

РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

RURAL DEVELOPMENT ACCORDING TO THE EUROPEAN UNION LEGISLATION

Гафурова О.В.,

доктор юридичних наук, доцент,

*професор кафедри аграрного, земельного та екологічного
права імені академіка В.З. Янчука юридичного факультету*

Національного університету біоресурсів і природокористування України

У статті здійснено науково-теоретичний аналіз законодавства Європейського Союзу щодо розвитку сільських територій, починаючи з 2005 р., коли була проведена фундаментальна реформа спільної аграрної політики. Виділяються особливості у правовому регулюванні відносин сільського розвитку на таких етапах: 1) 2007–2013 рр.; 2) 2014–2020 рр.

Ключові слова: спільна аграрна політика, структурна політика, розвиток сільських територій, якість життя, Європейський сільськогосподарський фонд сільського розвитку.

В статье осуществлен научно-теоретический анализ законодательства Европейского Союза в сфере развития сельских территорий, начиная с 2005 г., когда была проведена фундаментальная реформа общей аграрной политики. Выделяются особенности в правовом регулировании отношений по сельскому развитию на следующих этапах: 1) 2007–2013 гг.; 2) 2014–2020 гг.

Ключевые слова: общая аграрная политика, структурная политика, развитие сельских территорий, качество жизни, Европейский сельскохозяйственный фонд сельского развития.

In the article science and theoretical analysis of the rural development EU legislation is indicated, since 2005, when it was made a fundamental reform of the common agricultural policy. It is stood out features in the legal regulation of the rural development relations in such phases: 1) 2007–2013 years; 2) 2014–2020 years.

Key words: common agricultural policy, structural policy, rural development, standard of living, European Agricultural Fund for Rural Development.

Актуальність теми. Зважаючи на фундаментальне значення сільського господарства в т. ч. й для забезпечення продовольчої безпеки будь-якої країни, з одного боку, та залежність сільськогосподарського виробництва від непередбачуваних факторів, з іншого боку, в Європейському Союзі (далі – ЄС) розроблено спеціальні механізми регулювання та підтримки цієї галузі [1, с. 582]. Однак сільські території розглядаються ЄС не тільки як базис для сільськогосподарського виробництва, а і як середовище проживання значної частини населення. Такий підхід спрямований на збереження сільської місцевості, включаючи її природні ресурси. Тому особливо актуальним, на нашу думку, є вивчення досвіду країн об'єднаної Європи, які в рамках спільної аграрної політики (далі – САП) займаються в т. ч. й вирішенням проблем сільського розвитку.

Серед наукових розробок, присвячених дослідженню розвитку сільських територій, необхідно виділити праці провідних науковців-аграрників, таких як О.П. Анісімов, В.М. Єрмоленко, М.І. Козирь, М.М. Мельніков, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич та інші. Питаннями правового регулювання відносин у галузі спільної аграрної політики ЄС займаються такі відомі дослідники, як Марко Валетта, С.Ю. Кашкін, Р.А. Петров, Н.В. Прокудіна, Марія Пія Раджоньєрі та інші.

Мета статті полягає в здійсненні науково-теоретичного аналізу законодавства ЄС щодо розвитку

сільських територій, починаючи з 2005 р., коли була проведена фундаментальна реформа спільної аграрної політики; виділенні особливостей у правовому регулюванні відносин сільського розвитку на таких етапах: 1) 2007–2013 рр.; 2) 2014–2020 рр.

Виклад основного матеріалу. Фундаментальну реформу політики сільського розвитку можна пов'язати з прийняттям двох нормативно-правових актів: Регламенту ЄС № 1290/2005 щодо фінансування спільної аграрної політики [2] та Регламенту Ради (ЄС) від 20 вересня 2005 р. № 1698/2005 щодо підтримки розвитку села з боку Європейського сільськогосподарського фонду розвитку села (далі – EAFRD) [3]. Перший із цих документів передбачив конкретні вимоги і правила щодо фінансування витрат, які підпадають під спільну аграрну політику, включаючи витрати на розвиток сільських районів. Для досягнення цілей такої політики й фінансування її заходів (включаючи розвиток сільських районів) було створено такі фонди: а) Європейський сільськогосподарський гарантійний фонд (European Agricultural Fund for Guarantee, EAGF); б) Європейський сільськогосподарський фонд сільського розвитку (European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD). Другий документ установив загальні правила, що стосуються підтримки сільського розвитку через EAFRD на період 2007–2013 рр. Передбачалось, що політика сільського розвитку в

