

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



BVVG
Bodenverwertungs-
und -verwaltungs
GmbH



Німецько-український
агрополітичний діалог

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України  ДОРАДА

Управління землями й розвиток ринку землі: правові засади, інструменти, програми й можливості сприяння в ЄС

Проф. д.-інж. Тео Кьоттер, Боннський університет

Січень 2023

Про проект «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД)

Проект «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федерального Міністерства продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006 року. Реципієнтом проекту є Міністерство аграрної політики та продовольства України. Хоча виконавцем усієї двосторонньої програми є ТОВ ГФА Консалтинг Груп, проект АПД впроваджується консорціумом, який складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг (ІАК), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (ІАМО) та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл.

Проект спрямований на підтримку України у сферах сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політики, враховуючи потенціал розвитку, що впливає з Угоди про асоціацію між ЄС та Україною.

Для досягнення цієї мети проект надає інформацію про німецький, зокрема східно-німецький, досвід і ноу-хау, а також про міжнародний європейський досвід щодо розробки аграрної та лісогосподарської політики, включаючи необхідне створення аграрних та лісогосподарські інституцій.

АПД складається з трьох тематичних напрямків. Один із них є компонент «Експертний діалог із земельних відносин», яким керує Товариство з управління та реалізації земельних ресурсів BVVG – державне підприємство, яке відповідає за управління державними сільськогосподарськими та лісовими землями у (Східній) Німеччині. У рамках земельного компоненту проект пропонує обмін досвідом та ноу-хау між українськими та німецькими експертами із землеустрою від BVVG та від інших німецьких землевпорядних установ. Земельний компонент зосереджується на політичних, юридичних та технічних питаннях, пов'язаних із землеустроєм, і супроводжує поточні дискусії в Україні щодо розвитку ринку землі.



www.apd-ukraine.de

Автор

Проф. д.-інж. Тео Кьоттер, професор з містобудування і землеустрою, Інститут геодезії та геоінформатики Боннського університету

Дисклеймер

Це дослідження публікується за відповідальності Земельного компонента в рамках Німецько-українського агрополітичного діалогу (АПД). Будь-які точки зору та результати, висновки, пропозиції чи рекомендації в дослідженні належать авторам і не обов'язково збігаються з думкою АПД.

Зміст

1. Вступ і поняття	4
2. Європейське просторове планування	9
2.1 Європейська концепція просторового розвитку (ESDP)	9
2.2 Територіальний порядок денний ЄС 2030 (ТА 2030)	13
3. Охорона природи й захист клімату	14
3.1 Охорона природи.....	14
3.2 Захист клімату.....	16
4. Регіональна політика й регіональний розвиток.....	17
4.1 Регіональна політика	17
4.2 Транснаціональне співробітництво й програма Interreg	19
4.3 Регіональний розвиток.....	20
5. Європейська спільна аграрна політика (САП) – Просторовий розвиток сільських територій і консолідація земель	22
6. Європейський міський розвиток і Нова Лейпцизька хартія	28
7. Геодані й Інфраструктура геопросторової інформації.....	30
8. Земельний ринок.....	32
8.1 Правові положення ЄС про надання державного сприяння	32
8.2 Правила конкуренції в ЄС.....	34
8.3 Вимоги ЄС до верховенства права	34
8.4 Вплив САП на земельний ринок	36
8.5 Міжнародні рекомендації для ринку землі	36
9. Висновки.....	37
10. Література	39

1. Вступ і поняття

Земля – це обмежений природний ресурс, який не відновлюється та являє собою невід’ємну основу для життєвого простору людей, тварин і рослин, а також для всіх функцій, таких як проживання, робота, відпочинок, виробництво продуктів харчування та клімат. З юридичного погляду, земля як земельна ділянка є (1) економічним продуктом (об’єктом нерухомості) і бере участь у ринку землі або нерухомості, (2) предметом прав, особливо індивідуальних прав на власність і користування (нерухоме майно), а також (3) предметом зобов’язань, які слугують загальному суспільному благу. Тому землю не можна залишати на розсуд вільної гри дійових осіб ринку землі. Адже земля потребує земельної політики з боку офіційних органів влади, аби задовольняти вимоги всього суспільства до землі. З цієї причини для оптимального, сталого й ефективного користування землею та використання землі потрібне інтегроване управління землями, яке б охоплювало як ринкові, так і державні підходи, щоб забезпечити функціонування ринку землі.

У наші часи до користування ресурсом земля висуваються різноманітні кількісні та якісні вимоги. В ЄС до найважливіших суспільно-політичних вимог до землекористування належать такі:

- виробництво продуктів харчування та сировини,
- розвиток територій населених пунктів і транспортної інфраструктури,
- розбудова відновлюваної енергетики задля досягнення кліматично нейтрального розвитку територій,
- адаптація міст, сіл і ландшафтів до зміни клімату,
- захист природних ресурсів, передусім родючості ґрунтів, біорізноманіття та (ґрунтових) вод,
- посилення територіального зрощення та створення рівноцінних життєвих умов у всіх часткових регіонах.

Досягнення цих базових цілей пов'язано із розширенням задіяних площ земельних ресурсів, внаслідок чого очікується підвищення тиску на землекористування та передусім на сільські території, а також зростання конкуренції за площі й збільшення кількості конфліктів. У багатьох регіонах ЄС потреби в нових площах задовольняються передусім за рахунок земель сільськогосподарського призначення. Одночасно в ЄС зростає і потреба в аграрних землях, що викликано глобальною ситуацією з продовольством і ціллю побудувати якомога більш регіональних структур виробництва й збуту. Важливими чинниками зміни цільового призначення сільськогосподарських земель є їхнє переведення переважно до населених пунктів і транспортної інфраструктури, для потреб відновлюваної енергії, а також для цілей охорони природи й ресурсів. І саме сільські території мають внести значні обсяги землі до збереження біорізноманіття, захисту клімату й адаптації до змін клімату, для цілей збереження водойм і водних ресурсів, а також для потреб відновлюваної енергетики. Тому слід очікувати зростання конкуренції за землю та збільшення конфліктів, пов'язаних із землекористуванням. На тлі цих викликів у майбутньому зростатиме потреба в інтервенціях з боку державної земельної політики й в регулюванні землекористування та земельного ринку, аби забезпечити оптимальний баланс між правомірними приватними інтересами, з одного боку, й суспільними інтересами й вимогами загального блага до землекористування, з іншого.

Враховуючи зазначене вище, у цьому звіті надається огляд відповідних актуальних правових актів ЄС і проводиться системний аналіз їхніх цілей, концепцій, стратегій і заходів, а також програм підтримки управління землями й ринку землі. З огляду на поставлені замовником завдання цей аналітичний звіт фокусується на змістових, просторових і методологічних аспектах.

- Зміст цього огляду концентрується на правових актах ЄС, а також на відповідних основних принципах щодо філософії просторового розвитку й просторового

планування, щодо охорони природи й захисту клімату й навколишнього середовища, щодо регіональної політики й регіонального розвитку, щодо просторового розвитку сільських територій і консолідації земель, щодо геоданих і підтвердження прав власності (кадастр і поземельна книга), а також щодо структури прав власності, володіння та користування.

- З просторової точки зору у фокусі звіту знаходяться сільські території та їхній розвиток. Аналіз включає також міста й села в сільських регіонах, а також їхні потреби в розвитку.
- З методологічної точки зору вихідним пунктом для аналізу й впорядкування різних часткових аспектів до загального контексту слугує інтегрована модель управління землями й ринку землі (пор. Рисунок 2).

Загалом, звісно, неможливо розглянути всі параметри, фактори впливу й ефекти взаємозв'язків моделі управління землями, тому представлення важливих цілей і стратегій концентрується на тих аспектах, які були названі в замовленні й перелічені вище.

Для пояснення управління землями та його взаємозв'язків з ринком землі існують численні визначення та моделі.¹ Основою для подальшого аналізу слугують, по-перше, базова й дуже абстрактна модель Міжнародної федерації геодезистів (FIG) (пор. Текст 1 і Рис. 1), визначення Комітету геодезії Баварської академії наук (DGK) (пор. Текст 2), а також складена на цій основі модель автора, яку було модифіковано й розширено за змістом (див. Рис. 2). Ці визначення чітко описують управління землями та його взаємозв'язки з ринком землі.

