

УДК 349.414 + 340.147

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.61>

ПОЛІТИКА ЄС У ДІЛЯНЦІ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Копиця М.А.,*доктор філософії у галузі права (PhD),**асистент кафедри земельного та аграрного права**Навчально-наукового Інституту права**Київського національного університету імені Т. Шевченка*

ORCID: 0000-0002-2534-0103

Копиця М.А. Політика ЄС у ділянці обігу земель сільськогосподарського призначення: загальна характеристика.

В умовах розвитку земельної реформи в Україні та її наближення до членства в ЄС особливої актуальності набуває вирішення питання обігу земель сільськогосподарського призначення. Запропонована до уваги стаття присвячена аналізу політики Союзу щодо розроблення та реалізації нормативно-правових актів, які регулюють обіг земель сільськогосподарського призначення, з огляду на її доктринальне та практичне значення в контексті перехідного періоду в Україні. Досліджено питання складного взаємозв'язку між законодавством ЄС та регулюванням права власності на землю в його державах-членах. Проаналізовано юридичну базу, передбачену статтею 345 Договору про функціонування ЄС, яка зберігає автономію держав-членів в ухваленні рішень щодо права власності на землю, водночас наголошуючи на дотриманні принципів вільного руху капіталів. Запропоновано короткий огляд ключових юридичних інструментів Союзу, які стосуються розробки та реформування земельної політики, спільної аграрної політики та фінансового регулювання, що безпосередньо впливають унормування земельних відносин, у тому числі права власності на сільськогосподарську землю. Крім того, запропоновано ознайомитися із аналізом політики ЄС щодо вирішення таких проблем як концентрація земельних ділянок та масове відчуження власності, у т. ч. рекомендації для країн-членів щодо захисту сільськогосподарських земель від спекулятивних операцій та монополізації. Також обговорено нещодавні судові прецеденти, зокрема, рішення Суду ЄС щодо запровадження в Болгарії вимог про місце проживання для придбання землі, яке підкреслює суперечності між цілями національної політики та принципами ЄС у досліджуваній ділянці.

Ключові слова: земельна реформа, землі сільськогосподарського призначення, Євро-

пейський Союз, ринок землі, законодавство ЄС, вільний рух капіталу, Спільна аграрна політика, стандарти земельного регулювання ЄС, Суд Європейського Союзу.

Kopytsia M. EU policy on agricultural land turnover: general characteristics.

The evolving land reforms in Ukraine and its recent strides towards EU membership accentuate the critical importance of addressing the circulation of agricultural land. This article analyzes the European Union's policies concerning the formulation and execution of regulations governing the transfer of agricultural land, given its doctrinal and practical significance in the context of Ukraine's transitional phase. This academic article examines the intricate relationship between European Union (EU) legislation and the regulation of land ownership within its member states, with a particular focus on agricultural land. The analysis delves into the legal framework provided by Article 345 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which preserves member states' autonomy in land ownership decisions while emphasizing compliance with the principles of free movement of capital. The article reviews key EU guidelines and directives, such as those concerning land policy design and reform processes, common agricultural policy, and financial regulations, which indirectly impact land transactions and ownership. Additionally, it explores the Union's response to challenges such as land grabbing and concentration of ownership, including guidelines for member states to protect agricultural land from speculative practices and monopolization. Furthermore, the article discusses recent legal precedents, notably the CJEU's ruling on Bulgaria's residency requirement for land acquisition, which highlights the tension between national policy objectives and EU principles. Through an analysis of EU legislation, court decisions, and policy recommendations, this article offers insights into the evolving dynamics of land ownership regulation within the EU, aiming

to contribute to a deeper understanding of the balance between capital movement and national sovereignty in land governance.

Key words: land policy, agricultural land, European Union, land market, EU legislation, free movement of capital, Common Agricultural Policy, EU land regulation standards, Court of Justice of the European Union.

Постановка проблеми. Регулювання ринку сільськогосподарських земель в Європейському Союзі (далі – ЄС, Союз, Євросоюз) уявляє собою комплексну взаємодію правових, економічних та соціальних факторів. Це дослідження містить цілісний аналіз законодавчих підходів ЄС до врегулювання земельних відносин, зокрема, щодо земель сільськогосподарського призначення. Дослідження спрямоване на вивчення відповідних юридичних інструментів Союзу з метою з'ясування еволюції нормативно-правової бази, що регулює купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення.

