

КРИТЕРІЇ ПРОПОРЦІЙНОСТІ ПРИ ВСТАНОВЛЕННІ ОБМЕЖЕНЬ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ІНОЗЕМЦІВ НА ЗЕМЛЮ PROPORTIONALITY CRITERIA IN SETTING RESTRICTIONS ON LAND OWNERSHIP BY FOREIGNERS

Тоцький Б.А.,

аспірант Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України

У даній статті автор аналізує законодавство України щодо обмеження права власності іноземців на землю в контексті вимог принципу пропорційності. Проаналізовано українське законодавство з позиції відповідності критеріям принципам пропорційності: передбаченості законом, наявності легітимної мети, а також співвідношення засобів та цілей для досягнення конкретного результату.

Ключові слова: принцип пропорційності, право власності, критерії, іноземці.

В данной статье автор анализирует законодательство Украины относительно ограничения права собственности иностранцев на землю в контексте требований принципа пропорциональности. Сделан анализ украинского законодательства с позиции соответствия критериям принципам пропорциональности: предсказуемости законом, наличии легитимной цели, а также соотношение средств и целей для достижения конкретного результата.

Ключевые слова: принцип пропорциональности, право собственности, критерии, иностранцы.

Author examines Ukrainian legislation on limitation of foreign land ownership in the context of the principle of proportionality in this article. Analysis of Ukrainian legislation with the position was made under the proportionality principle criteria: predictability by the law, the presence of a legitimate purpose and relationship tools and aims to achieve an aim.

Key words: principle of proportionality, ownership, criteria, foreigners.

Актуальність теми зумовлена стрімким розвитком земельного законодавства в контексті підвищення міжнародних стандартів щодо забезпечення основоположних свобод. Наразі вже ніхто з науковців чи практиків не визначає право власності як абсолютне та необмежене право. Тим більше, не визначають право власності на землю як абсолютне право. Законодавством переважної більшості держав світу встановлюється обмеження права власності на землю в тій чи іншій мірі. Найбільші обмеження права власності на землю стосуються іноземців, іноземних юридичних осіб та іноземних держав. В більшості випадків держави врегульовують це питання шляхом встановлення особливих процедур набуття права власності на землю, а інколи і заборон набуття іноземцями землі у власність щодо певних категорій чи територій (Україна, Росія) чи щодо всіх земель на території держави (Лаос, В'єтнам).

Мета статті полягає у виявленні теоретичних аспектів застосування принципу пропорційності при встановленні обмежень права власності іноземців на землю.

Право власності є одним із основних прав людини. Це право гарантоване цілим рядом міжнародних документів із захисту прав людини. Так, ст.1 Протоколу №1 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [21] (далі – Конвенція) встановлює захист права власності. Ця ж стаття встановлює, що обмеження права власності можливе лише для захисту суспільних інтересів. Практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) доведено, що кожне обмеження прав повинно відповідати вимогам принципу пропорційності. Зокрема, Конвенція встановлює неможливість дискримінації за приналежністю до певної держави, але ЄСПЛ встановлює можливість розмежування правового регулювання, якщо воно є виправданим [19].

Принцип пропорційності (розмірності) – основоположний принцип права, спрямований на забезпечення у правовому регулюванні балансу інтересів [10; 192]. Принцип пропорційності є складовою принципу верховенства права, тому його застосування не можливе у позитивістському трактуванні, через що застосування цього принципу є багатогранним.

Найчастіше цей принцип використовуються для визначення пропорційності обмеження прав людини. Головна суть цього принципу полягає у розумному співвідношенні мети державного впливу та засобом їх досягнення у обмеженні прав людини [10; с. 193].

Європейський суд з прав людини встановив такі критерії пропорційності:

1. обмеження має бути передбачене певним правовим актом (в т.ч. і індивідуальним);
2. обмеження повинно переслідувати легітимну ціль;
3. обмеження має бути необхідним у демократичному суспільстві;
4. обмеження має бути розмірним до тієї правомірної мети, яка досягалась [4; с. 161].

Для того, щоб зрозуміти, чи є конкретні законодавчі обмеження пропорційними, нам необхідно проаналізувати всі вимоги принципу пропорційності. Але для зручності ми хотіли б об'єднати критерії необхідності у демократичному суспільстві та розмірності до мети, яка досягається. Таке об'єднання пов'язане із тим, що ми будемо розуміти пропорційність *stricto iuris* як таку, що по дефолту виконує вимоги необхідності у демократичному суспільстві. Також варто зауважити, що особливу увагу ми приділимо аналізу принципу законної мети, тому що ціль є важливим аспектом у будь-якому регулюванні, у тому числі у правовому. Тому навіть при поданні законопроекту пояснювальна записка має містити обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілі, завдання та очікувані соціально-економічні, правові та інших наслідки застосування закону після його прийняття (ч.1 ст.91 Регламенту Верховної Ради України [12]). Також для розуміння функціонування пропорційності *stricto iuris* особливу увагу звернемо на обмеження прав іноземців щодо набуття земель сільськогосподарського призначення, оскільки такі обмеження є найбільш жорсткими.

