
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ АГРАРНОГО, ЗЕМЕЛЬНОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА КОСМІЧНОГО ПРАВА

УДК 349.412

П. Ф. КУЛИНИЧ,
доктор юридичних наук

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄС У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ЕТАПИ, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Ззначається, що основною формою гармонізації земельного законодавства України з земельним законодавством ЄС є його адаптація, тобто приведення у відповідність з земельним законодавством країн ЄС. Виділяються три етапи такої адаптації. Доводиться, що перший етап адаптації земельного законодавства України до земельного законодавства ЄС розпочався як проведення земельної реформи, спрямованої на запровадження ринкових механізмів у регулювання земельних відносин. Початок другого етапу такої адаптації пов'язаний з прийняттям у 2004 р. Закону України "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу". На цьому етапі проведення адаптації земельного законодавства України до відповідного законодавства ЄС здійснювалося не прямо, а через адаптацію суміжних галузей законодавства – екологічного та аграрного, та характеризується невисокою ефективністю. Новий етап адаптації пов'язується з розробкою у 2015 р. Єдиної комплексної стратегії та плану дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015-2020 рр. як програмного документа, який передбачає адаптацію ширшого спектра земельного законодавства України до земельного законодавства ЄС.

Ключові слова: земля, законодавство, ЄС, гармонізація, адаптація

Кулинич П. Ф. Гармонизация законодательства Украины с законодательством ЕС в сфере земельных отношений: этапы, проблемы, перспективы.

Отмечается, что основной формой гармонизации земельного законодательства Украины с земельным законодательством ЕС является его адаптация, т. е. приведение в соответствие с земельным законодательством стран ЕС. Выделяются три этапа такой адаптации. Обосновывается, что первый этап адаптации земельного законодательства Украины к земельному законодательству ЕС начался как проведение земельной реформы, направленной на введение рыночных механизмов в регулирование земельных отношений. Начало второго этапа такой адаптации связан с принятием в 2004 г. Закона Украины "Об Общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза". На этом этапе проведение адаптации земельного законодательства Украины к соответствующему зако-

нодательству ЕС осуществлялось не прямо, а посредством адаптации смежных отраслей законодательства – экологического и аграрного, и характеризуется невысокой эффективностью. Новый этап адаптации связывается с разработкой в 2015 г. Единой комплексной стратегии и плана действий развития сельского хозяйства и сельских территорий в Украине на 2015–2020 гг. как программного документа, предусматривающего адаптацию более широкого спектра земельного законодательства Украины к земельному законодательству ЕС.

Ключевые слова: земля, законодательство, ЕС, гармонизация, адаптация

Kulnich P. Harmonization of legislation of Ukraine with legislation of EU in the sphere of land relations: stages, problems, prospects.

It is pointed out, that main form of harmonization of legislation of Ukraine with legislation of EU in the sphere of land relations consists in its adaptation, it means putting of Ukrainian land legislation in accordance with land legislation of EU countries. There are three stages of the adaptation. It is proved that first stage of adaptation of Ukrainian land legislation to land legislation of EU has started as land reform which was aimed at introduction of market mechanism into legal regulation of land relations in Ukraine. The beginning of second state of the adaptation of land legislation of Ukraine is connected with adoption in 2004 of Law of Ukraine “On Common state program of adaptation of legislation of Ukraine to legislation of European Union”. At this stage the adaptation of land legislation of Ukraine to proper legislation of EU have conducted not directly, but through adaptation of adjacent branches of legislation, namely ecological and agrarian legislations, and was not very effective.

Next stage of the adaptation has coincided with preparation in 2015 Single complexed strategy and action plan for development of agriculture and rural territories in Ukraine for 2015–2020. This document can be regarded as a program for adaptation of wider range of land legislation of Ukraine to land legislation of EU.

Keywords: land, building, construction, legal regime, synchronization

Європейський вибір є стратегічним напрямом не тільки соціально-економічного, а й правового розвитку України. Реалізація цього вибору у правовій сфері відбувається насамперед через механізм гармонізації законодавства України із законодавством ЄС. Суть такої гармонізації полягає у вдосконаленні правового регулювання суспільних відносин на основі його адаптації з правовим регулюванням аналогічних відносин у країнах ЄС. Як визначено у розділі II Закону України від 18 березня 2004 р. «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»¹, метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Отже, вітчизняний законодавець визнає, що рівень розвитку законодавства у країнах ЄС з точки зору правового регулювання суспільних відносин в умовах ринкової економіки є вищим, ніж рівень розвитку відповідного законодавства України. У переважній більшості випадків таке визнання відповідає дійсності.

