

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу

Агрополітичний звіт

APD/APB/01/2024

Виклики й шанси в контексті вступу України до ЄС

Про що варто знати представникам аграрної й продовольчої політики

Д-р Гайнц-В. Штрубенхоф

Київ, лютий 2024 року

Виконавці

Оперативний партнер

Про проєкт. «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД)

Проєкт. «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федеральним Міністерством продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006 року і наразі до 2024 року та за його замовленням через виконавця ТОВ ГФА Консалтинг Груп, а також робоче співтовариство, яке складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг (ІАК), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (ІАМО) та ТОВ АФЦ Агрікалчер енд Файненс Консалтантс.

Реципієнтом проєкту виступає Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України «Дорада». При реалізації важливих заходів для розвитку ринку землі, використання державних земельних площ та приватизації АПД працює у кооперації з ТОВ з управління та реалізації земель (BVVG). Бенефіціаром проєкту виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Проєкт. має підтримувати Україну в питаннях розвитку сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та підвищення міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політик та з урахуванням потенціалу розвитку, який виникає в рамках Угоди про Асоціацією між ЄС та Україною. З цією метою Проєкт. має надавати інформацію про німецький, зокрема, східнонімецький, а також міжнародний, європейський досвід з розробки рамкових аграрно-політичних умов, а також з організації відповідних аграрно-політичних установ.



www.apd-ukraine.de

Автор

Д-р Гайнц-В. Штрубенхоф

Дисклеймер

Це дослідження публікується за відповідальності 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. УКРАЇНА – КАНДИДАТ НА ВСТУП ДО ЄС	4
2. Що означає вступ до ЄС для України?	5
3. Необмежений доступ до спільного внутрішнього ринку ЄС	7
4. Види фінансової допомоги на етапі підготовки до вступу.....	12
5. Вплив вступу України до ЄС на торгівлю	18
6. Необхідність реформ в Україні	20
7. Виклики, пов'язані з Європейським зеленим курсом.....	23
8. Виклики в контексті стратегії «Від лану до столу»	27
9. Виклики у сфері сільського розвитку.....	29
10. Від асоціації до вступу – що важливо запам'ятати?	32

1. УКРАЇНА – КАНДИДАТ НА ВСТУП ДО ЄС

Внаслідок агресивної війни Росії проти України, розв'язаної всупереч міжнародному праву, відбулося стрімке прискорення процесу інтеграції України в ринок ЄС. Угода про вільну торгівлю¹, гармонізована з Угодою про асоціацію 2014 року, була доповнена конкретними заходами зі сприяння торгівлі (коридори солідарності та автономні торговельні заходи) та включенням України до групи кандидатів на вступ до ЄС. 17 червня 2022 року Європейська Комісія запропонувала Європейській Раді надати Україні статус країни-кандидата на вступ до ЄС. Після цього 23 червня 2022 року було ухвалено відповідну резолюцію Європейського парламенту. Того ж дня Європейська Рада ухвалила рішення про надання Україні статусу країни-кандидата.² 14 грудня 2023 року Європейська Рада на основі детального звіту Європейської Комісії про прогрес у виконанні необхідних кроків³ вирішила розпочати переговори про вступ з Україною у 2024 році.⁴

Ці рішення **суттєво вплинули на аграрну політику України, яка в процесі зближення та з метою виконання умов для вступу набуватиме дедалі більше спільних рис з САП ЄС.** Однак, ЄС також потребує реформ, оскільки аграрний сектор України є значно більшим і має суттєві структурні відмінності у порівнянні з попередніми країнами-кандидатами на вступ до ЄС. Тим самим швидше всього до певної міри зміняться й виклики, перед якими постануть доволі різні між собою країни-члени ЄС, а тому потрібно буде визначитися з новими пріоритетами у розподілі наявних бюджетних коштів ЄС. Це зумовлює неабиякі виклики для всіх сторін.

У цій статті пропонується дискусія щодо викликів та можливостей, пов'язаних з процесом європейської інтеграції України. Які реформи необхідні й можуть бути реалізовані в Україні та ЄС? Що означає доступ до спільного ринку? Чи принесе вступ до ЄС збільшення фінансування, нарощування обсягу інвестицій та економічне зростання України? На яку підтримку від ЄС можуть розраховувати українські виробники та мешканці сільської місцевості? Аналіз цих питань покликаний поставити дискусію як всередині України, так і в країнах-членах ЄС на об'єктивну основу. **В підсумку автор приходить до висновку, що вступ України та інших країн-кандидатів (Західні Балкани та Молдова) до ЄС не спіткає невдача через проблеми в сільському господарстві.**

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22014A0529%2801%29#>

² <https://www.consilium.europa.eu/media/57453/2022-06-2324-euco-conclusions-de.pdf>

³ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/enlargement/ukraine/>

2. Що означає вступ до ЄС для України?

У формі так званих Копенгагенських критеріїв названі три головні передумови, яким повинна відповідати країна, що претендує на вступ до ЄС:

- **«Політичний критерій»:** стабільність установ, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин.
- **«Економічний критерій»:** дієва ринкова економіка й спроможність впоратись з ринковими силами та тиском конкурентного середовища на внутрішньому ринку ЄС.
- **«Критерій членства»:** здатність взяти на себе зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, зокрема і щодо дотримання цілей політичного, економічного та монетарного союзу. Запровадження норм, стандартів та політик європейської спільноти, які у своїй сукупності є правовим надбанням (acquis communautaire) ЄС.⁵

Правові та політичні реформи, що випливають з цих критеріїв, є вкрай складними і вимагатимуть значних зусиль і ресурсів впродовж багатьох років. Національне законодавство на день вступу має відповідати регламентам і директивам ЄС. Тим самим перед профільними міністерствами постають складні за своїм обсягом завдання. В Україні це стосується, зокрема, Міністерства аграрної політики та продовольства, ресурси якого поки що не відповідають масштабу цих завдань. **Доцільно орієнтуватися на досвід попередніх кандидатів на вступ до ЄС з обширним аграрним сектором, наприклад, Польщу та Румунію, щоб привести свої потужності у відповідність з потребами та наростити необхідні спроможності.**

У процесі переговорів з ЄС предметом обговорення стануть всі значимі в контексті майбутнього членства напрямки діяльності, наприклад, економічна політика, екологічна політика, аграрна політика, верховенство права тощо. Для переговорів acquis, окремі тематичні (переговорні) розділи об'єднано у відповідні кластери. Особливо розлогими й важливими є переговорний розділ 11 (Сільське господарство та розвиток сільських територій) і розділ 12 (Продовольча безпека, ветеринарна та фітосанітарна політика).⁶

Переговорний розділ 11 включає в себе широке коло зобов'язань в галузі аграрної політики та розвитку сільських територій, багато з яких підлягають прямій імплементації. Механізми виконання, контролю та ефективна система правових санкцій мають засадниче значення для Спільної аграрної політики (САП) ЄС і вимагають наявності сильних інституцій, включаючи визнану та акредитовану ЄС Платіжну агенцію (Paying Agency) та Інтегровану систему адміністрування й контролю (IACS). Це ж стосується і створення потужностей для реалізації заходів з

⁵ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erweiterung-eu-2049664#:~:text=Diese%20sogenannten%20%E2%80%9EKopenhagener%20Kriterien%22%20m%C3%BCssen,Ac htung%20und%20Schutz%20von%20Minderheiten.>

⁶ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en

розвитку сільських територій та запровадження норм і правил Спільного ринку ЄС для багатьох продуктів аграрного виробництва.

Переговорний розділ 12 охоплює детальні врегулювання стосовно безпечності харчових продуктів. Йдеться про гігієнічні вимоги до виробництва продуктів харчування, порядок реалізації фітосанітарних заходів та процедур, дотримання норм ветеринарної медицини, благополуччя та здоров'я тварин, а також правил використання насіння, хімікатів та засобів захисту рослин.

Перед початком переговорів доцільно привести стратегію розвитку сільського господарства та сільських територій у відповідність з вимогами підготовки до вступу в ЄС. У своєму звіті від 8 листопада 2023 року Європейська комісія рекомендує наступні пріоритети на 2024 рік:

«У наступному році Україні рекомендується, зокрема, завершити розробку Національної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2023-2030 роки, що доповнює План дій з відновлення сектору, та розпочати її реалізацію; продовжити адаптацію законодавства до правових норм ЄС у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій, зосередившись на вимогах, що впливають з Угоди про асоціацію, та посилити адміністративну спроможність для формування політики, що ґрунтується на фактах; здійснювати моніторинг та посилити реєстрацію фермерських господарств у Державному аграрному реєстрі, а також системно використовувати дані реєстру в усіх програмах фінансової підтримки; вжити заходів з підготовки до створення платіжної системи, що відповідає нормам ЄС, а також створити інформаційно-довідкову систему для ведення обліку фермерськими господарствами».⁷

Крім того, у сфері безпеки харчових продуктів:

«У наступному році Україні варто, зокрема, продовжувати впровадження та оновлення стратегії гармонізації свого законодавства з правовою системою ЄС та імплементацію положень цієї правової системи відповідно до вимог Угоди про асоціацію, приділяючи особливу увагу питанням здоров'я тварин та фітосанітарним заходам; прискорення інтеграції до ринку ЄС шляхом реалізації проекту з пілотного впровадження системи сертифікації та підтримки експорту тварин, продукції тваринного та рослинного походження, харчових продуктів, кормів до Європейського Союзу (TRACES) з подальшим поширенням її використання на всю країну; підвищення безпеки харчових продуктів шляхом реформування органів, відповідальних за безпеку харчових продуктів (Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба з питань ідентифікації та реєстрації тварин, уповноважені лабораторії), посилення заходів контролю за безпечністю харчових продуктів шляхом запровадження ефективних заходів з епідеміологічного контролю за хворобами і проведення щеплень».⁸

⁷ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf
Page 130

⁸ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf
Page 131

Ці рекомендації слід розглядати в загальному контексті процесу вступу, який побудований наступним чином:

Після надання статусу країни-кандидата Європейська Комісія здійснює моніторинг **прогресу** в реалізації **реформ** у відповідній країні до моменту її вступу в ЄС і фіксує його в щорічних звітах про досягнуті результати; лише після цього Європейська Комісія надає **рекомендації щодо початку переговорів за окремими розділами переговорів про вступ**. Рада ЄС має ухвалити одностайне рішення з цього питання і надати мандат на початок переговорів про вступ.