В основі законодавства Євросоюзу стосовно врегулювання обігу земель сільськогосподарського призначення закладено існування проблеми дотримання балансу між принципами вільного руху капіталу та збереженням національних інтересів у питаннях права власності на землю. Стаття 345 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – Договір, ДФЕС) підкреслює право держав-членів регулювати власні земельні ринки, але у межах таких принципів ЄС як вільний рух капіталу та недискримінація. Незважаючи на те, що держави-члени зберігають автономію щодо визначення систем власності на землю, політика Союзу дедалі більше впливає на регулювання земельних відносин, особливо в питаннях безпеки землеволодіння, справедливого доступу до землі та сталого управління земельними ресурсами.

Мета дослідження. Актуальність цієї наукової статті полягає в тому, що вона досліджує складний взаємозв'язок між нормативно-правовими актами на рівні ЄС та національною земельною політикою в контексті регулювання ринку обігу сільськогосподарських земель. Аналізуючи різні директиви, регламенти та судові рішення ЄС, стаття має на меті висвітлити труднощі, з якими зіштовхуються (або можуть потенційно зіштовхнутися) представники національної влади, правники та зацікавлені сторони, залучені до управління земельними ресурсами та розвитку сільських територій по всій Європі.

Однією з доктринальних проблем, висвітлених у статті, є існування юридичного конфлікту між принципами ЄС, такими як вільний рух капіталу та суверенітетом держав-членів щодо регулювання земельних відносин. Через цю суперечність постає питання про те, якою мірою

юридичні інструменти Союзу здатні гармонізувати розрізнені національні земельні політики, зважаючи на різноманітні соціально-економічні умови та історичні передумови країн-членів Євросоюзу.

Стан опрацювання проблематики. Загальні питання правового регулювання охорони, захисту та використання земель сільськогосподарського призначення в Україні стали предметом аналізу в працях таких вітчизняних учених, як Ю.А. Будник, Ю.В. Георгієвський, Г.І. Грещук, Т.М. Дроздук, Г.С. Корнієнко, К.П. Пейчев, М.В. Шульга та ін. Проблеми правового регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення в зарубіжних країнах розглядалися в працях Заплітної І.А., Коробовської А.О., Лазаревої О.В., Лойко С.В., Польської Л.О., Попрозман Н.В., Пугач А.М., Пустовіт В.А., Ходаківської О.В., Юрченко І.В. Водночас, варто констатувати, що з урахуванням набуття Україною статусу кандидата в члени Союзу, а також перебуванні на розгляді Конституційного Суду України справи за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 року № 552-IX, окремих положень Земельного кодексу України зі змінами, внесеними вказаним законом, та 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 року № 552-IX, особливої важливості набуває аналіз політики ЄС в частині урегулювання земельно-правових відносин використання земель сільськогосподарського призначення.

Виклад основного матеріалу. У найбільш загальному та до певної міри спрощеному вигляді, поняття заборон на продаж сільськогосподарських земель може бути визначене як юридичні та/або регуляторні заходи, запроваджені національними органами влади з метою обмеження або регулювання передачі прав власності на землю сільськогосподарського призначення як категорію земель земельного фонду країни, до якої належать усі землі, надані для потреб сільського господарства або призначені для вказаних цілей. Такі обмеження обумовлені комплексом соціально-економічних, екологічних та політичних імперативів, що підкреслюють фундаментальну роль земель сільськогосподарського призначення у підтримці економічного добробуту, забезпеченні продовольчої безпеки та сприянні розвитку територій у сільській місцевості.

Загалом, варто наголосити, що політика ЄС щодо купівлі сільськогосподарських земель ґрунтується на кількох фундаментальних принципах і цілях, спрямованих на сприяння сталому веденню сільського господарства, захисту прав фермерів та оптимізацію використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення.

В англійській науковій літературі, що її присвячено аналізу законодавчих підходів Союзу до регулювання земельних відносин, зазначено, що стаття 345 ДФЄС зберігає за державами-членами право приймати рішення щодо системи власності на землю, але з урахуванням вимог принципів вільного руху капіталів. ЄС обмежує виключні повноваження держав-членів щодо регулювання власних ринків земельної власності, класифікуючи їхні землі як капітал для цілей передачі землі та вимагаючи від них відкрити необмежений ринок землі. Однак у випадку захисту земель, що є складовою прав власності на землю, Євросоюз наголошує на непорушності компетенції її держав-членів [1].

