

Цивільне право



Наталія Блажівська

кандидат юридичних наук,
докторант Інституту законодавства Верховної Ради України
(м. Київ, Україна)
nblazhivska@gmail.com

УДК 347.234.71

КРИТЕРІЇ ПРОПОРЦІЙНОСТІ МОРАТОРІЮ НА ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЯК ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

АНОТАЦІЯ. 22 травня 2018 р. Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) ухвалив рішення у справі “*Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine*”, яким визнав, що законодавство України, яке встановлює мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, порушує ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція). Воно викликало резонанс у суспільстві загалом та в професійному середовищі зокрема, а тому, напевно, спричинить хвилю нових публіцистичних і наукових досліджень на предмет необхідності зняття мораторію. Власне, стаття й буде присвячена питанню забезпечення балансу публічних інтересів та інтересів власника при встановленні мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

Метою статті є визначити критерії пропорційності мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення як обмеження права власності відповідно до практики ЄСПЛ.

З’ясовано, що законодавство України в частині встановлення мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення не відповідає вимогам ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, однак це не означає, що держава Україна зобов’язана негайно скасувати мораторій та запровадити відкритий ринок сільськогосподарських земель. Натомість держава Україна має вибір: або скасувати мораторій і тим самим усунути втручання у право власності, або зберегти мораторій чи замінити його альтернативними заходами, усунувши при цьому порушення Конвенції. У будь-якому разі Україна повинна прийняти відповідні нормативні акти та (або) застосувати інші загальні заходи для забезпечення справедливого балансу між інтересами власників сільськогосподарських земель, з одного боку, і загальними інтересами суспільства, з другого боку, відповідно до принципів захисту майнових прав.

© Наталія Блажівська, 2018

Наталія Блажівська

Для цього необхідно: 1) усунути правову невизначеність відповідного законодавства шляхом визначення чітких часових меж дії мораторію або інших обмежувальних заходів, які можуть бути запровадженні як його альтернатива; 2) забезпечити співмірність мораторію або альтернативних обмежувальних заходів із проголошеною ціллю створити ринок землі за допомогою поступового зменшення таких заборон та обтяжень; 3) зняти надмірний тягар із власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення, запровадивши гнучкі обмеження, які можуть бути переглянуті в індивідуальному порядку.

Ключові слова: право власності на землі сільськогосподарського призначення; мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення; пропорційність втручання у право власності; практика Європейського суду з прав людини.

22 травня 2018 р. Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) ухвалив рішення у справі “*Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine*”¹, яким визнав, що законодавство України про встановлений мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення порушує ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція)². Це рішення викликало резонанс у суспільстві загалом та в професійному середовищі зокрема, а тому, напевно, спричинить хвилю нових публіцистичних і наукових досліджень на предмет необхідності зняття мораторію. Власне, ця стаття й присвячена питанню забезпечення балансу публічних інтересів та інтересів власника при встановленні мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

Питання мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення неодноразово порушувалося у дослідженнях вітчизняних науковців, фахівців як із цивільного, так із земельного права. Серед них можна назвати Д. Бусуйок, М. Євдокимова, Т. Коваленко, П. Кулинич, О. Лисанця, І. Мироненка, А. Мірошніченка, О. Погрібного, Н. Черкаську, А. Юрченко та ін. Однак у світлі вказаного рішення ЄСПЛ це питання набуває нової актуальності.

Метою дослідження є встановити критерії пропорційності мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення як обмеження права власності відповідно до практики ЄСПЛ.

Обрання предмета дослідження обумовлено тим, що дотримання принципу пропорційності визнається ЄСПЛ одним із трьох головних критеріїв, що їх слід оцінювати, аби зробити висновок, чи відповідає певний захід втручання у право власності принципу правомірного і до-

¹ *Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine*: Court (Fourth Section) Judgment. App. № 846/16, 1075/16. 22.05.2018 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-183128>> accessed 1 June 2018.

² Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_535 (дата звернення: 01.06.2018).

