

**ДОСВІД КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС У СФЕРІ АДАПТАЦІЇ
НАЦІОНАЛЬНОГО АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
ДО ВИМОГ ACQUIS: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Тетяна КОВАЛЕНКО

*доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник
Відділу проблем аграрного, земельного, екологічного
та космічного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України
м. Київ, Україна*

Після рішення Європейської ради ЄС про відкриття переговорів про вступ України до ЄС 14 грудня 2023 р. перед Україною постало завдання активізувати наближення своєї аграрної політики та аграрного законодавства до Спільної аграрної політики (далі – САП ЄС) та *acquis* ЄС. Україна більше 10 років працює над імплементацією Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка була ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 р., проте на сучасному етапі адаптації аграрного законодавства до вимог ЄС постала гостра потреба у ретельному вивченні та врахуванні досвіду країн-членів ЄС, які відносно нещодавно набули членство в Союзі.

Країни ЄС різняться між собою не тільки за розміром площ сільськогосподарських угідь, видами сільськогосподарської спеціалізації, показниками економічної ефективності агровиробництва, а й за тривалістю застосування інструментів спільної аграрної політики (залежно від періоду приєднання до ЄС). Країни, які інтегрувалися в рамках останньої хвилі, відчують проблеми, пов'язані з менш конкурентоспроможним сільським господарством порівняно з більш розвинутими членами ЄС. Зрозуміло, що потенціал їх зростання істотно залежить від САП ЄС, оскільки бюджетні виплати гарантують доходи і належний рівень життя фермерів, підтримку сталого й диверсифікованого сільського господарства, доступні продукти харчування за розумними цінами для споживачів. Неоднорідні моделі сільськогосподарського виробництва і прояви політики лобіювання в

окремих країнах – членах ЄС залишаються в центрі уваги процесу реформування САП ЄС¹.

Країни Центральної та Східної Європи як потенційні члени ЄС ще з кінця 90-х рр. минулого сторіччя почали запроваджувати щодо аграрного сектору політичні інструменти, аналогічні до тих, що застосовуються в ЄС для подальшого приєднання до спільної аграрної політики, метою якої є: а) підвищення продуктивності сільського господарства через сприяння технічному прогресу, забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимальне використання виробничих факторів, зокрема робочої сили; б) забезпечення належного рівня життя сільськогосподарської спільноти, зокрема збільшуючи особистий прибуток людей, що працюють у сільському господарстві; в) стабілізація ринків; г) забезпечення доступності постачання; д) забезпечення надходження постачання до споживача за прийнятними цінами².

Євроінтеграційні процеси в Польщі, Болгарії та Румунії щодо адаптації законодавства у сфері сільського господарства та наближення до стандартів спільноти в аграрній сфері є складними та багатограними. Водночас фінансова, технічна підтримка та співпраця з ЄС виявилися ключовими чинниками успішної адаптації країн, імплементації європейських норм. Так, приєднання постсоціалістичних країн до САП ЄС потребувало суттєвої підготовки до вимог ЄС. Заходи, спрямовані на адаптацію аграрної економіки до правил САП, у кожній трансформаційній країні мали свою специфіку. В науковій літературі вирізняють загальні напрями реформ, які створювали передумови для майбутньої участі країн Прибалтики, Центральної Європи, а нині й Хорватії в реалізації Програми, а саме: а) стимулювання структурних змін у розвитку аграрного виробництва; б) застосування механізму державної підтримки галузі; в) регулювання ринків сільськогосподарської продукції і ринку землі; г) оптимізація зовнішньоторговельної політики.

У країнах, що готувалися до вступу в ЄС, були розроблені та реалізовані заходи для сприяння сталому розвитку сільського господарства, включаючи впровадження системи субсидій для фермерів, підтримку малих та середніх сільськогосподарських підприємств, створення інфраструктури для зберігання та переробки сільськогосподарської продукції, розвиток систем органічного

¹ Malang T., Holzinger K. (2020). The political economy of differentiated integration: The case of common agricultural policy. *The Review of International Organizations*. Vol. 15. Iss. 3. P. 741-766. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-020-09384-z>.

² Макуха С. Н. (2014). Постсоціалістичні країни в системі аграрних відносин ЄС і пріоритети України. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. № 2 (17). С. 27.

виробництва та екологічного сільського господарства. Було розроблено та впроваджено заходи для захисту водних ресурсів, ґрунтів та лісів, контролю за використанням пестицидів та добрив, а також протидії забрудненню повітря від сільськогосподарської діяльності, створені механізми моніторингу та оцінки впливу сільського господарства на навколишнє середовище¹.