У 2004 році Європейська Рада та Парламент офіційно затвердили Керівні принципи земельної політики ЄС – Керівні принципи підтримки розробки земельної політики та процесу реформування земельної політики в країнах, що розвиваються (*Guidelines for Support to Land Policy Design and Land Policy Reform Process in Development Countries*). Ці керівні принципи були спрямовані на вирішення питань, пов'язаних з управлінням земельними ресурсами, безпекою землеволодіння, справедливим доступом до землі та сталим управлінням земельними ресурсами. Зокрема, серед ключових аспектів цього документа варто виділити такі: а) важливість створення ефективних структур адміністрування та інституційних механізмів для управління земельними ресурсами, що включає сприяння прозорості, підзвітності та участі у процесах прийняття рішень, пов'язаних із земельною політикою; б) забезпечення надійного захисту прав власності на землю; в) усунення нерівності у розподілі землі та доступі до неї; г) дотримання прав місцевих громад та відповідних національних законів [2].

У 2014 році Європейський економічний і соціальний комітет (*European Economic and Social Committee*) ухвалив рішення підготувати незалежний висновок щодо проблеми концентрації земель в ЄС. Ця проблема, що її було сформульовано як «тривожний сигнал для Європи та неминуча загроза для сімейних фермерських господарств», вимагала невідкладної уваги та вжиття відповідних заходів. У цьому висновку розкрито основні виклики, з якими зіштовхуються традиційні практики сімейного фермерства в Європі.

Зокрема, експертами Комісії наголошено, що у контексті придбання сільськогосподарських земель наявна низка методів (у т.ч. купівля часток у землевласницьких підприємствах, які мають своїм результатом концентрацію земельної власності у руках великих компаній), що сприяє розвитку індустріального сільського господарства в певних регіонах, особливо в країнах Центральної та Східної Європи. При цьому, механізми унормування питань примусової концентрації землі та купівлі землі нерезидентами (тобто власне іноземними особами), варіюються залежно від особливостей національної правової системи, оскільки, наприклад, в таких країнах як Франція, Німеччина та Швеція всі усі операції, пов'язані з купівлею сільськогосподарських земель, потребують офіційного дозволу, незалежно від країни походження набувача. А в таких країнах як Угорщина та Литва на законодавчому рівні встановлено граничну кількість сільськогосподарських земель, які можуть перебувати у власності одного власника. Відтак, регулювання ринку сільськогосподарських земель значно відрізняється в різних країнах-членах ЄС. Той факт, що в одних країнах існують обмеження, а в інших – ні, призводить до нерівності між державами-членами. Тому, Комітет рекомендував запровадити верхню межу на придбання сільськогосподарських земель як фізичними, так і юридичними особами в усіх державах-членах ЄС, з наданням переважного права купівлі особам, які не досягли такої верхньої межі [3].

У 2015 році на запит Комітету з питань сільського господарства та розвитку сільських територій (*Committee on Agriculture and Rural Development*) Європейського парламенту Транснаціональний інститут підготував звіт про масштаби відчуження земель сільськогосподарського призначення в Європейському Союзі (*Extent of Farmland Grabbing in the EU*). У відповідному дослідженні проаналізовано зростання обсягів земельних операцій та випадків масового відчуження сільськогосподарських земель в країнах Союзу. Серед усього іншого, експертами Інституту зауважено, що розширення політики ЄС, що формує ринок землі в межах цього регіону, спонукає до пошуку відповідей на питання про існування єдиних когерентних законодавства, політики чи нормативно-правової бази у ділянці унормування земельних відносин. Буквальне тлумачення ДФЄС свідчить про відсутність виключної чи спільної юрисдикції ЄС у вирішенні земельних питань (частина 1, розділ 1 Договору), оскільки земля, що розглядається як частина території, залишається під юрисдикцією держав-членів Союзу.

Однак аналіз різних нормативно-правових актів ЄС демонструє значний вплив цих політик на земельні ресурси залежно від того, чи є вони

товаром (регулюються правилами внутрішнього ринку), природним капіталом (підпадають під дію екологічної політики), сільськогосподарськими угіддями (регулюються правилами Спільної аграрної політики ЄС – *Common Agricultural Policy*, далі – САП) або місцем для проживання (розглядаються в рамках політики територіальної згуртованості – *Territorial Cohesion policies*). Відтак у своїй сукупності ці галузеві політики формують земельну політику ЄС *per se* [4].

