

Determining the point when the agreement takes effect is of fundamental importance. The author concludes that the date of execution (signing) of a land lease agreement and its effective date must be delimited in time. Entering into an agreement means that the agreement acquires legal significance. Entry into force means that certain obligations acquire legal significance.

A clear definition of the effective date of the public land lease agreement serves as an effective safeguard of the rights of the parties.

Key words: *land lease agreement, duration of land plot lease agreements, rent for public land plots, judicial practice*

Стаття надійшла 26 квітня 2018 р.

УДК 349.41

Л. В. Мелех

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ЗЕМЕЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Проаналізовано окремі питання імплементації законодавства Європейського Союзу в земельне законодавство України. Обґрунтовано, що поглиблення співробітництва з Європейським Союзом є дуже важливим елементом зміцнення стабільності та безпеки на Європейському континенті, стимулюватиме проведення внутрішніх економічних та політичних реформ, сприятиме суспільному прогресу та розбудові соціально орієнтованої економіки України. Розглянуто адаптацію законодавства України до законодавства ЄС та встановлено, що вона є головною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, своєю чергою, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

Ключові слова: *земельне законодавство, законодавство Європейського Союзу, імплементація, правова система Європейського Союзу.*

Постановка проблеми. Ця проблема є актуальною насамперед тому, що одним із способів запобігання юридичним дефектам у земельно-правовому регулюванні в Україні сьогодні та на перспективу є забезпечення імплементації законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) у національне земельне законодавство відповідно до вимог. Реалізація курсу на європейську інтеграцію України є невід’ємним елементом внутрішніх реформ, що спрямовані на становлення громадянського суспільства, економічне зростання, підвищення рівня життя народу, розвиток демократії, забезпечення гарантій верховенства права, свободи слова, захисту прав та свобод людини, зміцнення національної безпеки та законності.

Стан дослідження. У земельно-правовій науці України окремі правові аспекти імплементації законодавства ЄС у земельне законодавство України досліджували такі вчені-правники, як: В. І. Андрейцев, С. В. Єлькін, П. Ф. Кулинич, Н. Р. Малишева, В. В. Носік, Д. В. Санніков, Т. Б. Саркісова, В. І. Семчик, Є. О. Підлісний, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та інші вчені. Водночас підписання та ратифікація Парламентом України у 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого, та необхідність імплементації правових норм ЄС у національне законодавство в частині правового регулювання використання та охорони земель як основного національного багатства зумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Нормативно-правові акти Європейського Союзу виконують вагомую роль у регулюванні земельних відносин в державах-членах ЄС. Так, відповідно до проекту Договору про запровадження Конституції для Європи (2003/C169/01), ухваленого консенсусом Європейського Конвенту 13 червня та 10 липня 2003 р., Рада Міністрів одностайно ухвалює європейські закони чи європейські рамкові закони, що запроваджують заходи щодо використання земельних ресурсів, за винятком організації збирання та утилізації відходів.

Реалізація курсу на європейську інтеграцію України зумовлює необхідність проведення імплементації у національне земельне законодавство вимог ЄС. Відповідно до ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [1] важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством є зближення сучасного і майбутнього законодавства України з законодавством Співтовариства. Україна буде вживати заходів для забезпечення поступового увідповіднення законодавства з законодавством Співтовариства. Адаптацією земельного законодавства є процес узгодження законів України та інших нормативно-правових актів, які є джерелами земельного права України, із *acquis communautaire*.

Acquis communautaire (acquis) – це правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. Водночас необхідно враховувати, що у ЄС діє принцип верховенства права ЄС над національним правом, що знайшов свої підтвердження у рішеннях Суду ЄС. Так, у рішеннях Суду Європейських Співтовариств у справі 26/62,

NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend v. Nederlandse Administratie der Belastingen, у справі 6/64, Flaminio Costa v. ENEL та у справі Variola v. S. P. Administratione Italiana delle Finanze закріплено: а) принцип пріоритету права ЄС над національним правом країн-членів (принцип верховенства права ЄС); б) принцип прямого застосування права ЄС (принцип прямої дії права ЄС). Про масштаби впливу права ЄС свідчить те, що близько 80% законів та інших правових актів в економічній і соціальній сферах, які у минулому належали до компетенції держав, виробляються органами Союзу і є єдиними для всіх його членів [2, с. 120].