цей період ґрунтується на трьох напрямках (відомих як «тематичні осі»), а саме: 1) підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського й лісового господарства; 2) поліпшення стану навколишнього середовища та сільської місцевості; 3) підвищення якості життя в сільських районах і заохочення диверсифікації сільської економіки. Щоб забезпечити збалансований підхід до політики, держави-члени й регіони зобов'язані розподілити фінансування сільського розвитку між усіма цими трьома тематичними осями [4]. Заходи, що мають здійснюватися з метою забезпечення соціального розвитку сільських територій, входять до третьої осі допомоги. До них належать такі: 1) заходи щодо диверсифікації сільської економіки, що включають диверсифікацію в несільськогосподарську діяльність, підтримку створення й розвитку мікропідприємств з метою сприяння розвитку підприємництва та економічної структури, розширення туристичної діяльності; 2) заходи щодо поліпшення якості життя на сільських територіях, що охоплюють основні послуги для економіки й сільського населення; розвиток і оновлення села; збереження та модернізацію спадщини села; 3) заходи щодо навчання й інформування суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у цій сфері; 4) вироблення навичок і життєвих заходів з метою підготовки і здійснення місцевої стратегії розвитку (ст. 52 Регламенту Ради (ЄС) № 1698/2005). Зазначена підтримка має передбачати створення базових послуг, у тому числі культурно-дозвільної діяльності, в селі або групі сіл, а також відповідної дрібної інфраструктури (ст. 56 вищезазначеного Регламенту Ради).

Характерною ознакою цього етапу стало посилення акценту на послідовній стратегії розвитку сільських районів на всій території ЄС загалом. Так, пріоритетне місце розвитку сільських районів, а поряд із ними й місцевостям, що постраждали від індустріального розвитку, регіонам із низькими демографічними показниками, а також північним регіонам із дуже низькою щільністю населення, острівним, транскордонним і гірським областям відведено Лісабонським договором, що змінює Договір про Європейське Співтовариство та Договір про заснування Європейської Спільноти від 13 грудня 2007 р. (п. 131 ст. 2) [5]. Такий підхід забезпечувався за рахунок використання національних стратегічних планів, які мали бути засновані на стратегічних керівних принципах ЄС [4]. Кожна держава-член повинна скласти національний стратегічний план відповідно до стратегічних керівних принципів, прийнятих Співтовариством. Зазначений план має бути представлений Європейській Комісії на затвердження. Після цього подаються національні або регіональні плани сільського розвитку. Національний Стратегічний план охоплював період із 1 січня 2007 р. по 31 грудня 2013 р.

Здійснення заходів, спрямованих на поліпшення якості життя на сільських територіях і стимулювання диверсифікації сільської економіки, передбачалось Рішенням 2006/144/ЄС щодо стратегічних керівних

принципів Співтовариства для розвитку сільського господарства (програмний період 2007–2013 рр.) [6]. Це мало бути підвищення економічної активності й рівня зайнятості в сільській економіці і створення кращого територіального балансу в економічному та соціальному аспектах (туризм, промисли, розвиток сільської інфраструктури); заохочення залучення жінок на ринок праці через створення інфраструктури для надання послуг із догляду за дітьми працюючих матерів; комплексні ініціативи щодо диверсифікації, створення бізнес-структур, інвестицій у культурну спадщину, інфраструктур для місцевих служб; розвиток малого бізнесу та народних промислів, які можуть спиратися на традиційні технології й упроваджувати нові, допомагаючи сприяти розвитку підприємництва та економічної структури; підготовку молоді й вироблення в неї навичок, необхідних для диверсифікації місцевої економіки; створення умов для інноваційного використання поновлюваних джерел енергії, що може сприяти створенню нових ринків збуту для сільськогосподарської та лісової продукції, надання послуг місцевої й диверсифікації сільської економіки; заохочення розвитку туризму; модернізація місцевої інфраструктури (великі телекомунікаційні, транспортні, енергетичні та водні ресурси, інфраструктура), особливо в нових державах-членах (п. 3.3 ст. 3).

