

GAP-аналіз аграрних політик та ЄС

[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 сільгосппідприємств 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 розрахунку 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 напрямку 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 лєвова частка загальної суми дотацій останнім часом виділялася за програмою компенсації банківських ставок. Адже вони залишилися високими

ще з часів, коли потрібно було зупиняти 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 прийнятного 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 виплати. 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 напрямами 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 використанні фінансів та унеможливлюють 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 ([EFSI](#), [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 не має.

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 містять 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.