Метою статті є дослідження імплементації законодавства ЄС у земельне законодавство України, що є досягненням відповідності правової системи країни *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього.

Виклад основних положень. Загальні засади та напрями адаптації земельного законодавства України до законодавства ЄС визначені у Загальнодержавній програмі імплементації у законодавство України законодавства Європейського Союзу, затвердженій Законом України від 18 березня 2004 р. [3]. Адаптація законодавства України є планомірним процесом, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких повинен досягатися певний ступінь відповідності законодавства України до *acquis* Європейського Союзу. На першому етапі виконання Програми, який розрахований до завершення дії Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р., пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є, зокрема, сфери охорони здоров'я та життя людей, тварин і рослин, а також довкілля. Підписання та ратифікація Верховною Радою України у вересні 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого [4] (далі – Угода про асоціацію) є істотним поштовхом до активізації процесів імплементації у національне земельне законодавство вимог ЄС. Адаптація земельного законодавства України до *acquis communautaire* не визначається як окремий напрям приведення національного законодавства України у відповідність до вимог ЄС.

Проте в окремих статтях Угоди про асоціацію зазначається про заходи Сторін щодо забезпечення екологічної безпеки та охорони довкілля, невід'ємною складовою якого є земельні ділянки та земельні ресурси. Зокрема в Угоді про асоціацію закріплюється: а) необхідність

визнання Сторонами важливості якнайповнішого врахування економічних, соціальних та екологічних інтересів не тільки свого відповідного населення, а й прийдешніх поколінь і гарантування того, що економічний розвиток, екологічна та соціальна політика підтримується спільно (ст. 289); б) важливість міжнародного управління з питань охорони навколишнього середовища та угод як відповідь міжнародного співтовариства на глобальні й регіональні проблеми у сфері охорони навколишнього середовища, водночас Сторони гарантують, що їхня екологічна політика ґрунтуватиметься на принципі обережності та принципах, які вимагають застосування превентивних заходів, відшкодування в пріоритетному порядку шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, та сплати штрафу забруднювачем навколишнього середовища (ст. 292); в) співробітництво Сторін з метою сприяння обґрунтованому та раціональному використанню природних ресурсів відповідно до цілей сталого розвитку для зміцнення зв'язків у сфері торговельної та екологічної політики та практики Сторін (ст. 292); г) розвиток і зміцнення Сторонами співробітництва з питань охорони навколишнього середовища, що має сприяти реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки. Передбачається, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС, зокрема, через покращення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям. Співробітництво здійснюється з урахуванням інтересів Сторін на основі рівності та взаємної вигоди, а також беручи до уваги взаємозалежність, яка існує між Сторонами у сфері охорони навколишнього середовища, та багатосторонні угоди у цій сфері (ст. 360).

У Додатку XXXVIII до Глави 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію передбачено необхідність наближення земельного законодавства України до правових приписів ЄС шляхом врахування Поправки до Регламенту Комісії (ЄС) № 1973/2004 від 29 жовтня 2004 р., який встановлює детальні правила впровадження Регламенту Ради (ЄС) № 1782/2003 стосовно схем підтримки, що надаються згідно з Розділами IV та IVa цього Регламенту та використання виведених з господарського використання земель для виробництва сировини.

Ратифікуючи Угоду про асоціацію, Україна встановила низку застережень щодо заснування, зокрема стосовно права власності на

землю (Додаток XVI-D). Так, іноземні громадяни і особи без громадянства не мають право набувати прав власності на землю сільськогосподарського призначення. Іноземні громадяни і особи без громадянства не мають права на безоплатне отримання земельних ділянок, які знаходяться у державній та муніципальній власності, або приватизацію земельних ділянок, які попередньо надавалися їм для використання. Іноземні юридичні особи можуть набувати права власності лише на земельні ділянки несільськогосподарського призначення на території населених пунктів у разі придбання об'єктів нерухомого майна, пов'язаних з підприємницькою діяльністю в Україні та поза межами території населених пунктів – у разі придбання об'єктів нерухомого майна. Нема обмежень на оренду землі іноземцями та іноземними юридичними особами. Набуття, придбання, а також оренда чи лізинг нерухомого майна іноземними фізичними особами і юридичними особами можуть вимагати дозволу.