18 листопада 2010 р. Комісія представила Комюніке «Спільна аграрна політика на період до 2020 року», в якому викладено основні напрями її майбутнього розвитку [7]. Згідно із цим документом, пріоритетним вважається зростання розумне (збільшення інвестицій в освіту, дослідження й інновації), стає (побудова низьковуглецевої економіки) та всеохопне (основний акцент на створенні робочих місць і скороченні бідності [8]). Ця стратегія зосереджена на досягненні п'яти амбітних цілей у галузі зайнятості, інновацій, освіти, скорочення масштабів бідності і клімату/енергії, а саме: 1) зайнятість: охоплення зайнятістю 75% населення у віці 20–64 років; 2) науково-дослідні роботи: на них виділятиметься 3% від ВВП ЄС; 3) зміна клімату/енергія: зниження викидів парникових газів на 20% (або навіть 30%, якщо є необхідні умови) порівняно з 1990 р.; досягнення частки енергії, яка виробляється з відновлюваних джерел, у структурі енергетичного балансу – 20%; підвищення рівня енергоефективності на 20%; 4) освіта: максимальне охоплення шкільною освітою, скорочення відсіву протягом навчального року нижче 10%; забезпечення освітою третього рівня принаймні 40% осіб у віці 30–34 років; 5) бідність/соціальна ізоляція: зменшення кількості осіб, які перебувають у зоні ризику чи на межі бідності й соціальної ізоляції, щонайменше на 20 млн. осіб [9]. Згідно із цим документом і загальними цілями спільної аграрної політики, можуть бути ідентифіковані три довгострокові стратегічні цілі у сфері політики сільського розвитку ЄС на період 2014–2020 років: 1) сприяння конкурентоспроможності сільського господарства; 2) забезпечення раціонального використання природних ресурсів і впливу дії клімату;

3) досягнення збалансованого територіального розвитку сільських економік і общин, включаючи створення й підтримку зайнятості.

Правове регулювання відносин сільського розвитку на цьому етапі здійснюється Регламентами Європейського Парламенту і Ради від 17 грудня 2013 р. № 1305/2013 щодо підтримки сільського розвитку Європейським сільськогосподарським фондом сільського розвитку (EAFRD) та скасування Директив Ради № 1698/2005 [10] і № 1306/2013 щодо фінансування, управління й моніторингу Спільної аграрної політики, Директив Ради № 352/78, № 165/94, № 2799/98, № 814/2000, № 1290/2005 і № 485/2008 [11]. Першим документом визначається комплекс заходів, спрямованих на підтримку сільського розвитку, які передбачається здійснити в період 2014–2020 років. Серед них виокремлюються заходи, що мають особливе значення для сприяння соціальної інтеграції, скороченню бідності й економічного розвитку в сільських районах. Так, за рахунок коштів EAFRD мають здійснюватись, зокрема, складання та оновлення планів розвитку муніципалітетів і сіл, а також планів захисту й ведення лісового господарства та інших районів із високою природною цінністю; інвестиції у створення, вдосконалення або розширення всіх видів невеликої за масштабом інфраструктури, зокрема інвестиції в поновлювані джерела енергії й енергозбереження; створення, вдосконалення та розширення широкосмугової інфраструктури й надання доступу до широкосмугового зв'язку та державного електронного уряду; інвестиції у створення, вдосконалення або розширення місцевих базових послуг для сільського населення, зокрема дозвілля й культури, а також пов'язаної з ними інфраструктури; дослідження та інвестиції, пов'язані зі збереженням, відновленням і модернізацією культурної і природної спадщини сіл, сільських ландшафтів і природних об'єктів високої цінності, включаючи пов'язані з ними соціально-економічні аспекти, а також екологічні заходи; інвестиції, спрямовані на перенесення діяльності й перетворення будівель або інших об'єктів, розміщених у межах або поблизу сільських поселень, з метою поліпшення якості життя або підвищення екологічних характеристик поселень (п. 1 ст. 20).

Заходи підтримки поширюються лише на розвиток дрібної інфраструктури, що визначається в програмі кожної держави-члена. Проте програми сільського розвитку можуть відступати від цього правила тоді, коли це стосується інвестицій у широкосмуговий зв'язок і поновлювані джерела енергії (п. 2 ст. 20). Зазначені інвестиції здійснюються згідно з планами розвитку муніципалітетів і сіл, мають узгоджуватися з відповідною стратегією місцевого розвитку (п. 3 ст. 20).

