

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

Агрополітичний звіт

APD/APB/09/2023

Спільна аграрна політика ЄС і завдання України в контексті євроінтеграції (план наближення політик і гармонізації законодавства)

Лариса Старікова

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 Консультантс Інтернешнл.

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

Лариса Старікова

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

Вступ.....	4
1. Спільна аграрна політика ЄС (САП)	6
1.1. Регуляторна рамка.....	6
1.2. Комюніке ‘The Future of Food and Farming’	7
1.3. Регламент ЄС № 2021/2115	10
1.4. Регламент № 2021/2116	19
1.5. Регламент № 2021/2117	22
2. Аграрна політика України.....	23
2.1. Стан справ в аграрному секторі	23
2.2. Загальна рамка	23
3. GAP-аналіз.....	27
4. Рекомендації	35

Вступ

Починаючи із 24 лютого 2022 року євроінтеграційні процеси в Україні набули нового рівня актуальності та інтенсивності. Зрештою, це вилилося у надання Україні статусу кандидата у члени Європейського Союзу, яке відбулося 23 червня 2022 року. Тож відтепер Україна має приділити особливу увагу оперативному наближенню всіх аспектів політики та законодавства політикам, нормам та правилам ЄС.

Одну з провідних ролей у цьому процесі грає аграрна політика України і національне законодавство, яким регулюється сільськогосподарська діяльність та виробництво продуктів харчування. Це обумовлено, з одного боку, тим, що аграрний сектор є провідною галуззю національної економіки України, забезпечує левову частку експортних надходжень та відіграє помітну роль в забезпеченні продовольчої безпеки інших країн світу. З іншого боку, спільна аграрна політика (САП) завжди відігравала ключову роль в формуванні спільного внутрішнього ринку Співтовариства, свого часу була визначена на рівні базового договору про утворення ЄС і сьогодні лишається одним із стовпів, на якому тримається європейський ринок. Тож успіх євроінтеграції і набуття Україною членства в ЄС залежить від того, наскільки швидко і якісно будуть гармонізовані аграрні політики України та ЄС, приведені у відповідність законодавство, сформоване на реалізацію таких політик.

Водночас ситуація в Україні у сфері дієвої євроінтеграції лишається складною і хаотичною. Існує глибока прірва не тільки і не стільки у змісті аграрної політики, скільки в самій культурі стратегічного планування. Державний апарат необхідним світоглядом та навичками формування і реалізації політики не володіє. В аграрному секторі до сих пір існують сумніви у необхідності наближення національної аграрної політики до спільної аграрної політики ЄС з огляду на специфіку національного аграрного сектору, де до сих пір владні та інформаційні позиції утримує саме великий бізнес, попри невпинне зростання кількості малих фермерів. Обережну позицію займають також і керівники досить потужного прошарку традиційних господарств, які обробляють декілька тисяч гектарів землі. Це відбувається за рахунок того, що українська аграрна спільнота недостатньо обізнана з процесом формування і реалізації секторальних політик в ЄС, європейськими підходами до підтримки розвитку аграрного сектору – особливо сьогодні, коли він зазнає кардинальних змін.

Оновлена спільна аграрна політика ЄС надає простір дій для країн-членів і Україна вже сьогодні має, по-перше, бути детально ознайомленою із змістом, вимогами та можливостями САП, по-друге, формувати національну аграрну політику, притримуючись рамок САП та максимально до них наближуючись.

Даний аналітичний звіт - це перша спроба ознайомити українську аграрну спільноту із змістом документів, якими регулюється САП, провести паралелі між законодавчо-нормативним підґрунтям формування стратегій та політик розвитку аграрного

сектору України та ЄС, зафіксувати спільні риси та відмінності. Україна має мати добре опрацьовану «дорожню карту» наближення до САП, де визначені завдання на кожен рік і встановлені індикатори їх досягнення. Зараз, коли дія попередніх програм підтримки зупинена, а бюджет наповнюється зовнішніми коштами, це зробити набагато легше, ніж за звичайних обставин. І це вікно можливостей потрібно використати максимальним чином.

1. СПІЛЬНА АГРАРНА ПОЛІТИКА ЄС (САП)

1.1. Регуляторна рамка

Спільна аграрна політика ЄС викладена у трьох нормативних документах *acquis* ЄС:

- [Регламенті ЄС 2021/2115](#) від 2 грудня 2021 року, яким встановлюються правила підтримки національних стратегічних планів, які розробляються країнами-членами ЄС в рамках Спільної аграрної політики (CAP Strategic Plans) і фінансуються Європейським фондом гарантування сільського господарства (EAGF, European Agricultural Guarantee Fund) та Європейським сільськогосподарським фондом для сільського розвитку (EAFRD, European Agricultural Fund for Rural Development),
- [Регламенті ЄС 2021/2116](#) від 2 грудня 2021 року щодо фінансування, управління та моніторингу спільної аграрної політики,
- [Регламенті ЄС 2021/2117](#) від 2 грудня 2021 року, яким вносяться зміни та доповнення до Регламенту ЄС 1308/2013, що встановлює спільну організацію ринків сільськогосподарських продуктів, Регламенту ЄС 1151/2012 щодо схем забезпечення якості для сільськогосподарських та харчових продуктів, Регламенту ЄС 251/2014 щодо визначення, припису, представлення, маркування та захисту географічних назв ароматизованих винних продуктів та Регламенту ЄС 228/2013, яким встановлюються спеціальні заходи для сільського господарства у віддалених регіонах ЄС.

Регламент ЄС 2021/2115 носить фундаментальний характер. Саме він визначає зміст та основні принципи впровадження Спільної аграрної політики ЄС. Блок фінансових питань виокремлений в Регламенті ЄС 2021/2116, хоча рамкові умови щодо фінансування впровадження Спільної аграрної політики ЄС наведені в окремому розділі базового Регламенту ЄС 2021/2115. Регламент ЄС 2021/2117 містить норми щодо зміни статусу окремих продуктів (переважно вина) на внутрішньому ринку та в експортних операціях, які впливають із норм базового Регламенту ЄС 2021/2115.

Окрема увага в зазначених нормативних документах ЄС приділяється дотриманню відповідності встановлюваних норм документам міжнародного рівня – Цілям сталого розвитку ООН, Договору СОТ про сільське господарство (WTO Agreement on Agriculture) та рамковим документам ЄС – Договору про функціонування Європейського союзу (TFEU), Регламенту ЄС 2018/1046 від 18 липня 2018 року, яким встановлюються правила фінансування бюджетної сфери та іншим.

Кожен регламент містить потужну преамбулу (регламент 2021/2115 144 пункти, регламент 2021/2116 112 пунктів, регламент 2021/2117 86 пунктів), в якій наведені дороговкази для унормування відповідної сфери діяльності, містяться пояснення причин, змісту та умов реалізації норм відповідного документу.

Нормативні акти щодо Спільної аграрної політики розроблені та прийняті на основі принципів, викладених у Комюніке Єврокомісії до Європарламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів «Майбутнє

виробництва харчових продуктів та сільського господарства» від 29 листопада 2017 року (Commission communication 'The Future of Food and Farming').

1.2. Комюніке 'The Future of Food and Farming'

Стан справ, Передумови, Параметри, Децентралізація, Інноваційність, Управління ризиками, Підвищення ефективності, Розвиток сільських територій, Молоді фермери, Безпечність харчових продуктів

Стан справ. В комюніке ЄС, яке заклало основу для суттєвого оновлення CAP, підкреслюється, що аграрний сектор ЄС є одним з основних світових виробників продовольства, займає 48% земель ЄС, створює робочі місця для 55% населення і лишається найбільш інтегрованим ринком харчових продуктів у світі. З огляду на значення аграрного сектору загальні підвалини CAP, які передбачали невинний розвиток аграрного сектору та ланцюгів доданої вартості, були закладені ще в договорі про заснування ЄС. Натомість сектор лишається вразливим для природних катастроф та погодних катаклізмів, нестабільності цінової ситуації, нашествия шкідників та захворювань, тисне на природне середовище, і все це посилюються на тлі зміни клімату.

Станом на кінець 2017 року прямою фінансовою допомогою користувалися 7 мільйонів господарств, які обробляли 90% сільськогосподарських земель. Допомога складала біля в середньому 46% від доходів аграрної спільноти, а в деяких місцях і набагато перевищувала цю цифру, і це гарантувало стабільність доходів виробників. Протягом 2014-2020 років вже відбулась переорієнтація фінансової допомоги на впровадження інновацій, управління ризиками, захист навколишнього середовища та боротьбу із змінами клімату, розвиток сільських громад. Однак цього недостатньо і надалі такі підходи мають отримати подальший розвиток. Також потрібно модернізувати та спрощувати процедури управління фінансовою підтримкою.

Передумови. Формування нової CAP базувалося на дослідженні суспільної думки, яке показало, що 64% фермерів вважають, що CAP має надавати більше стимулів для змін у сфері охорони навколишнього середовища та зміни клімату (загалом по суспільству 92%), що сільгоспвиробники потребують підтримки доходу шляхом прямих платежів (79% фермерів та 53% загалом), 96% громадян вважають, що позиція первинного виробництва у ланцюгах доданої вартості має бути посилена, 81% громадян підтримує прискорення реструктуризації та запровадження інновацій в аграрному секторі. CAP також чим далі, тим все більше має вмонтовуватися в контекст регіонального розвитку. Аграрна політика повинна бути спрямована на реалізацію цілей сталого розвитку ООН та Паризької кліматичної угоди, відповідати принципам рівності між країнами-членами, брати до уваги Цілі ЄС щодо клімату та енергії 20-30 (EU 2030 Climate and Energy targets), пропозиції Єврокомісії щодо зміни управління землями та лісами (LULUCF, Effort Sharing and Land-Use, Land Use Change and Forestry).

Параметри. Оскільки базою при визначенні впливу на навколишнє середовище та зміну клімату і відповідно спроможності фермерів брати участь у процесах запобігання негативним явищам є розмір земельних угідь, а сільгоспвиробники є найпершими, хто справляє відповідний вплив, надання прямої фінансової допомоги варто прив'язати саме до площі сільськогосподарських угідь. Також доцільним є збереження системи надання прямих платежів для гарантування доходів фермерів (IST, Income Stabilisation Tool), яке відповідає нормам Договору про заснування ЄС та забезпечує безперебійне функціонування внутрішнього ринку харчових продуктів. Разом з тим, система прямих платежів (a fair income support) має бути вдосконалена шляхом встановлення «стелі», яка враховує свій негативний вплив на зайнятість, введення регресивної шкали виплат щодо розміру земельних угідь, цільової підтримки малих та середніх господарств, тих, хто займається виключно сільським господарством. Також CAP має на меті забезпечити зростання доходів фермерів від продажу своєї продукції на ринках (farmers' market reward) за рахунок реструктуризації, модернізації, запровадження нових технологій, диджиталізації, точного землеробства, використання великих масивів даних та чистої енергії.