Щодо критерію **передбаченості законом**, то він виконується у більшості випадків, коли такі обмеження стосуються права власності іноземців. Такі норми відповідають всім вимогам принципу правової визначеності, що визначається як сукупність вимог до нормативно-правових актів з метою забезпечення стабільного правового стану особи шляхом удосконалення процесів правотворчості та правозастосування [11; с. 53]. Так, А.Приймак [11; с. 55] визначає основні вимоги принципу правової визначеності, що можуть використовуватися для даного критерію в контексті обмеження прав іноземців на землю, як такі: 1) чітке формулювання правової норми; 2) однозначність правозастосування; 3) чітке формулювання умов, за яких здійснюється обмеження чи позбавлення певної свободи чи права, що є головним критерієм при використанні принципу пропорційності.

У більшості країн, де існує обмеження іноземців щодо набуття ними права власності на землі сільськогосподарського призначення, норма, що обмежує або забороняє права власності іноземців на землю, закріплена на загальнонаціональному рівні. Це правило може бути закріплене у окремому законі (Польща, Росія) або бути частиною закону в земельній сфері (Україні). Так, зокрема, у ст.22, 81 та 82 Земельного кодексу України містяться чіткі однозначні норми, з яких явно зрозуміло, що обмеження права власності іноземців на землю полягають у наступному:

1) встановлена заборона на передачу земель сільськогосподарського призначення у власність іноземним громадянам, особам без громадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам;

2) іноземці та особи без громадянства можуть набувати права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів (для іноземних юридичних осіб – у разі придбання об'єктів нерухомого майна та для спорудження об'єктів, пов'язаних із здійсненням підприємницької діяльності в Україні);

3) іноземці можуть набувати права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності.

Визначення легітимної мети є важливим аспектом при встановленні обмежень права власності іноземців на землю. Оскільки обмеження є різноманітними та доволі жорсткими, то завдання такого регулювання мають бути вагомими та значними, а результат правового регулювання значним для суспільства та держави.

Зрозумілим є той факт, що обмеження можливості набуття права власності іноземцями чи навіть заборона вчиняється із конкретною метою – захистом національних інтересів та суспільного порядку. Але ці поняття є настільки широкими, що потребують специфікації. Крім того, загальна мета має також ряд завдань, які досягаються таким регулюванням.

В Україні головним аргументом на користь необхідності обмеження права власності іноземців на землю є закріплення у Конституції України концепції «права власності Українського народу на землю» [9; с. 201]. Обмеження права власності іноземців на землю пояснюють саме тим, що вона належить всьому Українському народу, тому земля не може бути продана іноземцям. Але ідея того, що концепція права власності Українського народу на землю вводить постійну заборону можливості набуття іноземцями права власності на землю не відповідає поставленій меті регулювання [15; с. 7]. Зокрема, заборона набуття земель сільськогосподарського призначення, або конкретне регулювання із особливим порядком набуття є можливими способами вирішення проблеми права власності іноземців на землю в Україні в контексті права власності Українського народу [9; с. 220].

Схожа концепція існує і у Великобританії. Там заборонено продавати землю сільськогосподарського призначення іноземцям. Це мотивується тим, що формально вся земля сільськогосподарського призначення у Великобританії належить королівській родині [14; с. 8], тому вона може розподілятися лише між підданими корони з метою захисту національних інтересів. Фактично, така ж сама концепція власності народу чи держави є і у Ізраїлі, де всі землі сільськогосподарського призначення *de iure* належать державі, а приватні особи мають право лише орендувати її. Але реальні «власники» можуть розпоряджатися цією земельною ділянкою абсолютно вільно [17; с. 83].

Крім того, заборона на набуття іноземцями права власності на землі сільськогосподарського призначення

пов'язана із тим, що така земля є основним засобом виробництва життєво необхідних продуктів харчування [8; с. 153]. Фактично, такі дії спрямовані на захист національних інтересів. У цьому аспекті важливу роль відіграє продовольча безпека України [3; 7], яка характеризується не лише наявністю продуктів харчування, а й раціональним та екологічно безпечним використанням земель, які використовуються для створення продуктів [13; с. 465].

