



КОМЕНТАР

щодо відповідності завданням євроінтеграції законопроекту № 8149 від 24.10.2022
«Про об'єднання сільськогосподарських товаровиробників»
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=75096

Ситуація

Законопроект № 8149, як стверджують його автори, спрямований на гармонізацію національного законодавства з регламентом ЄС № 1308/2013. Однак для того, щоб гармонізація законодавства як інструмент інтеграції України до співтовариства країн ЄС досягала своїх завдань і не дискредитувала здатність України отримати повноправне членство у ЄС, цей нормативний акт потрібно розглядати в контексті ширшому, аніж дублювання окремих, вирваних з контексту норм. В даному випадку йдеться про Спільну аграрну політику ЄС і низку нормативних актів, спрямованих на її реалізацію, серед яких перебуває й регламент № 1308/2013.

САП ЄС

Оновлена Спільна аграрна політика ЄС (САП ЄС) почала діяти з 1 січня 2023 року. Вона унормовується трьома нормативними актами:

- [Регламентом 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),
- [Регламентом ЄС 2021/2116](#) від 2 грудня 2021 року щодо фінансування, управління та моніторингу спільної аграрної політики,
- [Регламентом 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.

Ці нормативні документи є ключовими з точки зору розуміння змісту і завдань спільної аграрної політики ЄС. Регламент № 1308/2013 від 17 грудня 2013 року про встановлення спільної організації ринків сільськогосподарських продуктів був прийнятий в попередньому періоді САП ЄС і спрямований на реалізацію сам тієї версії САП, хоча деякі його положення лишаються актуальними і на етапі дії оновленої САП ЄС.



Регламент ЄС 2021/2115

Для оновленої САП ЄС цей документ є ключовим. Саме він закладає основи і базові інструменти реалізації САП ЄС. Перше посилання на регламент № 1308/2013 в цьому документі з'являється у Главі III «Типи інтервенцій в окремих секторах», присвяченій опису механізмів державної підтримки у секторах фруктів та овочів, бджільництва, виробництва вина, хмелю, олив та оливкової олії. Тут зазначається, що державні інтервенції здійснюються за участю уповноважених організацій виробників, визначених регламентом 1308/2013, і діяльність таких організацій стосується виключно означених секторів і здійснюється виключно в контексті реалізації секторальної підтримки. Основного механізму надання дотацій, а саме пов'язаних та непов'язаних дотацій на 1 га, ні регламент 1308/2013, ні діяльність визначених у ньому організацій виробників не стосуються.

І, звичайно, діяльність уповноважених організацій виробників не поширюється на інші сфери, окрім участі в адмініструванні надання державної допомоги чітко визначеним секторам аграрної сфери. Ні про яку узурпацію збору членських внесків чи то комунікації з органами державної влади тут не йдеться.

Державні дотації надаються уповноваженим організаціям виробників виключно в рамках затверджених програм діяльності (стаття 50 регламенту 2021/2115) за умови, що такі програми частково фінансуються її членами (стаття 51 регламенту 2021/2115). Як правило, частка державного фінансування становить 50%, хоча в окремих випадках може бути збільшеною до 60, 80 і навіть 100%. Звичайно, кошти затверджених програм мають використовуватися цільовим чином. Ні про яку акумуляцію коштів «взагалі», про їх використання на потреби власне уповноважених організацій в європейських нормативних документах не йдеться.

Окрема увага в регламенті 2021/2115 приділена оцінці реалізації положень даного документу на практиці. Цим питанням присвячена Глава V «Оцінки виконання Комісією» (Performance assessment by the Commission). В статті 144 цього розділу зазначається, що норми стосовно кооперації, уповноважених організацій виробників можуть застосовуватися лише у випадку, коли вони не протирічають законодавству у сфері конкуренції.