В юридичній літературі при аналізі даної проблематики використовуються різні терміни, зокрема гармонізація і апроксимація законодавства. Вперше у вітчизняній правовій літературі цей термін був вжитий Н. Р. Малишевою в

праці «Гармонізація екологічного законодавства у Європі»². Під адаптацією законодавства, на її думку, слід розуміти однобічний процес приведення у відповідність певної правової системи (зокрема, національного законодавства) з іншою правовою системою (зокрема, права інтеграційного утворення, членом якого держава бажає стати) в напрямі та обсязі, що визначаються системою, до якої адаптується законодавство. А апроксимація законодавства є наближенням правових систем з метою розширення співробітництва між ними, встановлення партнерських відносин у тих чи інших галузях або в цілях можливої в майбутньому інтеграції однієї системи до іншої³. На нашу думку, основною формою гармонізації земельного законодавства України з відповідним законодавством ЄС на етапі підготовки України до приєднання до цього співтовариства має бути адаптація.

Адаптація земельного законодавства України до земельного законодавства країн ЄС є офіційно визнаною формою його гармонізації. Так, згідно зі ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та Україною, наша держава зобов'язувалася вжити заходів для забезпечення поступового приведення її законодавства у відповідність до законодавства Співтовариства⁴. Будучи підписаною та ратифікованою Верховною Радою України у 1994 р., Угода набула чинності лише 1 березня 1998 р., а початок її виконання – ще пізніше.

Зазвичай офіційний початок процесу адаптації законодавства України, у тому числі й земельного, з відповідним законодавством ЄС пов'язують з прийняттям Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». На нашу думку, таке твердження можна вважати правильним лише частково. Справа в тому, що адаптація земельного законодавства України до земельного законодавства країн з ринковою економікою, насамперед країн ЄС, розпочалася значно раніше від підписання вищезазначеної Угоди та прийняття згаданого Закону України. Зокрема, вітчизняний досвід проведення земельної реформи дає підстави стверджувати, що зародження адаптації вітчизняного земельного законодавства до відповідного законодавства країн з розвинутою ринковою економікою слід пов'язувати з прийняттям 18 грудня 1990 р. Земельного кодексу УРСР та Постанови Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу». Саме цими правовими актами вперше введені у земельне законодавство України правові інститути оренди землі та фермерського господарювання, які були основоположними правовими інститутами земельного законодавства у всіх країнах ЄС. З метою формування ринкових відносин у сфері використання та охорони земель у 1992 р. була прийнята нова редакція цього Кодексу, якою у земельне законодавство України був введений інститут права приватної власності на землю. І хоча сфера його застосування регулюванні земельних відносин була дуже обмеженою, можливість набуття громадянами України права власності на землю символізувала вжиття Україною нового кроку на шляху до приведення власного земельного законодавства у відповідність з земельним законодавством ЄС.

Слід відмітити, що певною мірою процесу адаптації земельного законодавства України до відповідного законодавства ЄС сприяла реалізація

Світовим банком, Агентством США з міжнародного розвитку, Європейським Союзом та окремими країнами-членами ЄС проєктів технічної допомоги у галузі реформування аграрних та земельних відносин. Однак переважна більшість таких проєктів була зорієнтована на вдосконалення відносин правового забезпечення використання земель на основі ринкових механізмів та ігнорувала необхідність вдосконалення їх правової охорони. Відповідно здійснювана за участю проєктів технічної допомоги адаптація земельного законодавства України до відповідного законодавства ЄС у 90-х роках ХХ ст. мала однобічний характер.

Наступний етап гармонізації законодавства України з законодавством країн ЄС у сфері використання та охорони земель можна кваліфікувати як офіційний. Він пов'язаний з прийняттям у 2004 р. Закону «Про Загальнорядову програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Цим законом були визначені певні пріоритетні сфери адаптації законодавства України до законодавства ЄС, до яких ввійшли охорона довкілля та сільське господарство. Відповідно адаптація земельного законодавства України взагалі та законодавства про сільськогосподарські землі зокрема до права Європейського Союзу здійснювалася не безпосередньо, а опосередковано, тобто через досягнення відповідності *acquis communautaire* норм тих галузей законодавства України, які, регулюючи суспільні відносини щодо охорони довкілля та ведення сільського господарства, тісно взаємодіють з земельним законодавством.