Децентралізація. Попередній досвід показав, що зосередження унормування, контролю, проведення аудиту та накладання санкцій на рівні ЄС є вкрай обтяжливим та неефективним. Тож в наступному на рівні ЄС мають встановлюватися лише базові параметри CAP – цілі реалізації політики, загальні формати надання допомоги, базові вимоги, а країни-члени мають брати на себе більше відповідальності за те, яким чином вони досягають поставленої мети та виконують визначені завдання. Саме вони мають здійснювати моніторинг надання підтримки, визначати ступінь ефективності реалізації політики та звітувати з цього приводу перед ЄС. Разом з тим, країни-члени не мають тут діяти ізольовано. На рівні ЄС повинна бути запроваджена процедура для формування національних стратегічних планів CAP країнами-членами, у тому числі з урахуванням інших політик ЄС та стосовно фінансування з боку ЄС (стовп I) та на національному рівні (стовп II). Єврокомісія має погоджувати національні стратегічні плани CAP для того, щоб збільшити ефективність в досягненні поставлених цілей, забезпечити узгоджені підходи до реалізації політики та досягти синергії. Встановлення будь-яких детальних правил надання допомоги на рівні ЄС має бути виключене.

Інноваційність. Реалізація оновленої CAP має забезпечити поширення знань та запровадження інновацій та цифрових технологій, безпечність харчових продуктів, оновлення покоління фермерів, процвітання сільських територій, турботу про навколишнє середовище, уповільнення зміни клімату, адаптивність аграрного сектору, справедливі доходи фермерів. Передбачається продовження дії та посилення вже створених інструментів: Європейського інноваційного партнерства щодо продуктивності та сталості аграрного сектора (EIP-AGRI), Європейського інноваційного партнерства щодо водних ресурсів, Системи знань та інновацій в сільськогосподарській галузі (AKIS), системи сільськогосподарських дорадчих служб, організацій виробників, у тому числі їх асоціацій та кооперативів.

Наголошується на необхідності подолання інвестиційної прірви, яка спостерігається в аграрному секторі, за рахунок створення інноваційних фінансових інструментів, застосування вже наявних інструментів: Європейського фонду стратегічних інвестицій (EFSI), системи європейських структурних інвестиційних фондів (ESIF), Європейського інвестиційного банку (EIB).

Управління ризиками. Забезпечення гарантованого доходу сільгоспвиробників в рамках CAP завжди сприяло зниженню впливу негативних факторів на сільськогосподарську діяльність. Окрім того, була запроваджена низка інструментів для управління ризиками – від інтервенцій на ринках до компенсацій за фактом настання несприятливих подій та підтримки страхування. Нова CAP також робить акцент на формування рамки щодо управління ризиками, які зумовлені волатильністю цін на ринках аграрної та харчової продукції, кризами, пов'язаними з поширенням захворювань тварин і рослин, природними катаклізмами, впливом зміни клімату. З цією метою передбачається створення на рівні ЄС постійної комунікаційної платформи з управління ризиками. Місія такої платформи полягає у тому, щоб підвищити обізнаність сільгоспвиробників щодо методів упередження ризиків і управління ними. Водночас потрібно опрацювати інтегральний підхід до управління ризиками, розподіливши функції між ЄС, країнами-членами та інструментами роботи з ризиками, які пропонуються профільними компаніями на ринку, включно з страхуванням у фондах взаємної підтримки, резервуванням коштів на депозитах тощо.

Підвищення ефективності. На новому етапі CAP має бути більш сконцентрована на результатах щодо ефективності використання ресурсів, турботи про навколишнє середовище, акціях, спрямованих на упередження зміни клімату, і такі результати мають бути вимірюваними. Країни-члени отримують компетенцію визначати низку обов'язкових і довільних заходів в рамках фінансування, як з боку ЄС, так і з власного бюджету (стовпи I і II) для того, щоб виконати завдання, визначені на рівні ЄС, якнайкращим чином. Підтримка належного рівня доходів сільгоспвиробників надалі буде пов'язана з дотриманням ними обов'язкових вимог щодо охорони навколишнього середовища та упередження змін клімату. Дотримання добровільних стандартів та належних практик також буде заохочуватися фінансово.

Розвиток сільських територій. Складовою частиною оновленої САП також є питання соціально-економічного розвитку сільських територій (Rural Development Policy). Передбачається, що економічне зростання та підвищення рівня зайнятості тут відбуватиметься завдяки розвитку виробництва чистої енергії, біо- та циркулярної економіки, екотуризму. Окрема увага приділяється розвитку смарт-сіл шляхом підвищення їх спроможностей, підтримки інновацій, мережуванню, використанню інноваційних фінансових інструментів, у тому числі для розвитку інфраструктури, послуг та навичок. Великі надії покладаються на підхід «знизу-догори», який, зокрема, підтримується програмою LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale). На новому етапі потрібно приділити більше уваги досягненню

синергії між галузевими політиками ЄС, які стосуються сільських територій, і координації фінансування, яке забезпечує реалізацію таких політик.

Молоді фермери. Центральним питанням CAP також є зміна поколінь в аграрному секторі. Його вирішення делегується на рівень країн-членів, оскільки саме там вирішуються питання спадщини, надання земель, планування територій, оподаткування. Країни-члени зобов'язуються включити норми щодо підтримки молодих фермерів до своїх національних стратегічних планів CAP в обов'язковому порядку. Також обов'язковою є підтримка щойно створених господарств, хоча країни і отримують свободу у визначенні пріоритетів та особливостей такої підтримки.

Безпечність харчових продуктів. Відповідаючи на запит суспільства щодо безпечності та якості харчових продуктів, зниження рівня використання пестицидів та антибіотиків, охорони навколишнього середовища та добробуту тварин, оновлена САП повинна спонукати виробників дотримуватися не тільки норм та правил, обов'язкових для виконання але й тих, які є добровільними. Роль САП також полягає у просуванні ідей здорового харчування, боротьби як з недоїданням, так і зайвою вагою, допомозі сільгоспвиробникам пристосовуватися до зміни харчових вподобань споживачів. Дієвими інструментами тут є Європейський інститут інновацій і технологічного партнерства у харчовій галузі (EIT, European Institute for Innovation and Technology's Food Partnership) та стратегія досліджень EU Food 2030. Це однією метою реалізації САП є зменшення харчових втрат та відходів, у тому числі за рахунок розвитку циркулярної економіки.

В глобальному контексті ЄС шукає можливості співпраці та синергії з країнами, які поділяють підходи САП і спрямовані на досягнення Цілей сталого розвитку ООН, у тому числі щодо викорінення бідності. Окрім іншого, CAP надає інструменти інтеграції вимушених мігрантів до європейського суспільства. В міжнародному контексті САП також спрямована на задоволення попиту міжнародних ринків в частині задоволення харчових вподобань середнього класу та зміни звичок харчування. ЄС прагне утримання позицій лідера у СОТ, однак притримується думки, що не всі сегменти внутрішнього харчового ринку можуть протистояти повній лібералізації торгівлі, і ці питання мають вирішуватися шляхом переговорів. ЄС також має бути впевненим у якості продукції, яка поставляється на внутрішній ринок, а відтак підтримує запровадження нетарифних бар'єрів щодо санітарних та фітосанітарних заходів.

1.3. Регламент ЄС № 2021/2115

[Загальні положення, Цілі і показники, Загальні вимоги і типи допомоги, Прямі платежі, Підтримка окремих галузей, Розвиток сільських територій, Фінансове забезпечення, Вимоги до національного стратегічного плану, Зміст національного стратегічного плану, Погодження та оновлення національного стратегічного плану, Координація і управління, Моніторинг, звітування та оцінювання, Додатки до Регламенту № 2021/2115](#)

Цей нормативний акт є ключовим в царині аграрної політики. У новому бюджетному періоді до 2027 року компетенція з наповнення конкретикою САП віддається на рівень країн-членів, і саме цей нормативний акт встановлює порядок та правила формування таких аграрних політик.

- *Загальні положення (Title I. Subject matter and scope, applicable provisions and definitions)*

Зокрема, регламент встановлює правила щодо загальних та специфічних цілей реалізації САП та показників їх досягнення за допомогою фінансової підтримки з боку Європейського фонду гарантування сільського господарства (EAGF, European Agricultural Guarantee Fund) та Європейського сільськогосподарського фонду для сільського розвитку (EAFRD, European Agricultural Fund for Rural Development). В регламенті визначаються типи допомоги та загальні вимоги до країн-членів стосовно досягнення цілей, застосування фінансових інструментів в рамках сформованих ними національних стратегічних планів САП. Документом також встановлюються правила управління, моніторингу та оцінювання впровадження САП. Зазначається, що національні стратегічні плани мають бути погодженими Єврокомісією і їх фінансування здійснюється з двох зазначених вище фондів з 01.01.2023 по 31.12.2027.

Окрім того, що регламент вводить основні поняття (до речі, серед них є визначення холдингу, віх реалізації, посилання на інструменти AKIS та LEADER), він ще й встановлює перелік визначень, які країни-члени в обов'язковому порядку мають ввести на рівні національного законодавства (сільськогосподарська діяльність, сільськогосподарська територія, оброблюваний гектар, діючий фермер, молодий фермер).

- *Цілі і показники (Title II. Objectives and indicators)*

Документом вводяться визначення загальних та спеціальних цілей САП. До загальних цілей політики належить стимулювання інноваційного, конкурентоздатного, адаптивного і диверсифікованого аграрного сектору, який забезпечує продовольчу безпеку в довгостроковій перспективі; підтримка стану навколишнього середовища, зміцнення його захисту, біорізноманіття, упередження зміни клімату відповідно до завдань ЄС, взятих ним в рамках Паризької кліматичної угоди; зміцнення соціально-економічної тканини сільських територій. Спеціальні цілі полягають у підтримці належного доходу фермерів по всьому ЄС та їх адаптивності до ситуації задля стабільного виробництва продуктів харчування в ЄС; у підтримці конкурентоздатності аграрного сектору за рахунок досліджень, технологій та цифровізації; у покращенні позицій первинних виробників у ланцюгах доданої вартості; у зменшенні вуглецевих викидів і розвитку сталої енергетики; в ефективному управлінні земельними, водними і повітряними ресурсами; зниженні хімічного навантаження на них; збереженні біорізноманіття та ландшафтів; залученні молоді та інших прошарків до діяльності у сфері сільськогосподарського господарства; у підтримці зайнятості, інклюзивності, місцевого розвитку, у тому

числі органічного виробництва та збереження лісів; у забезпеченні безпечності харчових продуктів, зниженні харчових відходів, підвищення добробуту тварин, підвищенні стійкості до захворювань.

У Додатку 1 до регламенту встановлюються параметри, за якими вимірюється загальна ефективність впровадження САП. Вони включають індикатори результатів профінансованих заходів, індикатори досягнення наведених вище цілей, які надалі уточнені в національних стратегічних планах, індикатори впливу, який справили профінансовані заходи на стан довкілля та зміни клімату та виконання переліку вимог ЄС, наведеного у Додатку XIII.

- *Спільні вимоги і типи допомоги (Title III. Common reequipments and types of intervention)*

У статті 9 документу країнам-членам передається компетенція з конкретизації шляхів та заходів, спрямованих на досягнення визначених цілей. Єдине, що має бути ними враховано, – це норми Хартії ЄС про фундаментальні права, чинне законодавство ЄС, стандарти належної сільськогосподарської діяльності (Good agricultural and environment conditions, GAEC). Негативний вплив підтримки на стан конкуренції має бути виключений. Країни-члени мають визначати заходи фінансової підтримки таким чином, щоб вони відповідали Угоді СОТ про сільське господарство та Меморандуму про порозуміння стосовно насіння олійних.

