

Валентина Нежевело  
аспірант, старший викладач  
кафедри приватного та соціального права  
Сумського національного аграрного університету

УДК: 349.41

## **Угода про асоціацію України з Європейським Союзом як платформа для вдосконалення відносин орендного землекористування в сфері охорони земель**

**Анотація.** У статті проаналізовано проблемні аспекти та сформувано позиції щодо необхідності комплексного здійснення охорони навколишнього природного середовища, реалізація якого наразі передбачена і на рівні міжнародного співробітництва, в тому числі в рамках Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом. Удосконалення комплексної охорони навколишнього природного середовища має здійснюватися в тому числі з урахуванням належної охорони земель, як елементу навколишнього середовища, з особливим акцентом охорони при орендному землекористуванні.

**Ключові слова:** навколишнє природне середовище, охорона, міжнародне співробітництво, орендні земельні правовідносини.

**Abstract.** The article analyzes the problematic aspects and formulates the position regarding the necessity of integrated environmental protection implementation, implementation of which is currently foreseen at the level of international cooperation, including within the framework of the Association Agreement between Ukraine and the European Union. Improvement of integrated environmental protection should be carried out taking into account the proper protection of land as an element of the environment, with special regard to the protection of land lease.

**Key words:** environmental environment, protection, international cooperation, land lease relations.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Підписавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським

співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, стали обов'язковими до виконання умови щодо зобов'язань України у сфері екобезпеки, зокрема умови Глави 6 «Навколишнє середовище» й Додатку ХХХ до цієї глави, що містять регламенти, які Україна повинна впровадити в обумовлений період часу.

Реалізація зобов'язань в сфері екобезпеки має містити виважений, і, в той же час, комплексний підхід до їх виконання, що можливо при співпраці з Європейською спільнотою щодо загального розвитку «всеосяжної стратегії у сфері навколишнього середовища».

Однією з вагомих проблем в системі зобов'язань щодо екобезпеки для України є ігнорування необхідності удосконалення земельно-правових норм, які врегульовують питання режиму використання земельних ділянок, як складових компонентів навколишнього природного середовища.

Нажаль, реальність є такою, що тимчасовий землекористувач взагалі не переймається за «долю землі», основною метою користувача земельними ресурсами є задоволення власних потреб, при реалізації яких не приймаються до уваги норми в сфері охорони навколишнього природного середовища, в тому числі і норми охорони земель.

Тому, в першу чергу потребує реформування чинне законодавство в сфері охорони земель, як елементу навколишнього середовища, яке як результат міститиме імперативні норми щодо зобов'язання землевласників, а особливо землекористувачів (в тому числі учасників орендних земельних правовідносин), діяти в унісон з вимогами щодо охорони навколишнього середовища та забезпечення екобезпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання охорони навколишнього природного середовища, в тому числі з охопленням міжнародної арени регулювання питань екобезпеки, а також питання оцінки земельних ресурсів в системі навколишнього середовища, які потребують додаткового аналізу та врегулювання, були об'єктом досліджень таких вчених, як В.В. Костицький, Н.С. Гавриш, Н.Р. Малишева, М.Ю. Галятин, Ю.С.

Шемшученко, Г.А. Аксененок, А.П. Гетьман, А. Попова, А.О. Вівчаренко та інших вітчизняних та міжнародних науковців.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** Цілі статті спрямовані на дослідження на доктринальному та нормативному рівнях проблемних питань пов'язаних з відсутністю в Україні єдиної системи дій на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка потенційно слугувала б комплексному виконанню передбачених Угодою умов щодо охорони навколишнього природного середовища, в тому числі охорони земель при здійсненні землекористування.

**Виклад основного матеріалу з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Наша країна має можливість модернізації соціальної та економічної сфер, подолання технологічної відсталості, залучення новітніх технологій та іноземних інвестицій, підвищення торгівельної спроможності країни та, насамперед, захищеності навколишнього природного середовища, що можливо здійснити в межах європейської інтеграції.

Згідно Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі - Угода про асоціацію України з Європейським Союзом) [1], одним із основних пріоритетів та завдань є посилене співробітництво у сфері захисту навколишнього середовища та реалізація принципів сталого розвитку і зеленої економіки.

Охорона навколишнього природного середовища є визнаним пріоритетом української державної екологічної політики і предметом підвищеної уваги міжнародного співтовариства та європейських держав. Слід зазначити, що з кожним роком загальний стан екологічної ситуації у нашій країні погіршується. Ця проблема викликає особливу стурбованість з боку європейських держав. Той факт, що Україна географічно розташована у серці Європи, засвідчує, що її екологічні та економічні проблеми одночасно стають проблемами всього європейського співтовариства [2, с. 160].

