

## Проблеми гармонізації законодавства України про державну підтримку сільського господарства із законодавством ЄС

**М.СТАТІВКА**

професор, доктор юридичних наук,

**І.ШУМІЛО**

доцент, кандидат юридичних наук

(Національна юридична академія України ім.Ярослава Мудрого)

Останні роки в нашому суспільстві не припиняються дискусії, змістом яких є доцільність інтеграції України до Європейського Союзу та Світової організації торгівлі. За прогнозами економістів, саме аграрний сектор, який залишається винятково важливою ланкою в економіці України і значною мірою визначає соціально-економічне становище суспільства та продовольчу безпеку держави, матиме найбільші проблеми[1]. Але з 1 травня 2004 р. спільний кордон України з ЄС став реальністю. На країни, які є нашими сусідами та давніми торговельними партнерами, поширюється спільна сільськогосподарська політика (ССП) Євросоюзу. Від того, наскільки швидко Україна зможе запровадити нові правові інструменти регулювання аграрного сектора, пристосуватися до нових „правил гри”, залежатиме ефективність цієї галузі.

Як свідчить досвід, у тих країнах Центральної та Східної Європи, де з самого початку була поставлена мета пристосування економіки країн до вступу в Європейський Союз і аграрні трансформації проводились у руслі цієї глобальної стратегії, вже починаючи з 1995—1996 рр. вдалося переломити негативні тенденції розвитку сільського господарства. Тільки Болгарія та Румунія, де після проведення структурної реформи подальше реформування галузі уповільнилося, пережили повернення кризових тенденцій у 1996—1997 рр.[2]

Спільна сільськогосподарська політика ЄС більш ніж чотири десятиліття визначає умови функціонування та розвитку сільськогосподарських товаровиробників країн-учасниць. Вона була покликана вирішити найважливіші завдання: збільшити продуктивність аграрного сектора, забезпечити належний рівень життя сільського населення, стабілізувати ринки, гарантувати якість продовольства та помірні ціни для споживачів. В результаті ЄС виріс з другого сільськогосподарського експортера у світі, до якості про-

© М.Статівка, І.Шуміло, 2005

довольчого забезпечення додалась відносна стабільність цін. Сьогодні в європейських країнах, на думку експертів, на продовольчі товари сім'ї витрачають не більше 15 відсотків бюджету.

Дослідники виокремлюють три основних принципи, на яких базується ССП: (1) вільне пересування товарів між країнами-учасницями ЄС та встановлення єдиних цін; (2) захист спільного ринку від імпорту сільськогосподарської продукції з третіх країн з метою гарантування доходів європейських фермерів; (3) витрати на реалізацію ССП повинні здійснюватися всіма країнами-учасницями на загальних підставах незалежно від національних інтересів, з цієї метою у 1962 р. заснований єдиний сільськогосподарський фонд. Невід'ємною складовою спільної аграрної політики ЄС також завжди було забезпечення стандартів життя сільських громад та збереження довкілля і унікального європейського сільського спадку, адже для європейців сільське господарство не лише продовольство та сировина, сільська місцевість — це і різноманітні ландшафти, і культурна спадщина, традиції. Європа надто щільно заселена, щоб дозволити собі в одних регіонах зберігати природу, а в інших — вижимати з неї все можливе[3].

Спільна сільськогосподарська політика постійно модернізується. У 1992 р. та 2000 р. вона зазнала кардинальних реформ, головні зміни прийшлися на перехід від системи підтримання цін до системи підтримання доходів, яка заснована і на цінах, і на прямих субсидіях. 26 червня 2003 р. у Люксембурзі на засіданні Ради Міністрів Європейського Союзу затверджено нові принципи субсидування сільського господарства, які будуть реалізуватися з 2006—2007 рр. Планується, що фермери отримуватимуть субсидії залежно не від кількості продукції, що виробляється, а від її якості, умов утримання худоби та дотримання екологічних норм при веденні сільського господарства. Крім того, державні виплати здійсню-

ватимуться у вигляді одночасних виплат у доход ферми на підставі минулорічних результатів і можуть бути скорочені на 25%, якщо фермер не виконуватиме стандартів у галузі екології, безпеки продовольства та охорони тварин[4].

Особливу увагу в законодавстві ЄС приділено забезпеченню уніфікованого, прозорого та максимально спрощеного механізму надання державної допомоги. Яскравим прикладом може слугувати Регламент Комісії (ЄС) № 1/2004 від 23 грудня 2003 р. „Про застосування статей 87 та 88 Договору про ЄС до державної допомоги малим та середнім підприємствам, які займаються виробництвом, переробкою та розміщенням на ринку сільськогосподарської продукції”[5]. У вступних положеннях цього документа зазначається, що метою політики розвитку села має бути відновлення та підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарських районів і, таким чином, вклад у збереження та створення робочих місць у названих районах. Мали та середні підприємства вважаються такими, що відіграють вирішальну роль у створенні нових робочих місць, є фактором соціальної стабільності та економічним рушієм, однак їх розвиток може гальмуватися через недовіку ринку, труднощі з отриманням капіталу або кредитів, обмеженість ресурсів перешкоджає їх доступу до інформації і, зокрема, тієї, що стосується нових технологій та потенційних ринків.