Регламент встановлює, що країни-члени зобов'язані включати у свої національні стратегічні плани умови, за яких господарства отримують як підтримку, так і штрафи за те, що вони не виконують норми законодавства ЄС та стандартів GAEC щодо забезпечення клімату та довкілля, включаючи воду, ґрунти та біорізноманіття, добробуту тварин, здоров'я людей та рослин та стандарти щодо управління бізнесом, про які йдеться у Додатку III, соціальних стандартів, про які йдеться у Додатку IV. Окрема увага надається зобов'язанням по включенню до національних стратегічних планів пункту про підтримку системи дорадчих служб, які надають послуги щодо економічних, соціальних та екологічних аспектів діяльності сільгоспвиробника. Перелік напрямів діяльності дорадчих служб, обов'язкових для включення в національні стратегічні плани, надається безпосередньо у статті 15.

Форматам надання фінансової підтримки присвячені Глава II «Типи підтримки у формі прямих платежів», Глави III «Підтримка окремих галузей», Глави IV «Напрями підтримки розвитку сільських територій».

- *Прямі платежі (Chapter II. Types of intervention in the form of direct payments)*

Прямі платежі можуть бути як пов'язаними (підтримка доходів, спеціальне фінансування для виробництва бавовни), так і непов'язаними (базовий дохід, який забезпечує сталість, додаткова розподілена підтримка доходу для забезпечення стабільності, додаткова підтримка для молодих фермерів, підтримка добровільного застосування еко-схем, які включають заходи на підтримку клімату, навколишнього середовища та добробуту тварин). Вводиться регресивна шкала розміру підтримки

в залежності від доходів, а країни-члени можуть встановлювати стелі надання підтримки та правила зменшення її розміру. З метою скорочення адміністративних витрат також можна встановлювати мінімальний розмір площі, на яку підтримка надається, та мінімальну суму, яку може отримати фермер. Країнам-членам також дозволяється до 3% бюджету прямих платежів використовувати на компенсацію оплати сільгоспвиробником послуг щодо зниження ризиків.

Непов'язані прямі платежі підтримки рівня доходу у розрахунку на 1 га країни-члени мають надалі розвивати на основі норм [Розділу 2 Глави II](#), які, зокрема, встановлюють, що виплати можуть бути різними для різних територій, зменшувати розмір допомоги на гектар у разі, коли господарство отримує допомогу за іншими напрямками. Розмір допомоги на гектар може змінюватися в залежності від дотримання підприємством належних сільськогосподарських практик. Така залежність має поступово зростати і у 2026 році досягти 85% розміру виплат. Для того, щоб виплати певним категоріям господарств були гарантовані, країни-члени можуть створювати резервні фонди. Для малих господарств виплати на 1 га можна змінювати на разові виплати розміром до 1 250 євро.

Додаткова розподілена підтримка доходу для забезпечення стабільності ([Розділ 3 Глави II](#)) деталізується на рівні країн-членів з урахуванням того, що розмір підтримки має зменшуватися для великих і збільшуватися для малих господарств, що він не може перевищувати середній розмір прямих виплат, виплати мають мати обмеження зверху щодо кількості гектарів у володінні однієї особи. Додаткова підтримка для молодих фермерів надається або на гектар, або у формі разових виплат протягом не більше 5 років. Країни-члени мають визначати список належних сільськогосподарських практик у семи встановлених напрямках (упередження зміни клімату за рахунок зменшення вуглецевих викидів, адаптація до змін клімату за рахунок підвищення стійкості сільськогосподарського виробництва, захист водних ресурсів, захист та покращення ґрунтів, захист біорізноманіття та природних ландшафтів). А еко-схеми, які надають право на отримання додаткової підтримки, мають включати, принаймні, два пункти такого списку. Хоча такі виплати фермери можуть отримувати лише у разі, якщо дотримуються більш жорстких вимог, аніж це безпосередньо вимагає законодавство. Підтримка еко-схем також здійснюється на кожен гектар, голову худоби або у вигляді компенсації понесених витрат.

Додаткова розподілена підтримка доходу для забезпечення стабільності також деталізується країнами-членами. Вона спрямована на подолання ускладнень, пов'язаних з конкуренцією, сталістю господарювання та якістю продукції. Вона надається у вигляді щорічних виплат на гектар або голову худоби виключно на вирощування зернових, олійних культур (за винятком соняшника), культур, багатих на білок, льону, коноплі, рису, горіхів, крохмальної картоплі, молока та молочних продуктів, насіння, м'яса вівці та кіз, яловичини та телятини, оливок та оливкової олії, шовкових черв'яків, сухого корму, хмелю, цукрових буряків, тростини, цикорію, фруктів та овочів, насаджень з коротким терміном життя. Болгарія, Греція, Іспанія

та Португалія також можуть надавати підтримку виробникам бавовни та їх галузевим угрупованням відповідно до базових правил, встановлених даним регламентом.

- *Підтримка окремих галузей (Chapter III. Types of intervention in certain sectors)*

Регламент № 2021/2115 також містить загальні вимоги щодо типів допомоги для окремих секторів: виробництва фруктів та овочів, продукції бджільництва, виробництва вина, вирощування хмелю, олив та оливкової олії, а також деяких інших сфер, конкретно визначених у документі. Підтримка виробництва фруктів та овочів здійснюється країнами-членами за участю організацій виробників, які визначені Регламентом ЄС № 1308/2013 від 13 грудня 2013 року, яким встановлюється спільна організація сільськогосподарських ринків. У сфері бджільництва підтримка надається також виключно згідно норм цього регламенту. Підтримка виробництва вина є обов'язковою для країн, зазначених у Додатку VII. Разом з тим, компетенція щодо обрання типів підтримки вирощування хмелю (для Німеччини тут є певні обмеження), олив, виробництва оливкової олії (з обмеженнями для Греції, Франції та Італії) та інших сфер надається країнам-членам. Підтримка для окремих секторів може набувати форми компенсації понесених витрат, виплат на одиницю площі чи голову худоби, одноразових виплат, встановлення єдиної ставки фінансування.

Підтримка виробництва фруктів, овочів, хмелю та олив має на меті підтримку планування та організації виробництва щодо кількості та якості продукції, оптимізації виробничих затрат, повернення інвестицій, балансування попиту та пропозиції і стабілізацію цін; концентрацію постачання на ринки та пряму доставку; покращення конкурентоздатності у середній та довгостроковій перспективі за рахунок модернізації; дослідження та розвиток сталих методів виробництва за рахунок запровадження належних практик щодо охорони навколишнього середовища, стійкості до рослинних та тваринних шкідників, здоров'я та добробуту тварин, скорочення відходів та їх переробка, збереження біорізноманіття. Напрями підтримки у цій сфері встановлюються на рівні ЄС і надалі конкретизуються країнами-членами. Вони включають інвестиції в матеріальні і нематеріальні активи, дослідження та запровадження інновацій щодо охорони ґрунтів, належного управління водними ресурсами, підвищення стійкості до зміни клімату, енергозбереження, екологічного пакування, біологічної безпеки, здоров'я та добробуту тварин, переробки субпродуктів, управління відходами, збереження біорізноманіття, генетичних ресурсів, підвищення якості продукції, покращення умов роботи персоналу. В зазначених галузях підтримується діяльність дорадчих служб та надається технічна допомога, в першу чергу щодо контролю над поширенням шкідників, упередження зміни клімату, покращення умов праці. Підтримуються тренінги, поширення кращих практик, організація торговельних майданчиків, спотових та ф'ючерсних бірж. Передбачається підтримка для органічного виробництва, збільшення сталості та ефективності транспортування та зберігання

продукції, підвищення обізнаності споживача стосовно безпечного харчування, запровадження стандартів якості ЄС та документів національного рівня, простежуваності ланцюгів сертифікації продукції. Особливо встановлюються цілі, вимоги та інструменти фінансування для виробництва фруктів та овочів (розділ 2 Глави III), галузі бджільництва (Розділ 3 Глави III), виробництва вина (розділ 4 Глави III), хмелю (розділ 5 Глави III), олив та оливкової олії (розділ 6 Глави III), інших сфер (розділ 7 Глави III). У зазначених напрямках до участі в програмах фінансування залучаються галузеві бізнес асоціації та кооперативи виробників.

- *Розвиток сільських територій (Chapter IV. Types of intervention for rural development)*

Оскільки політика розвитку сільських територій у ЄС нерозривно пов'язана з САП, урегулювання діяльності країн-членів щодо формування та впровадження політики розвитку сільських територій міститься безпосередньо в цьому документі. Регламент № 2021/2115 встановлює наступні напрями підтримки розвитку сільських територій: управління збереженням навколишнього середовища, змінами клімату та іншими параметрами, підтримка територій, обмежених природним або іншим чином, територій, обмежених в можливостях за рахунок дотримання обов'язкових норм та правил, підтримка інвестицій, у тому числі в системи зрошення, становлення молодих та інших нових фермерів, бізнес стартапів, інструментів управління ризиками, кооперації, обміну знаннями та поширення інформації. Деталізація вимог щодо всіх зазначених напрямів надається в окремих статтях регламенту (статті 71-78 розділу 1 Глави IV).

Національні органи за результатами консультацій з моніторинговим комітетом ЄС мають встановити критерії для надання дотацій шляхом інвестицій, підтримки молодих та нових фермерів, сільських стартапів, кооперації, обміну знаннями та поширення інформації. Країни-члени також можуть вирішити не дотримуватися критеріїв при наданні інвестицій, спрямованих на досягнення кліматичних цілей та ведення діяльності щодо відновлення та в деяких інших випадках, встановлених цим регламентом. Для надання підтримки у зазначених вище напрямках можуть використовуватися фінансові інструменти, визначені у Регламенті ЄС № 2021/1060 від 24 червня 2021 року, який встановлює загальні положення та правила фінансування для Європейського фонду регіонального розвитку (European Regional Development Fund), Європейського соціального фонду плюс (European Social Fund Plus), Фонду єдності (Cohesion Fund), Фонду справедливого переходу (Just Transition Fund), Європейського фонду мореплавства, рибальства та аквакультури (European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund), Фонду надання притулку, міграції та інтеграції (Asylum, Migration and Integration Fund), Фонду внутрішньої безпеки (Internal Security Fund) та Інструменту фінансової підтримки управління кордонами та візової політики (Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy). Частина коштів, які надаються країнам з фонду EAFRD (до 3%), можуть спрямовуватися до програми ЄС InvestEU і надаватися з використанням її механізмів EU Guarantee Fund і InvestEU Advisory Hub.

В статті 83 регламенту зазначається, що допомога може надаватися у формі компенсації понесених витрат, виплат на одиницю, виплати разової суми, вирівнювання ставки фінансування. Суми виплат повинні ретельно обґрунтовуватися. Країни-члени також можуть встановлювати поворотні або частково поворотні виплати.

- *Фінансове забезпечення (Title IV. Financial provisions)*

У цьому розділі зазначається, що з Фонду підтримки сільського господарства EAGF фінансуються прямі платежі, визначені у статті 16 та платежі на підтримку галузей, визначені у Главі III Розділу III. Визначаються умови надання фінансування країнам-членам (стаття 86), унормовуються параметри щодо надання підтримки у формі прямих платежів (стаття 87), підтримки окремих галузей (стаття 88), сільських територій (стаття 89). Для фінансування з Фонду розвитку сільських територій EAFRD встановлюються стелі для фінансування понесених витрат від 43% до 85% в залежності від ступеня розвитку територій, для окремих критичних випадків допомога може збільшуватися від 65% до 100%. Але, в будь-якому випадку, розмір допомоги не може бути меншим 20%. І, як мінімум, 5% внеску з боку фонду EAFRD на реалізацію національних стратегічних планів має бути використано в рамках програми фінансування місцевих ініціатив LEADER.