Одночасно уваги потребує і факт, що земля у міжнародному праві розглядається як компонент довкілля, як середовище існування людини та біологічного різноманіття, рідкісних видів флори та фауни та, зокрема, мігруючих видів тварин та птахів тощо. Отже, вона є природних об'єктом – складовою частиною навколишнього середовища, що є об'єктом міжнародного права навколишнього середовища (міжнародного екологічного права)[3, с. 168].

Крім того, слід зауважити, що охорона земель загалом, і зокрема в аграрній сфері, неоднакові. Так, наприклад, державна політика США в галузі охорони і збереження сільськогосподарських земель спрямована, а точніше підпорядкована вирішенню одночасно трьох суперечливих завдань: максимального зменшення забруднення навколишнього природного середовища та шкоди, яка завдається йому сільськогосподарською діяльністю; збереження високої продуктивності земель для нинішнього та майбутніх поколінь; максимізації доходів фермерських господарств шляхом надання субсидій на розвиток виробництва та стимулювання охоронної діяльності за рахунок виплат рентних платежів. Крім того, державна політика у сфері охорони природних ресурсів у США здійснюється спеціально створеними центральними та регіональними органами [2, с. 161].

Тобто світовий досвід засвідчує, що вирішення еколого-економічних і соціальних проблем потрібно шукати у вдосконаленні земельних відносин [2, с. 161]. Таким чином можна стверджувати, що в системі передбачених до виконання Угодою про асоціацію України з Європейським Союзом умов щодо охорони та захисту навколишнього середовища, окрему нішу має займати саме врегулювання та удосконалення земельних відносин, об'єктом яких є земельна ділянка, як складовий елемент навколишнього природного середовища.

Особливої уваги потребує врегулювання і орендних земельних відносин, як виду тимчасового землекористування. Адже відсутність у користувача земельної ділянки, на відмінну від власника, правового титулу щодо розпорядження земельною ділянкою, в певних аспектах відіграє «реакцію бумеранга» яка з негативної сторони має прояв у діях користувача ділянки в аспекті недотримання передбачених вимог в сфері охорони земель [4, с. 86].

Враховуючи низку обставин, орендне землекористування є досить розповсюдженим видом користування земельними ділянками в Україні. Так, за даними Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру щодо аналізу діяльності за 2018 рік, територіальні органи Держгеокадастру на земельних торгах реалізували 2748 прав оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності. Це на 50% більше, ніж за весь минулий 2017 рік (1837). Загальна площа переданих в оренду на земельних торгах ділянок склала 58,7 тис. гектарів, що на 38% більше, ніж у 2017 році (42,5 тис. гектарів) [5]. І ці дані стосуються набуття в оренду земель лише за процедурою земельного аукціону та лише сільськогосподарського призначення, тобто фактичні показники зростання орендного землекористування набагато більші.

Проте, орендар земельної ділянки, може маніпулювати своїми права та обов'язками на фоні статусу тимчасового землекористувача і не добросовісно забезпечувати охорону земель, що відповідно здійснює свій відбиток в системі охорони навколишнього природного середовища.

Наразі, чинним законодавством України передбачено низку нормативно-правових актів, якими закріплено права та обов'язки землекористувачів, в тому числі учасників орендних земельних правовідносин. Основними з таких можна зазначити Конституцію України, Земельний кодекс України, Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель», «Про оренду землі», Типовий договір оренди землі затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 р. за № 220, та низку інших нормативних актів.

Так, згідно ст. 96 Земельного кодексу [6] серед передбачених обов'язків землекористувачів зазначено, що землекористувачі (в тому числі орендарі) мають додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля.

Більш того статтею 5 Земельного кодексу взагалі закріплено принцип земельного законодавства щодо пріоритету вимог екологічної безпеки [6].

Згідно ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено що земля підлягає державній охороні і регулюванню використання на території України [7].