пустимого втручання, сумісного з гарантіями ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, а саме: чи є такий захід законним; чи втручання в право власності має на меті “суспільний інтерес”; чи є такий захід пропорційним цілям³. Відтак у справі “*Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine*” ЄСПЛ визнав українське законодавство таким, що відповідає вимогам законності та наявності суспільного інтересу, для забезпечення якого вводився мораторій, але встановив порушення принципу пропорційності.

Що стосується законності, то мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення сьогодні закріплений у п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу України (далі – ЗК України)⁴. Відповідно до практики ЄСПЛ принцип законності передбачає, що застосовні положення національного законодавства повинні бути досить доступними, точними, а їх застосування – передбачуваним⁵. При цьому ЄСПЛ визнав, що невизначеність, викликана неодноразовим продовженням мораторію і неодноразовим недотриманням Україною встановлених термінів створення ринку сільськогосподарських земель, зробила відповідне законодавство непередбачуваним. Однак повторив правовий висновок, сформульований раніше у справах “*Hutten-Czapska v. Poland*”⁶ (стосувалася обмеження прав власників житла, зокрема недосконалих правових норм, що стосуються визначення розміру орендної плати) та “*Broniowski v. Poland*”⁷ (стосувалася компенсації вартості втраченого внаслідок переселення сім’ї нерухомого майна (будинку і земельної ділянки), яке розміщувалося у місті Львові і належало ще до початку Другої світової війни бабці позивача), відповідно до якого питання невизначеності законодавства доречно розглядати при визначенні того, чи було забезпечено справедливий баланс між відповідними інтересами.

Згідно з другим критерієм будь-яке втручання у права, закріплені в Конвенції, повинно мати на меті легальні цілі. Щодо мораторію, то до таких цілей слід віднести, зокрема, недопущення надмірної концентрації землі в руках багатих осіб або ворожих держав, її вилучення із культивування, прагнення уникнути безземелля і зубожіння сільського населення, усі з яких задовольняють потреби національної та продовольчої безпеки. При цьому ЄСПЛ визнав очевидну невідповідність між прого-

³ Я Романюк, ‘Втручання в право власності з точки зору його відповідності статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: критерії Європейського суду з прав людини та досвід України на окремих прикладах судової практики’ в *Право власності: європейський досвід та українські реалії: Збірник доповідей і матеріалів Міжнародної конференції* (ВАІТЕ 2015) 9.

⁴ Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 01.06.2018).

⁵ *Broniowski v. Poland*: Court (Grand Chamber) Judgment. App. № 1443/96. 22.06.2004 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61828>> accessed 1 June 2018.

⁶ *Hutten-Czapska v. Poland*: Court (Grand Chamber) Judgment App. № 35014/97. 19.06.2006 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75882>> accessed 1 June 2018.

⁷ *Broniowski v. Poland* (n 5).

лошеними цілями мораторію, а саме необхідністю підготовки ринкової інфраструктури, й очевидною відсутністю відчутного прогресу в цьому напрямі. Така невідповідність ставить під сумнів те, що продовження мораторію після певного моменту було розумним засобом досягнення проголошених цілей. Проте ЄСПЛ, як і в справі “*Bittó and others v. Slovakia*”⁸ (стосувалася системи обмеження орендних ставок, що передбачала низький рівень орендної плати для орендодавців), визнав, що це питання слід розглядати в контексті пропорційності оспорюваної міри.

У загальному вигляді принцип пропорційності означає, що втручання в право власності повинно мати розумний пропорційний зв'язок між використовуваними засобами і метою, до досягнення якої прагне держава, включаючи заходи, спрямовані на контроль за використанням майна індивіда. У судовій практиці принцип пропорційності проявляється через застосування так званого тесту на пропорційність. Останній включає в себе три критерія: по-перше, засіб, призначений для досягнення мети влади, повинен підходити для досягнення цієї мети (доречність); по-друге, з усіх придатних має бути обрано той засіб, який найменше обмежує право приватної особи (необхідність); по-третє, збиток приватній особі від обмеження її права повинен бути пропорційний вигоді уряду щодо досягнення поставленої мети (пропорційність у вузькому сенсі)⁹. Оцінка ЄСПЛ пропорційності втручання у право власності (ст. 1 Першого протоколу до Конвенції) охоплює: всебічне вивчення різних інтересів, що стосуються оскаржуваної ситуації; перевірку не тільки видимих ознак, а й дослідження реалії оскаржуваної ситуації; оцінку не лише відповідних умов компенсації, а й поведінки сторін, включаючи засоби, які використовує держава, та їх здійснення¹⁰.