Стосовно фінансування заходів на підтримку заходів із охорони навколишнього середовища та упередження зміни клімату, принаймні 35% внеску з фонду EAFRD, який надається на виконання стратегічних планів, має витратитися на підвищення добробуту тварин. Витрати на реалізацію заходів з охорони навколишнього середовища та упередження зміни клімату можуть компенсуватися на всі 100%, заходи, які ведуться в межах територій, обмежених природним або іншим чином компенсуються у розмірі 50% або 100%, на територіях з обмеженими можливостями – у розмірі 100%, інвестиції в системи зрошення, становлення молодих та інших нових фермерів, бізнес стартапів, інструментів управління ризиками, кооперації, обміну знаннями та поширення інформації також на 100%.

Як мінімум, 4% внеску з фонду EAFRD має спрямовуватися на надання технічної підтримки, а для країн, де загальний обсяг фінансування САП з боку ЄС перевищує 1,1 млрд. євро, – до 6%. Країни-члени мають резервувати кошти для надання підтримки молодим фермерам. Розмір пов'язаних прямих платежів обмежений стелею у 13% сум, визначених у Додатку IX. Як мінімум, 25% коштів має спрямовуватися на підтримку запровадження еко-схем. На фінансування перерозподіленої підтримки доходів має спрямовуватися, як мінімум, 10% витрат, визначених у Додатку IX.

Країни-члени в рамках своїх національних стратегічних планів можуть визначити частку коштів, які вони передають програмам LIFE і Erasmus+ на виконання проектів, які надають фермерам вигоди та переваги. Підтримка заходів з упередження зміни клімату може здійснювати у розмірі 40% або 100% в залежності від змісту таких заходів.

Розробка національних стратегічних планів має супроводжуватися системою індикаторів, плануванням розміру виплат та визначенням параметрів для оцінки досягнення результатів. Країнам-членам надається також певна гнучкість щодо прямих платежів та фінансуванням з фонду сільського розвитку EAFRD.

- *Вимоги до національного стратегічного плану (Title V. Financial CAP strategic plan)*

Кожна країна має сформувавши єдиний національний стратегічний план на період – 1 січня 2023 до 31 грудня 2027 року. Якщо у країні є потреба в розробці внутрішніх регіональних планів, такі плани мають розроблятися в рамках національного плану і представлятися як його частина. В своїх стратегічних планах країни-члени мають ставити амбітні цілі щодо охорони навколишнього середовища та упередження зміни клімату. Стратегічні плани мають складатися на основі прозорих процедур, взаємодії регіонів, з урахуванням норм чинного законодавства. Особлива увага має приділятися залученню регіональної влади та органів, які опікуються охороною навколишнього середовища та змінами клімату, а також місцевої громадськості, соціальних та економічних партнерів, представників громадянського суспільства.

- *Зміст національного стратегічного плану (Chapter II. Content of the strategic plan)*

Національний стратегічний план має містити оцінку потреб, стратегію надання підтримки, положення, які є спільними для різних напрямів надання підтримки, визначення напрямів надання прямих платежів, допомоги окремим галузям, підтримки сільського розвитку, цілі і фінансові плани, систему управління і взаємодії, інструменти перегляду САП, за потреби – елементи САП, які впроваджуються на регіональному рівні. Стратегічний план має включати наступні додатки: Додаток I – оцінка середовища, в якому реалізується аграрна політика, Додаток II – SWOT аналіз щодо формування і впровадження аграрної політики, Додаток III – щодо консультацій з партнерами, Додаток IV (опційно) щодо спеціальних платежів для виробництва бавовни, Додаток V щодо додаткового національного фінансування заходів стратегічного плану САП, Додаток VI (якщо потрібно) про перехідну допомогу. Регламент надає дороговкази щодо формування зазначених додатків.

В регламенті розкривається зміст вимог щодо оцінки потреб впровадження аграрної політики, стратегії на реалізацію таких потреб, спільних елементів таких стратегій, заходів на реалізацію політики, шляхів досягнення цілей, фінансових планів, системи управління та координації, оновлення національних стратегічних планів.

- *Погодження та оновлення національного стратегічного плану (Chapter III. Approval and amendment of the CAP strategic plan)*

Кожна країна-член має подати національний стратегічний план на погодження разом з усією необхідною додатковою інформацією. Єврокомісія має погодити національний стратегічний план не пізніше, ніж через 6 місяців з моменту його отримання. У разі виникнення необхідності в оновленні національного стратегічного

плану, країна-член може подати відповідний запит до Єврокомісії, опрацювати зміни та доповнення і представити їх на розгляд Єврокомісії. Термін погодження такого плану становить 3 місяці. Країна-член також має внести необхідні зміни в національне законодавство протягом 6 місяців, якщо цього вимагає оновлений стратегічний план.

- *Координація і управління (Title VI. Coordination and governance)*

Кожна країна-член визначає орган державної влади, відповідальний за впровадження національного стратегічного плану САП. Зокрема, з його боку має бути забезпечене функціонування електронної інформаційної системи, описаної у статті 130 регламенту ЄС, інформування сільгоспвиробників про можливості отримати допомогу та відповідальність за її використання, про еко-схеми та стандарти GAEC, з якими пов'язане надання допомоги, про методи ведення моніторингу та оцінки ефективності використання допомоги, про порядок та формати звітування.

Країна-член зобов'язана створити національний моніторинговий комітет щодо впровадження стратегічного плану САП. До такого комітету мають увійти представники всіх зацікавлених сторін. Моніторинговий комітет, зокрема, відстежує досягнення визначених цілей, виявляє перешкоди та опрацьовує заходи щодо їх усунення, здійснює перевірку адресності надання допомоги, вивчає отриману інформацію та виконує низку інших функцій, пов'язаних з реалізацією національного стратегічного плану САП. При необхідності можуть створюватися регіональні моніторингові комітети.

За ініціативою країни-члена фонд регіонального розвитку EAFRD може надати технічну допомогу для забезпечення ефективного управління реалізації національного стратегічного плану САП. З цією метою також можуть бути залучені кошти фонду управління Lead Fund та програми LEADER.

Кожна країна-член також зобов'язана створити національну мережу з аграрної політики ('national CAP network'), які об'єднуються в загальноєвропейську мережу 'European CAP network'. Мережа з аграрної політики охоплює органи влади, галузеві організації, дорадників, дослідників, тих, хто задіяний у впровадженні інновацій. Вона має бути сформована протягом року з моменту затвердження національного стратегічного плану. В документі конкретизуються цілі та завдання такої мережі. Також наголошується на ролі Європейського інноваційного партнерства у сфері аграрної продуктивності та сталості EIP і вводяться норми щодо його функціонування. Зазначається, що ця мережа має підтримувати систему AKIS, поєднувати політики та інструменти для прискорення впровадження інновацій. В документі унормовуються формати відповідної діяльності.

- *Моніторинг, звітування та оцінювання (Title VII. Monitoring, reporting and evaluation)*

Єврокомісія разом з країнами членами формує систему стеження за процесом реалізації аграрної політики. Така система включає низку індикаторів щодо результатів та наслідків впровадження аграрної політики, ефективності досягнення цілей, збору, накопичення та обміну інформацією, звітування, офіційного та незалежного оцінювання впровадження національних стратегічних планів. Єврокомісія має прийняти окремий нормативний акт щодо контролю за впровадженням САП. Хоча деякі елементи стосовно контролю за впровадженням САП містяться вже в даному регламенті – норми щодо щорічного звіту країни-члена про виконані завдання, звіту Єврокомісії, який опрацьовується раз на два роки, щорічної звітної зустрічі країни-члена з Єврокомісією.

САП також супроводжується розвиненою системою оцінювання. В обов'язковому порядку здійснюється попереднє оцінювання національного стратегічного плану, оцінювання стратегічних планів в ході реалізації САП, результатів впровадження САП. Все це здійснюється як на національному рівні країни-члена, так і на рівні Єврокомісії.

Для здійснення всього комплексу діяльності у сфері спільної аграрної політики Єврокомісія створює спеціальний Комітет із спільної аграрної політики (Common Agricultural Policy Committee).

- *Додатки до Регламенту № 2021/2115*

Як правило, вся конкретна інформація щодо реалізації норм основоположних засадничих документів міститься у додатках до таких документів. В даному випадку регламент, яким встановлюються правила формування країнами-членами національних стратегічних планів, супроводжується інформацією про: індикатори впливу, коротко- та довгострокових результатів, для секторальних вимірів (Додаток I); співвідношення заходів аграрної політики із зобов'язаннями, взятими в рамках СОТ (Додаток II), правила щодо обумовлення допомоги (Додаток III), правила щодо соціальної обумовленості допомоги (Додаток IV), суми, надані країнам-членам, які надаються для здійснення прямих виплат (Додаток V), товарні коди продукції, на які поширюється підтримка (Додаток VI), розміри річної допомоги країнам-членам для допомоги сектору виробництва вина (Додаток VII), бавовни (Додаток VIII), виплати країнам-членам без врахування бавовни (Додаток IX), підтримку бджолярства (Додаток X), розподіл підтримки між країнами-членами на заходи з регіонального розвитку (Додаток XI), мінімальні розміри резервів для фінансування цілей, які передбачені регламентом (Додаток XII), перелік нормативних актів ЄС щодо охорони навколишнього середовища та зміни клімату, на реалізацію норм яких спрямовуються національні стратегічні плани (Додаток XIII), про звітування на основі індикаторів для фондів EAGF та EAFRD (Додаток XIV).

1.4. Регламент № 2021/2116

[Сфера дії, Акредитація і сертифікація агентств з виплат, Управління фінансами, Контроль за виконанням бюджету](#)

В цьому документі зосереджені норми щодо фінансування, управління та моніторингу САП, правила здійснення витрат в рамках САП, запроваджується систем управління і контролю за здійсненням фінансування на рівні країн-членів, унормовуються процедури для забезпечення прозорості та відповідності витрат.

- Сфера дії. Окремі напрями фінансування САП наведені в основоположному регламенті № 2021/2115. Однак регламент № 2021/2116 охоплює ще й напрями фінансової підтримки, наведені в інших нормативних документах ЄС. Зокрема, з фонду EAGF кошти виділяються на підтримку ринків сільськогосподарської продукції, окремих галузей, дотації у формі прямих виплат, просування продукції європейських виробників на внутрішньому ринку та на ринках третіх країн, надання допомоги окремим проблемним регіонам країн ЄС. Встановлюється, що фонди EAGF та EAFRD за ініціативою Єврокомісії чи на власний розсуд можуть прямо фінансувати діяльність з підготовки, моніторингу, надання адміністративної і технічної підтримки, оцінювання, аудиту і контролю в рамках низки визначених заходів.