Окрім Угоди про асоціацію, окремі напрями імплементації у земельне законодавство України *acquis communautaire* закріплено також у інших нормативно-правових актах, зокрема:

1. З метою підтримки процесу економічних перетворень в Україні Спільною стратегією Європейського Союзу щодо України, схваленою Європейською Радою 11 грудня 1999 р., передбачено проведення земельної реформи, що є необхідним для забезпечення, серед іншого, можливості використання права довгострокової оренди землі як застави під позики, що забезпечить зростання обсягу інвестицій у сільськогосподарську галузь. У земельно-правовій науці В. В. Носік наголошує, що в сучасних умовах розробка нової юридичної моделі розвитку земельної реформи за визначеними у Стратегії сталого розвитку напрямками має: по-перше, ґрунтуватись на експертній оцінці сучасних земельних правовідносин з урахуванням економічних, соціальних, правових, демографічних наслідків земельних перетворень; по-друге, потребує перегляду всієї законодавчої і нормативно-правової бази правового регулювання земельних відносин на місцевому, регіональному і національному рівнях; по-третє, вимагає скасування Земельного кодексу України та інших законів і підзаконних актів, які суперечать ст.ст. 13, 14, 41, 141 Конституції України або не відповідають вимогам дерегуляції, децентралізації у сфері використання та охорони землі, використання земельних ділянок у господарській діяльності; по-четверте, необхідною є розробка нової законодавчої бази регулювання земельних відносин на основі Конституції України [5, с. 211].

2. Для забезпечення структурних реформ в Україні відповідно до Плану дій «Україна – Європейський Союз» Європейська політика сусідства, схваленого Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21 лютого 2005 р., визнано за необхідне прийняти супровідні акти законодавства, необхідні для ефективного застосування Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р., а також скасувати наявні обмеження, закріплені у ст. 82 цього Кодексу, на володіння земельними ділянками сільськогосподарського призначення українськими юридичними особами із часткою іноземного капіталу, включаючи ті, в яких іноземний капітал становить 100%. Дійсно, відповідно до § 2 додатка XIII Європейського договору країни – члени Євросоюзу зобов'язані надавати іноземним особам із країн ЄС права на землю, рівні з правами громадян своєї країни. Тому адаптація національного земельного законодавства до вимог Європейського Союзу в частині надання рівних прав на землю для громадян України та громадян ЄС є необхідною. Зокрема Польща та Угорщина вже визнали вказану норму ЄС і як результат були ухвалені рішення про дозвіл на продаж сільськогосподарських земель іноземцям з 2008 та 2015 років відповідно [6, с. 353–354]. Заразом зазначимо, що відповідно до Угоди про асоціацію встановлено низку застережень ЄС щодо заснування, зокрема стосовно придбання нерухомості в окремих країнах – членах ЄС (Додаток XVI-A). Так, у Республіці Болгарія іноземні фізичні та юридичні особи (у тому числі через філії) не можуть набувати права власності на землю. Болгарські юридичні особи з іноземною участю не можуть набувати права власності на сільськогосподарську землю. Іноземні юридичні особи та іноземні громадяни, які постійно проживають за кордоном, можуть набувати право власності на будинки і обмежені права власності (право використання, право забудови, право надбудови і сервітуту) на нерухомість. Сільськогосподарську землю і землю для лісництва у Чеській Республіці можуть придбавати лише іноземні юридичні особи – постійні резиденти Чеської Республіки. До сільськогосподарської землі та землі для лісництва, які знаходяться у власності держави, застосовуються особливі правила. Ці обмеження чинні впродовж 7 років після вступу Чехії до ЄС. Встановлені певні обмеження стосовно набуття прав на земельні ділянки також у Королівстві Данія, Угорщині, Естонській Республіці, Грецькій Республіці, Республіці Хорватія, Литовській Республіці, Республіці Польща, Румунії, Республіці Словенія, Словацькій Республіці.

3. З метою стабілізації виробництва і забезпечення економічного зростання на якісно новій основі, закінчення процесу приватизації

Програмою інтеграції України до Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 14 вересня 2000 р., передбачається розробка та впровадження механізмів передачі в процесі приватизації земельних ділянок у довгострокову оренду з подальшим викупом, а також проведення продажу підприємств разом із земельними ділянками у процесі їх приватизації.