Очевидним проявом заборони набуття іноземцями права власності на землю з метою захисту національних інтересів є заборона набуття іноземцями землі у прикордонних територіях. Означена ситуація склалася в Росії. В Російській Федерації затверджений цілий перелік таких територій, які є не тільки прикордонними, а й економічно вигідними [16]. Очевидним є те, що така заборона спрямована на захист національної безпеки та охорону державного кордону. Якщо в Росії така заборона діє на всій території адміністративно-територіальної одиниці, то у Перу встановлюється межа у 50 км від кордону [2; с. 142], а у Фінляндії – лише 5 км [18; с.73].

Також захист національних інтересів України проявляється у забороні набуття іноземцями права власності на цілий ряд земель через те, що ціна на землі в Україні набагато менша ніж в сусідніх державах [6; 382], а це може призвести до оптової скупки українських земель іноземцями. В Японії для досягнення цієї мети іноземцям не заборонено набувати землю, але встановлена заборона на вчинення правочинів щодо земель, якщо внаслідок їх вчинення буде здійснюватися формування «великого землеволодіння» [5; с. 42]. У провінціях Канади з метою унеможливлення скупки земель іноземцями встановлено максимальна площа, яка може перебувати у їх власності.

Яскравим прикладом захисту національних інтересів є Польща, яка навіть після вступу до ЄС зберегла обмеження щодо можливості набуття іноземцями права власності на землю, в т.ч. громадян ЄС, до 2016 року. Польські вчені пов'язують такі обмеження не лише із низькою ціною, яка обезземелить поляків, але і з тим, що при масовій купівлі землі громадянами інших держав Польща фактично втратить частину свого економічного суверенітету [20; с. 280]. Тобто, при великій частці власності іноземців на землі Польщі, вона фактично втрачає контроль над своєю територією.

Деякі вчені навіть зазначають, що продаж земель іноземцям несе загрозу національній безпеці, оскільки ряд земель (сільськогосподарського призначення та землі лісів) спрямовані на задоволення публічних інтересів [7; с. 236]. Іноземці можуть мати право власності на землі, які не становлять великої цінності для національної безпеки, і які, в свою чергу, є необхідними для нормального існування іноземців на території України (землі промисловості, транспорту, житлової та громадської забудови тощо).

Важливим аспектом у визначенні цілей правового регулювання обмеження права власності іноземців є стан розвитку ринку землі. Так, деякі країни, зокрема Болгарія, зазначають, що обмеження можливості набуття права власності на землю іноземцями пов'язано із відсутністю стабільного ринку землі та законодавчого регулювання цієї сфери на необхідному рівні. Таким чином, метою обмеження є захист національних інтересів, запобігання розтрати цінних земель до того моменту, поки не буде якісного ринку землі, правового регулювання обігу та реєстрації земель [1; с. 60]. Для України така мета є актуальною, але вітчизняні законодавці пішли далі. Для захисту земель до становлення ринку землі в Україні заборонено обіг землі сільськогосподарського призначення в повній мірі. Тобто, ринок даної категорії земель

наразі фактично відсутній. Але в цьому аспекті ми знову повертаємося до того, що така заборона пов'язана із необхідністю захисту національних інтересів.

Таким чином, головною метою обмеження права власності іноземців на землю є захист національних інтересів, а саме національної безпеки та економічного суверенітету.

Критерій **співрозмірності** є найбільш дискусійним і таким, що найчастіше порушується. Суть цього критерію полягає у встановленні та дотриманні справедливого балансу між обмеженими правами та досягнутим результатом. Крім того, саме цей критерій вказує на те, що повинні бути використані найменш обмежувальні засоби для досягнення легітимної мети, про яку йшлося вище. Обмеження прав іноземців на землю саме по собі не є непропорційним через те, що земля є великою цінністю для держави і суспільства. Варто зазначити, що повна заборона права власності іноземців на землю становила б непропорційне обмеження, оскільки повністю виключає участь іноземців у ринковому обігу земель в нашій країні. Таке регулювання обмежує не тільки право власності, а й право на підприємницьку діяльність. Також необхідно відзначити, що при встановленні заборони права власності іноземців на землю сільськогосподарського призначення, інші права не обмежуються. Сам факт неможливості придбання землі сільськогосподарського призначення у власність не об-

межує іноземців у зайнятті сільськогосподарським виробництвом. Так, в більшості країн, де іноземцям заборонено мати у власності землі сільськогосподарського призначення, вони можуть отримати її на праві оренди та/або емфітевзису [22; с. 4]. Тобто, фактично дії держави можна вважати непропорційними лише у випадку повної заборони права власності іноземців на землю, як це передбачено законодавством В'єтнаму та Лаосу. У всіх інших випадках сама пропорційність *stricto iuris* буде дотримуватися, оскільки мета встановлення обмеження є доволі вагомою.