- Акредитація і сертифікація агентств з виплат. Кожна країна-член на рівні профільного міністерства має визначити орган, відповідальний за акредитацію агентств, через які здійснюються виплати, правила акредитації таких агентств та позбавлення акредитації, правила для органів, які здійснюють сертифікацію. Агентства з виплати дотацій можуть бути як окремими інституціями, так і працювати, як окремий підрозділ профільних міністерств. Країна-член має акредитувати таке агентство з огляду на систему його управління і внутрішнього контролю, здатність забезпечити надійність, законність та регулярність проплат, належне ведення бухгалтерського обліку. Правила акредитації надаються у даному регламенті. Країни-члени також можуть проводити сертифікацію агентств з виплати дотацій відповідно до стандартів ведення діяльності у сфері надання фінансових послуг. Таку сертифікацію мають здійснювати незалежні, належним чином акредитовані аудитори, послуги яких закуповуються відповідно до встановлених вимог та тендерної процедури. Єврокомісія уповноважена запроваджувати і більш детальне регулювання діяльності агентств, через які здійснюються виплати дотацій, а також підтримувати обмін досвідом діяльності агентств.

- Управління фінансами. В документі детально регламентується управління фінансами, яке здійснюють фонди EAGF та EAFRD в рамках визначеної бюджетом стелі. Передбачене створення щорічного резервного фонду, запроваджені правила фінансової дисципліни. Унормовується діяльність з раннього попередження та моніторингу здійснення платежів, супутникового збору даних. Встановлюються правила спрямування коштів на виконання проектів, які фінансуються в рамках фонду EAFRD на передпроектному, проміжному та фінальному етапах. Єврокомісія уповноважується відкликати будь-яку суму, яка не була використана на проектному та проміжному етапі або щодо якої не надійшло належних звітних документів. Встановлюється, що бюджетний рік починається 16 жовтня і триває 1 рік. Отримання паралельного фінансування з різних бюджетних фондів не припускається. Виплати

мають здійснюватися виключно у встановлений час. При досягненні стелі розмір платежів переглядається і зменшується.

- Контроль за виконанням бюджету. У сфері контролю за діяльністю фінансової системи запроваджується правило одного аудиту – Єврокомісія довіряє органам з оцінки відповідності, які здійснюють сертифікацію агентств з виплат до тих пір, поки країна-член не висловить сумнів. Єврокомісія також уповноважена на проведення перевірки в країнах- членах щодо перевірки відповідності процедур управління законодавству ЄС, відповідності реальних результатів надання допомоги, зазначеним у звіті, узгодження допомоги, яка надається окремим галузям, з правилами ЄС, відповідності діяльності органів з акредитації та сертифікації встановленим правилам, відповідності національного стратегічного плану САП загальним принципам впровадження політики, коректності виконання планів дій з впровадження САП.

Країни-члени мають надавати Єврокомісії всю необхідну інформацію, у тому числі про законодавство, нормативну базу, процедури управління для того, щоб забезпечити безперебійне функціонування фондів EAGF та EAFRD. Також країни-члени мають повідомляти Єврокомісію про всі випадки недоброчесного управління та реалізації САП. Агентства з виплати дотацій мають зберігати всі документи стосовно здійснених транзакцій, а Єврокомісія може такі документи перевіряти. Комісія також до 31 травня має прийняти акт щодо очищення рахунків акредитованих агентств з виплат. Якщо Комісія встановлює, що виплати не відповідають законодавству ЄС, вона приймає нормативний акт про вилучення відповідних сум у країни-члена. Встановлюються також і інші регламентації на діяльність фондів EAGF та EAFRD.

Окрема глава регламенту № 2021/2116 присвячена процедурам контролю за витрачання коштів та штрафам за порушення. Країни-члени зобов'язуються вжити всіх заходів на законодавчому, регулятивному та виконавчому рівнях для того, щоб надати впевненість у ефективному захисті фінансових інтересів ЄС. Перевірки мають бути систематичними, особлива увагу має приділятися тим ділянкам та сферам, де ризики помилок є найвищими. Також має бути запроваджене управління фінансовими ризиками. Кожна країна-член має створити інтегровану систему адміністрування та контролю видатків САП. У складі такої системи, зокрема, має функціонувати система ідентифікації земельних угідь, гео-просторова, а де можливо – тварино-залежна система обліку, система моніторингу територій, обліку тварин, система ідентифікації отримувачів дотацій, система контролю і накладання санкцій, обліку платежів. Дані і документи щодо тварин мають зберігатися і накопичуватися, дані про стан земельних ділянок – регулярно оновлюватися, база даних про отримувачів дотацій – фіксувати всі випадки отримання коштів. Уповноваженими органами мають вестися документарні та фізичні перевірки.

Особлива увага має бути приділена обліку сільськогосподарських земель, оскільки основні виплати САП на 1 га прив'язані саме до них. Єврокомісія має врегулювати всі означені питання для того, щоб інтегрована система адекватно і

недискримінаційно забезпечувала реалізацію фінансових інтересів ЄС. Країни-члени зобов'язані забезпечити перевірку комерційної документації, ведення перехресних перевірок. В цій сфері вони мають обмінюватися досвідом. Також має перевірятися дотримання встановлених вимог з боку отримувачів дотацій та накладатися штрафи у разі такого недотримання. Окрема увага приділяється дотриманню отримувачами допомоги соціальних вимог – регламент містить окремі норми щодо цього питання.

В документів містяться норми щодо охорони фінансової інформації, персональних даних, застосування обмінних курсів валют, формування та публікації фінансових звітів.

1.5. Регламент № 2021/2117

В базовому комюніке, яке заклало основи оновленої САП міжнародна торговельна політика згадана майже наприкінці. Але принцип відповідності нормам Угоди про сільське господарство СОТ проходить червоною ниткою через всі нормативні документи САП. Значення цього питання також підкреслюється тим, що йому присвячений один з трьох документів, яким запроваджується новий етап САП.

На відміну від інших документів цей регламент не містить норм як таких – лише зміни і доповнення до зазначених документів. Тож його загальний зміст можна зрозуміти хіба що з преамбули. Фактично цим документом ситуація щодо чутливих тем міжнародної конкуренції продуктів дещо коригується, а міжнародній спільноті надається сигнал про те, що фінансова підтримка, яку отримують окремі галузі сільського господарства (розведення виноградників, виробництво вина, олив та оливкової олії), не надає невиправданих конкурентних переваг на світових ринках продукції, виробленій в ЄС. Документом також дещо вирівнюється ситуація на внутрішньо європейському ринку, де накопичилися певні невідповідності (стосовно молока, цукру, м'яса кіз, вівці, яловичини, бджолиного воску, ароматизованих вин та спирту).

Розвиваються та посилюються норми чинного законодавства ЄС щодо організацій виробників, їх участі та внеску у реалізацію САП, досягнення поставлених цілей охорони навколишнього середовища та упередження зміни клімату, спрощення доступу продукції малих виробників на ринки, посилення позицій виробника первинної продукції в ланцюгах доданої вартості. Посилюються також норми чинних документів щодо дотримання стандартів та належних практик у сфері здоров'я рослин та тварин, біорізноманіття, безпечності харчових продуктів, зниження ризиків для довкілля, які стосуються країн - не членів ЄС. Це робиться з огляду на принцип захисту прав споживача в ЄС. Посилюються вимоги щодо маркування, у тому числі і в першу чергу, застосування географічних назв. Сфера застосування символу ЄС поширюється на рекламні матеріали.

2. АГРАРНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ

2.1. Стан справ в аграрному секторі

Наразі чітко визначеної і належним чином затвердженої аграрної політики в Україні не існує. Хіба що до кінця 2022 року діє документ «Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року», затверджений розпорядженням КМУ від 30.12.2015 № 1437-р. Також діє закон «Про державну підтримку сільського господарства», який містить загальні норми, які надалі використовуються як основа для формування нормативної бази для надання державних дотацій. Державні дотації за напрямками почали надаватися в Україні з 2017 року, замінивши собою спеціальний механізм нарахування ПДВ, який залишав кошти цього податку сільгоспвиробникам неадресним чином.

До початку війни державна підтримка надавалася за програмами здешевлення сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва (постанова КМУ № 130 від 01.03.2017), здешевлення кредитів (постанова КМУ № 300 від 29.04.2015), підтримки розвитку виноградарства, садівництва і хмелярства (постанова КМУ № 587 від 15.07.2005), підтримки розвитку тваринництва та переробки сільськогосподарської продукції (постанова КМУ № 107 від 07.02.2018), підтримки фермерських господарств (постанова КМУ № 106 від 07.02.2018).

У 2021 році почали діяти програми підтримки виробництва окремих культур на одиницю оброблюваних угідь (постанова КМУ № 886 від 11.08.2021, Мінагрополітики оперативно визначає та змінює перелік культур (у 2021 році це була гречка), компенсації втрат від повністю втрачених (загиблих) посівів сільськогосподарських культур внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (постанова КМУ № 885 від 11.08.2021), підтримки виробників картоплі (постанова КМУ № 1008 від 22.09.2021), почала розроблятися нормативна база щодо державної підтримки страхування сільськогосподарської продукції (поки що лишається недієвою).

У 2022 році попри війну формування нормативної бази щодо державної підтримки сільгоспвиробників було продовжене в напрямках підтримки сільгоспвиробникам, які використовують меліоровані землі, та організаціям водокористувачів (постанова КМУ № 973 від 30.08.2022), запроваджене грантове фінансування створення бізнесу з розвитку садівництва, ягідництва, виноградарства, тепличного господарства (постанова КМУ № 738 від 21.06.2022), спеціальна підтримка на одиницю оброблюваних угідь для фермерів (до 120 га) та на утримання корів (до 100 голів) (постанова КМУ № 918 від 16.08.2022).

2.2. Загальна рамка

[Стратегування](#), [Рамкові стратегічні документи](#), [Аграрний сектор](#), [Розвиток сільських територій](#)

Наразі в Україні відсутній належним чином сформований та затверджений механізм формування стратегій національного розвитку. Хоча на практиці в цьому напрямі

спостерігається досить бурхлива активність. Для того, щоб отримати хоч якісь орієнтири, варто структурувати наявні прецеденти та ініціативи загальноекономічного рівня у сфері аграрної політики, розвитку сільських територій та стан законодавства щодо національного стратегічного планування.

Стратегування. У сфері стратегічного планування з 2000 року діє закон «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Він закладає принципи та надає засади для формування національних стратегічних планів, хоча й зловживає словом «прогноз» за рахунок більш адекватного терміну «стратегічна ціль». Фактично йдеться про формування стратегічних цілей і визначення шляхів їх досягнення (в форматі програм економічного та соціального розвитку). У розвиток положень цього закону у 2004 році був прийнятий закон «Про державні цільові програми». В цьому законі встановлюються види та напрями для формування цільових програм, вимоги до програми та процедури її розроблення. В законі відчуваються пострадянські підходи до державного управління, хоча, якщо їх відповідним чином підкоригувати, цим можна буде користуватися цілком адекватно. На розгляді Верховної ради України ще з 2011 року знаходиться законопроект № 9407 від 03.11.2011 «Про державне стратегічне планування». Цей документ більшою мірою відображає сучасні підходи до національного стратегічного планування, хоча в ньому й бракує положень щодо галузевих політик, зокрема, аграрної.

Рамкові стратегічні документи. Для аграрного сектору рамковими документами є Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою КМУ № 179 від 03.03.2021 та Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затверджена постановою КМУ № 695 від 05.08.2020.

