видатки розвитку: інфраструктури, енергозбереження, освіти та медицини у сільській місцевості та реалізацію державних програм розвитку малих і середніх сільськогосподарських товаровиробників, а також забезпечити перегляд і приведення центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів відповідно до Закону № 552-ІХ.

За змістом частини першої статті 117 Конституції України постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України є обов'язковими до виконання.

Таким чином, Закон № 552-ІХ з моменту опублікування отримав юридичну силу, став юридично значущим для суб'єктів правозастосування, почав спричинювати вплив на чинні нормативні акти нижчого рівня, які Кабінет Міністрів України та інші центральні органи виконавчої влади зобов'язані переглянути та привести у відповідність із Законом № 552-ІХ, став основою для прийняття підзаконних актів на розвиток його положень.

Зобов'язавши Кабінет Міністрів України та інші центральні органи виконавчої влади під час підготовки та перегляду власних нормативних актів застосовувати положення Закону № 552-ІХ, законодавець фактично лише відтермінував введення в дію окремих його положень. Водночас формулювання, застосоване у розділі I «Прикінцеві положення» Закону № 552-ІХ, свідчить про порушення Верховною Радою України вимог законодавчої техніки, оскільки відбулося маніпулювання поняттями «чинність закону» та «введення в дію закону».

З огляду на зазначене Закон № 552-ІХ по суті є чинним з моменту його опублікування, оскільки він саме з цього часу вже породжує відповідні правові наслідки, а отже, може бути предметом конституційного контролю.

Враховуючи те, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти повинні їй відповідати, зважаючи на необхідність утворення конституційного правопорядку та забезпечення балансу влади в державі, на підставі статей 8, 147, 150, 152 Конституції України, керуючись статтями 7, 8, 50, 51, 52, 64, 70, 75 Закону України «Про Конституційний Суд України»,

ПРОСИМО:

1. Відкрити конституційне провадження за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» та окремих положень Земельного кодексу України.

2. Визнати таким, що не відповідає преамбулі, статтям 1, 2, 3, частинам другій – четвертій статті 5, частині другій статті 6, частинам першій, другій статті 8, частинам першій, третій статті 13, частині першій статті 14, статті 16, частині першій статті 17, частині другій статті 19, статтям 21, 22, частинам першій, другій статті 24, частині сьомій статті 41, статтям 66, 69, частині п'ятій

статті 83, частинам другій, третій статті 84, частинам другій, третій статті 88, статті 91, частині першій статті 93 Конституції України, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення».

3. Визнати такими, що не відповідають статті 1, частинам першій, третій статті 2, частинам першій, другій статті 8, частині першій статті 13, частині першій статті 14 Конституції України, положення абзаців шостого–восьмого частини першої, частини другої статті 130, підпункту «б» пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення».

4. Визнати таким, що не відповідає частинам другій, третій статті 5, частинам першій, другій статті 8, статті 69 Конституції України, положення абзацу дев'ятого частини першої статті 130 Земельного кодексу України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення».

5. Визнати таким, що не відповідає частині другій статті 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, пунктам 7, 14 частини першої статті 92 Конституції України, положення частини четвертої статті 130 Земельного кодексу України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення».

6. Визнати такими, що не відповідають частинам першій, другій статті 8, частині четвертій статті 13 Конституції України, положення абзацу шостого частини першої статті 130, частини першої статті 145, підпункту «б» пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», а пункту 6¹ розділу X Земельного кодексу України, крім наведених положень Основного Закону України, також частинам першій, другій статті 24 Конституції України.

7. Визнати такими, що не відповідають частинам першій, другій статті 8 Конституції України, положення частини шостої статті 130, підпункту «а» пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення».

8. Залучити до участі у цьому конституційному провадженні за дорученням народних депутатів України уповноважених представників суб'єкта права на конституційне подання народних депутатів України Тимошенко Юлію Володимирівну, Власенка Сергія Володимировича.

9. Залучити до участі у розгляді справи свідків – народних депутатів України Кириленка І.Г., Цимбалюка М.М., Пузійчука А.В., Івченка В.Є., Наливайченка В.О.

10. У зв'язку із значним суспільним резонансом порушеного у конституційному поданні питання просимо відповідно до статей 64, 75 Закону

України «Про Конституційний Суд України» визнати конституційне провадження за вказаним конституційним поданням невідкладним та розглядати справу у порядку усного провадження.

ПЕРЕЛІК ДОКУМЕНТІВ ТА МАТЕРІАЛІВ, ЩО ДОДАЮТЬСЯ:

1) додаток до конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» та окремих положень Земельного кодексу України з підписами 48 народних депутатів України на 3 арк.;

2) витяг з Конституції України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР на 16 арк.;

3) витяг із Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII на 4 арк.;

4) Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року на 5 арк.;

5) Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 року № 552-IX на 7 арк.;

6) витяг із Земельного кодексу України на 7 арк.;

7) витяг із Цивільного кодексу України на 1 арк.;

8) витяг із Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI на 5 арк.;

9) Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про скликання позачергового пленарного засідання Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 30 березня 2020 року № 175 на 1 арк.;

10) Висновок Конституційного Суду України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019 у справі № 2-250/2019(5582/19) на 6 арк.;

11) Рішення Конституційного Суду України від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 справі № 1-1/2018 на 7 арк.;