Наприклад, у Польщі аграрні перетворення були складовою частиною процесу реформування, який розпочавшись у 1990 р., тривав протягом 10 років. За цей час країна у надзвичайно важких умовах падіння виробництва, гіперінфляції, великого зовнішнього боргу змогла успішно завершити перехідний період, збільшивши промислове виробництво у 2,5 рази³. Готуючись до вступу в ЄС, уряд Польщі посилив Бюджетну підтримку сільського господарства. Протягом 2001–2003 рр. допомога фермерам становила понад 59 млрд злотих. Активізувалася програма підтримки сільських регіонів, яка сприяла розвитку малого бізнесу, підвищенню рівня життя та відродженню соціальної інфраструктури, наданню сільськогосподарським працівникам інформації про умови аграрного виробництва в ЄС⁴.

Увійшовши до складу Європейського Союзу, Естонія також активізувала політику модернізації сільського господарства і сприяння розвитку сільських регіонів. У країні з'явилася можливість використовувати різні сільськогосподарські субсидії та субсидії на сільське життя ЄС, поліпшився фінансовий стан підприємств, розширилися можливості для міжнародного співробітництва, виробники сільськогосподарської продукції змогли за допомогою субсидій застосувати нові технології й обладнання, що сприяло підвищенню продуктивності виробництва і якості продукції⁵.

Адаптація та переорієнтація національних аграрних політик враховувала пріоритети САП ЄС, тому перед Польщею, Болгарією та Румунією постала низка викликів, які потрібно було негайно подолати, зокрема:

1. Недостатня розробленість інституційного забезпечення аграрних реформ у правовій площині та під час їхньої реалізації, тож важливо було створити інституції, аби забезпечити координацію євроінтеграційних процесів та взаємодію з ЄС, зокрема, задля

³ Макуха С. Н. (2014). Постсоціалістичні країни в системі аграрних відносин ЄС і пріоритети України. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. № 2 (17). С. 30.

⁴ Стрільчук Д. Р. (2008). Трансформація аграрної політики Польщі напередодні її вступу до Європейського Союзу. *Наук. вісн. Волин. нац. ун-ту імені Лесі Українки*. № 6. С. 206.

⁵ Жиденко Н. А. Політика фінансування аграрного сектору європейського союзу. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=460>.

фінансової підтримки з європейських фондів, нагляду та контролю щодо дотримання екологічних норм та вимог у сільському господарстві тощо.

2. Недостатнє розуміння засад та підходів до сталого господарювання фермерами потребувало активізації просвітницької та дорадчої діяльності, а відсутність та застарілість сільськогосподарської інфраструктури вимагали належного фінансового забезпечення для покращення ситуації у цій сфері.

3. Узгодження аграрної політики країни з екологічними та новими стратегічними європейськими пріоритетами, зокрема Європейським зеленим курсом. Ці узгодження важливі у зв'язку з деградацією ґрунтів, забруднення довкілля та необхідністю адаптації до зміни клімату. Проблеми, які є на перетині сільського господарства та довкілля, є доволі подібними у трьох країнах, зокрема це питання поводження з добривами, пестицидами, а також побічними продуктами тваринного походження; управління водними ресурсами, охорона ґрунтів від деградації, захист природних територій та біорізноманіття тощо.

4. Проблема зменшення кількості невеликих фермерських господарств та залучення молоді в галузь, адже це безпосередньо пов'язано з посиленням процесів концентрації землекористування і зростанням залежності фермерів від європейських субсидій⁶.

Для країн-членів ЄС, які відносно нещодавно набули членство в Союзі, передбачались також перехідні періоди у аграрній сфері, які встановлюються індивідуально, надаючи країнам час для адаптації до вимог САП ЄС та поступової інтеграції. Ці періоди дозволяють новим членам ЄС привести свої аграрні сектори у відповідність до стандартів ЄС, а також отримати підтримку для структурних реформ. Перехідні періоди зазвичай охоплюють різні аспекти, такі як інтеграція ринків, застосування технічних стандартів, адаптація системи субсидій та структурне реформування сектору. Так, країни, які приєдналися до ЄС у 2004 році (Чехія, Польща, Угорщина та інші), мали різні перехідні періоди для адаптації до аграрних правил, залежно від рівня розвитку їхніх аграрних секторів. Ці перехідні періоди є ключовим інструментом для забезпечення плавної та успішної інтеграції нових членів до Європейського Союзу, мінімізуючи негативний вплив на їхні економіки та соціальну сферу.