¹ Kötter et al. (2015), стор. 136

Управління землями – це процес корисного використання земельних ресурсів (Європейська економічна комісія ООН, 1996 р.). Управління землями охоплює всі види діяльності, пов'язані з управлінням земельними й природними ресурсами, необхідними для досягнення сталого розвитку. Концепція земельних ресурсів включає до себе майнові об'єкти й природні ресурси й охоплює тому все природне й антропогенне навколишнє середовище. Операційний компонент парадигми управління землями належить до функцій державного управління землями, що забезпечує належне управління правами, обмеженнями й ризиками, пов'язаними із власністю, земельними й природними ресурсами.

Williamson/Enemark/Wallace (2005), р. VIII (2005)

Текст 1: Визначення управління землями FIG (2005)

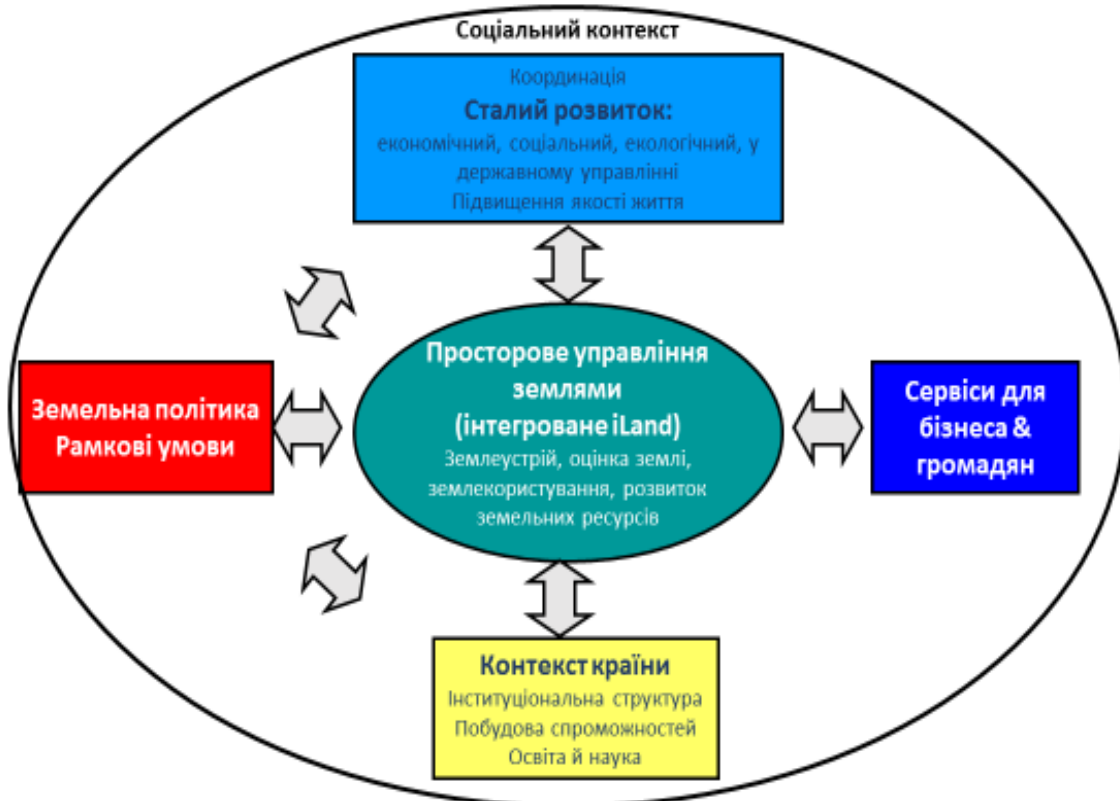


Рисунок 1: Модель управління землями FIG (2005)

Управління землями й об'єктами нерухомості як орієнтований на дії компонент просторового розвитку й земельної політики охоплює всі процеси планування та розвитку, а також заходи з оцінювання та адміністративні дії, пов'язані з користуванням земельними ресурсами й будівельними спорудами.

Для цього застосовуються відповідні необхідні правові інструменти, економічні процедури й інженерно-наукові методи, а також форми адміністрування, що підтримують у рівній мірі і стале землекористування, і функціональність ринку нерухомості.

Kötter et al. (2015), S. 139.

До цього додається визначення управління землями й об'єктами нерухомості Німецької геодезичної комісії (DGK), запропоноване в 2015 р. (див. Текст 2).

Текст 2: *Визначення управління землями й об'єктами нерухомості Німецької геодезичної комісії (DGK) (2015)*

У визначенні DGK будівельні споруди, що знаходяться на земельних ділянках, узагальнюються під поняттям «об'єкти нерухомості». Виходячи з цього підходу, далі пропонується інтегрована модель управління землями й ринком землі, яка, з одного боку, обмежується земельними ресурсами й не включає до себе будівельні споруди, але, з іншого боку, розширюється й охоплює як актуальні детермінанти земельної політики й ринку землі, так і дійових осіб, які регулюють політичні й ринкові підходи до дій у сфері відносин власності, володіння та користування земельними ресурсами (див. Рис. 2). За допомогою цієї моделі можна проводити системний опис й аналіз взаємозв'язків між застосуванням інструментів земельної політики та їхнім впливом на ринок землі, що дозволяє робити висновки про ефективність і результативність застосування таких інструментів.

Сфери діяльності, дійові особи й детермінанти управління землями



Рисунок 2: Інтегрована модель управління землями зі сферами діяльності земельної політики й ринку землі, а також з дійовими особами й актуальними детермінантами (© Kötter 2022)

У розділах нижче представлено огляд правових актів ЄС, а також основних принципів для обраних актуальних тем у сфері управління землями, земельної політики й ринку землі, а також проводиться аналіз їхніх цілей, інструментів, програм і можливостей підтримки з боку ЄС.

2. Європейське просторове планування

2.1 Європейська концепція просторового розвитку (ESDP)

Базовою концепцією Європейського просторового планування є Європейська концепція просторового розвитку (англ. *European Spatial Development Perspective*, ESDP), що була затверджена й ухвалена в 1999 р. у Потсдамі неформальною Радою міністрів з просторового планування тоді ще 15-ти країн-членів ЄС. Тут йдеться про загальні рамки для спрямування фахових сфер політики Європейського Союзу й країн-членів ЄС, що мають вплив на просторове планування. Ціль європейської

рамкової політики з просторового розвитку полягає у вертикальному й горизонтальному узгодженні європейських, національних і регіональних чи місцевих політик з метою досягнення послідовного впливу на територію ЄС. ESDP не впроваджує нових повноважень на рівні ЄС, а лише підкреслює значення принципу субсидіарності. Концепція просторового розвитку не є обов'язковою для виконання в країнах ЄС. Правові засади політики просторового розвитку встановлюються в Договорі ЄС або в Договорі про функціонування ЄС в його чинній редакції.²

Центральною темою європейської політики просторового розвитку є територіальне згуртування (територіальна когезія), яке поряд із економічним і соціальним згуртуванням знайшло своє відображення у Договорі як загальна ціль ЄС. Виконання цілі територіального згуртування в європейському просторі знаходиться у спільній відповідальності Європейської комісії та держав ЄС.

Держави-члени ЄС і Європейська комісія проголошують в ESDP спільні просторові цілі й філософію майбутнього розвитку території ЄС. Суттєвою ціллю ESDP є посилення інтегрованості й взаємного доповнення стратегій просторового розвитку країн ЄС. При цьому різноманіття європейських регіонів оцінюється як здобуток, який слід зберігати й розвивати далі. Наступна ціль європейської політики просторового розвитку – це досягнення сталого й збалансованого розвитку.³ Для цього потрібно забезпечити рівномірне виконання трьох базових стратегічних цілей європейської політики:

- просторове, економічне й соціальне згуртування,
- збереження природних основ для життя та культурної спадщини й управління ними,
- збалансована конкурентоспроможність європейського простору.