В межах кожного переговорного розділу за результатами **скринінгу визначається, наскільки національне законодавство країни-кандидата відхиляється від *acquis* ЄС і потребує відповідної адаптації**. Скринінг здійснюється Європейською Комісією, яка інформує Раду ЄС про результати скринінгу і на цій основі ухвалює резолюцію рекомендаційного характеру щодо початку переговорів за відповідними переговорними розділами; рішення про початок та завершення переговорів за окремими переговорними розділами приймається спільно всіма державами-членами ЄС.⁹

На основі результатів переговорів розробляється проєкт договору про вступ, що включає в себе строки перехідного періоду, застереження щодо захисту інтересів ЄС, положення про внесення відповідних змін в діяльність інституцій та у формулювання договорів з ЄС, а також очікувану дату вступу. Договір про вступ має бути схвалений Радою ЄС, Європейською Комісією та Європейським Парламентом. Потім Договір про вступ ратифікується кожною країною-членом ЄС.

Процес вступу на перший погляд може здатися чітко структурованим, але на практиці вступ до ЄС є дуже комплексним процесом, оскільки він впливає на всю політичну, економічну та правову систему країни. Тому не варто недооцінювати зусилля з реформування та необхідний для цього час.

3. Необмежений доступ до спільного внутрішнього ринку ЄС

ЄС забезпечує вільний рух товарів, послуг, капіталів та людей в межах єдиного внутрішнього ринку. Усунення торговельних бар'єрів створює великий спільний ринок, який полегшує його учасникам та інвесторам прийняття довгострокових бізнес-рішень, оскільки рамкові умови на цьому єдиному ринку ЄС є однаковими для всіх. Спільний ринок регулюється виключно Європейською Комісією. Будь-які ринкові інтервенції з боку національних урядів суперечать цілям Європейського Союзу. Доступ до внутрішнього ринку ЄС є надзвичайно важливим для України. На торгівлю України з ЄС вже нині припадає понад 60% експорту та понад 50% імпорту.¹⁰

⁹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erweiterung-eu-2049664>

¹⁰ <https://www.gtai.de/de/trade/ukraine/wirtschaftsumfeld/eu-nachbarn-werden-zu-immer-wichtigeren-handelspartnern-995230#toc-anchor--3>

Через численні й неодноразові акції блокади українських чорноморських портів більшість українських товарів доводилось і доводиться перевозити на захід суходолом. Це зміцнює позиції Європейського Союзу як найважливішого торговельного партнера. До того ж, **ЄС скасував систему квот на українську сільськогосподарську продукцію та створив коридори солідарності**¹¹ для підтримки української економіки. Це призвело до зростання обсягів імпорту української сільськогосподарської продукції до ЄС за два минулих роки.

Україна є важливим експортером на світових сільськогосподарських ринках. **До війни експорт зерна становив понад десять відсотків світової торгівлі. Понад 50 відсотків соняшnikової олії, що продавалася у світі, надходило з України.** ЄС швидко відреагував на початок війни і надав Україні значні торговельні пільги в рамках існуючої торговельної угоди (УА/ПВЗВТ). Вони включають призупинення на один рік дії тарифних квот (TRQ) та імпорتنих митних тарифів, які все ще поширюються на доволі широкий перелік сільськогосподарської продукції.¹² 30 травня 2022 року набув чинності відповідний Регламент (ЄС) 2022/870, який був вкотре продовжений і тепер діє до 5 червня 2024 року. Водночас, у формі плану дій було затверджено й погоджено альтернативні чорноморським портам можливості поставок. Цей план дій передбачає систему заходів з підтримки українського експорту в західному напрямку коридорами солідарності з використанням внутрішніх водних шляхів, а також залізничного та вантажного автомобільного сполучення.¹³ Ці заходи виявилися дуже успішними. З травня 2022 року по березень 2023 року коридорами солідарності з України до ЄС було експортовано 32 мільйони тонн зернових та олійних культур. Це відповідає в середньому близько 3 млн. тонн у місяць. До війни цей показник був набагато меншим за 1 мільйон тонн.

Цільове призначення експорту української аграрної продукції у 2021 році

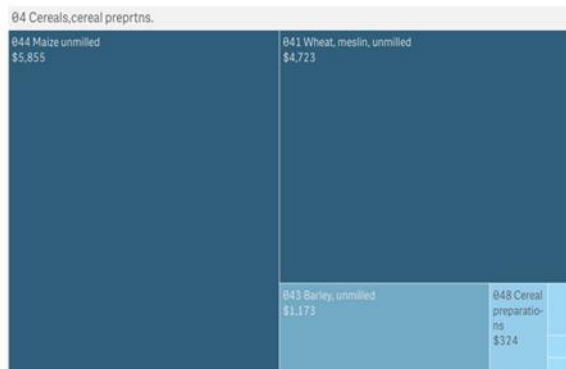
¹¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_22_6825

¹² Зокрема ЄС погодив тарифні квоти (TRQ) у торгівлі з Україною на наступні товари: кукурудза, пшениця, м'ясо та молочні продукти, цукор, томатні продукти, фруктові соки. На практиці мита в разі перевищення рівня квот мають заборонний або обмежувальний характер.

¹³ COM/2022/217 final

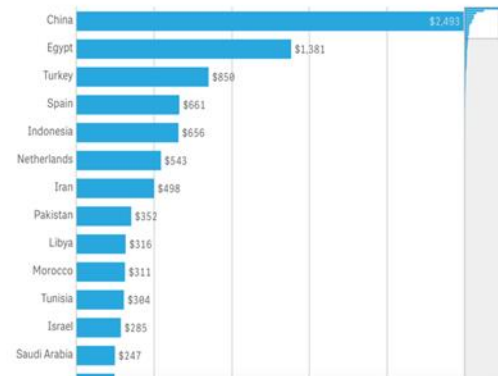
Commodities

(MLN US\$)



Destination of exports

(MLN US\$)



Джерело: <https://comtradeplus.un.org/>

Попри зміну торговельних маршрутів географія країн-адресатів українського аграрного експорту практично не змінилася. **Близько 65% українського зерна постачається на харчові потреби до країн глобального Півдня за межами Європи, а біля 35% йдуть на задоволення попиту європейської та міжнародної комбікормової і харчової промисловості.** ЄС сам є нетто-експортером зерна, проте й імпортує його. Загальна тенденція полягає в тому, що ЄС переважно ввозить кукурудзу і фуражну пшеницю для комбікормової промисловості, а експортує продовольчу пшеницю. Що ж стосується олійних культур, то тут ЄС є нетто-імпортером цієї продукції. Обсяг ввезення цих культур з України навіть дещо знизився, хоча європейська індустрія з виробництва рослинної олії, ймовірно, була б лише рада зростанню імпорту соняшника та ріпаку з України.

Проблеми для українського ринку виникли в основному в Польщі та Румунії. Тутешні ринки через падіння цін опинилися під тиском, зумовленим не лише зростанням обсягів українського імпорту, а й одночасним впливом низки інших глобальних ринкових чинників. Однак учасники ринку оцінили це падіння не дією кількох факторів, а пов'язали його передовсім із українським імпортом. Втім, було б неправильно покладати відповідальність за падіння цін у Східній Європі лише на ввезення продукції з України, оскільки експорт з України майже не вплинув на цінову різницю між українським, європейським та американським ринками.¹⁴

Європейська Комісія відреагувала на такий розвиток подій на ринку та протести фермерів у східноєвропейських країнах-сусідах України так званими **захисними заходами, які набули чинності в рамках Автономних торговельних заходів (АТМ).** Імплементативним Регламентом(ЄС) 2023/903 з 2 травня 2023 року було скасовано можливість імпорту **пшениці, кукурудзи, насіння соняшнику та ріпаку** з України до Польщі, Угорщини, Болгарії, Румунії та Словаччини. Спочатку Регламент було ухвалено на строк до 5 червня 2023 року зі збереженням можливості

¹⁴ З цього питання автор підготував окрему статтю.

транзиту цих товарів до інших країн ЄС та третіх країн.¹⁵ 5 червня Європейська комісія продовжила дію автономних торговельних заходів ще на один рік. Водночас було прийнято рішення про завершення до 15 вересня 2023 дії виняткових і тимчасових превентивних заходів, ухвалених 2 травня 2023 року, щодо імпорту з України до ЄС пшениці, кукурудзи, ріпаку та соняшнику.

31 січня 2024 року Європейська Комісія звернулася до Європейського Парламенту та Європейської Ради з пропозицією продовжити дію автономних торговельних заходів з червня 2024 року ще на один рік. Водночас нею запропоновано й запровадження **захисних заходів щодо цукру, яєць та м'яса птиці**, щоб заморозити український експорт цих продуктів на рівні 2022/23 року.¹⁶

Чи означає це, що роль **Європейської Комісії як єдиного регулятора внутрішнього ринку ЄС** сприймається всіма національними урядами та представниками європейських фермерів? Чи вдасться збалансувати інтереси українських виробників з інтересами виробників всередині ЄС? Якими можуть бути рішення? Від цих питань буде залежати багато чого. Поки що зарано давати відповіді, але можна проаналізувати та оцінити різні інтереси, щоб відшукати можливі продуктивні підходи. В цьому й полягає завдання учасників переговорів з обох сторін.

У короткостроковій перспективі для української сторони важливо закріпити поточні результати переговорів з ЄС, зберегти транзит на Захід, полегшити та прискорити прикордонний контроль з сусідніми країнами та консолідувати тарифні квоти (TRQ) й митні преференції.

Показовим є той факт, що Україні після скасування росіянами в середині року в односторонньому порядку Чорноморської ініціативи, узгодженої з ООН і Туреччиною, та інтенсивних бомбардувань українських портів наприкінці 2023 року вдалося знову активізувати торгівлю через порти на Чорному морі. **У грудні 2023 року експорт через чорноморські порти, особливо кукурудзи та пшениці, знову майже досяг довоєнного рівня.**¹⁷ Диверсифікація українських експортних маршрутів вигідна як для України, так і для ЄС.

Обсяг експорту української аграрної продукції у 2023 році (млн. т.)

