

**СИСТЕМА ТЕХНІЧНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН
ЯК НЕОБХІДНИЙ ЕЛЕМЕНТ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ВИМОГ ЄС
THE SYSTEM OF TECHNICAL REGULATION IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS
AS A NECESSARY ELEMENT APPROXIMATION OF UKRAINE TO THE EU REQUIREMENTS**

Коритнюк Н.М.,
*аспірант Східноєвропейського національного
університету імені Лесі Українки*

У статті проаналізовано досвід створення та реалізація державних програм, спеціальних законів і підзаконних актів щодо технічної регламентації земельних відносин. Наголошено на важливості існування спеціально уповноважених органів, які б здійснювали сертифікацію та стандартизацію згідно з вимогами ЄС у даній сфері.

Ключові слова: технічна регламентація, земельні відносини, стандартизація, сертифікація.

В статье проанализирован опыт создания и реализации государственных программ, специальных законов и подзаконных актов по технической регламентации земельных отношений. Отмечена важность существования специально уполномоченных органов, которые бы осуществляли сертификацию и стандартизацию согласно требованиям ЕС в данной сфере.

Ключевые слова: техническая регламентация, земельные отношения, стандартизация, сертификация.

This article analyzes the experience of creation and implementation of public programs, special laws and regulations concerning technical regulation of land relations. Emphasized the importance of the existence of specially authorized bodies to certification and standardization was performed according to EU requirements in this field.

Key words: technical regulation, land relations, standardization, certification.

«Вільний економічний простір, у межах якого здійснюється безперешкодний обіг та переміщення товарів, послуг, капіталу і праці людей», – зазначав А. Мартин, – «служить основою процвітання країн, які об'єднуються в економічні союзи. Прагнучи набуття членства в ЄС, Україна має розробляти й запроваджувати ефективно діючі інструменти технічного регулювання, які створюють сприятливі умови господарюючим суб'єктам з виконання ними своїх зобов'язань перед споживачами стосовно забезпечення встановленого рівня захисту життя та здоров'я людей, охорони довкілля та природних ресурсів тощо. Впровадження системи технічної регламентації у сфері земельних відносин слід розглядати як необхідний елемент адаптації системи управління земельними ресурсами в Україні до вимог Європейського Союзу» [8, с. 18].

Постановка проблеми. Як показала практика вступу України до Світової організації торгівлі (далі – СОТ), однією з важливих передумов участі України в цій організації була реформа національної системи стандартизації та сертифікації, що діяла з часів СРСР. Революційним у сфері стандартизації та сертифікації стало прийняття Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 01.12.2005 № 3164-IV [6], який вніс зміни в існуючу систему стандартизації та сертифікації, що відповідала адміністративній конструкції міжнародного та європейського права. Серед іншого законом удосконалено процедури розроблення і застосування національних стандартів, технічних регламентів та оцінки відповідності.

Бажання України вступити до Євросоюзу вимагає відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в ЄС [2], які вимагають адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері технічних правил і стандартів, що й досі залишається одним із пріоритетних напрямів гармонізації законодавства України та ЄС.

Мета. У контексті нашого дослідження важливим є розгляд питання про розвиток системи технічної регламентації у сфері земельних відносин. Наближення законодавства України до законодавства ЄС щодо регулювання системи технічної регламентації у сфері земельних відносин буде сприяти зближенню стандартизації України та ЄС у галузі АПК і сільському господарстві, охороні навколишнього середовища, гірничодобувній та сировинній галузях, науці і техніці тощо (ст. 52 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС) [12].

Стан дослідження. Низка вчених досліджували питання нормування у сфері раціонального використання та охорони земель, серед них: С.Ю. Булигін, Д.С. Добряк, О.П. Канаш, А.М. Мірошніченко, Л.Я. Новаковський, С.О. Осипчук, А.М. Третяк, А.Д. Юрченко та деякі інші. Проте дослідження питань гармонізації земельного законодавства України та ЄС щодо розробки технічних регламентів у сфері землеустрою, охорони земель, оцінки земель, моніторингу земель, державного земельного кадастру залишаються маловивченими.

Виклад основного матеріалу. Систему законодавства України в розглядуваній сфері складає низка законодавчих актів:

1. Стаття 15 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III [7];
2. Стаття 14 Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV [3];
3. Стаття 16 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [4];
4. Статті 25 Закону України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 № 1378-IV [5] тощо.