Відповідно ст. 35 Закону України «Про охорону земель» сформовано вимоги до землекористувачів, у тому числі орендарів, земельних ділянок при здійсненні господарської діяльності, якими зокрема є обов'язок дотримуватися вимог земельного та природоохоронного законодавства України; проводити на земельних ділянках господарську діяльність способами, які не завдають шкідливого впливу на стан земель та родючість ґрунтів; підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі на основі застосування екологічнобезпечних технологій обробітку і техніки, здійснення інших заходів, які зменшують негативний вплив на ґрунти, запобігають безповоротній втраті гумусу, поживних елементів тощо; дотримуватися стандартів, нормативів при здійсненні протиерозійних, агротехнічних, агрохімічних, меліоративних та інших заходів, пов'язаних з охороною земель, збереженням і підвищенням родючості ґрунтів; забезпечувати додержання встановленого законодавством України режиму використання земель, що підлягають особливій охороні; забезпечувати використання земельних ділянок за цільовим призначенням та дотримуватися встановлених обмежень (обтяжень) на земельну ділянку; забезпечувати захист земель від ерозії, виснаження, забруднення, засмічення, засолення, осолонцювання, підкислення, перезволоження, підтоплення, заростання бур'янами, чагарниками і дрібноліссям; уживати заходів щодо запобігання негативному і екологонебезпечному впливу на земельні ділянки та ліквідації наслідків цього впливу [8].

Та Законом «Про оренду земель» встановлено права та обов'язки конкретно орендодавця та орендаря земельної ділянки, згідно ст. 24 якого передбачено, що орендодавець має право вимагати від орендаря використання земельної ділянки за цільовим призначенням згідно з договором оренди; дотримання екологічної безпеки землекористування та збереження родючості ґрунтів, додержання державних стандартів, норм і правил; тощо [9].

Проте, жодним із передбачених норм окреслених актів не зазначено як саме має здійснюватися реалізація охорони земель та дотримання екологічних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища. Вбачаються обов'язки та вимоги

до учасників відносин землекористування, проте не розкрито механізм дій, які сприяли б реалізації окреслених положень.

Також окрему увагу слід приділити факту формулюванню норм про права та обов'язки учасників відносин землекористування в сфері охорони земель, які було давно закріплено і жодним чином не змінено на сучасний лад та не адаптовано під вимоги міжнародних актів в межах міжнародного співробітництва.

В такому випадку, дія Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом та зобов'язання України в межах даної Угоди - є гарною платформою для здійснення реформування врегулювання відносин землекористування в сфері охорони земель та забезпечення екологічної безпеки для навколишнього середовища.

Статтею 360 Глави 6 Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом передбачено, що сторони розвивають і зміцнюють співробітництво з питань охорони навколишнього середовища й таким чином сприяють 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 [1].

Звичайно, наша держава здійснює поодинокі спроби виконання зобов'язань у сфері екобезпеки згідно Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом. Для прикладу, з 2015 року в Україні діє 10-річний мораторій на експорт необробленої деревини, в тому числі лісу - кругляка. Тобто, маємо тимчасову заборону експорту лісоматеріалів у необробленому вигляді, що була запроваджена Законом України «Про внесення змін до Закону України "Про особливості державного регулювання

діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів" щодо тимчасової заборони експорту лісоматеріалів у необробленому вигляді».

Але, на жаль, у розумінні зобов'язань по виконанню зі сторони нашої держави умов в сфері екобезпеки та охорони навколишнього природного середовища, не вбачається дій щодо реалізації та удосконалення інституту охорони земель, як одного з важливих компонентів екосистеми, що потребує впровадженнь саме в рамках виконання умов Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом.

Щодо поодиноких дій впливу на охорону навколишнього природного середовища, в тому числі шляхом застосування норм охорони земель, - для прикладу можна охарактеризувати саму останню спробу викладену у проекті Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо покращення екологічного стану населених пунктів» (№10177), згідно якого пропонується простий спосіб у найкращих «радянських традиціях»: увести покарання за спалювання сміття на власному подвір'ї. Мовляв, це заради блага людей, оскільки вони, кидаючи у багаття листя чи траву, завдають шкоди навколишньому середовищу та своєму здоров'ю. А в туманні дні дим від вогнищ може утворювати смог, чим погіршувати видимість на дорогах та призводити до збільшення кількості ДТП. Передбачене покарання за самовільне спалення трави, гілок, листя, твердих побутових відходів та будівельного сміття - до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1360 грн.), а за повторне порушення - 100 н.м.д.г. (1700 грн.) [10].

Проте, дані дії держави можна характеризувати і як нехтування імперативністю першочергового забезпечення та реалізації прав громадян (що має дотримуватися згідно Угоди), ставлячи у пріоритет лише виконання встановлених умов в сфері охорони довкілля. В межах вище зазначеного законопроекту, зовсім не передбачається змін до законодавства, які, наприклад, зобов'язували місцеву владу налагодити збирання та вивезення відходів, що частково слугувало б процесу охорони навколишнього середовища.