4. З метою імплементації у земельне законодавство вимог ЄС відповідно до Спільної стратегії Європейського Союзу щодо України, схваленою Європейською Радою 11 грудня 1999 р., Україна зобов'язана вживати рішучих заходів у галузі захисту навколишнього середовища, зокрема захисту здоров'я населення від забруднення ґрунтів, а також у сфері раціонального та відповідального використання природних ресурсів. Напрямами реалізації зазначених заходів є удосконалення обліку забруднення земельних ресурсів твердими небезпечними відходами, розроблення національних екологічних класифікацій, що відповідають міжнародним стандартам, проведення моніторингу екологічного стану навколишнього природного середовища з урахуванням стандартів ЄС, що передбачає вжиття таких заходів, як створення сателітних екологічних рахунків та увідповіднення з ними системи показників статистичної звітності щодо охорони навколишнього середовища та природних ресурсів, проведення статистичного моніторингу екологічного стану навколишнього природного середовища з урахуванням стандартів ЄС.

У Рекомендаціях парламентських слухань на тему «Про стан і перспективи розвитку економічних відносин України з ЄС (зона вільної торгівлі) та Митним союзом», схваленими Постановою Верховної Ради України від 19 травня 2011 р., акцентується на необхідності активізації діяльності щодо прийняття законів, спрямованих на адаптацію законодавства України до законодавства ЄС та норм і принципів СОТ, запровадження механізмів парламентського контролю, що унеможливив прийняття законодавчих актів, які за предметом правового регулювання належать до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС та норм і принципів СОТ та не відповідають вимогам європейського права. Кабінету Міністрів України доручено забезпечити наближення законодавства України до норм та стандартів ЄС відповідно до щорічних планів заходів щодо виконання Загальнодержавної програми імплементації законодавства Європейського Союзу в законодавство України; визначити чіткі критерії щодо змісту, терміну дії та переліку нормативних актів України відповідно до конкретних європейських аналогів, що мають бути імплементовані повністю, частково або відтерміновані; розробити

конкретні програми імплементації та програми структурних змін для кожної галузі економіки України з погляду підвищення їх міжнародної конкурентоспроможності та механізмів компенсації можливих втрат внаслідок діяльності в умовах зони вільної торгівлі; узгодити санітарні норми з нормами ЄС і СОТ, провести аграрну реформу тощо.

Зокрема в Україні затверджена Програма перегляду державних будівельних норм і правил на період до 2015 року [7], метою якої є забезпечення розвитку національної системи нормування у будівництві шляхом перегляду державних будівельних норм і правил, за результатами якого вони можуть бути скасовані, внесені зміни до них, розроблені нові будівельні норми і правила. Відповідно до вказаної Програми плануються до перегляду Нормы отвода земель для мелиоративных каналов (СН 474-75), Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов (СН 452-73), Нормы отвода земель для нефтяных и газовых скважин (СН 459-74), Визначення розмірів земельних ділянок для об'єктів електричних мереж (ДБН В.2.5-16-99), Нормы отвода земель для аэропортов (СН 457-74), Нормы отвода земель для линии связи (СН 461-74), Нормы отвода земель для железных дорог (СН 468-74), Нормы відведення земельних ділянок для будівництва (реконструкції) автомобільних доріг (ДБН В.2.3-16-2007), Нормы отвода земель для магистральных водоводов и канализационных коллекторов (СН 456-73), Нормы отвода земель для сооружений геологоразведочных скважин (СН 462-74), Планування та забудова міських і сільських поселень (ДБН 360-92), Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження науково-проектної документації щодо визначення меж та режимів використання зон охорони пам'яток архітектури та містобудування (ДБН Б.2.2-2-2008), Планування і забудова сільських поселень (ДБН Б.2.4-1-94).

Висновки. На шляху вдосконалення системи правового регулювання суспільних відносин на засадах передового досвіду інших країн, на думку П. Ф. Кулинич, Україну може зазнати багатьох ризиків. Це насамперед стосується відмови від власного досвіду правового регулювання суспільних відносин, який, будучи апробованим часом, відпрацьованим відповідно до реалій вітчизняного історичного розвитку та інституціоналізованим у вигляді цілісних правових утворень, довів свою ефективність та перспективність. Саме тому перед правовою наукою України є унікальне за своєю значущістю завдання – зберегти від знищення шляхом псевдореформування ті сектори вітчизняного законодавства, які потребують оновлення не шляхом заміни зарубіжною «правовою продукцією», а шляхом вдосконалення на вже сформованих юридичною наукою та підтверджених практикою кон-

