

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним зверненням громадянки
Галкіної Зінаїди Григорівни щодо офіційного тлумачення положення
частини четвертої статті 3 Закону України
«Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток
будівельної галузі та житлового будівництва»
(справа про заборону розірвання договорів інвестування
житлового будівництва)

м. Київ
13 березня 2012 року
№ 5-рп/2012

Справа № 1-7/2012

Конституційний Суд України у складі суддів:

Винокурова Сергія Маркіяновича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича — доповідача,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Запорожця Михайла Петровича,
Кампа Володимира Михайловича,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Пасенюка Олександра Михайловича,
Сергейчука Олега Анатолійовича,
Стрижака Андрія Андрійовича,
Шаптали Наталі Костянтинівни,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним зверненням громадянки Галкіної З. Г. щодо офіційного тлумачення положення частини четвертої статті 3 Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25 грудня 2008 року № 800–VI (Відомості Верховної Ради України, 2009 р., № 19, ст. 257) з наступними змінами (далі — Закон).

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне звернення громадянки Галкіної З. Г.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» є наявність неоднозначного застосування вказаного положення Закону судами загальної юрисдикції.

Заслухавши суддю-доповідача Бринцева В. Д. та дослідивши матеріали справи, у тому числі позиції, висловлені Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головою апеляційного суду міста Києва, науковцями юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Академії муніципального управління, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

1. Громадянка Галкіна З. Г. звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положення частини четвертої статті 3 Закону, відповідно до якого «забороняється розірвання фізичними та юридичними особами будь-яких договорів, результатом яких є передача забудовниками завершеного об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва за умови, що за такими договорами здійснено оплату 100 відсотків вартості об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва», стосовно того, чи поширюється дія цього положення на правовідносини, що виникли до набрання чинності Законом, зокрема, у випадках, коли інвестор згідно з чинним на той час законодавством розірвав договір про участь у фонді фінансування будівництва.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи питання, порушені в конституційному зверненні, виходить з того, що в Україні права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 3, частина друга статті 6, частина друга статті 19 Основного Закону України).

Відповідно до частини четвертої статті 13, частин першої, четвертої статті 41 Конституції України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки; усі суб'єкти права власності рівні перед законом; кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; право приватної власності є непорушним.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; права і свободи людини і громадянина захищаються судом; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи (частини перша, друга статті 8, частина перша статті 55, частина перша статті 58 Основного Закону України).

3. Згідно з Конституцією України кожен має право на житло; держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду (частина перша статті 47).

Конституційний Суд України неодноразово зазначав, що в основу правового режиму власності покладено конкретизовані в законах конституційні положення, які можуть містити і певні особливості щодо його врегулювання. Зокрема, у Рішенні від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 наголошено, що «Конституція України як головне джерело національної правової системи є також базою поточного законодавства. Вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі положення» (абзац перший підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини).

Відповідно до статті 7 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестор «має право володіти, користуватися і розпоряджатися об'єктами та результатами інвестицій», а розміщення інвестицій «визнається невід'ємним правом інвестора і охороняється законом» (абзац другий частини першої, абзац перший частини п'ятої).

У Законі України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» від 19 червня 2003 року № 978-IV з наступними змінами (далі — Закон № 978) встановлено загальні принципи, правові та організаційні засади залучення коштів фізичних і юридичних осіб з метою фінансування будівництва житла та особливості розпорядження цими коштами.

У статтях 11, 12 Закону № 978 передбачено, що фінансова установа може за власною ініціативою створити фонд фінансування будівництва з метою отримання довірцями цього фонду у власність житла, та визначено процедуру створення фонду фінансування будівництва, умови, особливості та обмеження щодо здійснення управління майном, порядок участі у фонді та відмови від участі в ньому, відповідальність управителя і забудовника за невиконання взятих на себе зобов'язань тощо.

Таке законодавче регулювання однієї зі складових права власності узгоджується з міжнародно-правовими актами, ратифікованими Україною. Згідно з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року держави-учасниці мають можливість за допомогою національного закону застосовувати певні регулюючі механізми користування об'єктами права власності виходячи з суспільних потреб, внутрішньої соціальної та економічної політики.

Гарантування можливості кожного користуватися своїми економічними правами втілене також у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, в якому передбачено, зокрема, що держава може встановлювати тільки такі обмеження цих прав, які визначаються законом, і лише настільки, наскільки це є сумісним з природою зазначених прав, і виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві (стаття 4). Згідно зі статтею 31 Європейської соціальної хартії 1996 року держави зобов'язуються вживати заходів, спрямованих на сприяння доступу до житла належного рівня.

3.1. У процесі розгляду справи встановлено наявність ознак невідповідності Конституції України положення частини четвертої статті 3 Закону. У зв'язку з цим Конституційний Суд України виходячи з того, що його завданням є гарантування верховенства Конституції України — Основного Закону України на всій її тери-

торії, на підставі статті 2, частини другої статті 95 Закону України «Про Конституційний Суд України» розглядає питання щодо конституційності вказаного положення у цьому конституційному провадженні.