Регламент ЄС 2021/2116

Цей нормативний документ присвячений виключно питанням фінансування САП ЄС, у тому числі фінансування програм секторальної підтримки. Згідно цього документу організації, які беруть участь у розподілі коштів ЄС та коштів додаткового фінансування САП ЄС урядами країн-членів мають бути акредитованими в профільних органах влади та пройти оцінку відповідності своєї діяльності системі міжнародних фінансових стандартів в незалежних аудиторських організаціях. В статті 12 (пункт 2.d) регламенту 2021/2116 зазначається, що аудиторська організація повинна встановити чи дійсно витрати на секторальну підтримку, які проходять через уповноважені організації виробників, відповідають вимогам законодавства та є регулярними.

Єврокомісія має повноваженнями організувати перевірки в країнах-членах. Зокрема, це стосується витрат, які здійснюють уповноважені організації виробників.

Питаннями контролю за витратами в рамках САП, у тому числі витрат на секторальну підтримку через організації виробників, займається Комітет аграрних фондів, який працює у складі Єврокомісії.



Регламент ЄС 2021/2117

Цим документом норми регламенту 1308/2013 приводяться у відповідність до норм, встановлених регламентами 2021/2115 та 2021/2116, оскільки він обслуговував САП попереднього періоду і окремі його норми застаріли.

Регламент ЄС 1308/2013

Регламент 1308/2013 спрямований на реалізацію спільної аграрної політики в частині встановлення спільної організації ринків сільськогосподарської продукції, і зокрема, секторальної підтримки в рамках САП ЄС. Питання організації надання фінансової підтримки окремим секторам аграрного виробництва займають у ньому далеко не перше місце. В цьому документі надаються норми щодо ринкової інтервенції, а саме щодо державної інтервенції та допомоги на приватне зберігання визначених типів сільськогосподарської продукції, унормовуються схеми надання допомоги у визначених секторах, описується система дозволів на виноградні насадження.

Унормування діяльності організацій виробників здійснюється у Розділі II «Правила, які стосуються реалізації та організацій виробників». Стосовно правил реалізації в статті 73 «Сфера застосування» зазначається, що такі правила встановлюються для забезпечення відповідності продуктів гігієнічним та санітарним стандартам, які поділяються на обов'язкові та необов'язкові (Глава I. «Правила, які стосуються реалізації», Секція 1 «Стандарти реалізації»). Стосовно організацій виробників тут наводяться вимоги щодо гарантій демократичного управління такими організаціями, перелік цілей, які переслідують такі організації, та видів діяльності, яку можуть здійснювати члени організації (Стаття 152 «Організації виробників»). В цій же статті зазначається, що національний орган з питань конкуренції може прийняти рішення про призупинення або припинення діяльності, яка виключає конкуренцію (пункт 1с). Окрім того, держави-члени можуть надавати статус визнаної організації виробників більш ніж одній організації (пункт 1а).

Окрім того, регламент 1308 чітко регламентує зміст програм, які реалізуються організаціями уповноважених виробників за фінансової підтримки ЄС для кожного із визначених секторів. Зокрема для сектору оливок це моніторинг та управління ринком, поліпшення впливу вирощування оливок на довкілля, підвищення конкурентоспроможності вирощування оливок за допомогою модернізації, покращення якості виробництва оливкової олії та столових оливок, запровадження системи простежуваності, сертифікація та охорона якості оливкової олії та столових оливок, поширення інформації про заходи організацій виробників щодо покращення якості оливкової олії та столових оливок. У сфері фруктів та овочів це прогнозування, планування та відстежування виробництва і споживання, поліпшення якості продуктів, збільшення комерційної вартості продуктів, просування продуктів, екологічні заходи, особливо ті, що стосуються води, та методи виробництва, які є безпечними для довкілля, включно з органічним землеробством, запобігання кризам та управління ними. У сфері вина – просування продукції, реструктуризація та перетворення виноградників, збирання зеленого врожаю, формування пайових інвестиційних фондів, страхування врожаю, інвестиції, інновації, дистиляція побічних продуктів. У секторі бджільництва це технічна допомога бджолярам та організаціям бджолярів, боротьба зі шкідниками та хворобами бджіл, раціоналізація сезонного переміщення вуликів, підтримка лабораторій з аналізу продуктів бджільництва, підтримка відновлення популяції бджіл, реалізації програм прикладних досліджень у галузі бджільництва та продуктів бджільництва, моніторинг ринку, підвищення якості меду. У секторі хмелю – забезпечення планування виробництва та його узгодження з попитом, концентрація пропозиції