З урахуванням сказаного, доцільно провести аналіз передумов прийняття ЄСПЛ досліджуваного рішення у справі “*Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine*”¹¹. Для цього розглянемо їх з точки зору правотворення, правозастосування та правової доктрини. На нормативному рівні мораторій вперше було запроваджено Законом України від 18 січня 2001 р. “Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)”¹² (втратив чинність 8 січня 2004 р.). У подальшому мораторій було встановлено в п. 15 Перехідних положень ЗК України¹³. Спочатку дія мораторію в часі визнача-

⁸ *Bittó and others v. Slovakia*: Court (Third Section) Judgment. App. 30255/09. 28.01.2014 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-140234>> accessed 1 June 2018.

⁹ М Коэн-Элия и И Порат, ‘Американский метод взвешивания интересов и неметкий тест на пропорциональность: исторические корни’ (2011) 3 Сравнительное конституционное обозрение 61.

¹⁰ *Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine* (n 1).

¹¹ Там само.

¹² Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю): Закон України від 18 січня 2001 р. № 2242-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2242-14> (дата звернення: 01.06.2018).

¹³ Земельний кодекс України (н 4).

лася терміном до 1 січня 2005 р., який пізніше неодноразово пролонговувався та продовжує свою дію на час написання цієї статті. За період свого існування мораторій зазнав кількох суттєвих змін:

1) розширилося коло об'єктів (земельних ділянок), які підпадають під мораторій: від земельних ділянок, які належать громадянам та юридичним особам для ведення селянського (фермерського) господарства й іншого товарного сільськогосподарського виробництва, а також земельних часток (паїв), – до земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, земельних ділянок, які перебувають у власності громадян і юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених у натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв);

2) розширилося коло дій, які підпадають під мораторій: від продажу або іншим способом відчуження таких земельних ділянок та земельних часток (паїв), крім міни, передачі їх у спадщину та при вилученні земель для суспільних потреб, – до купівлі-продажу або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміни їх цільового призначення (використання), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також крім зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами;

3) змінився порядок визначення моменту припинення дії мораторію: від визначення терміну дії конкретною календарною датою (наприклад, “до 1 січня 2005 року”), – до визначення терміну дії вказівкою на подію, яка має настати (наприклад, Законом України від 3 червня 2008 р. “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” встановлено, що мораторій діє ‘до набрання чинності законами України про державний земельний кадастр та про ринок земель’¹⁴). Фактично відбулася зміна мораторію з визначеними строком дії на мораторій із невизначеним строком дії. Нині термін дії мораторію визначається двома правилами: по-перше, подією, яка має настати – набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення; по-друге, календарною датою, раніше якої мораторій не може припинити свою дію – 1 січня 2019 р. Тобто всі закони, прийняті після 3 червня 2008 р., які декларували “продовження” дії мораторію, ні *de jure*, ні *de facto* його не продовжу-

¹⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 3 червня 2008 р. № 309-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/309-17> (дата звернення: 01.06.2018).

вали, оскільки відповідні закони і досі не набули чинності. Щоправда, сьогодні у Верховній Раді України перебуває на розгляді проект Закону про обіг земель сільськогосподарського призначення № 5535 від 13 грудня 2016 р.¹⁵ разом з альтернативним йому законопроектом № 5535-1 від 28 грудня 2016 р.¹⁶. Нині обидва з них отримали тільки Висновок щодо відповідності проекту вимогам антикорупційного законодавства від 16 травня 2018 р.¹⁷.