Відповідно до вищевказаних норм центральний орган виконавчої влади регулює питання нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм і правил у сферах землеустрою, охорони земель, оцінки земель, моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру.

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV [3] нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою встановлюють порядок організації, державні стандарти, норми й правила виконання робіт із землеустрою, їх склад і зміст. Нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами землеустрою.

Державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою встановлюють комплекс якісних та кількісних показників, параметрів, що регламентують розробку і реалізацію документації із землеустрою з урахуванням екологічних, економічних, соціальних, природно-кліматичних та інших умов. Державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою розробляються і затверджуються в установленому законом порядку (ст. 24 Закону України «Про землеустрій»).

Стандартизація і нормування в галузі охорони земель полягають у забезпеченні екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом визначення вимог щодо якості земель, родючості ґрунтів і допустимого ан-

тропогенного навантаження та господарського освоєння земель (ст. 28 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [4]).

До нормативних документів із стандартизації в галузі охорони земель належать: терміни, поняття класифікації; методи, методики і засоби визначення складу та властивостей земель; вимоги до збирання, обліку, обробки, збереження, аналізу інформації про якість земель, прогнозування зміни родючості ґрунтів; вимоги щодо раціонального використання та охорони земель; технічні умови щодо процесів та послуг у сфері охорони земель; метрологічні норми, правила, вимоги до організації робіт; інші нормативні документи із стандартизації в галузі охорони земель (ст. 29 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [4]).

Також зазначимо, що бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель, нормативна грошова оцінка земельних ділянок, а також експертна грошова оцінка земельних ділянок проводяться відповідно до державних стандартів, норм і правил, а також інших нормативно-правових актів (ст. 16-19 «Про оцінку земель» від 11.12.2003 № 1378-IV [5]).

В Україні на законодавчому рівні вже розпочато процес створення галузевої системи стандартизації Державним агентством земельних ресурсів України (в минулому – Держкомзем). Так, Наказом Держкомзему від 07.02.2009 № 67 було прийнято то затверджено стандарт СОУ ДКЗР-001:2009 «Правила розроблення нормативних документів, побудови, викладення, оформлення та вимоги до змісту нормативних документів. Основні положення». Наказом передбачено основні правила побудови, викладення, оформлення та вимоги до змісту нормативних документів Держкомзему системи стандартизації в галузі земельних відносин

Вперше поняття «технічний регламент» введено ст. 1 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 01.12.2005 № 3164-IV [6]. Так, відповідно до Закону № 3164-IV технічний регламент – закон України або нормативно-правовий акт, прийнятий Кабінетом Міністрів України, в якому визначено характеристики продукції або пов'язані з нею процеси чи способи виробництва, а також вимоги до послуг, включаючи відповідні положення, дотримання яких є обов'язковим. Він може також містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи способу виробництва.

У 2009 році з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 10.06.2009 № 583 «Про доповнення переліків центральних органів виконавчої влади, на які покладаються розроблення технічних регламентів і функцій технічного регулювання у визначених сферах діяльності» [10] були введені зміни у сферу підтвердження відповідності, а саме: в перелік центральних органів виконавчої влади, на які покладається розроблення технічних регламентів, було введено «Держкомзем». Відповідно до Постанови № 583 на Держкомзем покладені функції технічного регулювання у сфері землеустрою, охорони земель, оцінки земель, моніторингу земель, державного земельного кадастру.

Проведений аналіз чинного законодавства України у сферах стандартизації, технічного регулювання, в тому числі оцінки відповідності, дозволяє зробити висновок про те, що в Україні створена дієва нормативно-правова регулювання зазначених питань.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 01.12.2005 № 3164-IV метою розроблення і застосування технічних регламентів є захист життя та здоров'я людини, тварин, рослин, національної безпеки, охорони

довкілля та природних ресурсів, запобігання недобросовісній практиці. Відповідність введених в обіг в Україні продукції, процесів та послуг технічним регламентам є обов'язковою.

Вимоги, встановлені технічними регламентами, повинні відображати ризики стосовно споживачів, довкілля та природних ресурсів, які створюватиме невідповідність продукції, процесів і послуг. Для оцінювання ризиків повинна розглядатися, зокрема, наявна науково-технічна інформація, пов'язана з переробними технологіями або кінцевим використанням продукції, процесів або послуг.