Виходячи з того, що земля є важливим компонентом навколишнього природного середовища та засобом виробництва продовольчої продукції, правова охорона довкілля та контроль якості продуктів харчування є тими сферами, через які до земельного законодавства України могли бути внесені зміни, що випливають з *acquis communautaire*.

Однак при проведенні адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері земельних відносин не були, на наш погляд, враховані відмінності структури правової системи нашої держави та правових систем країн ЄС. Як відомо, в Україні земельні відносини регулюються окремою галуззю права – земельним правом, тоді як у країнах ЄС охорона земель регулюється нормами цивільного та екологічного права. Так, Екологічна стратегія ЄС розглядає проблему охорони ґрунтів як елементу довкілля. Директива 75/268/ЄЕС⁵, яка спрямована на стимулювання ведення сільського господарства на уражених ерозією ґрунтах, виходить з того, що ґрунт – це комплексне середовище, яке має складні зв'язки з іншими середовищами і виконує множинні функції (резервуар і фільтр для води, комора первинних мінеральних речовин, базис людської діяльності)⁶.

Водночас охорону ґрунтів в Європі до недавнього часу не виділяли як пріоритетний напрям охорони довкілля. Для європейців-жителів міст ґрунт існував як місце для скидання відходів або поверхня для будівництва. Тільки нещодавно політика охорони ґрунтів як проблемна стратегія отримала підтримку в рамках 6-ї Програми дій охорони довкілля⁷.

Таким чином, вплив адаптації законодавства на розвиток правового регулювання земельних відносин в Україні через удосконалення екологічного та аграрного законодавств шляхом його адаптації до відповідного законодавства ЄС не є відчутним.

Слід відмітити, що протягом другого періоду гармонізації земельного законодавства України з земельним законодавством ЄС важливу роль у адаптації вітчизняного законодавства про землю до кращих світових практик зіграла технічна допомога Світового банку, який сприяв формуванню в нашій країні єдиної системи державної реєстрації прав на землю та іншу нерухомість. Так, до 2004 р. через протистояння різних відомств у питаннях державної реєстрації прав на земельну та неземельну нерухомість права на землю реєструвалися органами Державного комітету України по земельних ресурсах, а права на будівлі і споруди – бюро технічної інвентаризації, які підпорядковувалися Міністерству юстиції України та місцевим радам. Відповідно кожне відомство намагалося пролобувати закріплення своїх інтересів у нормативно-правових актах. Так, наприклад, 17 лютого 2003 р. був прийнятий Указ Президент України «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру»⁸, який не відносив землю до об'єктів нерухомого майна. І саме завдяки сприянню експертів Світового банку 1 липня 2004 р. був прийнятий Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень»⁹, який заклав правові засади єдиної системи державної реєстрації прав на нерухоме майно, включаючи й права на земельні ділянки. І хоча цей Закон був введений у дію 8 серпня 2004 р., однак через бездіяльність Держкомзему України, який мав би забезпечити державну реєстрацію прав на земельну і неземельну нерухомість на основі цього Закону, тривалий час він не застосовувався на практиці, основні ідеї цього законодавчого акта були реалізовані у його новій редакції, яка набрала чинності з 1 січня 2013 р.¹⁰.

Загалом маємо відмітити, що реалізація Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» не забезпечила всебічну адаптацію земельного законодавства України до земельного законодавства країн ЄС. Тому Україна має віднайти інші шляхи для розв'язання цієї проблеми. На нашу думку, можливість кардинального оновлення земельного законодавства України на засадах його гармонізації з відповідним законодавством країн ЄС з'явилася після у 2014 р. Угоди між Україною та ЄС про асоціацію.