Основу структуро-перетворюючих процесів безпосередньо в агропродовольчих комплексах «нових країн» становила реалізація Програми Єврокомісії (ЄК) щодо доведення агропродовольчої сфери

⁶ Риковська О., Фрасер О., Яровий В. Євроінтеграційні виклики та можливості для сталого аграрного, сільського розвитку й охорони довкілля на прикладі Польщі, Болгарії та Румунії. ГО «Центр екологічних ініціатив «Екодія». URL: <https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2023/12/evoint-agro-silskogo-rozvytku-dovkillya-polsha-bolgaria-rumunia-resume.pdf>.

держав-кандидатів до стандартів ЄС – SAPARD (Special Accession Program for Agriculture and Rural – Спеціальна підготовча програма для сільського господарства та розвитку села перед приєднанням до САП ЄС). Вона була розрахована на 2000–2006 роки (основний обсяг фінансування за цією Програмою у всіх кандидатів з постсоціалістичних країн припадав на 2002–2004 рр., тобто був прив'язаний до дати їхнього вступу до Євросоюзу) й мала на меті структурні перетворення в аграрному секторі країн-кандидатів. Головне завдання SAPARD – допомога фермерам і підприємствам харчової галузі у розвитку виробництва та маркетингу⁷.

Україна, у процесі наближення до членства, також може розраховувати на аналогічні перехідні періоди для адаптації свого аграрного сектору до стандартів ЄС після вступу. Одним із заходів у межах перехідного періоду є надання передвступної допомоги. Передвступна допомога в сфері сільського господарства та сільських територій, яка ще має бути конкретизована згідно з Регламентом про Фінансовий інструмент, може надаватися на зразок передвступної допомоги іншим країнам-кандидатам. Інструмент передвступної допомоги (Instrument for Pre-accession Assistance, IPA) також включає підтримку розвитку сільських територій (IPARD, де RD означає Rural Development). Потреби сільського господарства включені в Інструмент передвступної допомоги розвитку сільських територій. IPARD зосереджений переважно на сільських районах та сільськогосподарському та харчовому секторах країн, що перебувають у процесі вступу до Європейського Союзу (ЄС). Через IPARD ЄС надає країнам-одержувачам конкретну фінансову та технічну допомогу для досягнення збалансованого територіального розвитку шляхом покращення соціальних, екологічних та економічних стандартів у сільській місцевості з метою зробити сільськогосподарський сектор і сільські райони країн – кандидатів в члени ЄС більш стійкими та узгодити їх політику зі Спільною сільськогосподарською політикою ЄС (САП ЄС). Позитивні ефекти полягають у наступному: 1) підвищення конкурентоспроможності агропродовольчого сектору відповідно до стандартів ЄС (ветеринарії, харчової безпеки та фітосанітарії); 2) підвищення ефективності і стійкості виробництва на фермах, що забезпечить кращу відповідь на суспільні вимоги; 3) сприяння розвитку бізнесу, зайнятості в сільській місцевості; покращення позицій фермерів у ланцюжку вартості та залучення молодих фермерів до сільського господарства; 4) сприяння пом'якшенню наслідків зміни клімату та адаптації до них, сталому

⁷ Георгієва М. (2024). Адаптація аграрного сектору Болгарії до вимог Європейського Союзу (1990-2006): уроки для України. *Дриновський збірник*. Том 16. С. 261-262.

управлінню природними ресурсами та захисту навколишнього середовища; 5) покращення розвитку громади та соціального капіталу в сільській місцевості, розбудова сучасного державного управління для розвитку сільського господарства та сільських територій, дотримуючись принципів належного управління⁸.

Програми IPARD III охоплюють період 2021–2027 років. Ця допомога розвитку сільських районів у рамках IPA III також сприятиме поступовому узгодженню з правилами Спільної аграрної політики ЄС. Країни, які зараз отримують підтримку зараз через IPARD, – Албанія, Чорногорія, Північна Македонія, Сербія та Туреччина. В даний час Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України разом із Латвійським центром сільських консультацій та освіти працює над створенням Дорожньої карти приєднання України до IPARD (Instrument for Pre-accession Assistance for Rural Development – Інструмент передвступної підготовки для сільського розвитку).

Отже, на шляху адаптації національного аграрного законодавства до вимог *acquis* для України є корисним досвід країн-членів ЄС, які відносно нещодавно набули членство в Союзі. Зокрема, Україна у процесі наближення до членства може розраховувати на аналогічні перехідні періоди для адаптації свого аграрного сектору до стандартів ЄС після вступу. Одним із заходів у межах перехідного періоду є надання передвступної допомоги. Передвступна допомога в сфері сільського господарства та сільських територій, яка ще має бути конкретизована згідно з Регламентом про Фінансовий інструмент, може надаватися на зразок передвступної допомоги іншим країнам-кандидатам.

⁸ Експертне обговорення перспектив приєднання України до IPARD. URL: <https://nubip.edu.ua/node/143383>.