Системний аналіз даних щодо дотримання при прийнятті Закону конституційних прав людини та вимог Конституції і законів України, якими врегульовано процедуру прийняття нових законів, дає підстави для висновку, що частиною четвертою статті 3 Закону фактично впроваджено обмеження щодо володіння, користування і розпоряджання об'єктом права власності, зокрема коштами інвесторів, на період до 1 січня 2013 року.

Право власності громадян гарантоване Конституцією України. Його засади, принципи свободи договору і судового захисту цивільного права та інтересу, як і механізми зміни та розірвання договорів, регламентовані Цивільним кодексом України (далі — Кодекс), який є основним актом цивільного законодавства України. Відповідно до статті 651 Кодексу зміна або розірвання договору допускається лише за згодою сторін, якщо інше не встановлено договором або законом, і у разі односторонньої відмови від договору, якщо право на таку відмову встановлено договором або законом, договір вважається розірваним. Крім того, договір може бути розірвано за рішенням суду на вимогу однієї із сторін при істотному порушенні договору іншою стороною. Ці положення договірних прав деталізовано у статті 20 Закону № 978, якою гарантується можливість відмови довірителя від участі у фонді фінансування будівництва і передбачається, що у разі дострокового припинення управління майном забудовник на вимогу управителя фонду фінансування будівництва зобов'язаний у визначений правилами строк перерахувати кошти для виплати довірителю.

Таким чином, ні Кодекс, ні спеціальний Закон № 978 не встановлюють заборони на розірвання договорів виходячи з принципу диспозитивності цивільно-правових договірних відносин. Натомість у Законі, прийнятому після набрання чинності Кодексом, врегульовано правовідносини щодо розірвання договорів інакше, ніж у Кодексі. Згідно з частиною другою статті 6, частиною другою статті 19 Конституції України прийняття Закону мало відбуватися у спосіб, передбачений абзацом третім частини другої статті 4 Кодексу, за яким, якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, який регулює цивільні відносини інакше, ніж Кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення до нього змін. Поданий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до Кодексу.

Зазначеної процедури не було дотримано при прийнятті Закону, а навпаки, у пункті 3 його прикінцевих та перехідних положень встановлено, що «закони та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Законом, діють у частині, що не суперечить цьому Закону». Таким чином, дія відповідних положень Кодексу була призупинена на час дії Закону.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп).

Виходячи з наведеного Конституційний Суд України вважає, що невідповідність окремих положень спеціального закону положенням Кодексу не може бути усунена шляхом застосування правила, за яким з прийняттям нового нормативно-правового акта автоматично призупиняє дію акт (його окремі положення), який був чинним у часі раніше. Оскільки Кодекс є основним актом цивільного законодавства, то будь-які зміни у регулюванні однопредметних правовідносин можуть відбуватися лише з одночасним внесенням змін до нього відповідно до порядку, встановленого абзацом третім частини другої статті 4 Кодексу.

Таким чином, положення частини четвертої статті 3 Закону, згідно з яким забороняється розірвання фізичними особами будь-яких договорів, результатом яких є передача забудовниками завершеного об'єкта житлового будівництва, суперечить частині другій статті 3, частині другій статті 6, частині четвертій статті 13, частині другій статті 19, частинам першій, четвертій статті 41 Конституції України.

3.2. Суб'єкт права на конституційне звернення порушує питання, чи має зворотню дію в часі положення частини четвертої статті 3 Закону, яким встановлено заборону на розірвання інвестором договорів фінансування житлового будівництва. У зв'язку з цим Конституційний Суд України вважає за необхідне дати офіційне тлумачення цього положення щодо його зворотної дії в часі стосовно правовідносин, які виникли до набрання Законом чинності.

Згідно з абзацом першим частини четвертої статті 3 Закону забороняється розірвання фізичними та юридичними особами будь-яких договорів, результатом яких є передача забудовниками завершеного об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва за умови, що за такими договорами здійснено оплату 100 відсотків вартості об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва.

Конституційний Суд України виходить з того, що застосування цього положення до дня визнання його неконституційним повинно було здійснюватися з урахуванням частини першої статті 58 Конституції України, за якою закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Щодо зворотної дії в часі законів Конституційний Суд України сформулював правову позицію, згідно з якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99).

Отже, Конституційний Суд України вважає за необхідне наголосити, що положення частини четвертої статті 3 Закону, яким встановлено заборону на розірвання інвестором договорів фінансування житлового будівництва, не мало зворотної дії в часі.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 152, 153 Конституції України, статтями 51, 62, 66, 67, 69, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини четвертої статті 3 Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25 грудня 2008 року № 800–VI з наступними змінами, згідно з яким «забороняється розірвання фізичними та юридичними особами будь-яких договорів, результатом яких є передача забудовниками завершеного об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва за умови, що за такими договорами здійснено оплату 100 відсотків вартості об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва».