та введення в обіг продуктів, оптимізація виробничих витрат та прибутку від інвестицій як реакція на екологічні стандарти і стабілізація цін виробників.

У статті 164 «Розширення дії правил» регламент 1308/2013 передбачає наділення представницькими функціями визнаної організації виробників за умови, що вона об'єднує більше половини виробників або представляє певну частку виробництва продукції. Представницькі функції полягають у тому, що такі організації мають право пропонувати державі зробити угоди, рішення або узгоджені практики уповноваженої організації обов'язковими для всіх виробників. Однак тут же зазначено, що такі правила можуть бути обов'язковими протягом обмеженого проміжку часу та не завдавати будь-якої шкоди іншим операторам ринку, не перешкоджати входженню нових членів на ринок та не призводити до наслідків, які суперечать чинному законодавству. Звичайно, що такі правила можуть стосуватися лише тих питань, які визначені для кожного сектору як предмет надання державної підтримки. І, звичайно, запровадження таких норм як обов'язкових державами-членами має відбуватися в прозорий демократичний спосіб.

Резюме

Питання гармонізації аграрної політики України до САП ЄС ні депутатським корпусом, ні профільним міністерством на даному етапі не піднімається взагалі. Цілісного механізму формування, реалізації і ресурсного забезпечення національної аграрної політики за всі роки існування України сформовано так і не було. Натомість посилюється тенденція, коли зацікавлені кола вихоплюють окремі норми європейського права з контексту, перекручують їхню суть, виходячи з міркувань отримання неправомірної вигоди. Саме таким чином з'являються законодавчі ініціативи на кшталт законопроекту № 8149.

В контексті реалізації САП ЄС уповноважені організації виробників відіграють роль агентів з надання дотацій в частині секторальної підтримки виробників для визначеного кола продуктів в рамках визначених переліків секторальних програм. **Оскільки в Україні аграрна політика як така не визначена, гармонізована секторальна підтримка не унормована, а галузеві (секторальні) асоціації виробників програм підтримки виробників, як правило, не ведуть, то ж і предмету регулювання уповноважених організацій виробників в контексті євроінтеграції наразі не існує.**

Гармонізація регулювання діяльності уповноважених організацій виробників як агентів з доставки державних дотацій згідно регламенту 2021/2115 має здійснюватися **шляхом прийняття постанов КМУ**, а регламентація окремих операційних питань – нормативно-правових документів центральних органів виконавчої влади. Саме **такий шлях унормування надання дотацій зарекомендував себе як некорупційний і ефективний протягом минулих років.**

На етапі вступу України до ЄС, перш за все має бути приведена у відповідність аграрна політика, а вже потім мають гармонізуватися інструменти її реалізації. **Гармонізацію українського законодавства до *acquis* ЄС в аграрній сфері потрібно здійснювати пакетом**, який охоплює весь спектр питань від унормування політики до гармонізації повного спектру механізмів її реалізації. Без цього ми раз за разом будемо отримувати законотворчі ініціативи сумнівного змісту від окремих особливо активних гравців сектору.

Отже, в даний момент гострої потреби в гармонізації українського законодавства до норм регламенту 1308/2013 в тому контексті, який наведений в регламентах 2021/2115, 2021/2116, 2021/2117 немає. Тим більше немає потреби в зміні усталеного, цілком успішного і гармонізованого підходу, коли механізми надання державних дотацій запроваджуються нормативно-правовими документами виконавчої гілки влади, а не законом.