Якщо розглядати врегулювання Союзом земельних відносин саме з позицій функціонування внутрішнього ринку, варто вказати, що у цьому випадку земля виступає товаром, який може бути придбаний будь-яким громадянином ЄС або юридичною особою, зареєстрованою відповідно до законодавства ЄС, на рівних умовах (тобто без будь-якої дискримінації).

Зазначена вимога нормативно викристалізовується у так званий принцип «вільного руху капіталу» (*principle of free movement of capital*), який отримав своє нормативне закріплення у статті 26 Договору. Згідно із цим принципом Союз має забезпечити створення та функціонування внутрішнього ринку, що передбачає вільний рух товарів, осіб, послуг та капіталу, як це визначено у відповідних договорах. Також цей принцип набуває важливого значення при аналізі європейського ринку землі, адже він дозволяє фізичним та юридичним особам з однієї країни ЄС інвестувати у нерухомість, розташовану в інших країнах-членах Союзу.

Із урахуванням зазначеного, необхідно зазначити, що законодавство ЄС, яке безпосередньо регулює купівлю-продаж сільськогосподарських земель, є обмеженим, але водночас існує низка регуляторних актів, які опосередковано впливають на земельні відносини в межах Союзу. У цьому контексті можна виокремити декілька юридичних інструментів, призначених для врегулювання політики у цій частині. Серед них:

1. САП – це комплексна політика ЄС, що її було започатковано Союзом ще у 1962 році, спрямована на підтримку сільського господарства, розвиток сільських територій та забезпечення продовольчої безпеки в межах Євросоюзу [5]. САП має вплив на регуляторні акти, що стосуються питань власності на землю в державах-членах ЄС. Зокрема, мова йде про встановлення обмежень або стимулів для здійснення продажу землі, задля забезпечення збереження продуктивності сільськогосподарських угідь та запобігання надмірній концентрації земельної власності [6].

2. Директива 2013/36/ЄС, яку зазвичай називають Директивою про вимоги до капіталу IV (CRD IV) [7], встановлює регуляторні критерії для кредитних установ та інвестиційних ком-

паній в межах Союзу. Незважаючи на те, що основна увага Директиви зосереджена на забезпеченні стабільності та стійкості фінансових установ, вона має опосередкований вплив на різні аспекти фінансової галузі, в тому числі на здійснення операцій, пов'язаних з купівлею-продажем земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Так, Директива встановлює мінімальні вимоги до розміру капіталу банків та інвестиційних компаній, з метою забезпечення їх достатнім фінансовим ресурсом для покриття потенційних збитків, що можуть виникнути в результаті ведення ними господарської діяльності. Це регулювання опосередковано впливає на спроможність фінансових установ кредитувати інвестиції в нерухомість, у тому числі купівлю сільськогосподарської землі.

3. Директива 2014/17/ЄС про кредитні угоди для споживачів, що стосуються нерухомого житлового майна [8]. Хоча ця Директива насамперед зосереджена на споживчих кредитних договорах, що стосуються житлової нерухомості, вона так само може впливати на купівлю сільськогосподарської землі, особливо у випадках, коли земля використовується як для житлових, так і для сільськогосподарських цілей.

4. Директива 2014/65/ЄС про ринки фінансових інструментів (MiFID II) [9], яка спрямована насамперед на регулювання фінансових ринків, містить положення, пов'язані з регулюванням інвестиційних послуг та діяльності, які можуть застосовуватися до операцій купівлі-продажу сільськогосподарських земель як інвестиційних активів.

5. Регламент (ЄС) № 1305/2013 про підтримку розвитку сільських територій Європейським сільськогосподарським фондом розвитку сільських територій [10]. Цей Регламент передбачає підтримку проектів розвитку сільських територій, включаючи інвестиції в агрохолдинги та інфраструктуру, з метою сприяння сталому управлінню земельними ресурсами та підвищенню конкурентоспроможності аграрного сектору.

6. Регламент (ЄС) № 1306/2013 про фінансування, управління та моніторинг Спільної аграрної політики [11]. Зазначений Регламент окреслює фінансові та адміністративні рамки для реалізації САП, включаючи положення, що стосуються управління сільськогосподарськими землями та заходів з розвитку сільських територій.