Розкриваючи питання правозастосовної практики, слід звернути увагу на два моменти, це, по-перше, невідворотність дії мораторію, а по-друге, можливість його оскарження. З приводу невідворотності дії мораторію в літературі зазначається, що 80 % випадків учасники ринку земель сільськогосподарського призначення обходять мораторій, використовуючи цілком легальні способи, які можна простежити з аналізу норм земельного законодавства. До таких способів “відчуження земель сільськогосподарського призначення” відносять: спадок, обмін, вилучення (викуп) для суспільних потреб, договір оренди земельної ділянки, довіреність, договір емпфітевзису, застава, продаж земельної ділянки по частинах¹⁸. Незважаючи на те, що більшість із вказаних способів не призводять до заміни власника та не надають новому володільцю й користувачу земельної ділянки правомочності розпоряджатися земельною ділянкою, все ж проблема “обходу” мораторію існує.

Підтвердження цього можна знайти на рівні як законодавства, так і судової практики. Так, Законом України від 9 лютого 2006 р. № 3415-IV “Про внесення зміни до Земельного кодексу України”¹⁹ була встановлена норма про недійсність з моменту укладення (посвідчення) правочинів (зокрема довіреності), які укладені під час дії заборони на відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), встановленої абзацом першим цього пункту, в частині відчуження зазначених ділянок та земельних часток (паїв), а так само в частині передачі прав на відчуження зазначених ділянок та земельних часток (паїв) на майбутнє. А Верховний Суд України (далі – ВСУ) застосував обмежене тлумачення такого винятку

¹⁵ Проект Закону про обіг земель сільськогосподарського призначення від 13 грудня 2016 р. № 5535. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724 (дата звернення: 01.06.2018).

¹⁶ Проект Закону про обіг земель сільськогосподарського призначення від 28 грудня 2016 р. № 5535-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60829 (дата звернення: 01.06.2018).

¹⁷ Висновок щодо відповідності проекту вимогам антикорупційного законодавства від 16 травня 2018 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=60724&pf35401=455004> (дата звернення: 01.06.2018); Висновок щодо відповідності проекту вимогам антикорупційного законодавства від 16 травня 2018 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=60829&pf35401=454996> (дата звернення: 01.06.2018).

¹⁸ Т. Рахнянська, ‘Сім способів законно купити землю с/г призначення’ (Юридична Газета) <<http://jur-gazeta.com/publications/practice/zemelne-agrarne-pravo/sim-sposobiv-zakonno-kupiti-zemlyu-sg-priznachennya-.html>> дата звернення 1 Червень 2018.

¹⁹ Про внесення зміни до Земельного кодексу України: Закон України від 9 лютого 2006 р. № 3415-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3415-15> (дата звернення: 01.06.2018).

з мораторію, як обмін земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону. Зокрема, у постанові від 12 жовтня 2016 р.²⁰ ВСУ дійшов висновку та сформулював правову позицію про те, що обмінними можуть бути тільки земельні ділянки за схемою “пай на пай” та лише у разі, передбаченому ст. 14 Закону України від 5 червня 2003 р. № 899-IV “Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)”²¹. Це стало підставою для визнання недійсними договорів міни земельних ділянок, укладених у період дії заборони на відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв) і з порушенням вимог вказаного Закону.

Що стосується можливості оскарження дії мораторію, то слід погодитися із твердженням, що будь-які ефективні національні засоби захисту в Україні відсутні. Положення п. 15 Перехідних положень ЗК України вписані чітко й однозначно, вони не допускають сумнівів у негативному для заявника результаті будь-якого судового розгляду з питань захисту його прав²². Що було підтверджено рішенням у справі “*Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine*”²³, в якому встановлено, що заява не є неприйнятною з яких-небудь підстав, зокрема й підстав вичерпання всіх національних засобів юридичного захисту (уточнено мною. – Н. Б.), а тому заява була визнана прийнятною. Крім того, була здійснена спроба порушення конституційного провадження щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 14, 15 розділу Х “Перехідні положення” ЗК України. Однак Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження з тих підстав, що в конституційному поданні не наведено обґрунтування тверджень щодо неконституційності вказаних норм²⁴.

Запровадження мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення також спричинило широку наукову дискусію з приводу його доцільності, щоправда, вона переважно відбувалася в економічній чи політичній площинах. Не ставлячи собі за ціль аналізувати цю наукову полеміку, зазначимо лише те, що у віт-

²⁰ Постанова Верховного Суду України від 12 жовтня 2016 р. у справі № 6-464цс16. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/9e31f8b5c9ad7fcfc225805900445e50/\\$FILE/6-464%D1%86%D1%8116.doc](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/9e31f8b5c9ad7fcfc225805900445e50/$FILE/6-464%D1%86%D1%8116.doc) (дата звернення: 01.06.2018).