² Договір про функціонування Європейського Союзу (англ.), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

³ <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/europ%C3%A4isches-raumentwicklungskonzept-eurek>

Філософія просторового розвитку й розвитку структури поселень ЄС:

- створення збалансованої та поліцентричної системи міст і нові відносини між містом і селом,
- забезпечення рівноцінного доступу до інфраструктури й знань,
- сталий розвиток, розумне управління та охорона природи й культурної спадщини.

Цілі й філософія ESDP мають спрямовувати дії європейських інституцій, національних, регіональних і місцевих урядів і рівнів державного управління. ESDP діє шляхом інтеграції фахових сфер політики з просторового розвитку й передусім шляхом їхньої реалізації в європейських програмах (програма Interreg, структурні фонди тощо).

Серед суттєвих інструментів європейської політики просторового розвитку насамперед слід згадати Європейську мережу спостереження за територіальним розвитком ESPON (англ. *Spatial Planning Observation Network*), а також «Європейське територіальне співробітництво» (англ. *European territorial cooperation, ETC*), передусім з програмою Interreg.

ESPON – це програма держав-членів ЄС, а також держав поза межами ЄС, яка отримує сприяння Європейської комісії в рамках цілі Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF) з Європейського територіального співробітництва (ETC). Програму спрямовано на підтримку спільних транснаціональних проєктів дослідних інститутів і закладів на теми просторового розвитку на території всієї Європи. Для всіх країн-членів ЄС і країн-сусідів ЄС, ґрунтуючись на наукових основах, з погляду європейської перспективи збираються й аналізуються статистичні дані з просторового розвитку по всій території Європи. Результати поширюються у вигляді

політичних консультацій для подальшого формування політики просторового розвитку для території ЄС.⁴

Для виконання цілей територіального згуртування в ЄС було розроблено різноманітні територіальні стратегії, реалізація яких підтримується відповідними фондами. Загальне спрямування та змістова координація здійснюється шляхом так званого Зеленого курсу ЄС (англ. *Green Deal*). У Таблиці 1 представлено огляд актуальних програм ЄС з просторового розвитку.

Таблиця 1: Програми ЄС з просторового розвитку

Європейська стратегія	Назва й змістова спрямування
Міжсекторальна загальна стратегія	<p>Європейський Зелений курс (Green Deal)</p> <p>Загальний напрямок всіх стратегій ЄС на період сприяння</p>
Інтегровані стратегії із територіальним спрямуванням	<p>Територіальний порядок денний 2030</p> <p>Пріоритетність збалансованого й інтегрованого територіального розвитку</p> <p>Розвиток сільських територій у Спільній аграрній політиці (САП)</p> <p>Стратегія інтегрованого розвитку сільських громад</p> <p>Транснаціональне співробітництво</p> <p>Стратегії з транскордонного співробітництва в проєктах з європейськими партнерами у сфері політики, державного управління, науки, економіки й суспільства</p> <p>Нова Лейпцизька хартія та Порядок денний розвитку міст в ЄС</p> <p>Рамковий документ і стратегія з реалізації для інтегрованих, міських викликів</p>

⁴ <https://www.espon.eu/>

Далі в пунктах 2.2, 4.2, 5 і 6 стратегії з територіальним спрямуванням розглядитимуться у відповідному фаховому контексті.

2.2 Територіальний порядок денний ЄС 2030 (ТА 2030)

Територіальний порядок денний ЄС підкреслює значення стратегічного просторового планування, пропонує відповідні орієнтовні напрямки й сприяє зміцненню просторових питань у фахових сферах політики на всіх рівнях державного управління.⁵ Територіальний порядок денний 2030 має сприяти інклюзивному й сталому розвитку всіх регіонів і населених пунктів і робить внесок до сталого розвитку Європи. Для цього необхідно розробити спільне розуміння того, що (1) через різноманіття регіонів та їхніх сильних сторін існує потреба в диференціації просторового розвитку й що (2) слід інтенсифікувати співробітництво між різними регіонами, урядовими рівнями, політичними сферами й групами суспільства, аби долати складні виклики й використовувати різноманітні потенціали.

Загалом у Територіальному порядку денному 2030 визначаються та конкретизуються 2 основні міжсекторальні цілі:

- Справедлива Європа, яка надає перспективи на майбутнє всім населеним пунктам і людям;
- Зелена Європа, яка захищає спільні основи для життя та формує трансформацію суспільства.

Одночасно встановлюються змістові пріоритети для окремих блоків заходів, які мають слугувати розвитку спільного європейського простору й усіх його населених пунктів.⁶

⁵ <https://territorialagenda.eu>

⁶ Див. Територіальний порядок денний 2030, стор. 17 (англ.), <https://territorialagenda.eu/ta2030/>

Майбутня потреба в конкретних діях обґрунтовується, по-перше, зростанням нерівномірності просторового, економічного й соціального розвитку на території ЄС, і, по-друге – викликами в таких сферах:

- зміна клімату,
- втрата біологічного різноманіття та використання земельних ресурсів,
- якість повітря, ґрунтів і води,
- надійне, доступне за ціною та стале енергопостачання,
- справедлива трансформація,
- ланцюги створення доданої вартості за принципом замкнутого циклу,
- природна, ландшафтна й культурна спадщина.

Територіальний порядок денний 2030 реалізується за рахунок інструментів і програм ЄС. Передбачається надання звітів про стан реалізації Територіального порядку денного 2030 у 2024 р., 2027 р. і 2029 р.

3. Охорона природи й захист клімату

3.1 Охорона природи

Для управління землями й ринку землі велике значення мають різні категорії охоронних зон в ЄС. Охоронні території та охорона видів рослин і тварин регулюються такими директивами ЄС.

Оселищна директива (Директива 92/43/ЄС, Додатки в чинній редакції після вступу Хорватії* 2013/17/ЄС від 13 травня 2013 р.) націлена на збереження біологічного різноманіття на території ЄС. Для цього в інтересах суспільства слід відновлювати або зберігати сприятливі умови для збереження видів тварин і рослин і типів оселищ. Засобом виконання цих цілей виступає побудова системи природоохоронних зон, сформованих за єдиними критеріями (Natura 2000).

Директива про захист диких птахів від 1979 р. (Директива 79/409/ЄС) слугує збереженню видів диких птахів і має на меті стримати скорочення кількості європейських птахів і передусім організувати кращий захист для перелітних птахів. Дія Директиви поширюється на всі види диких птахів, які проживають на європейській території країн-членів ЄС, на їхні яйця, гнізда й оселища. Європейський парламент і Рада затвердили в 2009 р. доповнення до Директиви та її нову редакцію (Директива 2009/147/ЄС, Вісник законів Європейського Союзу L 20 від 26.01.2010 р., стор. 7), яка має чинність разом із актуальною редакцією додатків (2013/17/ЄС).

Різні типи природоохоронних територій об'єднуються у системі природоохоронних територій **Natura 2000**, що охоплює взаємозв'язану екологічну мережу територій по всій Європі, на яких потрібно запровадити необхідні заходи із збереження біологічного різноманіття. Створення природоохоронної системи Natura 2000 є обов'язковою вимогою європейського права для всіх країн-членів ЄС. Вона охоплює території Оселищної директиви (Директива 92/43/ЄС) й території Директиви про захист диких птахів (Директива 79/409/ЄС). Таким чином, вона включає до себе спеціальні природоохоронні зони (англ. *Special Areas of Conservation, SAC*) відповідно до ст. 4 Оселищної директиви, а також спеціальні природоохоронні території (англ. *Special Protection Areas, SPA*) відповідно до ст. 4 Директиви про захист диких птахів (Директива 79/409/ЄС).