7. Регламент (ЄС) № 1307/2013, який встановлює порядок прямих виплат фермерам в рамках САП [12], може мати кілька аспектів впливу на питання купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення. У Регламенті визначено перелік критеріїв, за якими сільськогосподарські виробники мають право на отримання прямих виплат. Такий підхід до регулювання

земельних відносин може вплинути на обсяги продажу сільськогосподарської землі, так як він передбачає визначення категорій сільськогосподарських товаровиробників, які мають право на отримання таких виплат. Покупці та продавці сільськогосподарської землі можуть враховувати статус земельної ділянки для отримання прямих виплат, що може вплинути на вартість землі та ринкову динаміку.

У 2017 році Європейська комісія оприлюднила рекомендації, які допоможуть країнам-членам ЄС розробити національне законодавство, спрямоване на захист сільськогосподарських земель від таких проблем, як надмірні спекуляції з цінами та концентрація власності (монополізація). Розроблення подібних рекомендацій було зумовлено через ініціювання спеціальних процедур, що їх було застосовано у 2015 році проти держав-членів (Болгарія, Угорщина, Латвія, Литва, Словаччина та Угорщина), звинувачених у дискримінації інвесторів з інших країн-членів Союзу. Угрунтовуючись на практиці Суду Європейського Союзу (далі – Суд, Євросуд), вказані керівні принципи визначають перелік допустимих заходів, що їх може впровадити національний законодавець для забезпечення захисту земель сільськогосподарського призначення в інтересах національної безпеки.

Керівні принципи були розроблені у відповідь на запити держав-членів ЄС щодо роз'яснення того, які саме законодавчі механізми вони можуть застосовувати для регулювання продажу сільськогосподарських земель. Наприклад, національні заходи, які опосередковано дискримінують іноземців, можуть вважатися несумісними з правилами Союзу. До них відносяться вимоги щодо проживання або знання мови як передумови для придбання землі, або вимога взаємності, що означає, що держава-член дозволить громадянам іншої держави-члена купувати землю лише в тому випадку, якщо інша держава-член зробить те саме. Аналогічно, заходи, які непропорційно обмежують транскордонні інвестиції, також можуть вважатися несумісними з європейським правом. Прикладами таких обмежень є зобов'язання щодо ведення особистого селянського господарства, заборона юридичним особам купувати землю або вимога щодо наявності практики сільськогосподарської діяльності як критерію для придбання відповідної землі.

З іншого боку, у вказаному документі висвітлено умови, за яких обмеження на володіння сільськогосподарськими землями можуть відповідати законодавству ЄС. До таких умов, зокрема, можуть належати: розроблення та запровадження схем отримання попереднього дозволу, переважне право на купівлю для конкретних категорій осіб, зобов'язання підтриму-

вати цільове сільськогосподарське використання, контроль за цінами та введення податків на купівлю-продаж сільськогосподарських земель. Однак ці заходи повинні бути пропорційними і недискримінаційними стосовно громадян та юридичних осіб ЄС. Крім того, у документі йдеться про пропозицію Комісії щодо перевірки прямих іноземних інвестицій, що дозволить державам-членам захищати громадський порядок або інтереси безпеки [13].

Дослідження законодавчої політики Євросоюзу щодо врегулювання питань купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення не можливе без вивчення юридичних позицій Євросуду.

Юридичні позиції Суду щодо обігу земель сільськогосподарського призначення ґрунтуються на фундаментальних принципах права ЄС, зокрема, вільному русі капіталу, захисті прав власності, конкурентному праві та захисті навколишнього природного середовища. Серед цілей державної політики, які можуть виправдати встановлення обмежень на здійснення інвестування в купівлю земель сільськогосподарського призначення:

- збільшення обсягів земельних володінь з метою їхньої господарської експлуатації для запобігання спробам монополізації земельних ділянок [14];

- збереження сільських громад, підтримання такого розподілу власності на землю, який би дозволяв розвивати життєздатні фермерські господарства та управляти зеленими територіями і сільською місцевістю, заохочення розумного використання наявних земель шляхом зменшення навантажень на землю, запобігання стихійним лихам, підтримання та розвиток життєздатного сільського господарства на основі соціальних та землевпорядних чинників (що передбачає збереження земель, призначених для сільського господарства, у такому використанні та продовження їхнього використання на належних умовах) [15];

- збереження традиційної форми господарювання на сільськогосподарських землях за принципом «від власника до власника» та забезпечення використання землі виключно її безпосередніми землевласниками, формування сталої агропромислової спільноти та заохочення розумного використання наявних земель шляхом зменшення негативних наслідків господарювання на землю [16];

- підтримка в цілях планування міст і сільської місцевості та/або регіонального планування постійного населення та господарської діяльності, незалежно від туристичного сектору [17];

- захист національної території в межах районів, визначених як такі, що мають особливе оборонне значення, та захист національних ін-

тересів від реальних, специфічних і серйозних ризиків [18].