²¹ Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 5 червня 2003 р. № 899-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/899-15> (дата звернення: 01.06.2018).

²² А Мірошниченко, ‘Європейський Суд з прав людини як важіль для зміни вітчизняного земельного законодавства’ (2012) 2 Право та управління 514.

²³ *Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine* (n 1).

²⁴ Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 14, 15 розділу Х “Перехідні положення” Земельного кодексу України від 14 лютого 2018 р. у справі № 2-1/2018. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4-u_2018.pdf (дата звернення: 01.06.2018).

чизняній науці досить довгий час відстоюється позиція, що мораторій не відповідає вимогам Конвенції. Так, А. Мірошніченко та А. Юрченко ще в 2006 р. стверджували, що мораторій суперечить ст. 1 Першого протоколу до Конвенції²⁵. Пізніше А. Мірошніченко розвинув це положення такою аргументацією:

<...> втручання здійснюється не в “загальних інтересах”, оскільки існування мораторію лише шкодить економіці країни; втручання також є явно непропорційним, оскільки, незважаючи на те, що власники земельних ділянок та паїв несуть цілком реальні економічні збитки, не супроводжується будь-яким відшкодуванням; хоча втручання у здійснення права власності передбачено законодавчим актом, воно не є втручанням на підставі закону, оскільки через повну невизначеність часових рамок мораторію закон не є “передбачуваним у застосуванні”²⁶.

Підсумуємо, сам по собі мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, за умови, що він передбачений законом, має на меті легальну ціль, зокрема, відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів, та якщо запроваджується заходами, які забезпечують баланс між ціллю, яка досягається, та інтересами землевласників, не становить порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. Тому з цього приводу важливим є те, що держава Україна упродовж усього періоду дії мораторію незмінно декларувала мету створення ринку обігу сільськогосподарських земель і припинення вказаного мораторію. На цьому наголошує у своєму рішенні ЄСПЛ, зазначаючи, що може оцінювати ситуацію тільки у світлі мети, яка визначена самою державою-відповідачем, і не може підмінити своїм рішенням відносно доцільності створення ринку продажу землі відповідне рішення, яке проголошено та послідовно досягається самою державою²⁷.

Оцінюючи дотримання принципу пропорційності при запровадженні мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, ЄСПЛ враховував такі фактори.

По-перше, було встановлено, що законодавство України, яке запроваджувало мораторій, не відповідало вимогам правової визначеності. З одного боку, це полягало у відсутності послідовності з боку влади в зміні сфери дії і самого характеру мораторію. Так, у підсумку очевидним протиріччям мети створення ринку обігу землі ставало те, що май-

²⁵ А. Мірошніченко та А. Юрченко, ‘Соціально-економічні та правові аспекти мораторію на відчуження приватних земель сільськогосподарського призначення’ (2006) 12 Бюлетень Міністерства юстиції України 60.

²⁶ Мірошніченко (п 22) 513.

²⁷ Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine (п 1).

же всі зміни в мораторії після його первинного прийняття були фактично спрямовані на посилення, а не на поступове послаблення обмежень. З другого боку, сам мораторій нині має невизначений характер. Зокрема, він змінився після ухвалення зазначених вище законів у червні 2008 р., після чого став де-факто невизначеним, а умови його скасування – непередбачуваними. Ця зміна, безсумнівно, суперечить проголошеній меті поступового введення ринку продажу землі. Крім того, неодноразові продовження мораторію також свідчать про те, що не було налагоджено балансу між загальними інтересами та інтересами землевласників.