12) Рішення Конституційного Суду України від 9 жовтня 2007 року № 7-рп/2007 в справі № 1-25/2007 на 5 арк.;

13) Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп/2002 у справі № 1-6/2002 на 8 арк.;

14) Рішення Конституційного Суду України від 19 травня 2004 року № 11-рп/2004 в справі № 1-21/2004 на 7 арк.;

15) Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 у справі № 1-1/2002 на 7 арк.;

16) Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 у справі № 1-8/2008 на 13 арк.;

- 17) Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 у справі № 1-1/2018(2556/14) на 9 арк.;
- 18) Рішення Конституційного Суду України від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009 у справі № 1-11/2009 на 11 арк.;
- 19) Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 в справі № 1-5/2005 на 7 арк.;
- 20) Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп в справі № 18/183-97 на 4 арк.;
- 21) Рішення Конституційного Суду України від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 в справі № 1-31/99 на 7 арк.;
- 22) Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008 в справі № 1-2/2008 на 8 арк.;
- 23) Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі № 1-33/2004 на 14 арк.;
- 24) Рішення Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 року № 7-зп у справі № 01/34-97 на 13 арк.;
- 25) Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 в справі № 1-22/2001 на 7 арк.;
- 26) Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016 в справі № 1-2/2016 на 5 арк.;
- 27) Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 року № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018(5133/16) на 10 арк.;
- 28) Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 в справі № 1-17/2005 на 13 арк.;
- 29) Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 в справі № 1-25/2010 на 7 арк.;
- 30) Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011 в справі № 1-28/2011 на 19 арк.;
- 31) Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 в справі № 1-45/2010 на 10 арк.;
- 32) Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 в справі № 1-34/2010 на 6 арк.;
- 33) Рішення Конституційного Суду України від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 у справі № 1-27/2010 на 14 арк.;
- 34) витяги із стенограми позачергового пленарного засідання Верховної Ради України від 30 березня 2020 року на 21 арк.;
- 35) пояснення народних депутатів України на 10 арк.;
- 36) роздруківки поіменного голосування щодо окремих поправок до законопроекту № 2178-10 з вебсайту Верховної Ради України на 18 арк.;
- 37) лист Парламентського телеканалу «РАДА» від 9 квітня 2020 року № 23-27/4 на 1 арк.;

38) лист ТОВ «Інформаційне агентство «112 –Україна» від 8 квітня 2020 року № 01/08042020 на 1 арк.;

39) відеозаписи позачергового пленарного засідання Верховної Ради України від 30 березня 2020 року та стоп-кадри на 2 флеш-носіях;

40) копія посвідчення народного депутата України Тимошенко Ю.В. на 1 арк.;

41) копія посвідчення народного депутата України Власенка С.В. на 1 арк.;

42) Газета «Голос України» №№ 74–75 (7331–7332) від 30 квітня 2020 року - 1 прим.

ДОДАТОК ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПОДАННЯ
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» та окремих
положень Земельного кодексу України

№ п/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Номер посвідчення	Підпис
1.	Білоус Ігор Іванович	166	
2.	Знаменський Сергій Володимирович	71	
3.	Величак Михайло Іванович	181	
4.	Дудіш Василь Васильович	171	
5.	Іваницько Іван Іванович	184	
6.	Абушкін Ігор Іванович	172	
7.	Пурішук Андрій Вікторович	182	
8.	Крушельський Василь Володимирович	173	
9.	Бондарук Володимир Анатолійович	175	
10.	Степанко Ігор Іванович	183	
11.	Ганьківський Володимир Володимирович	164	
12.	Школярчук Ігор Іванович	185	
13.	Курочка Євген Євгенович	179	
14.	Лещенко Ігор Іванович	177	
15.	Варшавський Ігор Іванович	174	
16.	Табачук Сергій Іванович	183	
17.	Григорук Ігор Іванович	178	

17 (сімнадцять) підписів

**Продовження додатку до конституційного подання
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» та окремих
положень Земельного кодексу України**

№ п/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Номер посвідчення	Підпис
18	Батінок І І	224	
19	Бондар В В	298	
20	Бондар В В	225	
21	Клименко І А	238	
22	Намчук І П	234	
23	Кривина П В	228	
24	Кисел А І	243	
25	Бурда В І	275	
26	Бурда В І		
27	Бурда Савко А П	344	
28	Мичко С А	286	
29	Бондар В В	225	
30	Бондар В В	201	
31	Бондар В В	226	
32	Мандрик В А	242	
33	Бондар В В	230	

**Продовження додатку до конституційного подання
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» та окремих
положень Земельного кодексу України**

№ п/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Номер посвідчення	Підпис
34	Григорук М. М.	176	
35	Григорук М. М.	177	
36	Віктурич А. І.	183	
37	Штефанюк С. П.	233	
38	Зеркало О. В.	193	
39	Дубинський М. М.	356	
40	Савчук С. В.	185	
41	Бабенко М. В.	185	
42	Драчківський О. А.	300	
43	Клименко А. Ф.	401	
44	Дорошенко І. А.	361	
45	Ісидорук С. С.	333	
46	Григорук М. Р. В.	401	
47	Григорук М. Р. В.	401	
48	Григорук М. Р. В.	401	
49	Всього 48/сорок вісім підписів		
50	народних депутатів України.		

Первісний Управління кадрів
Апарату Верховної Ради України

Т. Платонова
17.04.2020 р.