В економічній стратегії 2030 визначаються завдання щодо євроінтеграції, декарбонізація та орієнтації на Зелений курс ЄС, цифровізації державного управління, встановлюються напрями руху, які є неприпустимими (серед них – неправомірне використання бюджетних коштів та погіршення стану навколишнього середовища). Серед очікуваних результатів – розвиток інновацій і модернізація секторів економіки, розвиток людського капіталу. Стратегічний курс реалізується у напрямках проведення макроекономічної політики, зміцнення принципу верховенства права, формування належного регуляторного середовища, належного управління державною та комунальною власністю, зміцнення міжнародної політики та торгівлі, покращення репутації країни в міжнародному середовищі, забезпечення інвестиційної привабливості, розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, секторального промислового розвитку, у тому числі розвитку агропромислового сектору та харчової промисловості, розвитку регіонів, підприємництва, цифрової економіки, культурно-цілісної трансформації, підвищення якості життя. Всі означені напрями та завдання є рамковими для формування та реалізації аграрної політики.

Що ж до власне аграрної політики, загальна економічна стратегія визначає цілями проведення стимулюючої та дорадчої аграрної політики, забезпечення сектору

якісною інфраструктурою (земля, зрошувальні системи, фінанси, освіта та наука, транспорт, потужності для зберігання), забезпечення доступними матеріально-технічними ресурсами, збалансування виробництва високо- та низькомаржинальних продуктів, сприяння розвитку переробки, оптимізація збуту на внутрішньому та зовнішньому ринках, забезпечення виробництва та експорту безпечної та здорової сільськогосподарської та харчової продукції.

Державна стратегія регіонального розвитку до 2027 року передбачає створення у бюджеті країни фонду розвитку сільських територій. Однак норм щодо розвитку сільського господарства документ майже не містить. Хіба що передбачається розвиток різних форм кооперації, фермерства, забезпечення доступності ринків збуту для малих та середніх виробників сільськогосподарської продукції, інфраструктури для її зберігання; запровадження нових технологій та обладнання для переробки сільськогосподарської сировини, поліпшення комунікації між сільськими підприємцями та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування.

Аграрний сектор. Як було зазначено вище, термін дії єдиного чинного стратегічного документу в аграрній сфері – Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року, спливає 1 січня 2023 року. Натомість існує низка розроблених, але не затверджених документів. «Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015-2020 роки» розглядалась на Раді реформ при Президенті України, але затвердженою так і не була. «Стратегія продовольчої безпеки на період до 2030 року» ще з листопада 2020 року висить на сайті Мінекономіки як така, що виставлена на громадське обговорення. У 2022 році з'явився черговий стратегічний документ «Нова аграрна політика», опрацьований в рамках діяльності Національної Ради з відновлення України від наслідків війни. Однак процедура розробки цього документу не відповідає положенням комюніке Єврокомісії «Ukraine relief and reconstruction» і була негативно сприйнята громадськістю за рахунок порушення принципу прозорості та неврахування думок всіх зацікавлених осіб.

Розвиток сільських територій. У сфері розвитку сільських територій справи виглядають набагато краще, ніж щодо аграрної політики. З 2015 року тут діє закон «Про засади державної регіональної політики». Документом передбачається створення ефективної системи збереження довкілля, оцінювання та зниження техногенно-екологічного навантаження, адаптацію регіональної економіки та середовища проживання людини до змін клімату, посилення стійкості територіальних громад до кліматичних, демографічних та економічних викликів, поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння цифровій трансформації та цифровому розвитку регіонів. Натомість цілі розвитку аграрного сектору, сільськогосподарських та фермерських господарств, переробки та вироблення

готових харчових продуктів в стратегії не ставляться, а відповідні напрями розвитку бізнесу не згадуються.

На відміну від аграрного сектору, у сфері розвитку сільських територій у 2015 році цілком успішно була сформована концептуальна база. Концепція розвитку сільських територій була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України. Зокрема вона ставить за мету диверсифікацію економічної діяльності, збільшення рівня реальних доходів як від сільськогосподарської, так і несільськогосподарської діяльності на селі, досягнення гарантованих соціальних стандартів, охорону навколишнього природного середовища, збереження та відновлення природних ресурсів, збереження сільського населення, як носія української ідентичності, культури і духовності, а також приведення законодавства у сфері сільського розвитку у відповідність із стандартами ЄС. Ставляться завдання забезпечення стимулів для утримання на селі молодих фермерів, охорони та збереження природних ресурсів, упередження забруднення ґрунтів та водойм, стимулювання сільськогосподарської кооперації, покращення доступу до фінансів та ринків, розвитку системи дорадництва, формування проектів розвитку сільських територій, створення фонду розвитку сільських територій. Але головне у цьому документі – це те, що він зміщує фокус аграрної політики з підтримки аграрного сектору на підтримку сільського розвитку - поліпшення якості життя та економічного благополуччя сільського населення.

В наступному розпорядженні КМУ № 489-р від 19.07.2017 також був схвалений і План заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій, який охоплює період з 2017 до 2025 року. В рамках плану визначені заходи щодо підвищення якості життя сільського населення, охорони та збереження природних ресурсів, диверсифікацію сільської економіки, вдосконалення системи управління сільськими територіями, розвиток освіти та інформаційно-консультаційного забезпечення. Реалізація заходів покладається на Мінрегіон та Мінагрополітики практично в однаковій мірі.

3. GAP-АНАЛІЗ

[Культура стратегування, Аграрна політика, Управління і фінансування та інституційне забезпечення, Унормування аграрної політики.](#)

Культура стратегування. В преамбулі до регламенту 2021/2115 зазначається, що офіційна процедура формування та затвердження політик та законодавства в ЄС наразі знаходиться процесі затвердження. Однак з логіки формування САП можна зрозуміти, що офіційна процедура формування політики починається з комюніке, яке Єврокомісія спрямовує до Європарламенту, Європейської Ради, Ради ЄС, Європейського економічного і соціального комітету та Комітету регіонів (до речі, така процедура використана і при запровадженні Зеленого курсу ЄС, і анонсування післявоєнної підтримки України). Зазвичай таке комюніке з'являється у відповідь на гострі питання, підняті громадськістю та у колі експертів. Комюніке Єврокомісії відіграє роль базового стратегічного документу, на реалізацію якого надалі формується законодавство і створюється система державного управління.

Тобто формування сучасних політик починається з прийняття на вищому політичному рівні певного світоглядного документу. В Україні також існують аналогічні прецеденти – розвиток вітчизняного аграрного сектору власне й почався з такого світоглядного документу – Указу Президента України "Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва" 1994 року. Однак такі підходи до формування національних політик надалі майже не застосовувалася. Стратегічні документи зазвичай розроблялися за ініціативою певних зацікавлених кіл і представлялися на затвердження тим чи іншим органам державної влади.

Натомість в Україні існує практика формування базових стратегічних документів. Хоча у порівнянні з європейською вона більш різноманітна та менш дієва, а вибір стратегічних пріоритетів інколи здійснюється суб'єктивно. Нормативна база у сфері стратегування, як було зазначено вище, загалом існує. Однак вона має відчутний пострадянський акцент, парадигма радянського державного планування та його методологічного забезпечення лишається поширеною у колі фахівців. Процес формування сучасної системи державного управління в Україні знаходиться на самих початкових стадіях, системний підхід тут поки що відсутній. Хоча на базі чинних законодавчо-нормативних актів вже сьогодні можна було б створити єдиний документ (можливо, кодекс), який унормовував би національне стратегічне планування, формування загальних та галузевих політик, запровадив інструменти їх реалізації, у тому числі фінансові, з огляду на європейську та світову практику. На етапі набуття членства в ЄС Україні потрібно терміново прискорювати розвиток цієї сфери.

Окремої уваги потребує питання узгодження законодавчо-нормативних документів з громадськістю. Вище вже зазначалося, що світоглядний політичний документ в ЄС з'являється у відповідь на проблеми, виявлені в ході широкого суспільного обговорення. А проект такого документу в обов'язковому порядку погоджується з

парламентами країн-членів, Європейським судом аудиторів, Європейським соціальним та економічним комітетом та Комітетом регіонів. І тільки після цього він починає рухатися через стандартну законодавчу процедуру ЄС, яка заснована на системі балансів і противаг і є досить повільною. В Україні також існує розвинена законодавча процедура, унормована у законі «Про регламент Верховної Ради України». Однак правом законотворчої ініціативи в Україні згідно Конституції наділені Президент, Кабінет Міністрів України та окремі народні депутати. Ніякого обов'язкового попереднього узгодження законопроектів з громадськістю на рівні законодавства не передбачається і на практиці не відбувається.

Окрім того, реалізація секторальних політик в ЄС (аграрної політики, політики міжнародного співробітництва тощо) супроводжується визначенням фінансових інструментів та виділенням бюджетних коштів. В Україні регламентом Верховної ради України також передбачається, що під час прийняття закону у третьому читанні Кабінет Міністрів представляє план організаційних, фінансових, інформаційних та інших заходів, спрямованих на введення закону в дію. Однак законотворча процедура на практиці урізується до прийняття закону «у другому читанні і в цілому», до третього читання справа не доходить. Це є незаконним. Проблеми дотримання і успішної реалізації прийнятих законів пов'язані саме з цим.

Аграрна політика. Спільна аграрна політика ЄС традиційно зосереджена на підтримці гарантованого мінімального доходу сільгоспприємств і прив'язана до 1 га. Останнім часом ставки підтримки на 1 га все більше диференціюються в залежності від політичних цілей (застосування еко-схем, упередження зміни клімату, добробут тварин, залучення молоді тощо). На новому етапі аграрної політики країни-члени отримали ще більше свободи в формуванні стимулів для досягнення поставлених цілей шляхом диференціації розміру виплат на 1 га. А загалом планується, що частка пов'язаних з цілями сталого розвитку платежів у 2026 році сягне 85%. В Україні фермерам також надається підтримка у розрахунку на 1 га. Спочатку ця програма стосувалася лише тих фермерів, які обробляють не більше 500 га, але у 2021 році обмеження по площі обробітку було знято і коло отримувачів допомоги було розширене на фермерів, які мають чистий дохід до 20 млн. грн. (500 тис. євро). Така підтримка не трактується як підтримка гарантованого доходу і з цілями сталого розвитку не пов'язується. Ставки виплат на 1 га не диференціюються.

Окрім всього іншого, виплати щодо гарантованого доходу на 1 га захищають фермерів ЄС від наслідків настання несприятливих обставин, гарантують фінансову стабільність аграрного бізнесу. До речі, в ЄС трактування форс мажорних обставин є набагато ширшим, ніж у Україні. До них, окрім традиційних природних катаклізмів, руйнувань, епідемій захворювання тварин і рослин, відносяться також і позбавлення засобів виробництва (по-нашому рейдерство), смерть власника, а також його професійна неспроможність належним чином забезпечити виробництво.

В Україні на тлі зміни клімату питання компенсації втрат набуло особливої гостроти і у відповідь на вимоги сектору у 2021 році була запроваджена програма компенсації втрат від втрачених посівів. Ця програма передбачає надання виплат у розрахунок на 1 га і її можна вважати певним аналогом відповідного європейського інструмента. Хоча такий інструмент і є досить обмеженим за рахунок того, що не враховує інші причини фінансових втрат, як, наприклад, нестабільну кон'юнктуру ринків.

Для більш кардинальної боротьби з сільськогосподарськими негараздами в Україні вже не одне десятиліття активно дискутуються механізми сільськогосподарського страхування з державною підтримкою. Однак балансу інтересів між аграріями і представниками фінансових ринків до сих пір не знайдено, і процес розвитку відповідного напряму державної підтримки аграрного сектору практично заблоковано. В ЄС останнім часом також піднімаються питання фінансової підтримки запровадження інструментів управління ризиками, йдеться про запровадження відповідного інтегрального підходу, розподілу функцій між ЄС та країнами-членами. Однак ця тема там піднімається в контексті розвитку сільських територій та стосується підтримки діяльності дорадчих служб.