До дня визнання неконституційним це положення не мало зворотної дії в часі.

2. Положення частини четвертої статті 3 Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25 грудня 2008 року № 800–VI з наступними змінами, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated March 13, 2012 No. 5-rp/2012 in the case upon the constitutional appeal of citizen Halkina Zinayida Hryhorivna concerning official interpretation of the provision of Article 3.4 of the Law «On Preventing the Impact of the Global Financial Crisis on the Development of the Construction Sector and Residential Construction» (case on prohibition of termination of contracts of investment of residential construction)*

Citizen Z. Halkina applied to the Constitutional Court with a petition to provide official interpretation of the provision of Article 3.4 of the Law «On Preventing the Impact of the Global Financial Crisis on the Development of the Construction Sector and Residential Construction» dated December 25, 2008 No. 800-VI (hereinafter referred to as «the Law») according to which «natural and legal persons are prohibited to terminate any contracts which result in assignment of completed object (part of object) of residential construction by developer provided 100 % of value of the object (part of object) of the residential construction has been paid pursuant to such contracts» concerning whether this provision applies to legal relations which had aris-

en before the Law entered into force, in particular, in cases when the investor according to the legislation effective for that time terminated the contract on participation in the fund of construction financing.

System analysis of data concerning observance of the constitutional human rights and requirements of the Constitution and laws which regulate the procedure of adoption of new laws when passing the Law gives grounds to conclude that in fact Article 3.4 of the Law restricts possession, utilisation and disposal of the object of the right of property, in particular funds of investors from the period before January 1, 2013.

The right of property of citizens is guaranteed by the Constitution. Its grounds, principles of freedom of agreement and court protection of the civil right and interest as well as mechanism of amendment and termination of contracts are regulated by the Civil Code of Ukraine (hereinafter referred to as «the Code») which is the main act of civil legislation in Ukraine. According to Article 651 of the Code amendment or termination of agreement is allowed only with consent of parties, unless otherwise provided by the agreement or law, and in case of unilateral recession from the agreement, should the right to recede is provided by the agreement or law, the agreement shall be deemed terminated. Moreover, agreement may be terminated on the basis of court decision upon request of either party in case of substantial violation of the agreement by the other side. These provisions of contractual law are specified in Article 20 of the Law «On Financial and Credit Mechanisms and Property Management during Residential Construction and Real Estate Operations» dated June 19, 2003 No. 978-IV (hereinafter referred to as «the Law No. 978») which guarantees possibility of recession of the principal from participation in fund of construction and envisages that in case of early termination of management of property the developer upon demand of the manager of the fund of financing of construction is obliged to transfer funds for paying to the principal in terms established by the rules.

Thus, neither the Code, nor the special Law No. 978 establish prohibitions to terminate agreements proceeding from the facultative principle of the civil legal contractual relations. In return, the Law which was adopted after the Code had entered into force, establishes legal relations concerning termination of agreements differently than the Code. According to Articles 6.2, 19.2 of the Constitution adoption of the Law was supposed to be carried out in the manner envisaged by paragraph 3 of Article 4.2 of the Code, pursuant to which if the subject of the right of legislative initiative submits to the Verkhovna Rada of Ukraine a draft law which regulates civil relations differently than the Code he is obliged to submit at the same time a draft law on introducing amendments to it. The submitted draft law is considered by the Verkhovna Rada of Ukraine simultaneously with the relevant draft law on introducing amendments to the Code.

The mentioned procedure was not observed during adoption of the Law; on the contrary, item 3 of its final and transitional provisions establishes that «laws and other legal regulating acts adopted before this Law enters into force shall be effective in part which does not conflict with this Law». Thereby the effect of the relevant provisions of the Code was suspended for the period of the effect of the Law.

Proceeding from the abovementioned, the Constitutional Court considers that non-conformity of certain provisions of the special law to the provisions of the Code may not be eliminated by means of application of a rule according to which adoption of the new normative legal automatically terminates the effect of an act (its separate provisions) which was in force earlier. Since the Code is the main act of the civil legislation any amendments of regulation of single-subject legal relations may be introduced only with simultaneous amendments to it according to the order provided by paragraph 3 of Article 4.2 of the Code.

Application of the provisions of paragraph 1 of Article 3.4 of the Law prior to the day of declaring its unconstitutional was supposed to be realised with account of Article 58.1 of the Constitution, according to which laws and other normative legal acts have no retroactive force, except in cases where they mitigate or annul the responsibility of an individual.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held to recognise as non-conforming to the Constitution (unconstitutional) the provisions of Article 3.4 of the Law «On Preventing the Impact of the Global Financial Crisis on the Development of the Construction Sector and Residential Construction» dated December 25, 2008 No. 800-VI as amended according to which «natural and legal persons are prohibited to terminate any contracts which result in assignment of completed object (part of object) of residential construction by developer provided 100 % of value of the object (part of object) of the residential construction has been paid pursuant to such contracts».

Prior to the day declaration of unconstitutionality this provision did not have retroactive force.