Формування природоохоронних територій має безпосередній вплив на управління землями. Отже, згідно з п. 3 ст. 6 Оселищної директиви просторове планування або проекти повинні проходити **оцінку на предмет екологічного впливу**, якщо такий проект сам по собі або у поєднанні з іншими планами або проектами може завдати значної шкоди природоохоронним територіям, що встановлюються в Оселищній директиві або в Директиві про захист диких птахів. На цих територіях діють обмеження для землекористування, які залежать від цілей захисту. Першочергову

чинність має у таких випадках заборона погіршення стану внаслідок користування площами, яка конкретизується в рішенні Європейського суду.⁷

3.2 Захист клімату

Кліматична трансформація являє собою головний пріоритет для Європейської ради й Ради ЄС. Зелений курс, затверджений ще у 2019 р, мав зміцнити кліматичну політику й заходи із захисту клімату на рівні ЄС. За цей час ЄС представив проєкт закону про захист клімату.⁸ Європейський кліматичний закон повинен встановити обов'язкові цілі із захисту клімату для ЄС. Центральне місце посідає кліматична нейтральність, яку планується досягнути до 2050 р. Це – перше законодавче закріплення подібної цілі й встановлення її обов'язковості для інституцій ЄС і національних урядів.

Крім того, завдяки цьому для промисловості й інвесторів створюється бізнес-середовище, яке можна прогнозувати, тому що тут встановлюються темпи скорочення обсягів викидів на період 2030-2050 рр. і одночасно формулюються приписи, які заходи із захисту клімату слід запроваджувати та в які періоди вони повинні реалізовуватися. Остання редакція проєкту закону про захист клімату передбачає включення до 2030 р. актуалізованих цілей із скорочення викидів.

Для регулювання та поступового скорочення викидів парникових газів ЄС в 2018 році затвердив нову редакцію положень для Системи торгівлі викидами ЄС, яку вперше було впроваджено в 2005 р.⁹ Система встановлює вищі граничні норми для викидів CO₂ для важкої промисловості й електростанцій. Допустимий загальний обсяг

⁷ Див. Рішення Європейського суду (2002) (нім.): Vogelschutz - Owenduff-Nephin Beg Complex: Verschlechterungsverbot für Vogelschutzgebiete (Art. 6(2) in Verb. mit Art. 7). Urteil des EuGH vom 13. Juni 2002, C-117/00, Europäische Kommission/Irland.

⁸ Регламент (EU) 2021/... Європейського парламенту й Ради від... про створення рамкових умов для реалізації кліматичної нейтральності та про внесення змін до Регламентів ЄС №. 401/2009 і № 2018/1999 «Європейський кліматичний закон»).

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/02/27/eu-emissions-trading-system-reform-council-approves-new-rules-for-the-period-2021-to-2030/>

викидів розподіляється між підприємствами у формі дозволів, якими можна торгувати.

Сектор землекористування, зміни землекористування та лісового господарства (англ. *Land Use, Land Use Change and Forestry, LULUCF*) виявляє велике значення для захисту клімату й скорочення викидів парникових газів. Поки сектор землекористування не включено до Європейської системи торгівлі викидами, проте він також має робити свій внесок до досягнення кліматичних цілей. Тому вже в 2018 р. було затверджено Регламент про кращий захист і про краще користування земельними ресурсами й лісами, в якому в рамках кліматичної та енергетичної політики до 2030 р. одночасно було враховано викиди парникових газів із сектору LULUCF.¹⁰

4. Регіональна політика й регіональний розвиток

4.1 Регіональна політика

Загалом європейська регіональна політика переслідує ціль згуртування ЄС та являє собою одну із найважливіших сфер політики ЄС. Політика згуртування шляхом інвестицій через різні фонди й інструменти має зробити внесок до скорочення економічної та соціальної диспропорції в розвитку регіонів ЄС. З цією метою підтримку повинні отримувати регіональний розвиток усіх регіонів і міст, а також покращення якості життя всіх громадян і громадян.¹¹ Правові засади регіональної політики складають п'ять статей «економічного, соціального й територіального згуртування» Договору про функціонування Європейського Союзу (ст. 174-178).¹²

Регіональна політика робить свій внесок до скорочення диспропорцій в економічному, соціальному й територіальному розвитку різних регіонів ЄС. До сфери її діяльності належать створення нових робочих місць, підвищення

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/climate-change/eu-climate-action/>

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/content/summaries/summary-26-expanded-content.html>

¹² Див. Договір про функціонування Європейського Союзу (англ.), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

конкурентоспроможності, посилення економічного зростання, покращення якості життя та сталий розвиток. Для цього в розпорядженні Європейської комісії є різні програми, а саме –структурні фонди й фонди програм.

В актуальний період сприяння на 2021-2027 рр. значення мають такі структурні фонди:

- Європейський соціальний фонд (ESF),¹³
- Європейський сільськогосподарський фонд розвитку сільських територій (ELER),¹⁴
- Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF),¹⁵
- Європейський фонд допомоги особам, які найбільш постраждали від бідності.

Адміністрування структурних фондів відбувається на національному рівні, а ЄС затверджує рамкові умови шляхом встановлення обов'язкового змістового наповнення.

Управління фондами програм знаходиться на рівні ЄС із частковим залученням Національних агентств у країнах-членах ЄС, які підтримують процедуру подачі заявок і беруть участь в адмініструванні програми. До програм ЄС належать такі:

- Креативна Європа,
- Європа для громадян і громадян,
- Erasmus +,
- LIFE,
- AMIF,
- Європейський корпус солідарності.

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1057&from=EN>

¹⁴ <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/EU/europaeischer-landwirtschafts-laendlicher-raum.html>

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058&from=EN>

Європейські структурні й інвестиційні фонди надають підтримку регіонам у подоланні їхніх структурних проблем, передусім для протистояння відтоку висококваліфікованої робочої сили й іншим наявним проблемам регіону.

4.2 Транснаціональне співробітництво й програма Interreg

Ключовим інструментом ЄС із посилення співробітництва в Європі на транснаціональному рівні виступає програма Interreg.¹⁶ Вона є частиною європейського територіального співробітництва й, відповідно, частиною структурної та інвестиційної політики ЄС. В рамках цієї програми Європейський фонд регіонального розвитку (EFRE) вже 30 років надає підтримку транскордонним проектам співробітництва між регіонами й містами. Головна ціль цього підходу полягає також у скороченні диспропорцій у розвитку регіонів і в сприянні інтеграції ЄС і країн-сусідів в економічній, соціальній і територіальній сферах.¹⁷

У програмі Interreg слід розрізняти між трьома напрямками:

- Транскордонне співробітництво (**Interreg A**): співробітництво між прикордонними регіонами мінімум двох держав з метою сприяння інтегрованому регіональному розвитку.
- Транснаціональне співробітництво (**Interreg B**): міждержавне співробітництво у великих європейських регіонах з метою глибокої територіальної інтеграції.
- Міжрегіональне співробітництво (**Interreg Europe/Interreg C**): співробітництво на всій території ЄС (додатково Норвегії та Швейцарії) з метою підсилення ефективності політики згуртування.

Напрямки співробітництва у межах програми Interreg пропонують у поточному періоді сприяння на 2021-2027 рр. різноманітні можливості для створення мереж і побудови співробітництва в Європі, на які було виділено понад 8 млрд євро із

¹⁶ https://www.interregeurope.eu/sites/default/files/2022-02/Interreg_Europe_2021-2027_CP_final_version_September_2021_.pdf

¹⁷ <https://interreg.eu/>

Європейського фонду регіонального розвитку (EFRE). Частка фінансування Фонду складає від 60 до 85% в залежності від напрямку програми. Для актуальних програм Interreg-V було встановлено такі ключові теми й цілі:

Ціль 1: Розумна Європа шляхом підтримки інноваційної та розумної економічної трансформації.

Ціль 2: Більш зелена Європа з низьким рівнем викидів CO₂ шляхом сприяння розвитку чистої енергетики й справедливому енергетичному переходу, а також шляхом підтримки зелених і синіх інвестицій, економіки замкнутого циклу, адаптації до зміни клімату, запобігання ризикам й управління ризиками.

Ціль 3: Європа спільних мереж шляхом підвищення рівня мобільності й кращого обладнання регіонів інформаційно-комунікативною технікою.

Ціль 4: Більш соціальна Європа, в якій реалізується європейський стовп соціальних прав.

Ціль 5: Європа, ближча до громадян, шляхом підтримки сталого й інтегрованого розвитку міських, сільських і прибережних територій і місцевих ініціатив.