Водночас, практика Суду чітко демонструє, що регуляторні заходи країн-учасниць Союзу найчастіше передбачають встановлення обмежень або посилення контролю за відчуженням сільськогосподарських земель задля досягнення ширших політичних цілей, таких як збереження сільськогосподарських угідь, сприяння сталому розвитку сільського господарства або пом'якшення наслідків розростання міських територій. Незважаючи на те, що такі обмеження можуть переслідувати законні інтереси суспільства, вони повинні бути співмірними з правами землевласників та загальною економічною життєздатністю аграрних підприємств. Принцип пропорційності забезпечує структуровану основу для оцінки обґрунтованості цих обмежень у юридичному контексті, гарантуючи, що вони є доцільними, виправданими та обґрунтованими.

Аналіз рішень Суду, зокрема, у справах C-235/17 «European Commission v. Hungary» [19] та C-169/07 «Hartlauer Handelsgesellschaft mbH v. Wiener Landesregierung, Oberösterreichische Landesregierung» [20], дозволяє виокремити та «доктринально транспонувати» вимоги принципу пропорційності до встановлення обмежень у ділянці обігу земель сільськогосподарського призначення.

1. Для визначення пропорційності обмежень продажу земель сільськогосподарського призначення необхідно визначити законну мету (*legitimate aim*), яку переслідує той чи інший законодавчий акт. Зокрема, для національного законодавця важливо чітко окреслити суспільний інтерес або конкретну стратегічну мету, на досягнення якої спрямоване обмеження, наприклад, захист довкілля, розвиток сільських територій або забезпечення соціальної справедливості. Легітимність мети має вирішальне значення для обґрунтування будь-яких обмежень прав власності або здійснення сільськогосподарської діяльності.

2. Після досягнення законної мети слід визначити, чи існує раціональний взаємозв'язок між встановленим обмеженням і поставленою метою. Тобто, варто з'ясувати, чи здатний законодавчий захід ефективно сприяти досягненню поставленої мети. Наприклад, якщо метою запровадження обмежень є збереження сільськогосподарських угідь, законодавець зобов'язаний передбачити, яким чином такі обмеження здатні зменшити випадки зміни цільового призначення земельної ділянки в межах категорії земель сільськогосподарського призначення.

3. Важливим критерієм оцінки пропорційності запровадження обмежень на обіг земель сільськогосподарського призначення є визначення того, чи перевищуватимуть переваги, от-

римані від запровадження таких обмежень, над шкодою, яка може бути спричинена внаслідок їх запровадження. Таке розуміння пропорційності позиціонується як *stricto sensu*.

У світлі останніх тенденцій, що формуються у практиці Євросуду, не менш важливо коротко проаналізувати останню його справу щодо відповідності національної законодавчої політики у ділянці врегулювання питання обігу земель сільськогосподарського призначення.

Так, 18 січня 2024 року Суд ухвалив важливе рішення у справі C-562/22 за запитом Окружного суду м. Бургас (Болгарія) [21]. У рішенні зазначено, що положення болгарського Закону про володіння та користування сільськогосподарськими землями (*Ownership and Use of Agricultural Land Act*, далі – Закон), яке передбачає, що особи, які купують сільськогосподарські землі, повинні проживати в країні понад 5 років до моменту придбання, суперечить законодавству ЄС. Зокрема, Закон порушує статтю 63 ДФЄС, яка забороняє будь-які обмеження на рух капіталу між державами-членами ЄС та між державами-членами і третіми країнами.