Країни-члени самі деталізують розмір та умови підтримки на 1 га. Однак всі вони мають слідувати правилу зменшення виплат для великих господарств і збільшення для малих, країни мають вводити регресивні ставки оподаткування і встановлювати обмеження зверху щодо кількості гектарів у володінні однієї особи, на які надається підтримка, пов'язана з досягненням цілей. В Україні на початкових етапах надання державної підтримки, її кошти зазвичай акумулювалися саме великими господарствами. І лише останнім часом в рамках програми компенсації банківських відсотків були введені обмеження на розмір дотації: в галузі тваринництва 15 млн. грн. (375 тис. євро) для інших позичальників – 5 млн. грн. (125 тис. євро).

В Україні лівова частка загальної суми дотацій останнім часом виділялася за програмою компенсації банківських ставок. Адже вони залишилися високими ще з часів, коли потрібно було зупинити неефективне радянське виробництво. Облікова ставка та ставки кредитування всі ці роки не дозволяли аграрному сектору не те, що розвиватися, але утримувати на належному рівні обігові кошти. Вирішення цієї проблеми свого часу знайшли у формі зведення розміру відсотків за кредитами до прийнятної для аграріїв рівня за рахунок того, що держава сплачувала банкам відповідну різницю. Цей інструмент підтримує не стільки аграрний сектор, скільки перекоси в національній фінансово-кредитній сфері. Однак ніщо не вказує на те, що ситуація тут може змінитися, і заспокоюватися тут можна лише тим, що і в ЄС підтримка інновацій, спрямованих на підвищення сталості, може, серед іншого, здійснюватися у формі компенсації банківських відсотків. Звичайно, в ЄС мова не йде про здешевлення кредитів на поповнення обігових коштів.

Так само в ЄС ніколи не йшла мова про компенсацію вартості купленої сільськогосподарської техніки. Це питання завжди вирішувалося через наявність адекватних продуктів на грошово-кредитному ринку країн ЄС. Хоча політика

технічної модернізації (якщо це була політика) в Україні проведена цілком успішно. До повномасштабної війни вітчизняне машинобудування підтримувалося в рамках програми компенсації вартості техніки, на ринку України були представлені практичні всі світові виробники сільгосптехніки, і такий ринок був досить активним.

Натомість підтримка окремих галузей в Україні досить подібна до ситуації, яка існує в ЄС. Так само, як і в ЄС, в Україні підтримується виробництво фруктів (дотація на насадження, об'єкти зберігання і переробки), бджільництво. Хоча національні програми й не охоплюють виробництво вина, овочів та хмелю. Однак країни в ЄС у новому циклі аграрної політики отримують більше можливостей самим визначати сектори і розмір їх підтримки, тож ситуація у сфері секторальної підтримки в Україні може вважатися досить подібною.

В країнах ЄС форми дотацій можуть набувати форми компенсації понесених витрат, виплат на одиницю площі чи голову худоби, одноразових виплат, встановлення єдиної ставки фінансування. Як і наш Український державний фонд, країни-члени можуть встановлювати повністю або часткового поворотні виплат. Це відповідає ситуації, яка існує в Україні. Тобто САП і аграрна політика України цілком подібні в частині форматів надання підтримки.

В ЄС прямі дотації аграрному сектору концентрується на підтримці рівня платоспроможності і доходів господарств. Вони ніколи не спрямовувалися на розвиток активів підприємств, як таких. Хіба що останнім часом мова йде про компенсацію вартості запровадження програм модернізації, які стосуються розвитку активів. Однак тут мова, перш за все, йде про нематеріальну частину – впровадження еко-схем, інновацій та технологій, з якими, звичайно, пов'язується і оновлення обладнання. І такі програми, в першу чергу, пов'язуються з диференціацією ставок виплат на 1 га, а не з вартістю модернізованих активів. Тут декларується, що САП має на меті зростання доходів фермерів від продажу своєї продукції на ринках за рахунок запровадження всіх згаданих вище заходів.

Передача компетенції на рівень країн-членів в ЄС супроводжується рамковими вимогами, які, серед іншого, містять вимоги щодо дотримання сільгосппідприємствами стандартів належної сільськогосподарської діяльності GAEC. В Україні також надання державної підтримки обумовлене певними вимогами до її отримувачів. Однак такі вимоги сконцентровані навколо належного юридичного статусу та податкової дисципліни. Практика пов'язування дотацій з виконанням вимог чинного законодавства щодо безпечності харчових продуктів, охорони довкілля, інших питань, вирішення яких здійснюється в рамках стандартів та належних практик, взагалі відсутня. Більше того, на національному рівні відсутнє навіть уявлення про те, яким чином має виглядати національна інфраструктура якості – в той час, як в країнах ЄС ця тема взагалі стає центром уваги спільної аграрної політики. Дотримання стандартів, як і раніше, лишається добровільним. Але при отриманні дотацій – обов'язковим.

В ЄС політика сільського розвитку є частиною аграрної політики, хоча ресурси на її реалізації й рознесені по двох бюджетних фондах EAGF та EAFRD. Політика сільського розвитку концентрується на питаннях виробництва чистої енергії, біо- та циркулярної економіки, екотуризму, розвитку смарт-сіл, підтримці інновацій, мережуванні, використанні інноваційних фінансових інструментів, наданні дорадчих послуг та формуванні навичок, підтримці молодих фермерів та знов створених підприємств. В плані дотацій перевага тут надається програмним та компенсаційним форматам підтримки. Через окрему програму LEADER, яка фінансується через фонд EAFRD, стимулюється ініціатива знизу. Прямі трансфери з бюджету країни на розвиток сільських територій в рамках САП не передбачені.

Політика регіонального розвитку, яка включає питання розвитку сільських територій, починаючи з 2015 року в Україні розвивалась більш успішно, ніж аграрна, Процеси євроінтеграції тут були більш помітними, в той час, як в царині аграрної політики про них не йшлося взагалі. Не в останню чергу це зумовлено тим, що у сфері регіонального розвитку відсутній вплив таких системних, агресивно настроєних кіл, як великий аграрний бізнес в царині аграрної політики. Більші можливості щодо євроінтеграції та гармонізації національної аграрної політики з САП сьогодні існують саме в сфері регіонального розвитку та структур державної влади, які опікуються ним.

Як вже зазначалося, торговельна політика є частиною САП. ЄС і надалі збирається проводити політику захисту внутрішнього ринку, однакового рівня захисту споживача у всіх країнах-членах. Ключову роль в цих процесах грають нетарифні бар'єри. Такі бар'єри в наступному будуть охоплювати не тільки традиційну сферу санітарних та фітосанітарних заходів, а й поширюватися на дотримання вимог щодо захисту праці, довкілля, клімату. Однак ЄС наголошує і пильно слідкує за тим, щоб такі заходи відповідали Договору СОТ про сільське господарство. В Україні також існує досить чітка торговельна політика, якою традиційно опікується Мінекономіки. Однак йдеться виключно про ту її частину, яка стосується квот та тарифів. Питання встановлення чи подолання нетарифних бар'єрів не піднімається взагалі.

Управління і фінансування та інституційне забезпечення. В ЄС фінансування провадження САП здійснюється з двох системних фондів (Фонд підтримки сільського господарства EAGF, Фонду розвитку сільських територій EAFRD). В Україні загалом ставиться завдання створення у складі бюджету фонду розвитку сільських територій. Однак на даному етапі аграрна політика фінансується з загального та спеціального фондів бюджету, які відрізняються ступенем гарантування виплат. Заходи загального фонду фінансуються пріоритетно, спеціального – за залишковим принципом. В ЄС обидва фонди отримують фінансування гарантовано.

Також в ЄС існує практика унормування граничних розмірів частки фінансування за тим чи іншим напрямом. В Україні не існує наперед встановлених обмежень на розмір фінансування за різними напрямами. Натомість існує практика попереднього

розподілу суми дотацій за різними напрямками і її оперативного коригування за результатами вибирання бюджетних коштів.

Як і в ЄС, в Україні існує можливість співфінансування підтримки аграрного сектору з регіональних та місцевих бюджетів. Однак, на відміну від ЄС, така підтримка з боку центральних органів влади не координується і на досягнення цілей аграрної політики не спрямовується, у тому числі за рахунок загальної невизначеності або відсутності таких цілей. Формуванням та реалізацією програм державного підтримки в регіонах опікуються департаменти агропромислового розвитку обласних держадміністрацій. Однак практики узгодження програм центральної і регіональної бюджетної підтримки, практики і процедури звітування регіонів перед міністерством не існує.

В ЄС питання фінансування САП винесені в окремий нормативний документ – регламент № 2021/2116. В Україні окремого документу щодо фінансування аграрної політики не існує. Сектор послугуються нормами Бюджетного кодексу, нормативною базою щодо діяльності Державного казначейства (яке грає роль виплатного агентства) та положеннями щодо порядку здійснення виплат, які містяться в нормативних документах, якими встановлюються порядки державної підтримки за напрямками. Не можна сказати, що сфера фінансування аграрної політики в Україні унормована невідповідним чином. Однак їй, як і взагалі національній бюджетній системі, бракує низки інструментів, які надають впевненість в цільовому та ефективному використанню фінансів та унеможливають корупцію.

Зокрема, в Україні відсутні такі поняття як акредитація та сертифікація органів, які здійснюють бюджетні виплати. Порядок діяльності Державного казначейства визначається положенням, яке затверджує Кабінет Міністрів України. Там передбачається, що казначейство само організує контроль за своєю внутрішньою діяльністю. Процедури щодо зовнішньої оцінки відповідності діяльності цього державного виплатного агентства не передбачені і на практиці не здійснюються. В Україні ще з 2010 року на рівні законодавства надається можливість послуговуватися міжнародними стандартами при веденні бухгалтерського обліку. Однак оцінки відповідності діяльності надавачів державної допомоги таким стандартам не здійснюється. Хіба що Державна служба фінансового моніторингу України здійснює державний контроль, спрямований на запобігання відмиванню доходів. Сучасні ринкові механізми контролю за відповідністю в фінансовій сфері не працюють так само, як і в інших сферах. Контроль лишається одержавленим, корумпованим і неефективним.

Серед інструментів контролю за витрачанням коштів варто особливо відмітити питання обліку сільськогосподарських земель. В ЄС велика увага приділяється розвитку автоматизованих інформаційних систем обліку (земель, тварин, отримувачів дотацій тощо). Їх прив'язка до процедур фінансового управління здійснюється виключно оперативно. В Україні також існує автоматизований Держгеокадастр, останнім часом почав працювати Державний аграрний реєстр, в

якому фіксується інформація, а обмін інформацією здійснюється через систему Дія. Однак облік земельних ділянок до сих пір не змогла налагодити навіть Державна податкова служба України. Тож фінансове управління в Україні поки що знаходиться поза межами державних інформаційних систем.

