

УДК 332.3

О.І. Котикова, доктор економічних наук, зав. кафедри економіки сільського господарства миколаївського державного аграрного університету

## МОЖЛИВОСТІ УКРАЇНИ ЩОДО ІЄРАРХІЧНОГО ПЕРЕНЕСЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС ТА АДАПТАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

В статті досліджено екологічне право країн ЄС та визначено можливості впровадження стратегії адаптації законодавства ЄС в Україні щодо використання та охорони земельних ресурсів.

Ключові слова: екологічне право, стратегія, законодавство, земельні ресурси, охорона земельних ресурсів.

**Постановка проблеми.** Кабінету Міністрів України близько трьох років тому було започатковано планомірну діяльність щодо Інтеграції України до Європейського Союзу. Однією з першочергових вимог при вирішенні питання про можливість входження нових членів до ЄС є наближення національного (у тому числі й екологічного) законодавства до норм європейської спільноти. З метою організації та координації цих робіт в Україні створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС [1].

Відповідно до «Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» [2] адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС.

Адаптація законодавства України передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами і охоплює приватне, митне, трудове, фінансове, податкове

законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, охорону життя та здоров'я, навколишнє природне середовище, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, транспорт, а також інші галузі, визначені Угодою про партнерство та співробітництво. Важливим чинником реформування правової системи України слід вважати участь України у конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти.

Стратегічна мета українського уряду – досягнення нової якості життя громадян, запровадження соціальних, економічних та демократичних європейських стандартів, життєдіяльності людини, суспільства та держави. Європейська інтеграція є пріоритетом міжнародної діяльності уряду України, який планує вживати усіх необхідних заходів, що дозволили б перейти від декларативності до конкретних кроків, які виведуть взаємини з ЄС на рівень перспективи членства. Зважаючи на це, відповідальним елементом євроінтеграційних спрямувань України має стати розробка та впровадження стратегії адаптації законодавства щодо використання та охорони земельних ресурсів, адже саме у цьому розділі права відносини власності тісно переплітаються з економічною та екологічною політикою, питаннями оподаткування та місцевого розвитку, а також багатьма іншими сферами суспільних відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ще на Ялтинському саміті Україна-ЄС 7 жовтня 2003 року було досягнуто спільного розуміння, що одним із найбільш ефективних шляхів використання можливостей нинішнього розширення ЄС для України є інтенсифікація, роботи у напрямі адаптації національного законодавства, норм і стандартів до відповідних норм ЄС [3]. Європейський Союз неодноразово підтверджував свою готовність продовжувати співробітництво і підтримку України у процесі адаптації законодавства. В той же час, більшість питань, пов'язаних із удосконаленням земельного законодавства у контексті європейської інтеграції, і дотепер лишаються дослідженими недостатньою мірою.

За таких умов, враховуючи суттєву інтенсифікацію діалогу Україна – ЄС, важливим завданням стає окреслення таких напрямів подальшого розвитку вітчизняної земельної політики, за яких управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів буде найбільшою мірою відповідати цілям і завданням, які ставлять перед своїми урядами країни-члени ЄС. Потрібно чітко усвідомлювати, що у зазначеному контексті до числа пріоритетів діяльності державних органів земельних ресурсів України після завершення земельної реформи буде, зокрема, віднесено:

- розвиток громадянського суспільства, захист прав людини і забезпечення соціальної справедливості у сфері земельних відносин;
- запровадження планування використання земель;
- удосконалення земельного адміністрування і управління і в тому числі дотримання тендерної рівності;
- сприяння скороченню бідності на селі;
- збереження навколишнього середовища землекористування;
- сприяння аграрному розвитку;
- сприяння становленню місцевого самоврядування і децентралізації управління;
- удосконалення земельного оподаткування;
- забезпечення рівних прав для усіх громадян країн-членів ЄС у сфері землеволодіння та землекористування.

**Формулювання цілей статті.** Визначити можливості України щодо ієрархічного перенесення екологічної політики ЄС та адаптації земельного права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Згідно із положенням Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», адаптація національного законодавства є планомірним процесом, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких повинен досягатися певний ступінь його відповідності до вимог Європейського Союзу.

Аналізуючи засади земельної політики ЄС, слід, перш за все, чітко виділити завдання, які ставлять перед собою країни-члени Союзу в процесі регулювання земельних відносин, дослідити понятійний апарат та організаційно-правові механізми, якими вони користуються для вирішення поставлених завдань.

Серед актів законодавства ЄС земельне право не виділяється як окрема галузь. Регулювання у сфері земельних відносин, в основному, здійснюється актами господарського, аграрного, природоохоронного і містобудівного права, а також законодавства про майно. Крім того, значну частину нормативної бази ЄС складає так зване CASE-Law, або прецедентів право. Воно являє собою відповіді або ухвали керівних та судових органів Євросоюзу на письмові звернення громадян країн-членів ЄС щодо тих чи інших конкретних запитань у правозастосуванні норм актів ЄС, а у деяких випадках і національного законодавства.