	січ.	лют.	бер.	квіт.	трав.	черв.	лип.	серп.	вер.	жовт.	лист.	груд.
Порти	5,07	3,95	5,79	4,56	3,52	3,9	2,36	2,39	2,32	3,13	4,29	6,14
Залізниця	1,06	1,02	1,07	0,64	0,63	0,67	0,68	0,91	0,95	0,86	0,94	0,83
Вантажні автомобілі	0,42	0,46	0,48	0,22	0,18	0,19	0,19	0,26	0,24	0,22	0,18	0,13

Джерело: Міністерство аграрної політики та продовольства України

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2562

¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_562

¹⁷ <https://export.gov.ua/719-agro-export-2022>

Наразі в ЄС формуються протидіючі сили, що **прагнуть обмежити спрощення процедур торгівлі сільськогосподарською продукцією та відсунути вступ України до ЄС на якомога довший термін**. Так, президент Німецької асоціації фермерів Йоахім Руквід нещодавно висловив свої застереження щодо вступу України до ЄС з огляду на зовсім іншу кількісну структуру українських фермерських господарств у порівнянні з нинішніми країнами-членами ЄС. Він також зауважив, що реалізація нинішньої спільної аграрної політики ЄС в разі вступу України стане нереальною. Крім того, стандарти, якими регулюється використання засобів захисту рослин, в Україні, на його думку, нижчі ніж в ЄС.¹⁸ Європейська асоціація сільськогосподарських кооперативів COPA/COGECA також регулярно застерігає від ризиків вступу України до ЄС і закликає, серед іншого, продовжити дію так званого застереження щодо механізму захисту в автономних торговельних заходах та збільшити допомогу європейським фермерам.¹⁹

Ці заяви європейських стейкхолдерів свідчать про те, **що із вступом України до ЄС неминучим стане й реформування Спільної аграрної політики ЄС**, по-перше тому, що аграрний сектор України є дуже великим, а фінансування заходів у сфері аграрної політики, включаючи прямі виплати та виплати на розвиток сільських територій, в тому ж обсязі, як це було раніше, може виявитися непосильним. Представники національних урядів країн-членів ЄС також звертають на це увагу.²⁰ Другою причиною може стати яскраво виражений дуальний характер структури аграрного сектору України, в якому, з одного боку, переважають великі агропромислові компанії та агрохолдинги, а з іншого боку, особисті (підсобні) селянські господарства, не орієнтовані на виробництво товарної продукції. Цим він докорінно відрізняється від системи сімейних підприємств, що є характерною ознакою аграрного сектору саме традиційних країн-членів ЄС.

Простий приблизний розрахунок дає уявлення про відповідні суми. Якщо припустити, що українські виробники отримуватимуть прямі виплати на гектар, які нині отримують європейські виробники, то це становитиме 250 євро x 40 мільйонів гектарів = 10 мільярдів євро на рік. **За весь бюджетний період у сім років для таких виплат потрібні будуть 70 мільярдів євро. До цієї суми потрібно додати ще й виплати з Фонду згуртованості ЄС та Європейського фонду регіонального розвитку на загальну суму понад 100 мільярдів євро.** З урахуванням поточної економічної ситуації важко собі уявити, що країни-члени ЄС погодяться на таке збільшення виплат впродовж наступного бюджетного періоду з 2028 по 2035 рік. До цього слід було б додати ще й виплати для інших країн-кандидатів на вступ (Західні Балкани, Молдова). Очевидно, що вступ України та інших країн буде вкрай важко реалізувати без реформування Спільної аграрної політики ЄС.

¹⁸ <https://www.euractiv.de/section/gap-reform/news/bauernverband-warnt-vor-eu-beitritt-der-ukraine/>

¹⁹ <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13173/9>

²⁰ <https://www.euractiv.de/section/gap-reform/news/deutschland-eu-muss-agrargelder-auf-ukraine-beitritt-vorbereiten/>

Скоріше всього можна припустити, що відбудеться інтенсивна дискусія щодо обмеження прямих виплат та їхньої прив'язки до умов, запровадження яких вже давно вимагають споживачі та природоохоронні організації.²¹ Однією з можливостей може стати диференціація за розміром виробників. **Починаючи з певного розміру можна було б запровадити обмежувальні ліміти, щоб гарантувати надходження прямих виплат передовсім малим виробникам та депресивним регіонам. За аналогією із вступом Польщі та Румунії можна також очікувати на запровадження перехідного періоду, який передуватиме наданню новим країнам-членам ЄС відповідних видів підтримки в повному обсязі.**

Крім того, не можна виключати й того, що перед вступом відбудуться **інституційні зміни в ЄС**, наприклад, коли за деякими винятками рішення в Європейській Раді прийматимуться лише кваліфікованою більшістю голосів замість принципу одностайного голосування, щоб запобігти блокуванню рішень окремими країнами-членами з метою отримання особистих преференцій. Також можуть відбутися **зміни у фінансуванні спільного бюджету ЄС** з наданням Європейській Комісії більших можливостей для залучення коштів безпосередньо на ринку капіталу, щоб обмежити позиції країн, що є чистими платниками внесків до бюджету Європейського Союзу. Першим прикладом такого підходу є створення Фонду відновлення та стійкості «Нове покоління ЄС».²²

Україна має виходити з того, що Спільна аграрна політика ЄС зміниться ще до вступу. Важливим інструментом виявлення тенденцій на ранній стадії, активізації своїх прихильників у переговорному процесі та підготовки до досягнення хороших результатів **є постійна присутність у Брюсселі та конструктивний діалог з представниками окремих країн-членів ЄС.**

4. Види фінансової допомоги на етапі підготовки до вступу

Щоб допомогти Україні подолати масштабні виклики, пов'язані з відбудовою та одночасним реформуванням, у рамках підготовки до вступу в ЄС Європейська Комісія запропонувала **багаторічну фінансову програму Ukraine Facility на загальну суму 50 мільярдів євро на період з 2024 по 2027 рік.** Попри блокування фінансової допомоги, передбаченої цією програмою, з боку Угорщини під час засідання Європейської Ради в грудні 2023 року, 31 січня вона була ухвалена всіма 27 країнами-членами ЄС.

Фінансовий інструмент Ukraine Facility складається з трьох блоків:²³

- **Блок І: Кредити та гранти уряду з визначеними умовами.** Для того, щоб отримати підтримку, український уряд у тісній співпраці з Європейською

²¹ <https://www.bund.net/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik/>

²² https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_de#:~:text=Die%20Aufbau%2D%20und%20Resilienzfazilit%C3%A4t%20ist,geplanten%20Reformen%20und%20Investitionen%20erreicht.

²³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_23_3353

Комісією повинен розробити так званий "План відновлення України", в якому викласти своє бачення відбудови, інвестицій та модернізації країни, а також реформ, які він має намір здійснити в рамках вступу до ЄС. На ці цілі передбачено до 39 мільярдів євро. Механізми виплати та моніторингу коштів можна порівняти зі структурними та інвестиційними позиками МВФ та Світового банку.

- **Блок II: Сприяння інвестиціям міжнародних фінансових організацій (ЄІБ, ЄБРР, МФК та ін.).** Йдеться про інвестиції для відновлення та відбудови України шляхом надання гарантій та змішаного фінансування (поєднання кредитів та фінансової допомоги ЄС) з метою підтримки реалізації «Плану відновлення України». На ці цілі виділено до 8 мільярдів євро. Додаткові кошти будуть надані фінансовими установами (ефект фінансового важеля).

- **Блок III: Технічна допомога на підтримку реформ та інвестицій,** в т. ч. мобілізацію експертного потенціалу, підтримку місцевого самоврядування та громадянського суспільства, а також інші форми підтримки, які зазвичай надаються країнам у формі фінансового інструменту з метою допомоги для підготовки до вступу (ІРА), в тому числі для реалізації цілей «Плану відновлення України». Він включає субсидування виплати відсотків за наданими кредитами в рамках другого блоку. На ці цілі передбачено до 3 мільярдів євро.

Кошти блоку I виплачуються щоквартально, якщо виконуються умови виплат, визначені в «Плані відновлення України». Кошти блоків II та III надаються на проєктній основі.

Сільське господарство та сільські території з огляду на їхнє особливе значення для України відіграють вагомую роль у всіх трьох блоках. Не варто недооцінювати цей факт навіть попри те, що кошти надаються не безпосередньо галузевим міністерствам, а розподіляються за узгодженням з Міністерством економіки та Міністерством фінансів. **Усім галузевим міністерствам пропонується сформулювати свої реформаторські та інвестиційні пріоритети та включити їх до «Плану відновлення України».** Вже зараз можна сказати, що важливу роль при цьому відіграватимуть інституційні реформи (Платіжне агентство, Інтегрована система адміністрування й контролю (IACS), Орган управління, нарощування потужностей), доступ до кредитів та субсидій для сільськогосподарських підприємств (реєстри фермерських господарств, субсидії на сплату відсотків, гранти), а також кошти на відбудову (розмінування сільськогосподарських угідь та виробничих потужностей). Міністерство аграрної політики та продовольства може отримати цінний досвід в галузі планування та впровадження інструментів фінансування ЄС на національному рівні. Важливо також створити достатні потужності у галузевому міністерстві. Доступ до кредитів та субсидій є особливо важливим для виробників, оскільки саме вони найбільше потерпають від підвищення цін на виробничі ресурси та зростання логістичних витрат внаслідок війни при одночасному падінні рівня цін на сільськогосподарську продукцію нижче рівня ЄС.

Наразі неможливо передбачити, коли відбудеться вступ України. Проміжним кроком буде досягнення статусу, що дозволяє претендувати на ІРА (Інструмент передвступної підготовки). Як показує досвід нинішніх кандидатів на вступ до ЄС, досягнення статусу, необхідного для використання ІРА (Інструмента підготовки до вступу), є необхідною передумовою для залучення додаткових коштів на потреби розвитку сільського господарства та сільських територій. Хоча цей інструмент, ймовірно, зазнає змін, а у зв'язку з необхідністю врахування специфіки України можливо зміниться й сама назва програми фінансової й технічної допомоги для розвитку сільських територій та сталого сільськогосподарського сектора (IPARD), головною метою залишається накопичення досвіду роботи з інструментами фінансування на етапі підготовки до вступу в ЄС, подібному до того, який наразі існує в ЄС.

Наступний бюджетний цикл ЄС розпочинається у 2028 році. З наявного досвіду можна стверджувати, що переговори та баталії за розподіл коштів всередині ЄС розпочнуться на один-два роки раніше. **Чим вищою буде оцінка реформ, передбачених «Планом відновлення України на 2024-2027 роки», тим кращі перспективи на збільшення розміру фінансової допомоги на наступний період.** Конкретно для Міністерства аграрної політики та продовольства України це означає, що в контексті сказаного вирішального значення набуває створення ефективного платіжного агентства, акредитованого ЄС, та надійної системи адміністрування й контролю (IACS).