4.3 Регіональний розвиток

Важливим методичним підходом регіонального розвитку, який вже добре зарекомендував себе на практиці, є програма LEADER. Її назва походить від французького скорочення "*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*", що означає «Об'єднання заходів із розвитку сільської економіки». Цей підхід було впроваджено в 1990-ті роки для людей у сільській місцевості як для дійових осіб, які беруть активну участь у житті свого регіону й прагнуть разом працювати над його подальшим розвитком. Фінансування надається на актуальний період сприяння (наразі на 2014-2020 рр., подовжено до 2022 р.) та підтримує наразі близько 3 000

регіонів LEADER на території ЄС. Для отримання фінансування регіони повинні брати участь у національному конкурсі. Розпочався процес відбору на період сприяння 2023-2027 рр.

Правове регулювання основних принципів LEADER закріплено в Регламенті про спільні положення європейських структурних фондів (загальний регламент) (ст. 32-35).¹⁸ Проекти LEADER фінансуються переважно з коштів Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських територій (ELER) і з додаткового державного й місцевого співфінансування. Фонд – це інструмент фінансування другого стовпа Спільної аграрної політики ЄС (САП). Адміністративне управління, контроль і накладання санкцій керуються положеннями САП. Новий загальний регламент¹⁹ зі спільними положеннями для європейських структурних фондів має чинність для періоду сприяння, що починається з 2023 р. Правила для програми LEADER встановлюються в ст. 31-34 положення під позначенням "*Community Led Local Development*" (CLLD), тобто «Місцевий розвиток під керівництвом громад й об'єднань». Крім загального регламенту, зв'язок з LEADER існує також у Розпорядженні про ухвалення стратегії САП (ст. 71), через яке ЄС фінансує програму LEADER.²⁰

Принципи формування регіонів LEADER і процесу LEADER:

- Міжмуніципальне співробітництво й співпраця: регіон повинен охоплювати декілька громад і певну мінімальну кількість жителів.
- Регіональний менеджмент: професійна й фахово кваліфікована структура управління процесу LEADER.
- Регіональна концепція розвитку: регіональна концепція розвитку – це територіальна стратегія для відповідного регіону LEADER, яка відповідає

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2255

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060&from=DE>

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R2115>

принципам інтегрованості й міжсекторальності. Вона слугує передусім ідентифікації особливих потенціалів і потреб на місцях, а також виведенню з цього якомога більш інноваційних стратегій рішення проблем і проєктів реалізації. Одночасно регіональна концепція розвитку створює основу заявки на підтвердження статусу регіону LEADER і на отримання фінансування.

- Місцеві робочі групи (LAG) й мережування: LAG відіграють головну роль у процесі LEADER і реалізують підхід «знизу-догори». У цьому випадку йдеться про місцеве партнерство між представниками місцевого самоврядування, громадянського суспільства й приватними особами, в межах якого важливу роль відіграють різні дійові особи: муніципалітети, бізнес, соціальний захист і захист навколишнього середовища. Склад LAG має бути збалансованим, і жодна із залучених груп не повинна отримувати більш ніж 49% голосів.

Відповідність заходів концепції регіонального розвитку умовам надання сприяння впливає з положень ELER. Фонд принципово надає підтримку інноваційним проєктам і заходам, які із урахуванням таких елементів LEADER, як мережування, сталий розвиток, створення доданої вартості й партиципація, роблять внесок до самостійного й самовизначеного розвитку сільських територій.

5. Європейська спільна аграрна політика (САП) – Просторовий розвиток сільських територій і консолідація земель

Поняття «просторовий розвиток сільських територій» (нім. *Landentwicklung*) традиційно окреслює сферу діяльності із конкретизації цілей розвитку, встановлених приписами загального просторового розвитку й національного просторового планування. Предметом просторового розвитку сільських територій є тому планування, підготовка й реалізація всіх заходів, які сприяють збереженню та поліпшенню житлових, економічних і рекреаційних функцій передусім сільських територій. Основною ціллю просторового розвитку сільських територій виступає зміцнення та покращення умов життя за межами міських територій. Отже,

просторовий розвиток сільських територій застосовує інтегрований підхід, тому в документах ЄС часто використовується влучний термін «розвиток сільських територій».

Рамкові умови розвитку сільських територій в державах-членах ЄС встановлюються передусім Європейської спільної аграрної політики (САП).

Юридично САП було закріплено вже в Договорі про функціонування ЄС, а з 2023 р. вона регулюється трьома такими Регламентами:²¹

- Регламент (ЄС) 2021/2116 про фінансування, управління та моніторинг спільної аграрної політики (САП) й скасування Регламенту (ЄС) № 1306/2013;
- Регламент (ЄС) 2021/2115 про встановлення правил підтримки стратегічних планів САП та скасування Регламентів (ЄС) № 1305/2013 та (ЄС) № 1307/20139;
- Регламент (ЄС) 2021/2117 щодо внесення змін до Регламенту 1308/2013 про спільну організацію аграрних ринків, Регламенту 1151/2012 про регулювання якості аграрних виробів, Регламенту 251/2014 про географічне маркування ароматизованих винних виробів і Регламенту 228/2013 про особливі заходи у сфері сільського господарства на користь регіонів у найскрутнішому становищі в ЄС.

Управління САП здійснюється Генеральною дирекцією з питань сільського господарства й сільського розвитку Європейського Союзу. Для реалізації САП вона випускає правові акти й виконавчі правові акти.

Первісно САП було впроваджено на тлі формування спільної політики держав-членів ЄС для сільськогосподарського сектору. Основні напрямки за цей час змінилися з продовольчої безпеки, справедливої конкуренції між регіонами й запобігання надлишкам на актуальні цілі із забезпечення стабільного доходу для 14 мільйонів

²¹ Див. Договір про функціонування Європейського Союзу (англ.), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

фермерів в ЄС, охорону навколишнього середовища й захист клімату, а також на розвиток сільських територій.

Шляхом зазначених вище Регламентів ЄС затвердив центральні положення із формування та фінансування аграрної політики в країнах-членах ЄС. Для цього на період сприяння 2021-2027 рр. надається майже 387 мільйонів євро, що становить понад 40% бюджету ЄС.

До цілей ЄС належать такі:

- забезпечення достатніх доходів для фермерів;
- підвищення конкурентоспроможності;
- просування технологій і цифровізації;
- покращення позицій фермерів у ланцюгу створення доданої вартості;
- внесок до захисту клімату й адаптації до змін клімату;
- сприяння сталому розвитку й захисту таких природних ресурсів, як вода, земля та повітря;
- захист біологічного різноманіття;
- сприяння місцевому розвитку сільських територій.

САП сформовано за моделлю двох стовпів. Її реалізація в державах-членах ЄС здійснюється на основі обов'язкового стратегічного плану, в якому можуть встановлюватися специфічні національні основні напрямки, але ґрунтуючись на спільних цілях, таких як забезпечення справедливого доходу для фермерів, заходи із захисту клімату, догляд за навколишнім середовищем, збереження ландшафтів і біорізноманіття, а також сприяння активній життєдіяльності сільських територій. Для реалізації першого й другого стовпів САП слід враховувати наведені нижче положення.

Стовп 1: Прямі платежі

Прямі платежі слугують досягненню таких цілей:

- (1) Дотації повинні відшкодувати й забезпечувати різноманітні суспільні внески сільського господарства, напр., збереження культурних ландшафтів, забезпечення населення високоякісними продуктами харчування в достатніх обсягах. Прямі платежі роблять внесок до забезпечення інтеграції аграрних підприємств у селах через їхнє значення для соціальних структур і для створення можливостей отримання доходів і для зайнятості на сільських територіях.
- (2) Необхідно збалансувати економічні недоліки, що впливають із значно вищих стандартів ЄС у сфері охорони навколишнього середовища, захисту тварин і захисту споживачів у порівнянні з міжнародними. В багатьох випадках такі вищі стандарти збільшують собівартість виробництва й мають негативні наслідки для конкурентоспроможності європейських фермерів на глобальних ринках. Дотації повинні врівноважувати ці недоліки й забезпечувати вищу безпеку та якість продукції.
- (3) Прямі платежі мають робити внесок до забезпечення та стабілізації фермерів, а також до випередження ризиків, згладжуючи наслідки частково різких коливань цін на аграрну продукцію.