Вважаємо, підписання цієї Угоди цілком правомірно вважати початком третього етапу гармонізації законодавства України з законодавством ЄС щодо земельних відносин. Так, на виконання Угоди між Україною та ЄС про асоціацію під егідою Міністерства аграрної політики та продовольства України була створена робоча група вітчизняних та європейських експертів, яка протягом 2015 р. розробила Єдину комплексну стратегію та план дій розвитку сільськогосподарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 рр.¹¹. Цей документ схвалений Національною радою реформ при Президентові України. Так, розділом 2 «Земельна реформа» цього документа передбачено забезпечити

вдосконалення земельного законодавства України з метою: 1) запровадження повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення, дерегуляції обороту прав на землю, сталого землекористування та консолідації землеволодіння та землекористування; 2) вдосконалення кадастру та реєстрації речових прав на нерухоме майно шляхом наповнення бази даних кадастру відомостями про земельні ділянки та обмеження у їх використанні, об'єднання кадастрової системи та системи реєстрації речових прав на нерухоме майно в рамках однієї інформаційної системи та забезпечення відкритого доступу до цієї системи, а також запровадження електронного документообігу при внесенні інформації до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Державного земельного кадастру та користування такими відомостями; 3) забезпечення та захист прав на земельні ділянки.

Крім того, важливі напрями адаптації земельного законодавства України до відповідного законодавства ЄС містяться у розділі 7 «Сільський розвиток – відродження українського села» Єдиної комплексної стратегії та плану дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 рр. Він передбачає, зокрема, забезпечення успішного розвитку сільської місцевості за лідерства самих сільських громад.

На нашу думку, важливим кроком у реалізації цього програмного документа розвитку сільських територій України має стати прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який 15 липня 2015 р. був поданий на розгляд Верховної Ради України Президентом України та пройшов 31 серпня 2015 р. перше читання. Цей законопроект проголосив проведення в нашій країні адміністративно-територіальної реформи, одним із завдань якої є формування спроможних територіальних громад, у тому числі й сільських, що забезпечуватиметься передачею їм у комунальну власність земель, які розташовані як у межах населених пунктів, так і за їх межами.

Реалізація принципу спроможності місцевого самоврядування передбачає необхідність розширення земельних повноважень органів самоврядування територіальних громад, у тому числі й сільських. На нашу думку, основними напрямками розширення земельних повноважень рад територіальних громад має стати внесення змін до Земельного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів, якими слід передбачити:

1) забезпечення пріоритету права комунальної власності на землі в межах громади шляхом: а) передачі переважної більшості земель державної власності, які розташовані на території громади, у комунальну власність територіальної громади; б) встановлення презумпції належності територіальній громаді на праві власності земель, власник яких не встановлений;

2) надання органу місцевого самоврядування територіальної громади – раді територіальної громади – повноважень щодо здійснення планування використання та охорони всіх земель громади, включаючи й землі державної та приватної власності. Так, у межах населених пунктів ради повинні здійснювати таке планування шляхом затвердження генеральних планів (планів земельно-господарського устрою), а за їх межами – документації щодо природно-

сільськогосподарського районування земель (ст. 179 Земельного кодексу України), а також шляхом встановлення та зміни цільового призначення земель;

3) зарахування земельного податку з усіх земель територіальної громади до бюджету територіальної громади, а також надання раді територіальної громади права на встановлення та скасування пільг щодо сплати земельного податку та орендної плати за землі комунальної власності;

4) надання раді територіальної громади права здійснення контролю за дотриманням власниками і користувачами земельних ділянок, розташованих на території територіальної громади, вимог чинного земельного, містобудівного та екологічного законодавства.

Таким чином, реалізація законотворчого плану дій, спрямованого на забезпечення виконання Єдиної комплексної стратегії та плану дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015-2020 роки, сприятиме завершенню адаптації земельного законодавства України до земельного законодавства ЄС по таких ключових напрямках як формування цивілізованого ринку земель, реєстрація та захист земельних прав, а також розвиток земельних відносин за участю територіальних громад. Однак, цей документ не передбачає кардинальне вдосконалення земельного законодавства України у частині протидії деградації сільськогосподарських земель країни, яка з запровадженням у законодавство ринкових механізмів регулювання земельних відносин істотно посилилася.

Водночас вважаємо, що гармонізація вітчизняного законодавства з законодавством ЄС не передбачає уніфікації галузевої структури правової системи країни з галузевими структурами таких систем країн ЄС. На нашу думку, наявність у правовій системі України земельного права як окремої галузі, законодавчою основою якої є Земельний кодекс, надає більше можливостей для спеціалізованого, адресного регулювання переважної більшості земельних відносин. Тому ми вважаємо, що після завершення основних заходів адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері регулювання земельних відносин будуть створені передумови для проведення апроксимації земельного законодавства України та країн ЄС. Однак апроксимація цього законодавства може розпочатися після вступу України до ЄС на правах членства.