Беручи до уваги, що інструмент передвступної підготовки України, ймовірно, буде ще раз змінено та адаптовано, все ж варто розібратися з основними елементами наявної нині програми передвступної підготовки IPARD для аграрного сектора, щоб по можливості передбачити та запровадити подібну програму в «Плані відновлення України».

Країни, що беруть участь у програмі IPARD III²⁴, визначають пріоритетність певних заходів і обсяги конкретної допомоги. Рамкова програма ЄС включає загалом 13 заходів, що можуть претендувати на надання фінансового сприяння.²⁵ В Україні, зокрема, окреслюються два заходи, щодо яких може бути прийняте консенсусне рішення.

Захід 1: Інвестиції у розвиток сільськогосподарських підприємств

Цей захід покликаний допомогти виробникам здійснити інвестиції в будівництво та технології зокрема з метою підвищення ефективності, конкурентоспроможності та сталого розвитку.

Захід 2: Інвестиції в переробку та маркетинг сільськогосподарської та рибної продукції

²⁴ До країн, що беруть участь у програмі IPARD III, наразі належать Албанія, Чорногорія, Північна Македонія, Сербія й Туреччина.

²⁵ https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance/overview_en

Цей захід спрямований на підтримку інвестицій, зокрема, з метою досягнення харчових та екологічних стандартів ЄС.

Ці обидва заходи можуть сприяти досягненню цілей українського уряду щодо диверсифікації сільськогосподарського сектору поза виробництвом зернових та олійних культур, усунення прямих збитків, заподіяних війною, та збільшення частки переробки сільськогосподарської продукції у виробництві та експорті.

Передумовою для підтримки сільськогосподарських ланцюжків виробництва й збуту на кшталт тих, що існують в ЄС, є повна реєстрація всіх сільськогосподарських виробників незалежно від їхньої організаційно-правової форми та розміру (Державний аграрний реєстр). Створений на додаток до акредитованого ЄС Платіжного агентства та надійної Системи адміністрування й контролю (IACS), Державний реєстр є ключовим елементом усіх майбутніх програм підтримки.

Після набуття членства в ЄС Україна могла б отримати доступ до фінансових інструментів в рамках ЄС за **двома основними блоками Спільної аграрної політики**.²⁶

- **Перший блок** - це прямі виплати на гектар сільськогосподарських угідь в разі виконання відповідних умов.

- **Другий блок** включає цільові програми підтримки **сталого та екологічно безпечного сільського господарства і розвитку сільських територій**.²⁷

Спочатку прямі виплати були відокремлені від виробництва. Однак останніми роками вони все більше прив'язуються до конкретних цілей. **Система прямих виплат складається з семи видів багатофункціональних платежів, кожен з яких спрямований на досягнення конкретних цілей:** 1) "базова премія" на гектар, яка становить близько двох третин загальної суми; 2) "екологічний компонент" у формі додаткової субсидії на розвиток органічного сільського господарства; 3) додаткова підтримка молодих фермерів; 4) "перерозподільна премія", яка може бути використана для збільшення підтримки на перші гектари угідь фермерського господарства; 5) прямі виплати з метою збільшення доходу в районах з несприятливими природними умовами; 6) підтримка виробництва (виращування) у певних регіонів або певних типах фермерських господарств з економічних або соціальних міркувань; 7) факультативна спрощена модель для малих фермерів, які отримують виплати в розмірі менше 1 250 євро. Перші три компоненти є обов'язковими для країн-членів, інші чотири - добровільними. Допомога на гектар угідь адресована виключно реально господарюючим фермерам. Прямі виплати в рамках ЄС у 2021 році склали понад 40 млрд. євро, або близько 250 євро на гектар і повністю фінансуються з бюджету ЄС.

Другий блок Спільної аграрної політики спрямований на **підтримку розвитку сільських територій** з метою задоволення економічних, екологічних та соціальних

²⁶ <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-nationale-umsetzung.html>

²⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/section/196/die-gemeinsame-agrarpolitik-gap->

потреб. Завдяки більшій гнучкості у порівнянні з першим компонентом регіональні, національні та місцеві органи влади можуть планувати та впроваджувати власні багаторічні програми розвитку сільських територій на базі загальноєвропейського каталогу (переліку) заходів. Програми другого блоку реалізуються на засадах співфінансування з національних бюджетів. У 2021 році виплати ЄС на реалізацію програм другого блоку склали майже 18 мільярдів євро.²⁸

Загалом, **сільськогосподарський бюджет становить близько третини загального бюджету ЄС.** Сюди слід додати ще й чималі кошти, що виділяються на сприяння регіональному розвитку (структурні фонди, фонди згуртованості та фонди регіонального розвитку) з метою підтримки інвестицій в економіку більш слабких країн-членів ЄС, від чого виграють і сільські території. Наприклад, у 2021 році Польща отримала з Фонду згуртування ЄС понад 10 млрд. євро.

Загальний обсяг бюджету ЄС на 2023 рік становив 168,6 млрд. євро.

Доходи:

- 63 % внесків держав-членів відповідно до їхнього валового національного продукту
- 12 % відрахувань від податку на додану вартість
- 13 % митні збори на товари з третіх країн, сільськогосподарські мита, збори на цукор
- 12 % інші надходження

Видатки:

- 25 % Видатки на сільське господарство: прямі виплати та ринкові заходи
- 9 % Розвиток сільської місцевості («другий блок»)
- 49 % Структурна політика та політика згуртування, діджиталізація, інновації, дослідження тощо
- 10 % Зовнішня та внутрішня політика (спільна зовнішня та безпекова політика, гуманітарна допомога, громадянство, спеціальні інструменти)
- 7 % Адміністративні витрати

Джерело: Європейська Комісія²⁹

Очевидно, що розширення ЄС вимагатиме реформування Спільної аграрної політики. В якому напрямку це буде відбуватися, поки що залишається відкритим питанням. Проте вже зараз можна сказати, що перший блок буде ще тісніше пов'язаний з конкретними цілями (захист клімату, регіональна політика, охорона навколишнього середовища та захист прав споживачів), а частка відокремлених прямих платежів буде дедалі більше скорочуватися. Можна очікувати й того, що спільна аграрна політика стане ще гнучкішою, щоб на основі національних стратегічних планів реалізації САП дати країнам-членам можливість самостійно визначати більшу частину заходів.

²⁸ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/106/die-finanzierung-der-gemeinsamen-agrarpolitik>

²⁹ <https://www.situationsbericht.de/4/41-eu-agrarhaushalt-mehrjaehriger-finanzrahmen>

Що стосується вступу України, то тут можна розраховувати на проведення переговорів про строки перехідного періоду до моменту, коли відкриється повний доступ до бюджетних коштів ЄС. Також можна виходити й з того, що виробники, які перевищують певний встановлений розмір, не отримуватимуть прямого фінансування, але будуть зобов'язані дотримуватися всіх стандартів ЄС. В інтересах України важливо взяти участь в обговоренні реформ на ранній стадії та сформулювати чіткі цілі свого вступу до ЄС. Комунікація з ЄС та країнами-членами, а також присутність у Брюсселі, будуть дуже важливими й можуть полегшити з'ясування й усвідомлення своїх власних цілей. Українські сільськогосподарські асоціації вже зробили перші кроки в цьому напрямку.³⁰

В ЄС, ймовірно, посиляться дискусія щодо позиції країн-членів стосовно існуючого співвідношення між сплатою внесків та отриманням фінансової допомоги з бюджету ЄС з урахуванням імовірного розширення в майбутньому. Йдеться про збереження балансу між надходженнями та відрахуваннями коштів, які поступають з бюджетів країн-членів до Брюсселя та повертаються до країн-членів. **Приєднання нових країн-членів, може змінити статус-кво нинішніх країн-членів, оскільки більше коштів з бюджету ЄС почне надходити до нових країн-членів.** Україна зокрема може опинитися у вигазі завдяки видаткам на розвиток сільського господарства, а також виплатам із структурних фондів та фондів згуртування, які залежать від розміру сільськогосподарського сектору, з одного боку, та розриву в рівні життя, з іншого. Так ВВП України з точки зору купівельної спроможності у 2021 році становив лише 51% від ВВП Болгарії, яка наразі є найбіднішою країною-членом ЄС.³¹

Баланси операційних бюджетів окремих країн-членів ЄС у 2022 році

	в мільярдах євро	у євро на душу населення
«Нетто-платники»		
Німеччина	-19,7	-237
Франція	-10,0	-148
Італія	-3,9	-66
Нідерланди	-3,2	-184
Швеція	-2,0	-196
«Нетто-реципієнти»		
Польща	+11,9	+317
Румунія	+5,6	+293
Угорщина	+4,4	+459
Греція	+3,9	+376
Португалія	+2,9	+279

³⁰ Хорошим прикладом можливостей інституціоналізації такого діалогу в Брюсселі є діалог з COPA/COGECA, Європейською Комісією, Європейським парламентом і національними асоціаціями та представниками національних урядів за посередництва європейського офісу асоціації «Український клуб аграрного бізнесу», ще одним позитивним прикладом є співпраця між Федерацією органічного руху України й Міжнародною федерацією органічних сільськогосподарських рухів IFOAM.