Прямі платежі розраховуються на один гектар площ сільськогосподарського призначення у разі виконання основних вимог. Вимоги впливають з Директив і Регламентів ЄС у сфері охорони навколишнього середовища й захисту тварин, а також із стандартів про збереження земель «у доброму сільськогосподарському й екологічному стані». Прямі платежі надаються незалежно від виробництва. Ключовим елементом прямих платежів є «озеленення», яке зобов'язує фермера утримувати довгострокові пасовища, надавати мінімум 5% свого рілля на пріоритетні екологічні площі, зберігати найвищі частки основних культур і застосовувати методи, які сприяють захисту клімату й охороні навколишнього середовища. В середньому прямі платежі складають бл. 40% доходів підприємств та являють собою основну статтю дотацій САП.

З початку періоду сприяння 2021-2027 рр. політика ЄС передбачає під поняттям «кондиціональність» («обумовленість») також і впровадження санкцій з метою просування цілей охорони навколишнього середовища й захисту клімату. Якщо отримувач прямих платежів не дотримується стандартів з екологічного стану площ і вимог у сфері навколишнього середовища й клімату, громадського здоров'я, здоров'я тварин і рослин або захисту тварин, то відповідні платежі можуть бути скорочені або повністю скасовані. Крім того, країни-члени ЄС отримують обов'язок запроваджувати додаткові екологічні регулювання, за якими фермерам із коштів першого стовпа надається винагороду за застосування методів, що сприяють захисту клімату й охороні навколишнього середовища.

Дотації в рамках САП можуть формуватися Національними стратегічними планами, які встановлюють основні напрямки дотацій. Отже, у першому стовпі САП у Німеччині, наприклад, крім «підтримки доходів», передбачаються сім екологічних регулювань і перерозподільна премія як німецька дотація для малих і середніх підприємств. Крім того, додаткове сприяння отримують також молоді фермери у віці до 40 років, якщо вони ведуть господарство протягом п'яти років.²²

Стовп 2: Сприяння розвитку сільських територій

Стовп 2 САП охоплює передусім програми сприяння сталому й екологічному сільському господарству й розвитку сільських територій. Центральним інструментом сприяння для розвитку сільських територій виступає Європейський сільськогосподарський фонд розвитку сільських територій (ELER).²³ Країни-члени ЄС повинні інвестувати мінімум 30% отриманих ними дотацій в програми розвитку сільських територій. Основними пріоритетами таких дотацій виступають зміцнення конкурентоспроможності фермерів і забезпечення сталого користування

²² <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-strategieplan.html>

²³ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_de

природними ресурсами. Крім того, шляхом інвестицій у сільське господарство підсилюються сільськогосподарські підприємства.

До Стовпа 2 належать також агроекологічні й кліматичні заходи (АЕКЗ), заходи з розвитку органічного виробництва й заходи із захисту тварин, які виступають важливими інструментами із досягнення екологічних цілей в Європейській спільній аграрній політиці. Крім охорони навколишнього середовища й захисту клімату, ці заходи слугують передусім збереженню та підвищенню біологічного різноманіття, покращенню структурі ґрунтів, скороченню використання добрив і засобів захисту тварин, а також захисту тварин. Із впровадженням АЕКЗ і заходів із захисту тварин, а також із переходом на органічне виробництво фермери добровільно зобов'язуються певний період часу дотримуватися вимог, встановлених дотаційними принципами країн. Фермери, які беруть на себе зобов'язання з АЕКЗ, органічного виробництва або заходів із захисту тварин, роблять у такий спосіб важний внесок до суспільного життя.

Стовп 2 формується країнами-членами ЄС самостійно в рамках обов'язкового стратегічного плану. Стратегічний план Німеччини передбачає, наприклад, сприяння екологічним і кліматичним заходам у залежності від площі впровадження, сприяння економічному зростанню та розвитку підприємств у сільській місцевості, а також інфраструктурні заходи. Інтегрований міжсекторальний підхід цього стратегічного плану, складеного за приписами САП, можна проілюструвати розподілом коштів. Отже, 52% коштів надаються на виконання загальної цілі сталого користування природними ресурсами, більш ніж одна чверть – на загальну ціль підвищення привабливості сільських територій, а 17% заходів орієнтуються на ціль підвищення конкурентоспроможності сільського господарства.²⁴

²⁴ <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/eu-foerderung/eler-2014-2020.html>

Особливе значення для інтегрованого розвитку сільських територій має програма LEADER, яка також фінансується з коштів LEADER. LEADER слід розглядати як стратегію регіонального розвитку. Докладний опис цієї програми наведено у п. 4.3.

У країнах-членах ЄС ці кошти використовуються також у межах землеустрою сільських територій і консолідації земель. В Німеччині таке фінансування забезпечується з коштів національної програми «Покращення аграрних структур і захисту узбережжя» (GAK) і з коштів Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських територій (ELER). Сприяння надається заходам, які роблять внесок до позитивного розвитку аграрної структури й до сталого зміцнення економічної потужності.

До цього належать виконавчі заходи у процедурах Закону про консолідацію земель Німеччини й інфраструктурні заходи, адаптовані до сільського характеру місцевості, а також інтегровані концепції сільського розвитку, що обмежуються певними просторовими й тематичними аспектами.

6. Європейський міський розвиток і Нова Лейпцизька хартія

«Лейпцизька хартія сталого європейського міста» – це центральний документ інтегрованого розвитку міст в Європі й основа Національної політики міського розвитку.²⁵ Беручи за основу перший документ, підписаний у 2007 р. відповідальними за міський розвиток міністрами країн-членів ЄС, у 2020 р. у Лейпцизі було ухвалено новий документ: «Нова Лейпцизька хартія. Трансформаційна сила міст для спільного блага».

Нова Лейпцизька хартія формулює три виміри для дій політики міського розвитку:

- справедливе місто,

²⁵ Нова Лейпцизька хартія. Трансформаційна сила міст для спільного блага (нім.). (2020), https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Initiative/Leipzig-Charta/leipzig-charta_node.html;jsessionid=7EE4D0D4A1066B317CD5C30FA6C658E7.live21322

- зелене місто,
- продуктивне місто.

Крім формування цифрової трансформації, тут підкреслюється особливе значення такої сфери діяльності, як муніципальна земельна політика. Для оптимального використання обмежених площ у містах, а також для мінімізації конфліктів інтересів необхідні активна земельна політика із стратегічним спрямуванням, а також планування використання територій. Громадам потрібні сталі, прозорі й справедливі стратегії землекористування та земельної політики. До цього належать території у комунальній або державній власності, а також чітке керування користуванням площами з боку муніципалітетів задля досягнення соціально справедливої земельної політики, що орієнтується на загальне благо. Щоб забезпечити стабільний і довгостроковий розвиток, громадам слід враховувати стратегічний і майбутній розвиток, а також ризики.²⁶ Ключовими елементами для досягнення цього виступають такі аспекти:

- поліцентрична структура поселень із належною компактністю та щільністю в містах і сільській місцевості,
- сприяння співробітництву за межами адміністративних і національних кордонів і координованому просторовому плануванню у функціонально пов'язаних між собою просторах,
- скорочення масштабів використання землі для поселень і транспортної інфраструктури,
- досягнення балансу у використанні територій і в щільності населення в містах шляхом сприяння зеленій і синій інфраструктурі,
- проектування та управління безпечними громадськими просторами,

²⁶ Див. також «Політика згуртування ЄС й інструменти фінансування» (нім.): <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/eu-cohesion-policy-the-urban-dimension.html>

- надання достатніх площ для адекватного, безпечного, добре спроектованого і доступного житла,
- створення багатофункціональних й соціально диференційованих міських просторів.

У Новій Лейпцизькій хартії закріплено 5 ключових принципів доброго міського врядування:

- орієнтування на спільне благо,
- інтегрований підхід,
- партиципація та співтворчість,
- багаторівневе співробітництво,
- місцевий підхід.