Колосальні можливості надано Україні щодо реалізації «перезавантаження» або вдосконалення чинного законодавства в сфері охорони навколишнього природного

середовища (включаючи охорону земельних ділянок) в межах дії Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, що слід здійснити з належним оновленням чинного законодавства в сфері правовідносин землекористування.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.**

Таким чином вбачається, що в Україні відсутня єдина система дій на виконання Угоди про асоціацію, відсутня загальна стратегія, яка слугувала б комплексному виконанню передбачених Угодою умов Глави 6 «Навколишнє середовище» й Додатку ХХХ, що забезпечило б перспективне виконання Україною зобов'язань спрямоване на реалізацію комплексної охорони навколишнього природного середовища.

Проблемним є і відсутність дієвого контролю за дотриманням законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища, а також відсутність налагодженої співпраці уповноважених органів влади в сфері контролю за дотриманням охорони різних елементів природного середовища.

Таким чином можна зазначити, що реформи, які здійснюються в державі на виконання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, поки що реалізуються вкрай непослідовно та хаотично, тому потребують потужного імпульсу. Євроінтеграція України прямо залежить від прогресивності внутрішньої європеїзації.

#### **Список використаних джерел:**

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода, Міжнародний документ від 27.06.2014 р. №1678-18. URL:Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення 10.05.2019).

2. Попова А. Правове регулювання охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в європейських країнах. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017 (№2/2). С. 160-166.

3. Вівчаренко О. А. Земельна ділянка України під охороною джерел міжнародного права навколишнього середовища. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2010. (Вип. 25). С. 167-172. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu\\_2010\\_25\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2010_25_35)

4. Нежевело В.В. Необхідність вдосконалення законодавства в сфері охорони земель при їх використанні (в тому числі оренді) в рамках Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом. *ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ З ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ КРИЗЬ ПРИЗМУ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 22 квітн. 2019 р.). Київ. 2019. С. 85-90.

5. Держгеокадастр підбив підсумки 2018 року у сфері земельних відносин (за даними Держгеокадастру). URL: <https://land.gov.ua/derzhheokadastr-pidbyv-pidsumky-2018-roku-u-sferi-zemelnykh-vidnosyn/>

6. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України (офіційне видання)*. 2002. № 3. Ст.27.

7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. *Відомості Верховної Ради України (офіційне видання)*. 1991. № 41, Ст. 546.

8. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003р. *Відомості Верховної Ради України (офіційне видання)*. 2003. № 39, Ст. 349.

9. Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998 р. *Відомості Верховної Ради України (офіційне видання)*. 1998. № 46, Ст. 280.

10. Селянам заборонять спалювати сміття на подвір'ї, а дачникам - саджати картоплю без дозволу (дані видання Законібізнес) URL: <https://zib.com.ua/ua/137050-selyanam-zaboronyat-spalyuvati-smittya-na-podviri-a-dachnika.html>

**Summary.** The implementation of commitments in the field of eco-security should include a balanced and, at the same time, an integrated approach to their implementation, possibly in cooperation with the European Community on the overall development of the environmental strategy.

One of the major problems in the system of commitments on ecological safety for Ukraine is the disregard for the need to improve land-law standards that regulate the use of land parcels as components of the environment.

Unfortunately, the reality is that a temporary land user does not care about the "destiny of land", the main purpose of the user of land resources is to meet their own needs, the implementation of which does not take into account norms in the field of environmental protection, including norms of land protection .

The tenant of a land plot may manipulate his rights and duties against the background of the status of a temporary land user and not to ensure the protection of land in good faith, which accordingly represents a reflection in the system of environmental protection.

At present, the current legislation of Ukraine provides for a number of legal acts, which establishes the rights and obligations of land users, including land lease land tenants.

However, none of the acts specifies how the implementation of land protection and compliance with ecological requirements for the protection of the environment should be implemented. The obligations and requirements for the participants of the land-use relations are seen, but the mechanism of actions that would facilitate the implementation of the above-mentioned provisions is not disclosed.

Also, special attention should be paid to the fact of the formulation of the norms on the rights and responsibilities of the landlord relations in the field of land protection, which have long been consolidated and in no way changed to the modern order and not adapted to the requirements of international acts within the framework of international cooperation.

In this case, the effect of the Association Agreement between Ukraine and the European Union and the obligations of Ukraine within the framework of this Agreement is a good platform for the implementation of the reform of land use relations in the field of land protection and the provision of environmental safety for the environment.