Інвестування зазначених заходів здійснюється відповідно до планів розвитку муніципалітетів і сіл, що повинні узгоджуватися з відповідною стратегією місцевого розвитку (п. 3 ст. 20 Регламенту). Національні та/або регіональні програми сільського розвитку (rural development programmes (RDPs)) розраховані на семирічний період. Вони складаються з пріоритетних напрямів сільського розвитку: 1) сприяння передаванню знань та інновацій у сільському господарстві, лісовому господарстві й сільській місцевості; 2) підвищення життєздатності/конкурентоспроможності всіх видів сільського господарства, а також сприяння інноваційним фермерським технологіям і стійкому лісокористуванню; 3) сприяння організації харчового ланцюга, благополуччю тварин та управлінню ризиками в сільському господарстві; 4) відновлення, збереження й розвиток екосистем, пов'язаних із сільським і лісовим господарством; 5) підвищення ефективності використання ресурсів і сприяння переходу до низьковуглецевої і стійкої до зміни клімату економіки в сільському господарстві, харчовій промисловості й лісовому господарстві; 6) сприяння соціальної інтеграції, скороченню бідності й економічному розвитку в сільських районах.

Кожен напрям передбачає детальніші сфери втручання («визначені сфери» (“focus areas”). У рамках своїх програм сільського розвитку (RDPs) держави-члени/регіони встановлюють кількісні цілі щодо цих сфер на основі аналізу потреб території, охопленої RDP. Потім вони визначають, які заходи будуть використовуватися для досягнення цих цілей і яке фінансування виділятиметься для кожного із зазначених заходів. Фінансування здійснюється частково з EAFRD й частково з національних/регіональних, а іноді і приватних джерел [12]. Поряд із EAFRD додаткову підтримку сільських районів здійснюють ще кілька фондів, а саме: Європейський фонд регіонального розвитку (European Regional Development Fund (ERDF), (ESF)), Фонд згуртування (Cohesion Fund (CF)) і Європейський Морський і Рибуловний фонд (European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)) [13].

Висновки. Отже, правове регулювання відносин у сфері сільського розвитку на сучасному етапі характеризується послідовністю, яка простежується в прийнятті на семірічний період «програмних документів» як на рівні ЄС, так і на національному та/або регіональному рівнях, з метою реалізації єдиної мети – забезпечення їх саморозвитку шляхом використання наявного ресурсного потенціалу, у тому числі людського, природного, культурного й соціального. З невеликими змінами європейська політика в цій сфері передбачає таке: 1) подальше підвищення конкурентоспроможності сільського господарства; 2) забезпечення раціонального використання природних ресурсів і збереження навколишнього середовища; 3) підвищення якості життя сільського населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Право Европейского Союза : в 2 т. : учебник для бакалавров / под ред. С.Ю. Кашкина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2013. – Т. 2 : Особенная часть. – 2013. – 1023 с.
2. Council Regulation (EC) No 1290/2005 on the financing of the common agricultural policy [Electronic resource]. – Mode of access : <http://faolex.fao.org/>.
3. Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) // OJ L 277. – 2005. – 21 Octob. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu/>.

4. Rural Development policy 2007–2013 [Electronic resource]. – Mode of access : http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm.
5. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // OJ C 306. – 2007. – Vol. 50, 17 Dec. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu>.
6. Council Decision of 20 February 2006 No. 2006/144/EC on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013) // OJ L 55. – 2006. – 25 Febr. – P. 20–29. – [Electronic resource]. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu>.
7. The Common Agricultural Policy after 2013 [Electronic resource]. – Mode of access : http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm.
8. Priorities [Electronic resource]. – Mode of access : http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_en.htm.
9. Europe 2020 targets [Electronic resource]. – Mode of access : http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_en.htm.
10. Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu/>.
11. Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008 the European Parliament and the Council of the European union, 20.12.2013 Official Journal of the European Union L 347/549 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://eur-lex.europa.eu/>.
12. Rural Development 2014–2020 [Electronic resource]. – Mode of access : http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm.
13. Policy Overview 2014–2020-European Network for rural Development (ENDR) [Electronic resource]. – Mode of access : http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/policy-overview/en/policy-overview_en.cfm.