Окрім двох основних фондів фінансування САП в ЄС існує ще й розгалужена мережа спеціалізованих фондів (EFSD, ESIF, EIB, European Social Fund Plus, Cohesion Fund, Just Transition Fund, European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund, Asylum, Migration and Integration Fund, EU Guarantee Fund і InvestEU Advisory Hub), програм (HORIZON, COSME) та інструментів (EIP-AGRI, AKIS, EIT, політики (Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy)). Окрім того, формування аграрної політики підтримується спеціальними науково-дослідними інституціями (Тюнен, Констанца). Україна ще у 2015 році отримала частковий доступ до деяких з цих фінансових інструментів (EIB, HORIZON, COSME). Існують також спеціальні механізми IPA та IPARD для підтримки країн, які знаходяться на етапі набуття членства у ЄС. Фрагменти згаданих механізмів номінально в Україні існують: фінансування науково-дослідницьких програм з боку Міносвіти, стале фінансування діяльності Української національної академії аграрних наук. Однак така діяльність, як правило, координується недостатньо, прямого зв'язку з формуванням та реалізацією аграрної політики немає.

Практика прив'язки фінансування до досягнення поставлених цілей в Україні за рахунок встановлення індикаторів відсутня повністю. Законодавчо-нормативного документу щодо управління, моніторингу, звітування та оцінювання впровадження аграрної політики не існує. Не існує навіть окремої форми фінансового та статистичного звітування щодо отримання державних дотацій. І це в той час, коли в основному документі ЄС (регламенті № 2021/2115) цим питанням присвячений спеціальний структурний розділ. Як і всі інші прагматичні питання, реалізація процедур управління, моніторингу, звітування та оцінювання винесені на рівень країн-членів.

Законодавство ЄС зобов'язує країни-членів вжити всіх можливих заходів на законодавчому, регулятивному та виконавчому рівнях для того, щоб отримати впевненість у ефективному захисті фінансових інтересів ЄС. Тобто у тому, що кошти Співтовариства працюють на виконання поставлених цілей. В Україні надання коштів з досягненням цілей політики не пов'язується взагалі (винятки є, хіба що, стосовно політичних цілей певних владних осіб та кіл).

Унормування аграрної політики. Як вже зазначалося, САП в ЄС унормована через комюніке Єврокомісії 'The Future of Food and Farming', регламентами ЄС № 2021/2115, ЄС № 2021/2116, ЄС № 2021/2117, вимогами до національних стратегічних планів, зазначеними у Книзі V Регламенту № 2021/2115. В Україні аграрна політика унормовується Концепцією Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року, законом «Про державну підтримку сільського господарства» в низкою положень про надання державних

дотацій, затверджених Кабінетом міністрів України (№ 130 від 01.03.2017, № 300 від 29.04.2015, № 587 від 15.07.2005, № 107 від 07.02.2018, № 106 від 07.02.2018, № 886 від 11.08.2021, № 885 від 11.08.2021, № 1008 від 22.09.2021, № 973 від 30.08.2022, № 738 від 21.06.2022.

З огляду на загальну структуру документів із унормування аграрної політики, а особливо з розширенням компетентності держав-членів і відповідних можливостей застосування національних особливостей при формуванні законодавчо-нормативної бази можна було б стверджувати, що національна система унормування аграрної політики відповідає ситуації, яка існує в ЄС. Однак тут існує одна фундаментальна відмінність, яка зводить всю формальну структурну відповідність нанівець. Це – послідовність формування нормативних документів. В той час, як в ЄС цей процес йде природним чином згори до низу, від загальнополітичних до документів практичного застосування, в Україні все відбувається з точністю до навпаки. Спочатку визначаються напрями фінансування, потім вносяться відповідні зміни у закони, під ситуацію підганяються також документи стратегічного рівня. Звичайно, визначення напрямів фінансування не пов'язується з жодними цілями і є просто реакцією на зусилля галузевих лобістів. Тож цілком певно можна сказати, що політики розвитку аграрного сектору в Україні не існує ні на офіційно документальному, ні на фактичному рівні. Натомість Міністерство аграрної політики та продовольства України відсутність стратегії не вважає суттєвою перешкодою для своєї діяльності.

Хоча в загальному випадку й можна сказати, що цілі, визначені в національних документах стратегічного рівня відповідають європейським. Зокрема, загальна економічна стратегія ставить за мету проведення стимулюючої та дорадчої аграрної політики, сприяння розвитку переробки, оптимізації збуту на внутрішньому та зовнішньому ринках, забезпечення виробництва та експорту безпечної та здорової сільськогосподарської та харчової продукції. А закон «Про засади державної регіональної політики», стратегія регіонального розвитку та план заходів на її реалізацію містить положення щодо підвищення якості життя сільського населення, охорони та збереження природних ресурсів, диверсифікацію сільської економіки, розвиток різних форм кооперації, забезпечення доступності ринків збуту для малих та середніх виробників сільськогосподарської продукції, розвиток освіти та інформаційно-консультаційного забезпечення.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Стратегування. Базові засади. Гармонізація. Аграрна політика. Фінансування. Сільський розвиток.

Стратегування. В ЄС спільна аграрна політика започаткована на самому фундаментальному рівні – у договорі про створення Європейського Союзу. В Україні також варто винести, якщо й не аграрну політику, то стратегування, як таке, на найвищий конституційний рівень. Тим паче, що статус закону, який є інструментом реалізації стратегій, зафіксований саме там. В Конституції варто зазначити, що соціально-економічний розвиток країни здійснюється на основі секторальних та тематичних національних стратегічних планів, які формуються експертами на основі даних опитування громадської думки та затверджуються у порядку, встановленому законом. І такий порядок полягає у тому, що **Президент України видає відповідний указ, на основі якого Верховна Рада формує законодавство, а органи виконавчої влади – підзаконну нормативну базу.**

Базові засади. Перешкодою на шляху розуміння САП, її змісту, завдань і інструментів є мовний бар'єр. Тож перед тим, як говорити про наближення політик, **потрібно перекласти базові документи САП українською мовою**, додавши до них також і Регламент № 1306/2013 щодо фінансування, управління та моніторингу САП.

Особливу увагу потрібно приділити визначенню термінів – не стільки їх коректному перекладу, як встановленню відповідності. Варто опрацювати **тлумачний словник**, в якому роз'яснюється зміст термінів та ключових положень САП, і зробити його доступним он-лайн для кращого розуміння співвідношення реалій ЄС та України.

Гармонізація. Гармонізація законодавства без гармонізації політик – це певною мірою «вершник без голови». Адже закон є інструментом реалізації політики, регламентує функціонування об'єктів політики та відносини між її суб'єктами. Норми законодавства ніколи не будуть діяти належним чином без розуміння контексту їх введення. **Тільки після гармонізації політик варто братися за гармонізацію законодавства.**

Теж саме стосується і формату нормативного акту, і процедури ухвалення законодавства. До тих пір, поки в законодавчому акті не з'явиться **преамбула, яка описує середовище**, в якому має діяти закон, причини застосування саме такого регулювання, поки не почне діяти **стаття регламенту Верховної Ради про прийняття закону в 3 читанні**, годі й думати про набуття членства в ЄС.

Аграрна політика. Факт того, що оновлена САП передає компетенцію з конкретизації аграрної політики на рівень країн-членів, надає Україні шанс на ефективну євроінтеграцію. Національна аграрна політика надалі має змінюватися виключно в напрямі запровадження цілей САП ЄС, узгодження напрямів і форматів надання підтримки сільгоспвиробникам, Вже сьогодні можна і потрібно провести паралелі між інструментами САП і підтримки аграрного сектору України і привести їх у відповідність максимально можливим чином.

Для цього потрібно **скласти перелік компетенцій, які передаються на рівень країн-членів в ЄС, і сформуванати завдання аграрної політики та політики сільського розвитку України в координатах таких компетенцій**. Почати можна з найпростішого – змінити формулювання напрямів підтримки, а завершити формуванням **дорожньої карти гармонізації національної аграрної політики України до САП ЄС**. Така дорожня карта має містити також і перелік інституцій – як національних, так і загальноєвропейських, які беруть участь в реалізації національної аграрної політики.

Фінансування. Сфера фінансування аграрної політики сьогодні не відповідає практикам ЄС не тільки і не стільки на рівні норм та правил, як на рівні культури. З неї випадають цілі блоки, як то моніторинг, звітування, акредитація, сертифікація, оцінювання. Сфера фінансування потребує проведення більш детального GAP-аналізу, ніж це зроблено в даному звіті. На основі такого аналізу має бути опрацьована **окрема дорожня карта наближення систем бюджетного фінансування України та ЄС**.

Завдання гармонізації систем бюджетного фінансування стосується всіх напрямів видатків, воно виходить за рамки власне фінансування заходів державної підтримки аграрного сектору України. Однак саме в аграрній сфері варто було б запровадити відповідний пілотний проект. Вже сьогодні можна було б опрацювати блок норм стосовно фінансування заходів державної підтримки і узаконити їх шляхом внесення змін і доповнень до закону «Про державну підтримку сільськогосподарського виробництва».

Сільський розвиток. Процеси євроінтеграції у сфері сільського розвитку йдуть інтенсивніше, аніж у сфері аграрної політики. Не в останню чергу це зумовлене тим, що в аграрному секторі на політичному рівні домінують агрохолдинги та інші великі виробники. Профільне міністерство працює над реалізацією їх інтересів пріоритетним чином, натомість роботі з фермерами увага приділяється недостатньо.

Ситуація з профільними органами державної влади на даний час лишається непевною. Міністерство регіональної політики вже інтегроване з міністерством інфраструктури, міністерство аграрної політики чекає на ліквідацію. На цьому тлі є сенс **диверсифікувати аграрний сектор**, сконцентрувавши у віданні органів влади з формування і реалізації аграрної політики питання великого бізнесу, трейдерів та експорту, а формування політики для малого та середнього аграрного бізнесу, опіку над його інноваційним оновленням у відповідності до системи європейських стандартів та цінностей зосередити в царині формування та реалізації політики розвитку сільських територій. Це сприятиме проясненню реального стану справ та прискоренню євроінтеграційних процесів в Україні.

План дій. З огляду на значення аграрного сектору України та увагу, яка традиційно приділяється аграрній політиці в ЄС, діяльність з **визначення національної аграрної політики** і їх практичного втілення варто **поставити в контекст післявоєнної відбудови України**, яке відбуватиметься згідно комюніке

Єврокомісії «Ukraine relief and reconstruction». З цією метою варто провести **переговори з офісом Віце-прем'єр-міністра з питань євроінтеграції та Представництвом ЄС в Україні** щодо надання **політичної підтримки та технічної допомоги** у формуванні згаданих вище **дорожніх карт** гармонізації національної аграрної політики до САП ЄС та наближення методів і інструментів фінансування реалізації національної аграрної політики.

З огляду на відсутність усталеної практики формування національних політик, їх реалізації шляхом бюджетного і фінансового забезпечення **опрацювати пропозиції** до вищих органів влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України) щодо визначення компетенції та інструментів формування і реалізації секторальних політик. Такі пропозиції варто **презентувати у засобах масової інформації** та обговорити з відповідальними представниками вищих органів влади **на засіданні круглого столу, проведеного на авторитетному міжнародному майданчику** (представництво ЄС в Україні, Посольство Німеччини в Україні тощо).

Також варто **дослідити можливість** забезпечення **перекладу засадничих документів САП ЄС** на українську мову, **розробки тлумачного словника, налагодження комунікації** між галузевими асоціаціями, громадськими організаціями, експертами та іншими фахівцями, забезпечення **встановлення та підтримки контактів з профільними органами влади** на тлі анонсованої зміни структури та підпорядкування ЦОВВ **на основі ресурсів проекту «Агрополітичний діалог».**