На наступному кроці передбачається актуалізація «Порядку денного розвитку міст в ЄС», який конкретизує та переводить на оперативний рівень стратегічні принципи Лейпцизької хартії.²⁷

7. Геодані й Інфраструктура геопросторової інформації

Правові засади для спільної інфраструктури геопросторової інформації Європейський Союз затвердив у Директиві про створення інфраструктури просторової інформації в Європейському Співтоваристві INSPIRE (від англ. **IN**frastructure for **SP**atial **InfoR**mation in **E**urope).²⁸ Ціль – полегшення транскордонного користування геоданими в Європі задля підтримки знаходження рішень передусім для екологічної політики Співтовариства.

²⁷ Нова Лейпцизька хартія. Трансформаційна сила міст для спільного блага (нім.) (2020), S. 15, https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/die_neue_leipzig_charta.pdf?__blob=publicationFile&v=7

²⁸ Директива Європейського парламенту та Ради 2007/2/ЄС від 13.03.2007 про створення Інфраструктури просторової інформації у Європейському Співтоваристві (INSPIRE) (нім.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32007L0002>

Європейський парламент і Рада ухвалили з цією ціллю Директиву 2007/2/ЄС, яка набула чинності 15.05.2007 р. і була за цей час імплементована в національному праві країн-членів ЄС.

Директива INSPIRE визначає правові рамки для побудови європейської інфраструктури просторової інформації. Фахові й технічні деталі регулюються імплементативними правилами, які мають пряму обов'язкову дію для держав-членів ЄС. INSPIRE вимагає єдиної специфікації геоданих та їхнє оприлюднення в Інтернеті з відповідними пошуковими сервісами, візуалізацією та можливістю завантаження. Дані повинні також мати єдиний формат.

Основою для побудови інфраструктури слугують так звані імплементативні правила (Implementing Rules).²⁹ Для INSPIRE було ухвалено імплементативні правила у формі регламентів або рішень для таких аспектів:

- метадані,
- мережеві сервіси,
- операційна сумісність,
- стан реалізації,
- правила користування даними й сервісами.

Для конкретної технічної реалізації імплементативних правил необхідно зважати передусім на додані технічні специфікації (англ. *Technical Guidance*), які мають рекомендаційний характер.³⁰

Наявна оцінка Директиви INSPIRE демонструє, що її положення надають суттєву підтримку ефективному спільному користуванню геоданими й сервісами в просторі ЄС і набувають дедалі більшого значення. Актуалізація Директиви є доцільною також з тієї точки зору, що ця система дозволяє вдосконалювати подолання екологічних

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2008/1205/2008-12-24>

³⁰ https://inspire.ec.europa.eu/documents/Data_and_Service_Sharing/DSSGuidanceDocument_v5.0.pdf

викликів (Green Deal), зміцнювати екологічну демократію та сприяти виникненню економіки даних (спільні європейські простори даних).³¹

8. Земельний ринок

8.1 Правові положення ЄС про надання державного сприяння

Продаж або передача в оренду приватному підприємству земель, що знаходяться в державній або комунальній власності, може порушувати право ЄС про надання державного сприяння. Неправомірне державне сприяння має місце у тому випадку, коли мають місце всі зазначені нижче ознаки складу порушення:

- (1) Земельна ділянка продається або передається в оренду приватному підприємству.
- (2) Земельна ділянка знаходиться в державній або комунальній власності.
- (3) Підприємство отримує користь від передачі земельної ділянки.
- (4) Передача земельної ділянки сприяє одному конкретному підприємству (вибірковість).
- (5) Передача земельної ділянки викликає небезпеку викривлення конкуренції та нанесення шкоди транскордонній торгівлі.

Транзакція із земельною ділянкою не виконує ознак складу порушення щодо неправомірного державного сприяння, якщо один з цих п'яти критеріїв є відсутнім. У цьому випадку така передача земельної ділянки підозр не викликає. Відповідно, не виникає обов'язку попереднього повідомлення Європейської комісії про таку транзакцію із земельною ділянкою та отримання відповідного дозволу Європейської комісії. Якщо, навпаки, мають місце всі ознаки складу порушення, то подібні транзакції із земельними ділянками повинні повідомлятися Європейській комісії до

³¹ Робочий документ служб ЄК з оцінки (узагальнення) Директиви 2007/2/ЄС про створення Інфраструктури просторової інформації у Європейському Співтоваристві (INSPIRE) (нім.), https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12427-Gemeinsame-Nutzung-von-Geodaten-zur-Umwelt-Bewertung-INSPIRE-Richtlinie-/F_de

їхнього проведення та отримувати відповідний дозвіл. Для цього потрібна так звана процедура нотифікації згідно зі стор. 1 п. 3 ст. 108 Договору про функціонування ЄС.³²

До отримання дозволу Європейської комісії державне сприяння надаватися забороняється (т. зв. «Заборона виконання»). Проте у випадках, коли певний захід виконує встановлені виняткові умови, подавати повідомлення не потрібно. У практиці транзакцій із земельними ділянками в державній і комунальній власності, які проводяться зі знижкою у порівнянні з ринковою ціною, як виняткові випадки можуть розглядатися такі:

- (1) сума знижки у порівнянні з ринковою ціною не перевищує певні граничні показники (сприяння за принципом de-minimis),³³
- (2) зниження вартості у порівнянні з ринковою ціною виконує умови т. зв. підприємств, що надають послуги в загальних економічних інтересах,³⁴
- (3) зниження вартості у порівнянні з ринковою ціною відповідає умовам судової практики по справі Altmark Trans.³⁵

Тому центральне значення тут приділяється визначенню вартості земельних ділянок. Вона може встановлюватися, наприклад, сертифікованим й акредитованим державою експертом або в рамках проведення публічної процедури тендеру.

³² Договір про функціонування Європейського Союзу (англ.), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

³³ Правові акти ЄС із регулювання застосування принципу de-minimis:

Регламент (ЄС) Комісії 1407/2013 від 18.12.2013 р. про Застосування статей 107 і 108 Договору про функціонування Європейського Союзу до сприяння за принципом de-minimis,

Регламент (ЄС) Комісії 1408/2013 від 18.12. 2013 р. про Застосування ст. 107 і 108 Договору про функціонування Європейського Союзу до сприяння за принципом de-minimis в аграрному секторі із змінами згідно з Регламентом (ЄС) 2019/316,

Регламент (ЄС) Комісії 360/2012 від 25.04.2012 р. про Застосування ст. 107 і 108 Договору про функціонування Європейського Союзу до сприяння за принципом de-minimis для підприємств, що надають послуги в загальних економічних інтересах.

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/state-aid-application-of-rules-for-services-of-general-economic-interest-sgei.html>

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62000CJ0280>

8.2 Правила конкуренції в ЄС

Центральне значення для транзакцій на ринку землі мають вільний обіг капіталу та регулювання ЄС щодо заборони дискримінації громадян інших країн-членів ЄС на користь власних громадян.³⁶

Ці регулювання забезпечують принципову можливість транзакцій із земельними ділянками між приватними особами і підприємствами зі всього ЄС. Тому для передачі земельних ділянок, які потребують проведення тендеру на території всього ЄС, не дозволяються обмеження або виключення з процедури громадян інших країн-членів ЄС, які можуть кваліфікуватися як дискримінаційні.

Вільний обіг капіталу – це передумова вільного обігу землі на території ЄС і належить до чотирьох основних свобод внутрішнього ринку ЄС, що визначено у ст. 63-66 Договору про функціонування Європейського Союзу. У цьому випадку йдеться про найновітнішу, а також найбільш широку основну свободу. Лібералізація обігу капіталу і платіжного обороту відбувалася у декілька етапів. Обмеження обігу капіталу й платіжного обороту між країнами-членами ЄС, а також між країнами-членами ЄС й іншими країнами, були заборонені Маастрихтським договором, починаючи з початку 2004 р.

8.3 Вимоги ЄС до верховенства права

Державні регулювання та інтервенції на ринку землі повинні задовольняти вимоги ЄС до верховенства права. Перевірка окремих регулювань може відбуватися на основі таких критеріїв:³⁷

- законність,
- правова безпека,
- заборона свавілля,

³⁶ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/39/der-freie-kapitalverkehr>

³⁷ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)

- доступ до юстиції,
- відсутність дискримінації та рівність перед законом.