Всього можна виділити до 30 постанов Єврокомісії, що торкаються сфери регулювання землекористування, близько 20 інших нормативних документів, а також понад 140 окремих офіційних відповідей на запитання громадян та результатів дебатів у Європарламенті [1].

У міжнародному співробітництві з охорони навколишнього середовища Україна посідає одне з чільних місць. Будучи членом ООН, вона є суверенною стороною і бере участь у 20 міжнародних конвенціях, а також 10 міжнародних угодах, виконує міжнародні зобов'язання з охорони довкілля.

У сфері національної екологічної політики міжнародна діяльність України спрямована на розробку та впровадження погодженої з міжнародними нормами стратегії використання й охорони природних ресурсів, а також гармонізації екологічних індикаторів стійкого розвитку з індикаторами і нормами країн-членів ЄС. Україна бере активну участь у роботі Європейської економічної комісії, насамперед, у роботі Комітету з екологічної політики. У сфері гармонізації інтегральних показників сталого розвитку для реалізації рішень 3-ї Міністерської конференції «Навколишнє середовище для Європи» (Софія,

1995), де серед інших важливих документів було схвалено Програму дій для Європи, зусилля України концентруються на таких напрямках:

- розробка та реалізація національної природоохоронної програми дій;
- адаптація європейських і розробка національних інтегральних екологічних індикаторів стійкого розвитку, а також способів їх застосування для прийняття оптимальних рішень;
- пошук та ефективна адаптація економічних важелів регулювання ресурсокористування та природоохоронної діяльності;
- посилення ролі передових технологій в екологічно збалансованому стійкому розвитку з метою зниження рівня забруднення навколишнього середовища і ризику екологічної деградації;
- гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів; попередження забруднення Чорного та Азовського морів;
- посилення ролі засобів мас-медіа і залучення громадськості до вирішення соціально-економічних і природоохоронних проблем на різних рівнях.

Міжнародне співробітництво України відбувається за такими напрямками:

- співробітництво з міжнародними організаціями системи ООН;
- співробітництво на двосторонній основі в галузі охорони довкілля;
- участь у регіональних природоохоронних заходах;
- участь у міжнародних програмах ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС.

Міжнародні договори, укладені та ратифіковані Україною, мають таку саму юридичну силу, як її національні закони. Ратифікація міжнародного договору відбувається шляхом ухвалення Верховною Радою України спеціального закону про ратифікацію.

Таким чином, потрібно відзначити достатню глибину та адекватність розуміння сутності земельної політики, що пропонується Цільовою групою ЄС із землекористування. Попри усталені в українському суспільстві стереотипи щодо надмірно лібералізованих земельних відносин у західних країнах, на

особливу увагу заслуговують цілком слушні застереження щодо необхідності забезпечення справедливості при перерозподілі земель, забезпечення балансу між економічними та соціальними інтересами, недопущення обезземелення селян тощо.

Однак, не слід забувати, що проблеми довкілля входять до основних пріоритетів політики і директив Євросоюзу, утримує ці питання на порядку денному країн-кандидатів, де інакше вони відійшли б на другий план. Сфера довкілля регулярно визнається одним з найпроблемніших пунктів в процесі гармонізації законодавства, що зовсім не є дивним. Понад 200 Екологічних директив різної складності мають бути впроваджені в країнах, що бажають приєднатися до ЄС, без жодних зауважень щодо їх змісту, і навіть переговори щодо процесу їх запровадження майже не дають простору для маневру. Міністерство з питань довкілля кожної країни-кандидата має порівняти чинне національне законодавство з європейським («процес дослідження»), а потім привести свої закони у повну відповідність до вимог ЄС. Аби гарантувати, що законодавство ЄС буде не тільки інтегроване в національне, а й впроваджене та буде дотримуватися на практиці, процес дослідження включає оцінку інституційних, моніторингових, наглядових та комунікаційних потреб відповідних урядових установ. В цілому, це є виснажливою й дорогою коштуючою роботою [4].

Для того, щоб оцінити можливості України щодо ієрархічного перенесення екологічної політики ЄС та визначити стратегічні напрями адаптації земельної політики України до вимог Європейського Союзу цінним є досвід постсоціалістичних країн центральної та східної Європи. Наслідки вступу цих країн до Європейського Союзу мають як позитивні, так і негативні результати.

До негативних результатів можна віднести:

1. Односторонній процес гармонізації з ЄС дещо пригнічує артикуляцію та усвідомлення багатьох внутрішніх інтересів в країнах ЦСЄ, зокрема в сфері довкілля. Брак артикуляції певним чином спотворює процес прийняття політичних рішень й перешкоджає оптимізації стратегії розвитку. Прикладом

політики із чітко несформульованими національними інтересами як в країнах ЦСЄ, так і в Україні є сфера довілля та перспективи сталого розвитку.

2. Існує серйозна загроза укорінення в посткомуністичних країнах, які нині не беруть участі в розширенні ЄС, і без того поширеного упередження, що «якість довілля є привілеєм багатих», яке в очах суспільства може підтверджуватися досвідом вступу країн ЦСЄ в ЄС. Цей стереотип створює реальну небезпеку ігнорування або заниження значущості в цих країнах (зокрема в Україні) як екологічних проблем, так і загальної концепції сталого розвитку.