По-друге, були встановлені дефекти співмірності збереження мораторію, як найбільш обтяжливого обмеження права власності на земельні ділянки, із проголошеною метою створити ринок землі, з урахуванням наявності альтернативних мораторію рішень, і відсутність обґрунтованих причин для неприйняття таких рішень. На основі порівняльного дослідження встановлено, що для досягнення цілей забезпечення ефективного використання земель сільськогосподарського призначення і недопущення надмірної концентрації земельних володінь, особливо в руках суб'єктів підприємництва, що не займаються сільським господарством, держава має в розпорядженні широкий спектр інших законодавчих інструментів, які належним чином дають змогу вирішувати ці завдання без необхідності застосовувати повну заборону продажу.

По-третє, було з'ясовано, що мораторій поклав на землевласників надмірний тягар. Оцінюючи серйозність обтяжень, покладених на заявників, ЄСПЛ враховував: тривалість дії обмеження, яка сьогодні досягла 17 років; широкий діапазон обмежень, оскільки вони перешкоджають землевласникам як відчувувати свою земельну ділянку майже усіма можливими способами, так і використовувати її для будь-яких інших цілей, окрім сільського господарства; негнучкий характер обмежень, які не підлягають індивідуальному розгляду або виняткам²⁸.

Окремого розгляду потребує питання щодо пропорційності збитків, завданих землевласникам, та цілей, які досягаються за допомогою мораторію. З цього приводу ЄСПЛ проявив неабияку гнучкість. З одного боку, було встановлено, що землевласники, незважаючи на мораторій, як і раніше можуть вільно здавати свої землі в оренду по ринкових ставках. Держава не обмежує розмір орендної плати, а швидше вживає заходи для того, щоб підтримати їх в інтересах власників шляхом встановлення мінімальної орендної плати (ст. 288 Податкового кодексу України²⁹).

²⁸ Zelenchuk and Tsytysyura v. Ukraine (n 1).

²⁹ Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 01.06.2018).

З другого боку, правила, що встановлюють мінімальний строк оренди землі в сім років (ст. 19 Закону України “Про оренду землі”³⁰), спрямовані на створення стабільності для орендарів, обмежують здатність землевласників домагатися вищої орендної плати в процесі переговорів про оренду. Також розумно припустити, що запровадження мораторію впливає на розмір орендної плати в бік її зменшення, однак важко визначити точну величину такого зменшення, враховуючи, що в Україні за цей період так і не було сформовано ринок землі. Одночасно з цим ЄСПЛ робить застереження, якщо держава Україна надалі буде необґрунтовано затримувати вжиття необхідних заходів загального характеру для забезпечення балансу між інтересами землевласників та інтересами суспільства, це може з часом призвести до ситуації, коли питання про компенсацію матеріальних збитків може зрештою стати обґрунтованими, принаймні для деяких категорій власників сільськогосподарських земель³¹.

Висновки. Законодавство України в частині встановлення мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення не відповідає вимогам ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, однак це не означає, що держава Україна зобов’язана негайно скасувати мораторій та запровадити відкритий ринок сільськогосподарських земель. Натомість держава має вибір: або скасувати мораторій і тим самим усунути втручання у право власності, або зберегти мораторій чи замінити його альтернативними заходами, усунувши при цьому порушення Конвенції. У будь-якому разі Україна повинна прийняти відповідні нормативні акти та (або) застосувати інші загальні заходи для забезпечення справедливого балансу між інтересами власників сільськогосподарських земель, з одного боку, і загальними інтересами суспільства, з другого боку, відповідно до принципів захисту майнових прав. Для цього необхідно: 1) усунути правову невизначеність відповідного законодавства шляхом визначення чітких часових меж дії мораторію або інших обмежувальних заходів, які можуть бути запроваджені як його альтернатива; 2) забезпечити співмірність мораторію або альтернативних обмежувальних заходів із проголошеною ціллю створити ринок землі за допомогою поступового зменшення таких заборон та обтяжень; 3) зняти надмірний тягар із власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення, запровадивши гнучкий характер обмежень, які можуть бути переглянуті в індивідуальному порядку.

³⁰ Про оренду землі: Закон України від 6 жовтня 1998 р. № 161-XIV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/161-14/print1525502251616658> (дата звернення: 01.06.2018).

³¹ Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine (n 1).