Проаналізувавши вищесказане, можна зробити висновок, що встановлена законодавством України заборона права власності іноземців на певні землі не є непропорційним, оскільки така заборона не поширюється на всі землі нашої країни. В цьому аспекті для оцінки пропорційності обмежень права власності іноземців на землю необхідно аналізувати три вищезазначені критерії у кожній конкретній ситуації окремо. Так, критерій передбаченості закону з формальної точки зору виконується у більшості випадків. Законні цілі при обмеженні права власності іноземців на землю завжди також є очевидними, оскільки вони всі пов'язані із захистом національних інтересів, економічного суверенітету тощо. При чому, такі цілі обґрунтовують майже будь-які обмеження, які встановлює держава, крім повної заборони права власності іноземців на землю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Артюшин В.І., Кобець М.І., Пугачов М.І. Проблеми становлення та функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / За ред. Марчіна Свенціцькі. – К.: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. – 60 с.
2. Бабкин С.А. Основные начала организации оборота недвижимости/ С.А.Бабкин. – М., 2001. – 230 с.
3. Басюркіна Н. Й. Продовольча безпека як системна характеристика функціонування агропромислового сектору економіки / Н.Й.Басюркіна // Економіка харчової промисловості № 2 (10), 2011. – С. 5-10.
4. Варламова Н. Верховенство права – базовый принцип европейской системы защиты прав человека / Н. Варламова // Конституц. право: Восточноевроп. обозрение. – 2002. - №3 (41). – С.159-165. – 161 с.
5. Джиоварелли Р., Хэнстед Т. Земельная собственность/ Р. Джиоварелли, Т. Хэнстед // Правовые препятствия для эффективных сельских земельных отношений в Восточной Европе и Центральной Азии. Сравнительный анализ. – М.: Изд-во «Весь мир». – 2000. – 290 с.
6. Дудич Г. Зарубіжний досвід удосконалення земельних відносин у сільському господарстві / Г. Дудич // Вісник Львівського національного аграрного університету Економіка АПК – №18(1) – 2011 – С. 382-387.
7. Завгородня В. Н. Право собственности на землю иностранных лиц и вопросы национальной безопасности/ В. Н. Завгородня // Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти : зб. тез доп. IV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (11-12 грудня 2009 року) / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми, 2010. – С. 235-238.
8. Немченко В.В., Морозюк Н.С. Земля як основний засіб виробництва АПК України та його оцінка у XXI столітті/ В.В. Немченко, Н.С. Морозюк // Труды Одесского Политехнического университета. – 2004. – Вып. 1 (21) – С. 153-155.
9. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: Монографія / В. В.Носік: – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
10. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): Монографія. / С.П. Погребняк – Х.: Право, 2008. – 238 с.
11. Приймак А. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти / А. Приймак // Наукові записки НаУКМА. – 2010. – Т. 103: Юридичні науки – С. 53-55.
12. Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» N 1861-VI від 10 лютого 2010 року // Відомості Верховної Ради України . – 2010. – N 14-15, N 16-17. – ст. 133.
13. Ступень М.Г. Інвестиційна привабливість земельних ресурсів / М.Г.Ступень // Аграрний вісник Причорномор'я. – Спец. вип.: зб. наук. праць. – Одеса : Изд-во «Астропринт», 2003. – Вип. 22. – С. 460-467.
14. Томсон П. Кому належить земля у Великобританії? / П. Томсон // Пропозиція. – 1997. – № 5. – 8 с.
15. Ткаченко О., Сіренко В., Махненко М. Земля – власність Українського народу / О.Ткаченко, В.Сіренко, М.Махненко // Голос України. – 2001. – № 54. – С. 6-7.
16. Указ Президента РФ от 9 января 2011 г. N 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» [електронний доступ]. – <http://kremlin.ru/news/10033>
17. Черевко Г. Інтенсифікація сільського господарства: приклад Ізраїлю / Г.Черевко // Агроінком. – 2004. – № 5-6. – С. 82-88.
18. Чичканова К., Урюпинская О. Ограничения прав иностранцев на земли на приграничных территориях / К.Чичканова, О.Урюпинская // CRE Россия – 2011. – №12 (164) – С. 72-73.
19. Belgian Linguistic Case, Judgements of 9 February 1967 and 23 July 1968 // Series A Nos. 5 and 6; (1979-80) 1 EHRR 241.
20. Dadak Casimir The case for foreign ownership of farmland in Poland - Cato Journal, vol. 24, no. 3 (fall 2004), - pp. 277-294.
21. Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Paris, 20.III.1952 // 1952, 213 U.N.T.S. – 262
22. Swinnen J., Vranken L. Land & EU accession review of the transitional restrictions by new member states on the acquisition of agricultural real estate // Centre for European policy studies (CEPS), Brussels – 105 p.