³¹ <https://www.iwkoeln.de/studien/berthold-busch-bjoern-kauder-samina-sultan-nettozahler-und-nettoempfaenger-in-der-eu-2023.html>

Джерело: Інститут німецької економіки

Звичайно, позиція нетто-платників відображає лише суто фіскальні інтереси і не має нічого спільного з економічним розрахунком витрат і вигод, при якому насамперед слід враховувати торговельні переваги, що виникають в результаті створення спільного ринку. Наприклад, Нідерланди та Німеччина як чисті експортери, чий експорт перевищує імпорт, отримують особливу вигоду від спільного ринку. Ця вигода значно переважає фіскальні втрати.³² Однак позиції прихильників збереження нинішнього балансу внесків і виплат відіграють важливу роль у політичних дебатах, що не слід недооцінювати і про що яскраво свідчить приклад відомого «бонусу (компенсації) ЄС для Британії». Маргарет Тетчер колись закликала до надання такого бонусу словами: «Поверніть мені мої гроші!» («I want my money back!»).³³

Інколи висловлюється думка, що вступ України та інших країн (Західних Балкан і Молдови) перетворить майже всіх нинішніх нетто-реципієнтів ЄС на нетто-донорів.³⁴ Втім це малоімовірно з кількох причин. Виплати, на які Україна могла б розраховувати від Брюсселя в разі гіпотетичного негайного вступу без змін і реформ в ЄС, оцінюються в розмірі до 19 мільярдів євро на рік.³⁵ Ця сума не така вже й далека від обсягу щорічних виплат ЄС за програмою Ukraine Facility на період з 2024 по 2027 рік у розмірі 12,5 мільярдів євро (50 мільярдів євро за чотири роки). Різниця між цими сумами вочевидь не призведе до того, що всі нетто-реципієнти в ЄС можуть перетворитися на нетто-донорів на користь України. **Більш імовірним виглядає припущення, що реформи в ЄС та перехідні врегулювання стосовно вступу України не зумовлять переобтяження для бюджету ЄС та нинішніх країн-членів ЄС.**

До того ж часто не проводиться різниця між витратами на вступ і витратами на відбудову України. А саме тут важливо здійснити чітке розмежування, щоб не давати підстав для непотрібної тривоги й протестів у зв'язку із вступом України до ЄС або не створювати можливості для зацікавлених лобістських груп з торпедування зацікавленості України у вступі простими гаслами. Адже участь у фінансуванні відбудови візьмуть і країни за межами ЄС. Не в останню чергу серед них опиниться й Росія через заморожування її коштів по всьому світу, розмір яких оцінюється у 300 мільярдів євро³⁶.

5. Вплив вступу України до ЄС на торгівлю

У 2021 році обсяг експорту товарів з ЄС становив близько 15% від світового експорту, а імпорт - 14% . ЄС є однією з найбільших торговельних потуг у світі

³² Gabriel Felbermayr: Europa muss sich rechnen, Wien, 2024

³³ [https://de.wikipedia.org/wiki/Britenrabatt#:~:text=Als%20Brittenrabatt%20\(auch%20Brittenbonus%20oder,gegen%20C3%BCber%20anderen%20EU%2DMitgliedern%20zugestand.](https://de.wikipedia.org/wiki/Britenrabatt#:~:text=Als%20Brittenrabatt%20(auch%20Brittenbonus%20oder,gegen%20C3%BCber%20anderen%20EU%2DMitgliedern%20zugestand.)

³⁴ <https://www.politico.eu/article/ukraine-accession-cost-186-billion-eu-enlargement/>

³⁵ <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-potential-impact-of-ukrainian-accession-on-the-eus-budget/>

³⁶ <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-potential-impact-of-ukrainian-accession-on-the-eus-budget/>

після США й Китаю. Країни-члени ЄС мають близько 130 торговельних угод з третіми країнами, які полегшують доступ до світових ринків.

Найбільшою перевагою членства в ЄС є безперешкодний доступ до єдиного внутрішнього ринку ЄС. Майже для всіх країн-членів ЄС, особливо із Східної Європи, безмитний внутрішній ринок ЄС з його гармонізованими стандартами є навіть важливішим, ніж світові ринки.³⁷

Торгівля всередині ЄС

	Обсяг експорту до інших країн-членів ЄС у 2022 році (%)
Словаччина	84,9
Угорщина	81,8
Польща	79,9
Румунія	76,9
Нідерланди	73,5
Іспанія	66,6
Німеччина	58,4
Франція	58,2
Ірландія	47,4

Джерело: Європейський парламент

ЄС вже нині є найважливішим торговельним партнером України. На нього припадає 55,2% від загального обсягу торгівлі. Експорт продукції з України до ЄС у 2022 році склав 27,6 млрд. євро, а імпорт до України з ЄС - 30,1 млрд. євро.³⁸

Очікується, що вступ України до ЄС сприятиме подальшому розширенню торгівлі з ЄС. З досвіду попередніх вступів³⁹ можна судити про те, які наслідки це матиме. Вступ України до ЄС можна приблизно порівняти зі вступом Польщі у 2004 р. Населення ЄС збільшиться майже на 8%, а додана вартість - приблизно на 1%. Однак надійних емпіричних досліджень щодо вступу України до ЄС поки що немає. Тому тут доведеться обмежитися розглядом у загальних рисах лише деяких головних наслідків.

По-перше, вступ до ЄС означає й приєднання до Європейського митного союзу. Це означає зникнення затратних процедур митного контролю та митного оформлення на кордонах із ЄС та зменшення операційних витрат для виробників і трейдерів.

По-друге, можна очікувати скасування решти обмежень на торгівлю сільськогосподарською продукцією з ЄС, в т.ч. й захисних заходів в рамках

³⁷ <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/economy/20180703STO07132/die-eu-und-der-welthandel-infografik#:~:text=Im%20Jahr%202021%20machten%20die,der%20gr%C3%B6%C3%9Ften%20Handelsm%C3%A4chte%20der%20Welt>.

³⁸ https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en#:~:text=Ukraine's%20main%20exports%20to%20the,source%20of%20EU%20agrifood%20imports.

³⁹ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/wirtschaft_im_wandel/4-04-4.pdf

автономної торгівлі та спеціальних обмежень стосовно імпорту фруктів, овочів та продукти переробки.

По-третє, запровадження гармонізованих стандартів ЄС у сфері виробництва, торгівлі, якості, безпеки та сталого розвитку призведе до подальшого розширення торгівлі та зниження витрат. Можна розраховувати й на те, що гармонізація стандартів і правових засад сприятиме залученню інвестицій в Україну.

По-четверте, чималий зиск принесе вільний рух робочої сили та капіталів. Завдяки легшому доступу до фінансування торгівлі та позитивному впливу на механізм обмінного курсу відбудеться спрощення торгівлі з ЄС. Вільний доступ українських працівників до ринку праці в ЄС та їхні фінансові надходження в Україну також принесуть свій позитивний ефект.

6. Необхідність реформ в Україні

У своєму останньому звіті від 8 листопада 2023 року Європейська Комісія визнала суттєвий **прогрес** України у досягненні цілей, покладених в основу набуття нею статусу країни-кандидата, попри загарбницьку війну з боку Росії.⁴⁰ У грудні 2023 року лідери ЄС ухвалили рішення про початок переговорів про вступ з Україною та звернулися із поданням до Ради ЄС про ухвалення рамкових умов переговорів після реалізації кроків, викладених у звіті Комісії від 8 листопада 2023 року. Рамкові умови переговорів поширюються на 35 переговорних розділів, включаючи сільське господарство (Розділ 11) та продовольчу безпеку (Розділ 12).

У сфері **сільського господарства** Європейська Комісія закликає до наступних кроків:

- Створення Платіжної агенції для здійснення державних видатків в аграрному секторі, незалежної від керівництва (Органу управління);
- Створення інтегрованої системи адміністрування та контролю (IACS);
- Повна реєстрація сільськогосподарських виробників усіх організаційних форм та розмірів у Державному реєстрі (ДАР);
- Реформа Державного фонду бюджетних витрат у сфері сільського господарства;
- Об'єднання всіх відповідних державних реєстрів (землі, фермерських господарств, тварин), включаючи створення повної системи ідентифікації всіх сільськогосподарських земель (LPIS);
- Створення сумісної з ЄС мережі дослідних господарств (FADN);
- Посилення дорадчих, дослідницьких та інформаційних послуг (AKIS).

⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/enlargement/ukraine/#progress>

Європейська Комісія закликає до наступних кроків у сфері **організації аграрного ринку**:

- Прийняття рамкового закону, гармонізованого з *acquis*, а також спеціальних законів про регулювання ринку;
- Гармонізація маркетингових стандартів;
- Гармонізація законодавства про групи виробників;
- Гармонізація законодавства у сфері виноробства.

У сфері **розвитку сільських територій** Європейська Комісія закликає до реалізації наступних кроків:

- Ухвалення національної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2023-2030 роки, включаючи відповідні екологічні стандарти, захист клімату та біоенергетику;
- Розробка заходів для підтримки малих і середніх фермерських господарств та сільських територій;
- Розробка системи кредитних гарантій для малих фермерських господарств розміром до 500 га (Часткові гарантії з виконання кредитних зобов'язань/ PCG).

Європейська Комісія закликає до наступних кроків у сфері **забезпечення якості**:

- Створення адміністративних та контрольних потужностей з метою захисту географічних зазначень (ГЗ).

Європейська Комісія наполягає на реалізації наступних кроків у сфері **органічного землеробства**:

- Гармонізація систем сертифікації та акредитації з правовою системою Європейського Союзу (*acquis communautaire*);
- Посилення систем моніторингу та контролю.

В чинній Угоді про асоціацію (УА/ПВЗВТ) цей напрямок є найбільшим, оскільки передбачає гармонізацію 242 нормативно-правових актів у **сфері безпечності харчових продуктів та здоров'я тварин і рослин (санітарні й фітосанітарні заходи - СФЗ)**. З них 81 акт вже гармонізовано, а 75 перебувають у процесі гармонізації. У сфері здоров'я рослин досі відсутній базовий закон.

У березні 2023 року уряд України ухвалив комплексну **стратегію та план дій для покращення співпраці між різними установами у сферах безпечності харчових продуктів, здоров'я тварин і рослин, захисту прав споживачів та органами системи охорони здоров'я**. Реалізація стратегії покликана сприяти збільшенню залучених інституцій та розширенню їхніх функцій.

Триває реалізація реформ у **ветеринарному секторі**. Уряд ухвалив відповідні закони про благополуччя тварин, ветеринарні препарати та моніторинг здоров'я тварин. Необхідно продовжити вдосконалення систем повідомлення про хвороби тварин. Розпочато підготовку до запровадження системи сертифікації та підтримки

експорту тварин, продукції тваринного та рослинного походження, харчових продуктів, кормів до Європейського Союзу (TRACES). Контроль за реєстрацією та ідентифікацією тварин все ще потребує гармонізації з нормами і стандартами ЄС.

Введення в обіг харчових продуктів, кормів та побічних продуктів контролюється Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів (Держпродспоживслужба). Як і в ЄС, це здійснюється на основі оцінки ризиків, для чого створено окремий департамент. Прийнято національний план контролю на кілька років та затверджено щорічні плани моніторингу. У березні 2023 року 427 українських виробників отримали право на експорт своєї продукції до ЄС. Україна бере участь у Європейській системі швидкого оповіщення про харчові продукти і корми (RASFF), але ще не є її членом.