REFERENCES

List of legal documents

Legislation

1. Vysnovok shchodo vidpovidnosti proektu vymoham antykoruptsiinoho zakonodavstva [Conclusion on the Compliance of the Project with the Requirements of the Anti-corruption Legislation] vid 16 travnia 2018 r. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=60724&pf35401=455004> (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).
2. Vysnovok shchodo vidpovidnosti proektu vymoham antykoruptsiinoho zakonodavstva [Conclusion on the Compliance of the Project with the Requirements of the Anti-corruption Legislation] vid 16 travnia 2018 r. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=60829&pf35401=454996> (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).
3. Zemelnyi kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 25 zhovtnia 2001 r. № 2768-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).
4. Podatkovi kodeks Ukrainy [Tax Code of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 2 hrudnia 2010 r. № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).
5. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchyykh aktiv Ukrainy [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 3 chervnia 2008 r. № 309-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/309-17> (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).
6. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchyykh aktiv Ukrainy [On Amendments to the Land Code of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 3 chervnia 2008 r. № 3415-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3415-15> (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).
7. Pro orendu zemli [On lease of land]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 6 zhovtnia 1998 r. № 161-XIV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/161-14/print1525502251616658> (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).
8. Pro poriadok vydilennia v naturi (na mistsevosti) zemelnykh dilianok vlasnykam zemelnykh chastok (paiv) [On the Procedure of Land Plot Allocation in Kind (on Site) to Land Share (Interest) Owners]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 5 chervnia 2003 r. № 899-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/899-15> (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).
9. Pro uhody shchodo vidchuzhennia zemelnoi chastky (paiu) [On Agreements about Land Share (Interest) Alienation]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 18 sichnia 2001 r. № 2242-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2242-14> (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).
10. Proekt Zakonu pro obih zemel silskohospodarskoho pryznachennia [Draft Law on Agricultural Land Turnover] vid 13 grudnia 2016 r. № 5535. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724 (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).
11. Proekt Zakonu pro obih zemel silskohospodarskoho pryznachennia [Draft Law on Agricultural Land Turnover] vid 28 grudnia 2016 r. № 5535-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60829 (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).
12. Protokol do Konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod [Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms] vid 20 bereznia 1952 r. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_535 (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).

Cases

13. Bittó and others v. Slovakia: Court (Third Section) Judgment. App. 30255/09. 28.01.2014 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-140234>> accessed 1 June 2018 (in English).
14. Broniowski v. Poland: Court (Grand Chamber) Judgment. App. № 1443/96. 22.06.2004 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61828>> accessed 1 June 2018 (in English).
15. Hutten-Czapska v. Poland: Court (Grand Chamber) Judgment App. № 35014/97. 19.06.2006 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75882>> accessed 1 June 2018 (in English).
16. Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine: Court (Fourth Section) Judgment. App. № 846/16, 1075/16. 22.05.2018 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-183128>> accessed 1 June 2018 (in English).
17. Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy [Resolution of the Supreme Court of Ukraine] vid 12 zhovtnia 2016 r. № 6-464nc16. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/9e31f8b5c9ad7fcfc225805900445e50/\\$FILE/6-464%D1%86%D1%8116.doc](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/9e31f8b5c9ad7fcfc225805900445e50/$FILE/6-464%D1%86%D1%8116.doc) (accessed: 01.06.2018) (in Ukrainian).
18. Ukhvala Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy pro vidmovu u vidkrytti konstytutsiinoho provadzhenia u spravi za konstytutsiinym podanniam 55 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) punktiv 14, 15 rozdil X "Perekhidni polozhennia" Zemelnoho kodeksu Ukrainy [Ruling of the Constitutional Court of Ukraine Dismissing an Application for Constitutional Proceedings in the Case Following the Constitutional Petition of 55 People's Deputies of Ukraine Concerning the Compliance with the Constitution of Ukraine (Constitutionality) of Clauses 14, 15 of Section X "Transitional Provisions" of the Land Code of Ukraine dated February 14, 2018 in Case № 2-1/2018] vid 14 liutoho 2018 r. № 2-1/2018. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4-u_2018.pdf (accessed 01.06.2018) (in Ukrainian).