цептуальних засадах та теоретичних постулатах правового регулювання суспільних відносин» [8, с. 149]. У цьому зв'язку під час імплементації законодавства ЄС у національне земельне законодавство, вирішення питання укладення міжнародних договорів та їх імплементації, необхідно враховувати застереження В. В. Носіка, що «... приведення законів та інших нормативно-правових актів з питань регулювання земельних відносин у відповідність до законодавства Європейського Союзу потрібно розпочинати не з удосконалення Земельного кодексу України та виданих відповідно до нього законодавчих актів, а з обов'язкового використання у правотворенні конституційних засад здійснення права власності та інших прав на землю, узгодження проектів земельних законів з нормами права ЄС, враховуючи пріоритет у забезпеченні територіального верховенства України, національної безпеки держави та народу» [9, с. 87–88].

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, ратифікована Законом України від 10 листопада 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 415.

2. Магновський І. Формування внутрішньодержавного права в умовах інтеграційних правових процесів сучасності. *Право України*. 2005. № 3. С. 118–121.

3. Загальнодержавна програма імплементації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18 березня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

4. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.

5. Носік В. В. Земельно-правові проблеми забезпечення сталого розвитку України. *Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конференції, присвяченої 50-річній річниці створення Донецького національного університету та 30-ій річниці створення кафедри господарського права Донецького національного університету (14–15 травня 2015 р.) / за заг. ред. проф., д-ра юрид. наук, А. Г. Бобкової. Вінниця: ДонНУ, 2015. С. 209–211.

6. Підлісний Є. О. Право власності іноземців на землю: український підхід та стандарти ЄС. *Проблеми гармонізації законодавства країн СНД та Європейського Союзу*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конференції. Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. С. 353–354.

7. Програма перегляду державних будівельних норм і правил на період до 2015 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 471. *Офіційний вісник України*. 2011. № 35. Ст. 1439.

8. Кулинич П. Ф. Актуальні проблеми розвитку земельного права України на початку ХХІ століття. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування*. Серія «Право». 2010. Вип. 156. С. 148–157.

9. Носік В. В. Питання імплементації земельного законодавства до *acquis communautaire*. *Перспективи міжнародної інтеграції агропромислового комплексу України – МІА України 2005*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конференції. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. С. 87–88.

Melekh L. V. Some issues of implementation of the legislation of the European Union in the land legislation of Ukraine

In this article, some issues of the implementation of the European Union legislation in the land legislation of Ukraine are formalized. It is substantiated that deepening of cooperation with the European Union is a very important element of strengthening stability and security on the European continent, will stimulate domestic economic and political reforms, promote social progress and build a socially oriented economy of Ukraine.

It is considered that adaptation of the Ukrainian legislation to the EU legislation is a priority component of the process of Ukraine's integration into the European Union, which in turn is a priority direction of Ukrainian foreign policy.

This problem is relevant, primarily because one of the ways to prevent legal defects in land legal regulation in Ukraine now and in the future is to ensure the implementation of the legislation of the European Union (hereinafter – the EU) in the national land legislation in accordance with the requirements. Realization of the course on the European integration of Ukraine is an integral part of the internal reforms aimed at the formation of a civil society, economic growth, raising the standard of living of the people, developing democracy, ensuring the guarantees of the rule of law, freedom of speech, protection of human rights and freedoms, strengthening of national security. and legality.

In the land legal science of Ukraine, certain legal aspects of the implementation of EU legislation in the land legislation of Ukraine were studied by such academic lawyers as: V.I. Andrievtsev, S.V. Yelkin, P. F. Kulinich, N. R. Malysheva, V. V. Nosik, DV Sannikov, T. B. Sarkisova, V. I. Semchik, E. O. Pidlisny, Yu. S. Shemshuchenko, M. V. Shulga, D. Yatsenko, other scientists.

At the same time, the signing and ratification by the Ukrainian Parliament in 2014 of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand, and the need for the implementation of national legislation to the requirements of the EU in parts of the legal regulation of the use and protection of land as the main national wealth determine the relevance of the chosen topic of research.

Key words: land legislation, European Union legislation, implementation, legal system of the European Union.

Стаття надійшла 16 травня 2018 р.