ЄС вимагає наступних конкретних кроків у сфері **безпеки харчових продуктів**:

- Розширення баз даних та нарощування потужностей у всіх сферах безпечності харчових продуктів;
- Продовження гармонізації імпортного контролю та правил поводження з побічними продуктами тваринного походження, не призначеними для споживання людиною, з правовим доробком ЄС (acquis);
- Створення національного органу реєстрації ветеринарних препаратів та кормових добавок, а також впровадження в цілому HACCP у комбікормовій промисловості;
- Створення національних референс-лабораторій та нарощування потужностей лабораторій з контролю харчових продуктів і кормів

У сфері СФЗ було досягнуто прогресу в галузі фітосанітарного контролю завдяки ухваленню закону про насіння (2022) та розробці проекту закону про засоби захисту рослин (2023). ЄС вимагає впровадження принципів інтегрованого захисту рослин. 133 лабораторії з контролю за санітарними та фітосанітарними заходами уповноважені здійснювати перевірку по всій країні. Більшість з них акредитовані за стандартом ISO/IEC 17025.

У сфері ГМО ЄС вказує на недостатній контроль і закликає до прийняття правової бази для регулювання видів діяльності з використанням ГМО, їхньої реєстрації, а також контролю та штрафних санкцій, гармонізованих з ЄС.

ЄС підрозділяє переговори про вступ на 35 тематичних розділів, включаючи Розділ 11 «Сільське господарство» та Розділ 12 «Продовольча безпека, ветеринарна та фітосанітарна політика». Мета полягає у повному запровадженні правового доробку Європейських Спільнот - *acquis communautaire*. Потім Європейська Комісія у процесі так званого **скринінгу** перевіряє наявність можливих порушень по кожному розділу переговорів. Європейська Комісія інформує Раду ЄС про результати скринінгу і на цій основі формулює свої рекомендації щодо початку переговорів за окремими переговорними

розділами. Відкриття чи закриття процедури переговорів по конкретному розділу вимагає одностайного рішення Європейської Ради.⁴¹

Для проведення переговорів доцільно забезпечити достатні потужності і в галузевих міністерствах. За нашою власною оцінкою та оцінкою ЄС нинішній потенціал Міністерства аграрної політики та продовольства є недостатнім. **В цьому випадку доцільно взяти до уваги досвід інших країн-кандидатів на вступ до ЄС з чималим аграрним сектором, таких як Польща та Румунія.**⁴² Свій внесок у нарощування потужностей окрім ЄС можуть зробити й інші міжнародні партнери у формі своїх програм надання допомоги. Сприяння вивченню англійської мови є важливою передумовою безпосереднього спілкування та аналізу правових актів ЄС.

7. Виклики, пов'язані з Європейським зеленим курсом (Green Deal)

Усі 27 країн-членів ЄС взяли на себе зобов'язання до 2050 року зробити ЄС першим кліматично нейтральним континентом. Згідно з цими зобов'язаннями шкідливі викиди до 2030 року мають бути скорочені щонайменше на 55% порівняно з рівнем 1990 року.⁴³ Для досягнення цієї мети були сформульовані конкретні цілі та передбачені заходи в багатьох секторах. Це стосується й цілей Спільної аграрної політики. Три з десяти цілей у Національних стратегічних планах на 2023-2027 роки спрямовані на підтримку Зеленого курсу.⁴⁴

1. Внесок у захист клімату й заходи з адаптації до зміни клімату, в тому числі шляхом скорочення викидів парникових газів, зростаючого використання технологій поглинання двоокису вуглецю, а також просування сталої енергетики;

2. Сприяння сталому розвитку екосистем та ефективному управлінню природними ресурсами, такими як вода, ґрунт і повітря, в тому числі шляхом зменшення залежності від застосування хімічних речовин;

3. Внесок у протидію процесу втрати біорізноманіття, а також відновлення флори й фауни, покращення потенціалу екосистем, збереження природного середовища рослин і тварин та природних ландшафтів.⁴⁵

⁴¹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erweiterung-eu-2049664>

⁴² Ці дві країни можуть бути особливо корисними в цьому випадку, оскільки в минулому вони делегували комісарів з питань сільського господарства і сільського розвитку Дачіана Чолоша (Румунія) та Єжи Плева (Польща) до складу Європейської Комісії. Згадані фахівці мають конкретний досвід функціонування механізму вступу, який може виявитися дуже важливим для України, і ним варто було б скористатися всюди, де це може бути доцільним.

⁴³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_de

⁴⁴ https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en?prefLang=de

⁴⁵ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-11/com-2023-707-report_en.pdf

Зелений курс спрямований на скорочення використання пестицидів і мінеральних добрив, вимагає розширення сектору органічного землеробства й передбачає реалізацію заходів з поліпшення біорізноманіття та суттєве скорочення викидів парникових газів у сільському господарстві.

Цілі Зеленого курсу в сільському господарстві до 2030 року:

- Скорочення використання пестицидів на 50 %;
- Подальше скорочення застосування особливо проблемних пестицидів;
- 25 % частка органічного землеробства;
- Зменшення використання антимікробних препаратів на 50%;
- Зменшення використання мінеральних добрив на 20 %;
- 10% частка територій з високим рівнем біорізноманіття.⁴⁶

У своєму звіті про розширення від листопада 2023 року Європейська Комісія оцінила внесок сільського господарства до Зеленого курсу, сформульований у Національних стратегічних планах, наступним чином:

- Отримання прямих платежів пов'язане з дотриманням мінімальних критеріїв захисту клімату, біорізноманіття та ґрунту, води і повітря;
- Більш високі стандарти належної сільськогосподарської практики є наразі обов'язковими для 89% всіх оброблюваних сільськогосподарських площ, тоді як у попередньому періоді ця частка становила 30%;
- Передбачені спеціальні виплати за досягнення цілей, що перевищують середні показники, включаючи розвиток органічного сільського господарства, збереження біорізноманіття та схеми фінансової підтримки втілення нової сільськогосподарської політики ЄС (Eco-Schemes).⁴⁷

Зрозуміло, що прямі виплати та Зелений курс пов'язані між собою. Прямі виплати все частіше передбачають виконання певних умов. Ця тенденція сприймається не всіма. Виробники нарікають на те, що деякі цілі є завищеними й призводять до викривлення конкуренції з виробниками такої ж продукції за межами ЄС.

Дискусія щодо Зеленого курсу є важливою і для України. **Адже на переговорах про вступ мова піде і про обсяги використання засобів захисту рослин та добрив, і про визначення мінімальних вимог до благополуччя і здоров'я тварин.** Якщо у сфері тваринництва та використання засобів захисту рослин (розміри кліток для птахівництва, дозволені хімічні речовини, боротьба з фальсифікованою продукцією), напевне, майже не залишиться вільного простору для переговорів, то у сфері використання добрив можна сподіватися на певні

⁴⁶ <https://www.sciencespo.fr/research/cogito/home/can-the-green-deal-make-european-agriculture-greener/?lang=en#:~:text=They%20define%20the%20quantitative%20targets,in%20the%20area%20dedicated%20to%20>

⁴⁷ https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en?prefLang=de

послаблення, оскільки інтенсивність їхнього використання в Україні наразі нижча за середній показник по ЄС і навіть ще більше зменшилася внаслідок війни.⁴⁸

Захист води, атмосфери, ґрунту та збереження біорізноманіття:

З ухваленням Національної економічної стратегії до 2030 року Україна взяла на себе зобов'язання щодо сталого розвитку сільського господарства, що включає захист клімату (кліматично-орієнтоване сільське господарство), просування органічного землеробства, раціональне використання природних ресурсів та розвиток біотехнологій. Крім того, постало й завдання збереження біорізноманіття шляхом створення природоохоронних зон зі зниженим рівнем внесення нітратних добрив та ренатуралізації торфовищ і водно-болотних угідь. Ці цілі відповідають Європейському зеленому курсу. Україна прагне стати кліматично нейтральною до 2060 року.⁴⁹

Для досягнення цих цілей розробляються стратегії, спрямовані на уникнення шкідливих для клімату викидів газів (пом'якшення негативних наслідків) і пристосування до очікуваних змін клімату (адаптацію). Це передбачає вимірювання впливу шкідливих для клімату газів, а також сприяння розвитку вдосконалених систем використання виробничих ресурсів, зокрема технологій поліпшення внесення добрив, просування органічного землеробства, розвиток відновлюваної енергетики, в тому числі виробництва біогазу, а також водо- і енергозберігаючих технологій зрошення (поливу).

Зміна клімату призводить до зміни кількості опадів та зростання ризиків екстремальних погодних умов в Україні з негативними наслідками для врожайності та доходів виробників. Це особливо помітно на Півдні України, де дефіцит води зумовлює зростання ризиків у сільському господарстві без штучного зрошення. Збитки, завдані війною, включаючи руйнування Каховської дамби, посилюють ці тенденції. На півдні України буде важливо визначитися з пріоритетними потребами у водопостачанні для сільського господарства в період відбудови та в усуненні збитків, заподіяних війною.

Розмінування сільськогосподарських земель:

Кілька мільйонів гектарів сільськогосподарських угідь заміновано або забруднено внаслідок бойових дій, що ставить під загрозу місцеве населення та унеможлиблює обробіток. Саме тому розмінування сільськогосподарських земель, що здійснюється в т. ч. за підтримки Програми Ukraine Facility, є пріоритетом для уряду України.

Збереження та сприяння збереженню біорізноманіття:

⁴⁸ Рівень внесення азотних добрив в Україні до війни становив біля 50 кг N/га; для порівняння у Польщі він становить близько 100 кг/га, а в Німеччині - майже 150 кг/га

⁴⁹ National Economic Strategy 2030

Біорізноманіття є одним із пріоритетних напрямків екологічної політики ЄС. Однак цей напрямок ще не став важливою складовою частиною аграрної політики України. Було б варто перейняти елементи стратегії ЄС в області біорізноманіття.⁵⁰

Україні важливо уважно стежити за поточним обговоренням та реалізацією Зеленого курсу з огляду на можливі зміни. Кілька прикладів для ілюстрації сказаного вище.