Внаслідок підписання Договору про вступ Болгарії та Румунії до ЄС, що передбачав перехідний період строком на 7 років, протягом якого громадяни та юридичні особи з країн-членів ЄС отримали рівні з болгарськими громадянами та юридичними особами права на придбання сільськогосподарських земель в Болгарії, до Закону були внесені відповідні зміни. Однак після завершення перехідного періоду 1 січня 2014 року і відкриття болгарського сільськогосподарського ринку для громадян і компаній ЄС, болгарський парламент у відповідь на тиск громадськості в травні 2014 року вніс зміни до Закону, запровадивши додаткові вимоги до осіб, які купують сільськогосподарські землі. Серед них, зокрема:

- фізичні особи мають постійно проживати на території Болгарії протягом 5 або більше років на момент придбання землі;
- юридичні особи повинні мати юридичну адресу або бути зареєстрованими в Болгарії принаймні 5 років на момент придбання землі;
- юридичні особи, які не відповідають вищевказаним критеріям, повинні мати акціонерів, які відповідають вимогам резидентності для фізичних осіб.

Незважаючи на ініціювання Європейською комісією процедури розслідування порушень проти Болгарії, протягом наступного десятирічного періоду суттєвих змін до зазначеного обмеження в Закон внесено не було. Як наслідок, громадянам і підприємствам ЄС було заборонено купувати сільськогосподарські землі, оскільки вони не відповідали п'ятирічному терміну проживання в країні, спеціально встановленому в законодавстві.

Болгарський суддя з районного суду м. Бургас оскаржив незаконний статус-кво щодо вимоги на проживання для придбання сільськогосподарської землі. У серпні 2022 року, вирішуючи спір між громадянином ЄС та громадянином Болгарії щодо права власності на сільськогосподарську землю, суддя вирішив звернутися до Суду ЄС за попереднім рішенням щодо того, чи суперечить положення про резидентство в Законі законодавству ЄС.

Перед прийняттям рішення з цього питання Суд розглянув питання про те, чи є положення Закону обмеженням принципу вільного руху капіталу в межах ЄС. Суд підтвердив це, заявивши, що вимога щодо резидентства в Статті 3с Закону за своєю правовою природою перешкоджає вільному руху капіталу.

Оцінивши заявлені цілі болгарського законодавчого положення та їх відповідність принципу пропорційності за правом ЄС, було встановлено, що вжиті заходи порушують принцип пропорційності, оскільки законодавство встановлює лише вимогу щодо проживання без відповідної вимоги щодо особистого ведення сільського господарства на відповідні землі, яка була б прямо пов'язана із заявленою метою законодавчих змін. Крім того, Суд зазначив, що законодавча вимога щодо проживання не гарантувала, що сільськогосподарська земля буде використовуватися у відповідних цілях, а також порушувала право набувача вільно обирати місце свого проживання.

Враховуючи ці фактори, Суд дійшов висновку, що вимога щодо проживання, передбачена національним законодавством, є особливо жорсткою і порушує основоположне право, гарантоване правом ЄС. Таким чином, Суд визнав, що стаття 63 ДФЄС забороняє прийняття державою-членом законодавства, яке обумовлює набуття права власності на сільськогосподарську землю статусом проживання набувача протягом більше 5 років.

Це рішення фактично скасувало вимогу щодо резидентства, відновивши необмежені права громадян і юридичних осіб ЄС на придбання сільськогосподарських земель у Болгарії.

У **висновку**, аналіз законодавчих підходів ЄС до регулювання земельних відносин підкреслює наявність досить тонкого балансу між автономією держав-членів та принципами ЄС. Стаття 345 ДФЄС зберігає права країн-членів щодо рішень про власність на землю, водночас враховуючи принципи вільного руху капіталу та недискримінацію. У той же час, законодавча політика Союзу достатньо цілеспрямовано впливає на унормування земельних відносин через низку своїх юридичних інструментів (як жорсткого, так і м'якого права).

Нещодавні судові рішення, такі як C-562/22,

підкреслюють відданість ЄС принципам вільного руху капіталу та недискримінації в земельних правовідносинах. Позиції Євросуду зумовили підвищення рівня гармонізації земельної політики в державах-членах, зменшення бар'єрів для транскордонних інвестицій у сільськогосподарські землі та сприяння правовій визначеності для зацікавлених сторін.

Вирішуючи проблему концентрації земельних ділянок, особливо якщо їх визначено як землі сільськогосподарського призначення, ЄС наголошує на потребі в створенні та забезпеченні функціонування прозорих і підзвітних структур управління земельними ресурсами, справедливому доступі до землі та захисті прав власності на землю. Для захисту сільськогосподарських земель від надмірних спекуляцій і концентрації власності були розроблені керівні принципи і правила, які також сприяють сталому управлінню земельними ресурсами.