Bibliography

Journal articles

19. Koen-Eliya M i Porat I, 'Amerikanskiy metod vzveshivaniya interesov i nemetkiy test na proporsional'nost': istoricheskie korni' ['The American Method of Interest Weighing and the Fuzzy Test of Proportionality: Historical Roots'] (2011) 3 Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie 61 (in Russian).
20. Miroshnychenko A, 'Yevropeyskiy Sud z prav liudyny yak vazhil dlia zminy trychyznianoho zemelnoho zakonodavstva' ['The European Court of Human Rights as a Trigger of Amendments to the National Land Legislation'] (2012) 2 Pravo ta upravlinnia 509 (in Ukrainian).
21. Miroshnychenko A ta Yurchenko A, 'Sotsialno-ekonomichni ta pravovi aspekty moratorii na vidchuzhennia pryvatnykh zemel silskohospodarskoho pryznachennia' [Socio-Economic and Legal Aspects of the Moratorium on Private Agricultural Land Alienation] (2006) 12 Biuletyn Ministerstva yustytysii Ukrainy 59 (in Ukrainian).
22. Romaniuk Ya, 'Vtruchannia v pravo vlasnosti z tochky zoru yoho vidpovidnosti statti 1 Pershoho protokolu do Konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod: kryterii Yevropeiskoho sudu z prav liudyny ta dosvid Ukrainy na okremykh prykladakh sudovoi praktyky' ['Interference with the Property Right in Terms of Its Compliance with Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Criteria of the European Court of Human Rights and Ukraine's Experience through the Specific Examples of Case Law'] Pravo vlasnosti: yevropeyskiy dosvid ta ukraïnski realii. Zbirnyk dopovidei i materialiv Mizhnarodnoi konferentsii 7 (in Ukrainian).

Newspapers

23. Rakhnianska T, 'Sim sposobiv zakonno kupyty zemliu s/h pryznachennia' ['Seven Options to Buy Agricultural Land Legally'] (*Yurydychna Hazeta*) <<http://yur-gazeta.com/publications/practice/zemelne-agrarne-pravo/sim-sposobiv-zakonno-kupiti-zemlyu-sg-pryznachennya-.html>> accessed 1 June 2018.

Nataliia Blazhivska

PROPORTIONALITY CRITERIA OF THE AGRICULTURAL LAND SALE
MORATORIUM AS A RESTRICTION OF THE PROPERTY RIGHT
IN THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

ABSTRACT. On May 22, 2018, the European Court of Human Rights (hereinafter – ECHR) passed a judgment in the case of Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine by which it held that the legislation of Ukraine establishing the moratorium on agricultural land sale violates Article 1 of Protocol No.1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”). This Judgment caused an outcry among the public in general and in the professional environment in particular, and therefore will probably trigger a wave of new publicistic and scientific research focused on whether the moratorium should be lifted. Actually, the article will be centered on the issue of ensuring the balance between public interests and owner’s interests in case the agricultural land sale moratorium is established.

The purpose of the article is to determine the proportionality criteria of the agricultural land sale moratorium as a restriction of the property right in accordance with the ECHR case law.

It was found that Ukraine’s legislation establishing the agricultural land sale moratorium does not meet the requirements of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention, but this does not imply that the State of Ukraine should immediately lift the moratorium and introduce an open market of agricultural lands. Instead, the State of Ukraine has a choice: either to lift the moratorium and thereby eliminate the interference with the property right, or to keep the moratorium in force or replace it with alternative measures, at the same time eliminating the violation of the Convention. In any case, Ukraine should adopt appropriate regulations and (or) apply other general measures to ensure a fair balance between the interests of agricultural land owners, on the one part, and general public interests, on the other part, in accordance with the principles of proprietary rights protection. To achieve this, the following is required: 1) to eliminate the legal uncertainty of relevant legislation by establishing clear time limits of validity of the moratorium or other restrictive measures which may be implemented as an alternative to it; 2) to ensure that the moratorium or alternative restrictive measures are proportionate to the stated goal of creating a land market by gradually reducing such bans and restrictions; 3) to lift the excessive burden on agricultural land owners by introducing flexible restrictions which may be reviewed on a case-by-case basis.

KEYWORDS: property right to agricultural land; agricultural land sale moratorium; proportionality of interference with property right; case law of the European Court of Human Rights.