Заборона на використання гліфосату:

У своєму звіті від 6 липня 2023 року Європейське агентство з безпеки харчових продуктів (EFSA) дійшло висновку про неможливість виявлення ризиків, зумовлених використанням гліфосату, для біорізноманіття. Після цього Комісія ЄС представила свій проєкт виконавчого регламенту про поновлення дії дозволу на використання активного інгредієнту гліфосату. Цей регламент не набрав кваліфікованої більшості голосів держав-членів (щонайменше 15 держав-членів, які представляють щонайменше 65% населення).

Тому рішення про поновлення дозволу довелося ухвалювати самій Європейській Комісії. 28 листопада 2023 року вона опублікувала свій виконавчий регламент про продовження дозволу на використання гліфосату на 10 років. Тепер використання діючої речовини гліфосат дозволено на всій території ЄС до 15 грудня 2033 року.⁵¹

Зменшення використання пестицидів на 50 %:

22 листопада Європейський парламент відхилив пропозицію щодо прийняття регламенту про стале використання засобів захисту рослин (SUR, Sustainable Use Regulation). Суть сформульованої в ньому вимоги полягала в тому, щоб скоротити використання засобів захисту рослин в Європі на 50 відсотків протягом наступних шести років. У деяких випадках вимагалася повна заборона в особливо чутливих регіонах.⁵² Це рішення є свідченням того, що окремі заходи Зеленого курсу, в цьому випадку скорочення використання пестицидів, також можуть зазнати нових змін.

Такі новини є позитивними для України. Вони означають зменшення фінансового тиску на українських виробників при приведенні у відповідність свого виробництва до стандартів та належних практик ЄС. Однак не варто очікувати того, що ЄС піде на компроміси в питанні підроблених засобів захисту рослин (контрафакту). Тут система контролю і штрафних санкцій повинна бути якомога швидше адаптована до законодавства ЄС.

Ще один приклад стосується збільшення частки органічного сільського господарства і свідчить про те, що в рамках переговорів існує певна свобода дій щодо адаптації амбітних цілей "Зеленого курсу" до українських реалій.

⁵⁰ https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

⁵¹ <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/pflanzenbau/pflanzenschutz/neubewertung-glyphosat-verfahren.html>

⁵² <https://www.nul-online.de/aktuelles/news/eu-parlament-lehnt-sur-verordnung-ab,QUIEPTc3NTMxNTAmTUIEPTExMTQ.html>

25% частка органічного сільського господарства:

Є кілька причин, чому Україна не зможе досягти цієї мети в найближчому майбутньому. Попри можливість збуту в ЄС, який імпортує більше органічної продукції, ніж експортує, розширення угідь до частки, що вимагається, тобто до 12 мільйонів гектарів, значно перевищила б можливість збуту в Україні та ЄС.

Наразі уряд України називає показник, якого можна буде досягнути до 2030 року, що становить 3 % або 1,2 мільйона гектарів.

8. Виклики в контексті стратегії «Від лану до столу»

Стратегія «Від лану до столу» була представлена Європейською Комісією у травні 2020 року. Її мета полягає у **забезпеченні сталого розвитку нинішньої продовольчої системи ЄС.**

У стратегії з особливим акцентом на продовольчу безпеку й безпеку харчових продуктів сформульовані такі пріоритетні цілі:

- Забезпечення корисними для здоров'я та екологічно чистими продуктами харчування;
- Скорочення використання пестицидів і добрив та застосування антимікробних засобів;
- Збільшення площі земель, що використовуються для органічного землеробства;
- Сприяння більш сталому споживанню продуктів харчування та здоровому харчуванню;
- Зменшення втрат і відходів харчових продуктів;
- Боротьба з фальсифікацією харчових продуктів по всьому ланцюгу постачання;
- Покращення благополуччя тварин.⁵³

Окремі законодавчі та інші заходи встановлені в обов'язковому для виконання Плані дій.⁵⁴

Передбачена низка різноманітних заходів з реалізації стратегії. Серед іншого, вони стосуються й торгівлі сільськогосподарською продукцією, а тому мають велике значення і для України. Так, міністри сільського господарства ЄС **при встановленні стандартів безпеки харчових продуктів у міжнародній торгівлі** закликають приділяти більше уваги **питанням сталого розвитку** та знову висловлюють відданість ЄС утвердженню високих стандартів і чесних практик. **Як член Комісії**

⁵³ <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/from-farm-to-fork/#:~:text=Die%20Strategie%20%E2%80%9EVom%20Hof%20auf,EU%20Lebensmittelsystem%20nachhaltig%20zu%20gestalten.>

⁵⁴ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_2&format=PDF

Codex Alimentarius ЄС продовжуватиме наполягати на посиленні стандартів харчових продуктів, що відповідають критеріям сталого розвитку.⁵⁵

Стратегія "від лану до столу" викликає полеміку в ЄС. Німецька асоціація фермерів, наприклад, вважає, що реалізація цієї стратегії призведе до зниження виробництва в ЄС, а виробники за межами ЄС з нижчими стандартами сталого розвитку заповнять цю прогалину. Тому на їхню думку оцінка ефекту корисної дії крізь призму захисту клімату є завищеною. На цій підставі Німецька асоціація фермерів закликає до більш прагматичної позиції в реалізації стратегії, щоб обмежити виробничі витрати в межах ЄС.⁵⁶

Питання про те, чи вдасться виробникам наполягти на своїй позиції, залишається відкритим. Для України, як одного з провідних експортерів сільськогосподарської продукції, дуже важливо пильно стежити за перебігом цієї дискусії. Потрібно дати належну відповідь тим, хто стверджує, що українські виробники дотримуються нижчих стандартів у порівнянні з ЄС. **Українські торговельні інтереси та зацікавленість країни у вступі до ЄС є переконливими аргументами на користь якнайшвидшої гармонізації національних харчових стандартів та стандартів сталого розвитку зі стандартами ЄС.**

Що ж конкретно передбачено у стратегії?

1. Стале виробництво здорової їжі в сільському господарстві
2. Зменшення харчових відходів
3. Стійкі ланцюжки доданої вартості, в т.ч. у сфері маркетингу та дистрибуції
4. Стале споживання продуктів харчування.

Одним із ключових напрямків є стале виробництво продуктів харчування. З цією метою встановлено конкретні цілі до 2030 року. Зокрема, передбачається вдвічі скоротити **використання пестицидів** та застосування **антибіотиків** у тваринництві й аквакультури. На 20 відсотків планується скоротити **використання добрив**. Також запроваджуються стимули для розвитку **органічного сільського господарства**. Мета полягає в тому, щоб до 2030 року чверть усіх сільськогосподарських земель в ЄС оброблялася із застосування методів органічного або екологічного сприятливого господарювання.

Особлива роль відведена **виробникам харчових продуктів та роздрібній торгівлі**. Мета полягає в тому, щоб забезпечити наявність і доступність здорових і екологічно чистих продуктів харчування, а також мінімізувати «вуглецевий слід» продовольчої системи. З цією метою розробляється **Кодекс належної поведінки ЄС** з відповідним моніторингом. Важливу роль у створенні сталої продовольчої

⁵⁵ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/02/21/council-calls-for-greater-emphasis-on-sustainability-in-food-safety-standards/>

⁵⁶ <https://www.bauernverband.de/standpunkte/standpunkt/der-muehsame-weg-zur-wirklichkeit>

системи відіграє **упаковка продуктів харчування**. Тому наразі здійснюється доопрацювання законодавства про матеріали, які контактують з харчовими продуктами.

Ще одна мета стратегії полягає у тому, щоб до 2030 року вдвічі зменшити кількість харчових відходів на душу населення в мережі роздрібної торгівлі та на рівні споживачів. Щороку близько п'ятої частини їжі, виробленої в ЄС, потрапляє у смітник. Менше харчових відходів означає економію для споживачів та бізнесу. Крім того, **збір і перерозподіл** надлишків продуктів харчування, які в іншому разі опинилися б у смітнику, виконує ще й важливу соціальну функцію. Тому Європейська Комісія планує переглянути ще й законодавство про маркування термінів придатності, щоб зменшити непорозуміння, пов'язані з **мінімальним терміном придатності** харчових продуктів.

Вимагаються й певні зусилля з боку **споживачів**. Споживання калорій в Європі все ще перевищує рекомендовані норми. Цільнозернові злаки, фрукти та овочі, бобові та горіхи не споживаються в достатній кількості. Тому Європейська Комісія планує, серед іншого, запровадити єдине **маркування поживної цінності** на передній частині упаковки харчових продуктів.

Крім того, має бути запроваджено **маркування екологічно чистих продуктів** харчування. Необхідно також покращити пропозицію на ринку за доступними цінами екологічно чистих продуктів харчування, а також сприяти здоровому та сталому споживанню їжі **у сфері громадського харчування**. Потрібно розробити ще й додаткові норми про **зазначення походження товарів**.⁵⁷

9. Виклики у сфері сільського розвитку

Важливою частиною реформаторських зусиль **колишнього Комісара ЄС з питань сільського господарства Франца Фішлера** був другий «стовп» аграрної політики ЄС: «Завдяки ухваленню Порядку денного 2000 на європейському рівні політика розвитку сільських територій стала окремим компонентом Спільної аграрної політики в межах її другого «стовпа», і її було запроваджено на всіх сільських територіях. Сьогодні поняття «політика сільського розвитку» охоплює не лише всю інвестиційну та інфраструктурну, аграрну та екологічну політику, систему підтримки фермерів у менш сприятливих регіонах, а й включає в себе можливість реалізації програм в галузі лісівництва та інших програм, що сприяють розвитку сільської місцевості в цілому. Створено простір для творчості та підприємницької ініціативи, покликаний надати нового поштовху розвитку сільських територій».⁵⁸

Нарощування спроможностей сільських територій та сприяння рівним умовам життя в міських і сільських районах є одним з основних завдань національних міністерств сільського господарства в ЄС. Метою є

⁵⁷ <https://www.oesterreich-isst-informiert.at/lebensmittel/vom-hof-auf-den-tisch-einfach-erklart/>

⁵⁸ https://boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73300/pub/BWL_allgemein/01_Fischler.pdf

забезпечення сталого розвитку сільських регіонів шляхом реалізації численних заходів. Як правило, при цьому поєднуються кошти національного бюджету з фінансуванням ЄС. Хоча Європейська Комісія затверджує та контролює програми, проте рішення про відбір проектів та надання коштів приймаються на національному та регіональному адміністративному рівні.