Досягнутий ЄС рівень розвитку земельної політики відображає його прагнення збалансувати економічні інтереси з соціальними та природоохоронними викликами, що наразі постають перед європейським суспільством. Розробляючи конкретні юридичні настанови та захищаючи фундаментальні принципи, Союз прагне створити стабільне регуляторне середовище, яке сприятиме залученню інвестицій та забезпеченню сталого розвитку сільських територій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Stankovics P., Montanarella L., Kassai P., Toth G., Toth Z. The interrelations of land ownership, soil protection and privileges of capital in the aspect of land take. *Land Use Policy*. 2020. Vol 99. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105071>.
2. EU Guidelines to support land policy design and reform process in developing countries : Communication. *Commission to the Council and the European Parliament*, 19 October 2004, COM(2004) 686. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0686:FIN:EN:PDF> (дата звернення: 02.03.2024).
3. Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming : Opinion NAT/632. *European Economic and Social Committee*, 21 January 2015. URL: <https://www.accessstoland.eu/IMG/pdf/eesc-2014-00926-00-00-ac-tra-en.pdf> (дата звернення: 04.03.2024).
4. Extent of farmland grabbing in the EU. *Directorate-General for Internal Policies*. 2015. URL: https://www.accessstoland.eu/IMG/pdf/ipol_stu_2015_540369_en.pdf (дата звернення: 04.03.2024).

5. Summary of CAP Strategic Plans for 2023–2027: joint effort and collective ambition : Report. *Commission to the European Parliament and the Council*, COM(2023) 707, 23 November 2023. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/6b1c933f-84ef-4b45-9171-debb88f1f757_en?filename=com-2023-707-report_en.pdf (дата звернення: 05.03.2024).
6. Common agricultural Policy for 2023–2027: 28 CAP strategic plans at a glance: *European Commission*, 2022. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/a435881e-d02b-4b98-b718-104b5a30d1cf_en?filename=csp-at-a-glance-eu-countries_en.pdf (дата звернення: 07.03.2024).
7. On access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms : Directive 2013/36/EU of 26 June 2013. *European Parliament and the Council*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0036> (дата звернення: 07.03.2024).
8. On credit agreements for consumers relating to residential immovable property : Directive 2014/17/EU of 4 February 2014. *European Parliament and the Council*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/17/oj> (дата звернення: 09.03.2024).
9. On markets in financial instruments : Directive 2014/65/EU of 15 May 2014. *European Parliament and the Council*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0065> (дата звернення: 09.03.2024).
10. On support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) : Regulation (EU) No 1305/2013 of 17 December 2013. *European Parliament and the Council*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1305> (дата звернення: 10.03.2024).
11. On the financing, management and monitoring of the common agricultural policy : Regulation (EU) No 1306/2013 of 17 December 2013. *European Parliament and the Council*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32013R1306> (дата звернення: 10.03.2024).
12. Rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy : Regulation (EU) No 1307/2013 of 17 December 2013. *European Parliament and the Council*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1307> (дата звернення: 11.03.2024).
13. Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law : European Commission, 2017/C 350/05, 18 October 2017. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=EN) (дата звернення: 12.03.2024).
14. Judgment of the CJEU in Case 182/83. 6 November 1984. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0182&from=PL> (дата звернення: 13.03.2024).
15. Judgment of the CJEU in Case C-452/01. 23 September 2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2003%3A493> (дата звернення: 13.03.2024).
16. Judgment of the CJEU in Case C-370/05. 23 January 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62005CJ0370&from=LT> (дата звернення: 13.03.2024).
17. Judgment of the CJEU in Case C-302/97. 1 June 1999. URL: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44617&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1048570> (дата звернення: 13.03.2024).
18. Judgment of the CJEU in Case C-423/98. 13 July 2000. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61998CJ0423> (дата звернення: 13.03.2024).
19. Judgment of the CJEU in Case C-235/17. 29 November 2018. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208285&pageIndex=0&doclang=EN> (дата звернення: 15.03.2024).
20. Opinion of the CJEU in Case C-169/07. 9 September 2008. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67815&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1053663> (дата звернення: 15.03.2024).
21. Judgment of the CJEU in Case C-562/22. 18 January 2024. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.de=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=167257> (дата звернення: 15.03.2024).