До позитивних наслідків екологічної політики ЄС країнам центральної та східної Європи можна віднести:

1. Членство в ЄС неминуче змінить посткомуністичні країни ЦСЄ в усіх аспектах, у тому числі в сфері екологічної політики.

2. Складовою нової моделі розвитку є концепція «екосоціальної ринкової економіки», що передбачає широке застосування ринкових стимулів та еколого-економічних механізмів у вирішенні проблем природного довілля, а також обмеження жорсткого адміністративного регулювання [5]. Реалізація цієї моделі вимагає перегляду макроекономічної та секторальної політики з метою інтерналізації екстерналій – трансформування зовнішніх екологічних і соціальних факторів, пов'язаних з виснаженням природних ресурсів і забрудненням довілля, у внутрішні витрати виробництва та їх включення в процес ринкового ціноутворення.

3. Ключовою для стійкого розвитку є реалізація інноваційної еколого-економічної політики, зокрема таких її складових як «торгівля квотами на викиди» і «еко-трудова податкова реформа», що спрямована одночасно на створення робочих місць та збереження довілля. Така фіскально-нейтральна податкова реформа, що частково переносить базу оподаткування з праці (фонду заробітної плати) на споживання природних ресурсів та шкідливі викиди і відходи, має стати ключовим моментом структурної перебудови і вже почалася

в індустріально розвинених країнах ЄС, передусім в Німеччині, Данії, Швеції та Нідерландах.

4. Стійкий розвиток як інтеграція економічних, соціальних та екологічних цілей в діяльності людей є великим політичним викликом сучасності. Активна відповідь на цей виклик в посткомуністичних країнах Європи, які нині не беруть участі в розширенні ЄС, дозволить з одного боку впроваджувати цю нову інноваційну модель як сучасну «стратегію розвитку», що спрямована на всебічне покращення якості людського життя. А з іншого боку, це слугуватиме найбільш надійною основою для євроінтеграційного процесу та вступу до ЄС на наступному етапі його розширення, оскільки критерій стійкого розвитку виходитиме на перший план. За цих обставин, розумна гармонізація з діючим екологічним законодавством ЄС є бажаною, якщо вона буде відбуватися селективно – враховувати національні інтереси, умови та можливості, а головне орієнтуватися на нові, перспективні еколого-економічні механізми, що нині формуються в країнах ЄС. Україна матиме більші переваги і перспективи, якщо застосує ініціативний підхід до вироблення стратегії стійкого розвитку, зокрема адаптує інноваційну еколого-економічну політику ЄС, виходячи з національних умов і завдань.

**Висновки.** Євроінтеграційна політика України, що має сенс на цьому етапі, повинна сприяти «руху на випередження» – до ЄС «майбутнього», радше ніж до його «минулого». Таку політику слід будувати на засадах перспективності, ефективності й мінімальної витратності, а також адекватності тенденціям розвитку самого ЄС, що визначатимуть його критерії та конкретні умови вступу України до Євросоюзу через 5-7 років. Зрештою, таку політику слід орієнтувати на можливе спрощення й здешевлення для України виконання цих майбутніх вимог ЄС.

#### Список використаних джерел

1. Лозанський В. Адаптація екологічного законодавства України до європейських норма і завдання стандартизації / Лозанський В. //



Стандартизація, сертифікація, якість. — 2003. — №2. — С. 66-69.

2. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу від 11.06.1998 року №615/98 [Електронний ресурс] / Информационно-правовая библиотека «Эксперт-Юрист». — К. CD видавництво «Експерт-Софт», 2007. — 2 електронні оптичні диски : кольор. — Системні вимоги : Pentium 100. RAM 32 Мб. CD ROM 4x. — Назва з титул. Екрану.

3. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до Європейського Союзу» : від 18.03.2004 № 1629-IV [Електронний ресурс] / Информационно-правовая библиотека «Эксперт-Юрист». — К. CD видавництво «Эксперт-Софт», 2007. — 2 електронні оптичні диски : кольор. — Системні вимоги : Pentium 100. RAM 32 Мб. CD ROM 4x. — Назва з титул. Екрану.

4. Vovk V. Sustainable Development for the Second World: Ukraine and the Nations in Transition, Worldwatch Paper 167. — Washington, D.C. : Worldwatch Institute. — September 2003.

5. Зінчук Т. Аграрна політика країн ЦСЄ у контексті інтеграції до ЄС: реалії та перспективи для України / Т. Зінчук // Економіка зарубіжних країн. — 2008. — №1. — С. 74-88.

*Аннотація.* В статті досліджено екологічне право країн ЄС і визначено можливості впровадження стратегії адаптації законодавства ЄС в Україні щодо використання і охорони земельних ресурсів.

*Ключевые слова:* екологічне право, стратегія, законодавство, земельні ресурси, охорона земельних ресурсів.

*Abstract.* The article investigates environmental law in the EU and identified possible strategy of EU legislation in Ukraine on the use and protection of land resources.

*Keywords:* environmental law, strategy, legislation, land resources, protection of land resources.