Кожна програма розвитку сільських територій має ґрунтуватися щонайменше на чотирьох із шести пріоритетів, визначених ЄС:

- Сприяння трансферу знань та інноваціям у сільському, лісовому господарстві та сільській місцевості;
- Підвищення життєздатності та конкурентоспроможності всіх видів сільського господарства та просування інноваційних методів ведення сільського господарства й сталого лісового господарства;
- Сприяння належному функціонуванню харчового ланцюга, благополуччю тварин та управлінню ризиками в сільському господарстві;
- Сприяння ефективному використанню ресурсів та підтримка сільськогосподарського, харчового та лісового секторів у переході до низьковуглецевої та кліматично стійкої економіки;
- Відновлення, збереження та покращення екосистем, пов'язаних із сільським та лісовим господарством;
- Сприяння соціальній інтеграції, зменшенню бідності та економічному розвитку в сільській місцевості.

Ці пріоритети, у свою чергу, поділяються на **18 пріоритетних напрямків**⁵⁹. У своїх програмах країни визначають цілі крізь призму своїх пріоритетів і пріоритетних напрямків, а також стратегію, за допомогою якої вони мають намір досягти цих цілей.

Пріоритет 1: Трансфер знань і інновації

- **Пріоритетний напрямок (ПН) 1А:** Сприяння модернізації, співпраці та розширенню фундаментальних знань у сільській місцевості
- **ПН 1В:** Посилення зв'язків між сільським господарством, виробництвом продуктів харчування та лісовим господарством, а також науково-дослідницькою та інноваційною діяльністю
- **ПН 1С:** Сприяння навчанню впродовж життя та професійній підготовці у сільському та лісовому господарстві.

Пріоритет 2: Життєздатність та конкурентоспроможність аграрного бізнесу

- **ПН 2А:** Покращення економічних показників усіх фермерських господарств та сприяння реструктуризації й модернізації фермерських господарств
- **ПН 2В:** Спрощення доступу фермерів з належною кваліфікацією до аграрного сектору, зокрема, в контексті зміни поколінь.

Пріоритет 3: Організація ланцюга постачання харчових продуктів та управління ризиками

⁵⁹ https://ec.europa.eu/enrd/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries_de.html

- **ПН 3А:** Підвищення конкурентоспроможності первинних виробників шляхом покращення їхньої інтеграції в ланцюг постачання харчових продуктів

- **ПН 3В:** Підтримка заходів із запобігання ризикам та управління ризиками на фермах.

Пріоритет 4: Оновлення, захист та покращення стану екосистем

- **ПН 4А:** Відновлення, збереження та посилення біорізноманіття

- **ПН 4В:** Покращення управління водними ресурсами

- **ПН 4С:** Запобігання ерозії ґрунтів та покращення технологій обробітку ґрунтів.

Пріоритет 5: Ресурсозберігаюча, кліматично стійка економіка

- **ПН 5А:** Підвищення ефективності використання водних ресурсів у сільському господарстві

- **ПН 5В:** Підвищення ефективності використання енергії у сільському господарстві й харчовій промисловості

- **ПН 5С:** Покращення забезпечення та використання енергії з відновлюваних джерел

- **ПН 5D:** Скорочення викидів парникових газів та аміаку в галузі сільського господарства

- **ПН 5E:** Сприяння зв'язуванню й поглинанню вуглецю в сільському та лісовому господарстві.

Пріоритет 6: Соціальна інклюзія й економічний розвиток

- **ПН 6А:** Сприяння диверсифікації, виникненню та розширенню малого бізнесу й створенню робочих місць

- **ПН 6В:** Сприяння місцевому розвитку в сільській місцевості

- **ПН 6С:** Сприяння доступу до інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), а також їхньому використанню та покращенню якості в сільській місцевості.

При плануванні своїх національних стратегій країни-члени ЄС обирають з **каталогу ЄС 20 стратегічних заходів**, які можуть бути адаптовані до національних реалій.⁶⁰

В Україні ця перспектива опинилася в полі уваги лише недавно й призвела до реформування адміністративно-територіального устрою, а також часткової децентралізації рішень і розподілу податкових надходжень, що можна вважати позитивними кроками. Тим не менш, **нинішня аграрна політика все ще дуже сильно орієнтована на виробництво і недооцінює значення заходів із розвитку сільських територій**, які здійснюються в ЄС у формі так званого «другого стовпа» аграрної політики. Тут необхідна швидка адаптація політики в Україні, щоб запобігти знекровленню сільських територій, проблеми яких загострилися через війну та вимушене переміщення населення. Йдеться про заходи, які забезпечать людям можливість нормально жити і працювати в сільській місцевості і в майбутньому.

⁶⁰ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_de

Для фінансування реалізації таких заходів у період з 2024 по 2027 роки можна скористатися зазначеною вище програмою Ukraine-Facility, а потім використати можливості програм, що передують вступу до ЄС, які, швидше всього, ґрунтуватимуться на поточній програмі ІПАРД, про яку йшлося вище. Доступ до програм «другого стовпа» аграрної політики ЄС після вступу відкриває численні можливості для посилення можливостей розвитку сільських територій. **Поєднання подібних програм сільського розвитку із зусиллями, спрямованими на відбудову й ліквідацію шкоди, заподіяної війною, має виняткове значення для майбутнього сільських територій в Україні.** Зменшення чисельності населення, спричинене виїздом за кордон та втечею від війни, не вдасться компенсувати повністю, але люди, що залишилися, та українці, які будуть повертатися додому, заслуговують на підтримку, щоб самостійно створити собі шанси на краще життя в майбутньому.

10. Від асоціації до вступу – що важливо запам'ятати?

Майбутнім країнам-членам нелегко зрозуміти механізм функціонування ЄС, але його перевага полягає в абсолютній відкритості й прозорості підготовки та ухвалення нормативно-правових актів ЄС. Проекти та директиви активно обговорюються й напрацьовуються з усіма країнами-членами ЄС, а також підприємницькими структурами та організаціями громадянського суспільства, яких вони стосуються. В результаті, як правило, відбувається жвавий обмін думками та діалог. У цьому діалозі беруть участь галузеві міністерства всіх країн-членів ЄС. Мережі спілкування ЄС у Брюсселі, а також у країнах-членах ЄС, створюють хороші можливості для українських політиків, які приймають рішення.

Тому розробка ефективної **комунікаційної стратегії** має стати пріоритетним завданням як для членів українського уряду, так і для представників аграрної та харчової промисловості. При цьому слід враховувати побоювання виробників в ЄС, що іноді прямо, але часто й у опосередкованій формі, висловлюються представниками європейських фермерів. Ці побоювання пов'язані передовсім із страхом перед імпортом сільськогосподарської продукції з країн, що не входять до ЄС, з нижчими стандартами виробництва й відповідно, нижчими виробничими витратами, а також розмірами виробників за межами ЄС. Відповідальні особи, що представляють інтереси України, можуть, наприклад, вказати на те, що в Україні робиться все можливе для якнайшвидшого впровадження стандартів ЄС. До моменту вступу всі вони повинні бути повністю втілені в практику. Також можна було б визнати, що великі українські компанії не очікують прямих субсидій з огляду на свою високу конкурентоспроможність та ймовірний перехідний період при вступі до ЄС. Допомога з Брюсселя має слугувати відбудові потужностей, підтримці малих виробників, досягненню стандартів ЄС і розвитку депресивних регіонів.

Не менш важливою є розробка переконливої **стратегії ведення переговорів**. Якими є її пріоритетні цілі? Де знайти прихильників? Які перепони на цьому шляху

доведеться долати? На які компроміси потрібно буде піти? Для України, як одного із провідних експортерів сільськогосподарської продукції, найважливіша мета може полягати в доступу до ринку. Важливою передумовою цього доступу є дотримання європейських стандартів. ЄС із зрозумілих міркувань буде демонструвати найменшу схильність до компромісів саме в питаннях торгівлі, якості, безпечності харчових продуктів та стандартів сталого розвитку. Водночас, ймовірно, існуватиме й висока готовність допомогти Україні у подоланні шкідливих наслідків війни (розмінування, відбудова виробничих потужностей). Можна також виходити з того, що з огляду на війну, ймовірно, будуть зроблені поступки в питанні визначення нормативів використання добрив і пестицидів, що відповідають українським реаліям. Нереальними для України виглядають й цілі ЄС в галузі органічного сільського господарства (25% угідь). В інших сферах, включаючи благополуччя тварин і ГМО, ймовірно, простору для переговорів немає. Необхідно знайти відповіді на ці питання, щоб розпочати переговори з чіткими цілями, але також і з потрібним рівнем гнучкості. Для переговорного процесу було б бажано, щоб весь керівний склад Міністерства аграрної політики та продовольства в Києві володів англійською мовою.

Необхідно ще раз ретельно проаналізувати **наявний потенціал міністерства** та інших важливих в цьому контексті органів влади, в тому числі Держпродспоживслужби. За оцінкою самого міністерства та ЄС наразі цей потенціал недостатній для того, щоб впоратися з інституційними викликами та адаптацією законодавчої бази до правової системи ЄС (Acquis). Тут варто було б організувати обмін думками й досвідом з іншими колишніми та нинішніми країнами-кандидатами на вступ до ЄС. За підрахунками автора, лише для створення платіжної агенції, що відповідає вимогам ЄС, знадобиться близько 300 працівників. Загалом, протягом наступних 10 років знадобиться близько 1 500 працівників. Очевидно, що таке збільшення штату державних службовців переобтяжить бюджет аграрного сектору України. Тому ми закликаємо партнерів у сфері політики розвитку розробити разом з українською стороною реалістичні рішення для створення потрібних потужностей.

У подоланні вузьких місць в адмініструванні може стати в нагоді **діджиталізація**. Існує чимало прикладів, які свідчать про те, що Україна досягла значного прогресу у використанні цифрових технологій як у сільському господарстві, так і в адмініструванні. Внаслідок війни багато адміністративних процедур, в т.ч. й подачу заявок на отримання дозволів на будівництво чи реалізацію банківських операцій, тепер можна здійснювати в режимі онлайн. Україна із потужним міністерством цифрової трансформації, можливо, навіть випереджає багато країн-членів ЄС в галузі запровадження цифрових технологій. Діджиталізація, зокрема застосування методів точного землеробства (Precision Farming), неабияк розвинена і в сільськогосподарському секторі. Ці переваги та широке використання цифрових технологій, в тому числі й у сільській місцевості, можуть стати відправною точкою для підвищення ефективності та посилення економії адміністративних і кадрових витрат у процесі наближення до ЄС.