Виходячи із загальних вимог щодо технічних регламентів, його структура має містити: загальні положення; основні вимоги до продукції (послуг); процедури оцінки відповідності; додатки. При необхідності технічний регламент може містити інші розділи: термінологія, класифікація, маркування, вимоги до призначених органів з оцінки відповідності, нагляд призначеними органами з оцінки відповідності тощо.

Наразі з метою гармонізації земельного законодавства України та законодавства ЄС розробка технічних регламентів регулювання земельних відносин повинна відповідати стандартам ЄС, а саме:

1. Нормативним актам (рішенням) Ради Європи, Європейського парламенту, Європейської комісії тощо (далі – Директива ЄС);

2. Нормативним документам (міжнародних або регіональних стандартів або їх частин).

Як ми вже відмічали, правове регулювання земельних відносин в ЄС в основному розглядається щодо охорони ґрунтів від забруднення та ерозії (згідно з класифікацією актів законодавства ЄС за предметом регулювання – розділ «Навколишнє середовище»). Відповідні норми містяться і в інших розділах: «Сільське господарство», «Охорона здоров'я», «Транспорт» тощо. Отже, право Європейського Співтовариства не розглядає земельне законодавство як окрему галузь права [9, с. 54-59].

Враховуючи процес гармонізації земельного законодавства України та ЄС, створення проектів технічних регламентів у сфері земельних відносин потребуватиме врахування таких нормативних актів ЄС:

1) землеустрій, охорона земель, моніторинг земель:

«Тематична стратегія захисту ґрунтів» (Thematic strategy for soil protection), викладена у Зверненні (Комунікації) Європейської комісії від 22.09.2006; Звернення (Комунікація) Європейської комісії «В напрямку до стратегії захисту ґрунтів» (Towards a strategy for soil protection) від 16.04.2002; Директива про оцінку впливу деяких публічних та приватних проектів на довкілля (Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, директива ЕІА); Рекомендації Європейського Парламенту та Ради Європи 2002/413/ЕС від 30.05.2002 стосовно впровадження Інтегрованого управління прибережними зонами (Implementation of integrated coastal zone management in Europe); Звернення (Комунікація) Європейської комісії від 11.01.2006 щодо тематичної стратегії для міського середовища (Thematic strategy on the urban environment); Фінансова схема для міського середовища (Financial framework for the urban environment), схвалена рішенням Європейського Парламенту та Ради Європи №1411/2001/ЄС; Директива Ради Європи 1999/31/ЄС від 26.04.1999 щодо розміщення відходів (Landfill of waste); Звернення (Комунікація) Європейської комісії від 27.01.1999 «Підходи до сталого сільського господарства» (Approaches to sustainable agriculture); Директива Ради Європи 92/43/ЄС від 21.05.1992 щодо охорони природних середовищ існування та дикої фауни і флори (Council Directive 92/43/

ЕЕС of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive)); Директива Ради Європи 79/409/ЄЕС щодо охорони диких птахів (Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds); Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі від 19.09.1979 (Україна приєдналася Законом від 29.10.1996); Рішення №1600/2002/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європи від 22.07.2002 щодо Шостої програми дій Співтовариства з питань навколишнього середовища; Регламент (ЄС) №2003/2003 Європейського Парламенту та Ради Європи від 13.10.2003 щодо добрив («EC fertilisers»);

Директива Європейського Парламенту та Ради Європи 2004/35/ЄС від 21.04.2004 про екологічну відповідальність; Директива Ради 86/278/ЄЕС від 12.06.1986 про захист навколишнього середовища та, зокрема, ґрунтів при використанні осаду стічних вод у сільському господарстві;

2) оцінка земель:

Директива Ради Європи 88/361/ЄЕС від 24.06.1988 щодо імплементації ст. 67 Угоди про створення Європейських Співтовариств (питання інвестицій у нерухомість); Директива Ради Європи 2006/48/ЄС від 14.06.2006 (Taking up and pursuit of the business of credit institutions) щодо діяльності кредитних установ (регулює питання оцінки майна для цілей кредитування, визначення видів вартості, критерії оцінки, моніторингу та переоцінки, а також вимоги щодо кваліфікації та незалежності оцінювачів); Директива Ради Європи 2006/123/ЄС від 12.12.2006 (Services in the internal market) щодо послуг на внутрішньому ринку (регулює питання взаємодії постачальників та одержувачів оціночних послуг, заборони та ліквідації національних перешкод для надання послуг, а також кодексів поведінки, спрямованих на сприяння наданню послуг з особливим акцентом на нерухомість); «Біла книга» Європейської комісії щодо іпотечного кредиту COM(2007)807 (підкреслюється важливість спільних європейських стандартів для вартісної оцінки майна);

3) державний земельний кадастр:

Директива Європейського Парламенту та Ради 2007/2/ЄС від 14.03.2007 про створення інфраструктури для просторової інформації в рамках Європейського Співтовариства (INSPIRE); Регламент Європейської комісії № 1205/2008 від 03.12.2008 щодо реалізації Директиви 2007/2/ЄС стосовно метаданих; Рішення Європейської

комісії від 05.06.2009 щодо здійснення Директиви 2007/2/ЄС стосовно моніторингу та звітності [8, с. 19-20].

Висновки. Таким чином, ми вважаємо, що процес гармонізації земельного законодавства України та законодавства ЄС вже найближчим часом поставить перед Держкомземом питання про створення таких технічних регламентів у сфері земельних відносин, як:

1. Технічний регламент документації землеустрою на загальнодержавному та регіональному рівнях;
2. Технічний регламент документації землеустрою на місцевому рівні;
3. Технічний регламент послуг у сфері охорони земель;
4. Технічний регламент документації з оцінки земель;
5. Технічний регламент послуг із проведення моніторингу земель;
6. Технічний регламент послуг із проведення кадастрового зонування;
7. Технічний регламент послуг із проведення кадастрових зйомок.

Розробка та впровадження технічних регламентів у сферах землеустрою, охорони земель, оцінки земель, моніторингу земель, державного земельного кадастру дозволить чітко визначити характеристики відповідної продукції або пов'язаних із нею процесів чи способів виробництва, а також вимоги до згаданих послуг.

Необхідною умовою впровадження системи технічного регулювання у сфері земельних відносин буде формування відповідальних органів з оцінки відповідності у сфері земельних відносин, у коло діяльності яких буде включено визначення того, що продукція, системи якості, системи управління якістю, системи екологічного управління, персонал відповідають вимогам, встановленим законодавством [8, с. 23].

Законами України «Про підтвердження відповідності» від 17.05.2001 № 2406-III та «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» від 17.05.2001 № 2407-III [1] вже передбачено організаційно-правові основи підтвердження відповідності продукції, систем якості, систем управління якістю, систем екологічного управління, персоналу, а також акредитації органів з оцінки відповідності в Україні. Порядок здійснення процедури призначення органів з оцінки відповідності продукції, процесів і послуг вимогам технічних регламентів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24.01.2007 № 59 [11].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» від 17.05.2001 № 2407-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 170.
2. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
3. Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
4. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
5. Закон України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 229.
6. Закон України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 01.12.2005 № 3164-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 12. – Ст. 101.
7. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
8. Мартин А. Перспективи технічної регламентації у сфері земельних відносин // Землевпорядний вісник. - № 10 – 2009. – С. 18-20, 23.
9. Мірошніченко А.М. Гармонізація земельного законодавства України із законодавством ЄС // Державна земельна політика в Україні: Робочі матеріали Круглого столу «Стан і стратегія сучасної земельної політики в країні» (21 травня 2009 р.). – К.: Центр Разумкова. – С. 54-59.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.06.2009 № 583 «Про доповнення переліків центральних органів виконавчої влади, на які покладаються розроблення технічних регламентів і функції технічного регулювання у визначених сферах діяльності» // Урядовий кур'єр від 18.06.2009 – № 107.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2007 № 59 «Про затвердження Порядку здійснення процедури призначення органів з оцінки відповідності продукції, процесів і послуг вимогам технічних регламентів» // Офіційний вісник України від 05.02.2007 – 2007 р., № 6, стор. 58, стаття 223, код акту 38570/2007.
12. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994, ратифікована Законом України № 237/94-ВР від 10.11.1994 // Офіційний вісник України від 29.06.2006 – 2006 р., № 24, стор. 203, стаття 1794, код акту 36581/2006.