1. *Офіційний вісник України*. – 2004. – № 15. – Ст. 1028. 2. *Мальшєва Н. Р.* Гармонизация экологического законодательства в Европе / Мальшєва Н. Р. – К: Фирма «Кит», 1996. – 233 с. 3. *Мальшєва Н. Р.* Теоретичні аспекти гармонізації екологічного законодавства // Антологія української юридичної думки: в 10 т. Т. 10 : Юридична думка незалежної України / упор: В. Ф. Погорілко, І. Б. Усенко, Н. М. Пархоменко; відп. редактори Ю. С. Шемшученко і В. Ф. Погорілко. – К. : Вид. Дім «Юридична книга», 2005. – 944 с. – С. 746. 4. *Відомості Верховної Ради України*. – 1994. – № 29. – Ст. 367. 5. OJ L 172, 3.7.1975. 6. *Лозо В. І.* Правові основи екологічної стратегії Європейського Союзу: монографія / Лозо В. І. – Харків: Право, 2008. – С. 69 7. *Медведев В. В.* Європейська політика охорони ґрунтів / Медведев В. В. // Вісник аграрної науки. – 2008. – № 5. – С. 5. 8. *Офіційний вісник України*. – 2003. – № 8. – Ст. 301. 9. *Офіційний вісник України*. – 2004. – № 30. – Ч. 1. – Ст. 1993. 10. *Про внесення змін до Закону України «Про держав-*

ну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» та інших законодавчих актів України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 18. – Ст. 141. **11.** *Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 роки* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/node/16025>.

Kulnich P. Harmonization of legislation of Ukraine with legislation of EU in the sphere of land relations: stages, problems, prospects.

It is pointed out, that main form of harmonization of legislation of Ukraine with legislation of EU in the sphere of land relations consists in its adaptation, it means putting of Ukrainian land legislation in accordance with land legislation of EU countries. There are three stages of the adaptation. It is proved that first stage of adaptation of Ukrainian land legislation to land legislation of EU has started as land reform which was aimed at introduction of market mechanism into legal regulation of land relations in Ukraine. At this stage there was no one official document to serve as a program for adaptation of land legislation of Ukraine to Land legislation of EU. The leading role of the adaptation of land legislation have played international donors” technical assistance projects, first of all USAID and European Union projects. As a rule they have being selected separate very narrow sphere of land relations to assist Ukraine in market transformation of them. That is why the adaptation was not systematic enough during the first stage. The subject of adaptation was restricted to introduction into land legislation provisions about private ownership to land plots. However legal provisions regarding protection of land were not part of the adaptation.

The beginning of second state of the adaptation of land legislation of Ukraine is connected with adoption in 2004 of Law of Ukraine “On Common state program of adaptation of legislation of Ukraine to legislation of European Union”. At this stage the adaptation of land legislation of Ukraine to proper legislation of EU have conducted not directly, but through adaptation of adjacent branches of legislation, namely ecological and agrarian legislations, and was not very effective.

Next stage of the adaptation has coincided with preparation in 2015 Single complexed strategy and action plan for development of agriculture and rural territories in Ukraine for 2015-2020. This document can be regarded as a program for adaptation of wider range of land legislation of Ukraine to land legislation of EU. The Single strategy will promote to finishing adaptation of Ukrainian land legislation to European one on such key directions as legislation on formation of transparent land market, state registration of rights to land and its protection as well as transfer of majority of public land into communal ownership of local communities. However the Single strategy does not propose any actions on adaptation of Ukrainian land legislation to land legislation of EU in the sphere of protection of agricultural land from degradation which has increase dramatically with land market transformations in Ukraine.

It is stressed that harmonization of Ukrainian legislation with European one does not pursue the goal of unification of branch structure of Ukrainian legal system with branch structure of legal system of European countries. Presence in the legal system of Ukraine of a separate its branch of land law with Land Code in it creates more preconditions and possibilities for specialized and streamlined legal regulation of majority of land relations.

Keywords: land, building, construction, legal regime, synchronization