Як приклад можна навести три випадки на ринку землі, на які поширюється дія ключових критеріїв верховенства права: право власності на землю, допустимість відчуження, а також застосування державними органами влади публічно-правового переважного права купівлі земельної ділянки.

Право власності – це найбільш широке право на фактичне (забудова, засадження рослинами) та юридичне (обтяження, продаж) володіння земельною ділянкою. Власник за волею законодавця принципово може поводитися зі своєю земельною ділянкою за власним розсудом і не допускати впливу інших на неї, якщо це не протирічить законам і не порушує прав третіх осіб. Гарантія власності забезпечує статус відповідного правомірного власника земельної ділянки. До гарантії власності належить також гарантування спадкового права на земельну ділянку.

Права власності на земельну ділянку можуть бути відчужені державними органами влади лише на основі відповідного закону й тільки у тих випадках, коли ця земельна ділянка потребується для виконання суспільних завдань загального блага, а добровільний продаж або інші заходи із найменшим втручанням у приватну власність власником відхиляються. У разі відчуження гарантія збереження власності як виняток замінюється на гарантію вартості, що означає надання належної компенсації, розрахованої на основі ринкової ціни земельної ділянки, що відчужується.

Публічно-правове переважне право купівлі земельної ділянки держава або муніципалітет можуть застосовувати лише на основі відповідного закону, в якому наводиться чіткий і закритий список умов і цілей такого переважного права купівлі. До того ж, переважне право купівлі може застосовуватися лише тоді, коли воно

служує загальному благу, а земельна ділянка буде використовуватися за зазначеною метою вже в найближчий час.

8.4 Вплив САП на земельний ринок

Європейський соціально-економічний комітет (СЕК) оцінює стрімке зростання концентрації земельних масивів в руках великих, непов'язаних з аграрним сектором інвесторів і великих аграрних підприємств як небезпеку для аграрної структури.³⁸ Ця тенденція протирічить європейській моделі сталого, багатофункціонального сільського господарства із переважно сімейними підприємствами й порушує реалізацію цілей, закріплених у статтях 39 і 191 Договору про функціонування ЄС. Крім того, подібна динаміка не відповідає аграрноструктурній цілі широкої диференціації видів власності, призводить до неповоротної шкоди для економічних структур у сільській місцевості, а також до індустріалізації аграрного сектору, що не сприймається суспільством.

Тому Аграрний комітет Європейського парламенту на основі дослідження «Масштаб завоювання земель сільськогосподарського призначення» у 2015 р. запропонував послідовне використання вільних можливостей актуальної Спільної аграрної політики (САП) для підтримки й надання привілеїв малим сільськогосподарським підприємствам, напр., шляхом їхнього приєднання до можливостей отримання прямих платежів у розмірі понад 150 000 €, перерозподілу 30% прямих платежів на перші гектари й продовженням програми «озеленення» (англ. *Greenings*).

8.5 Міжнародні рекомендації для ринку землі

У 2012 р. країни, які входять до складу Комітету ООН зі Всесвітньої продовольчої безпеки (CFS), затвердили добровільні міжнародні рекомендації щодо відносин власності, володіння та користування землею. Тут йдеться про відповідальне

³⁸ Extend of Farmland Grabbing in the EU (2015),

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU\(2015\)540369_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf)

поводження із правом на землю та землекористування для забезпечення продовольчої безпеки.³⁹

Загалом, актуальні широкі регулювання прав надання державного сприяння та конкуренції, а також вимоги до верховенства права роблять внесок до впровадження «Принципів відкритого ринку» на території ЄС і, відповідно, підтримують функціональність ринку землі з формального боку.

9. Висновки

Проаналізовані правові акти ЄС торкаються багатьох аспектів управління землями й ринків землі країн-членів ЄС. Значного стратегічного значення для просторового розвитку в ЄС набуває Зелений курс (*Green Deal*), який керує загальним спрямуванням всіх стратегій ЄС на період сприяння 2021-2027 рр. і змінив ESDP. Ціль згуртування окреслюється наразі як домінуюча ключова тема європейської регіональної політики. ЄС надає сприяння на різних рівнях і у співпраці із різноманітними партнерами, запроваджуючи такі програми, як Interreg B, LEADER або інтегрований розвиток сільських територій в рамках другого стовпа САП. Через програми підтримки фонду ELER надається підтримка усуненню диспропорцій між різними регіонами, а також просторовому зрощуванню з урахуванням регіонального різноманіття, яке розглядається як потенціал розвитку.

Із підписанням «Нової Лейпцизької хартії» та її конкретизацією в «Порядку денному розвитку міст в ЄС» Європейський Союз враховує швидке зростання урбанізації в європейському просторі. Ключову роль у цих процесах відіграють управління територіями й ринки землі. Тому Лейпцизька Хартія робить особливий наголос на значенні сталих, прозорих і справедливих стратегій користування територіями й

³⁹ FAO. 2022. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. First revision. Rome. <https://doi.org/10.4060/i2801e>.

земельної політики, аби досягти соціально справедливого землекористування, що орієнтується на загальне благо.

У фокусі уваги ЄС знаходяться також зростання проблем на ринку землі сільськогосподарського призначення.⁴⁰ В країнах-членах ЄС збільшується концентрація аграрних земель, навіть якщо і в різних масштабах. Нерівний розподіл власності має, наприклад, вплив на дотації САП, а також на ціни купівлі й оренди сільськогосподарських земель. Очевидно, в багатьох регіонах ця тенденція створює стимули для фінансових спекуляцій. Крім того, окреслюється нова нагальна проблема – продаж землі не пов'язаним із сільським господарством інвесторам і великим холдингам.

З погляду Комітету з питань сільського господарства й сільського розвитку такі тенденції є неприйнятними і потребують реакції. Доступ до землі й власності – це базові права, які знаходяться під особливим захистом. Крім того, земля – це дедалі більш дефіцитний ресурс, який не відновлюється. Тому землю не можна розглядати як звичайний товар.⁴¹ На цьому тлі, вірогідно, слід очікувати на нові регулювання із інтервенцій у сфері управління землями й на ринку землі в ЄС.

Для підтримки формальної функціональності ринку землі ЄС реалізував «Принципи відкритого ринку» шляхом регулювання права з надання державного сприяння та конкурентного права, а також шляхом вимог до верховенства права.

Імплементация Директив ESPON та INSPIRE надають відповідь на зростання значення геоданих, які є невід'ємною основою для рішень ЄС у сфері екологічної політики й просторового розвитку. Транскордонне уніфіковане надання та використання геоданих в Європі за єдиними стандартами полегшує, наприклад, подолання

⁴⁰ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/Flaechennutzung-Bodenmarkt/Bericht-A-8-2017-0119_DE.pdf?blob=publicationFile&v=1

⁴¹ ЗВІТ на тему «Актуальний стан концентрації аграрних земель в ЄС: Як можна полегшити доступ до землі для фермерів?» (нім. „Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?“) (2016/2141(INI)) Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, S. 10 ff.

екологічних викликів (Green Deal) і зміцнює екологічну демократію та економіку даних на території ЄС.

10. Література

Kötter et al. (2015): Land- und Immobilienmanagement – Begriffe, Handlungsfelder und Strategien, zfv 3/2015 140. Jg., S. 136-146, <https://doi.org/10.12902/zfv-0064-2015>

Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J. (Eds.) (2005): Sustainability and Land Administration Systems. Proceedings of Expert Group Meeting, Melbourne, Australia, 9–11 November 2005.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2022): Integrierte Stadt- und Regionalentwicklung mit Interreg B, Fördermöglichkeiten der transnationalen Zusammenarbeit 2021-2027 für fach- und ebenenübergreifende Ansätze, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2022): Klima- und Ressourcenschutz in Stadt und Region mit Interreg B, Fördermöglichkeiten der transnationalen Zusammenarbeit 2021-2027 für den Bereich Energie, Klima und Umwelt, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2021): Transnationale Zusammenarbeit: Nah dran an Kommune und Region, Eine erste Orientierung für integrierte räumliche Projekte in der Interreg-B-Förderperiode 2021–2027, Bonn.