При цьому загальною умовою, що висувається до бенефіціарів, є їх відповідність мінімальним вимогам „життєздатності”, які визначені статтями 5 та 26(1) Регламенту (ЄС) № 1257/1999. Особливою категорією є мали та середні підприємства, що „страждають від структурних недоліків розташування”. Як правило, вони мають право отримувати допомогу в значно більшому розмірі порівняно з підприємствами, розташованими у сприятливіших кліматичних зонах. Аналіз відповідності критеріям ст. 5 Регламенту (ЄС) № 1257/1999[6] повинен здійснюватися органом влади або незалежною третьою особою, яка має відповідну кваліфікацію, і здійснюється на рівні суб'єкта господарювання. Обов'язковою умовою є також доступність достатніх доказів наявності звичайних ринків збуту відповідної сільськогосподарської продукції у майбутньому.

Наслідком допомоги не повинно бути тривале або регулярне зменшення операційних витрат, які у звичайних умовах мав би понести бенефіціар, а допомога повинна бути пропорційною труднощам, котрі потрібно подолати, щоб досягти соціально-економічних переваг. Односторонні заходи надання державної допомоги, які спрямовані на покращення фінансового стану виробників, але жодним чином не спрямовані на розвиток галузі та, зокрема, допомога, що надається винятково на основі цін, кількості, одиниць виробництва або одиниць засобів виробництва, вважаються операційною допомогою та є несумісною

зі спільним ринком. Чітко окреслена сфера застосування цього нормативного акта та визначені ключові поняття („допомога”, „якісна продукція”, „мали та середні підприємства”, „молоді фермери” тощо).

Зазначений Регламент передбачає 12 категорій допомоги, що надаються малим та середнім аграрним підприємствам.

— Інвестиції в землі сільськогосподарського призначення, спрямовані на: (а) зниження витрат на виробництво; (б) вдосконалення та повторний запуск виробництва; (с) підвищення якості; (д) збереження та покращення стану довкілля, умов гігієни та стандартів забезпечення належних умов утримання худоби; (е) сприяння розширенню видів сільськогосподарської діяльності.

— Збереження природних ландшафтів та будівель (компенсується до 100% фактичних витрат, понесених у зв'язку з інвестиціями або проведенням капітальних робіт, призначених для збереження пам'яток невиробничого характеру, розташованих у межах сільськогосподарських землеволодінь).

— Переміщення будівель фермерського господарства у громадських інтересах. Громадські інтереси, які виправдовують надання допомоги згідно з цією статтею, закріплюються державами-членами у відповідних положеннях.

— Інвестиції у переробку та розміщення на ринку (придбання або лізинг з подальшим викупом нового устаткування та обладнання, включаючи програмне забезпечення для комп'ютерів за ринковою вартістю; оплата будівельних, інженерних робіт та консультацій, техніко-економічні обґрунтування, придбання патентів та ліцензій тощо).

— Допомога молодим фермерам на заснування господарства.

— Допомога у зв'язку з раннім виходом на пенсію (тривале та остаточне припинення комерційної діяльності на фермерському господарстві).

— Допомога групам виробників (початкова допомога на формування груп виробників або об'єднань, задіяним у виробництві сільськогосподарської продукції та/або які відповідальні за здійснення нагляду за використанням позначень походження і знаків якості).

— Допомога на сплату страхових премій.

— Допомога на перерозподіл земельних ділянок.

— Допомога на заохочення виробництва та розміщення на ринку якісної сільськогосподарської продукції, (може надаватися для покриття витрат на проведення ринкових досліджень, розробки концепції та дизайну продукції, на запровадження схем підтвердження якості, таких, як: серії ISO 9000 або 14000 тощо).

— Надання технічної допомоги галузі сільського господарства (навчання та підвищення кваліфікації фермерів і працівників на фермах; послуг заміни — фактична вартість послуг заміни фер-

мера, партнера фермера або працівника на фермі протягом хвороби чи свят, організація та участь у змаганнях, виставках або ярмарках тощо).

— Підтримка галузі тваринництва (компенсується до 100% на покриття адміністративних витрат, прямо пов'язаних з відкриттям та веденням племінних книг; до 70% вартості перевірок для визначення генетичної якості або поголів'я худоби).

Згідно з Регламентом отримати державну допомогу можна лише після оприлюднення відповідної схеми. Держави-учасниці мають вести детальні записи стосовно схем допомоги та індивідуальної допомоги, наданої у межах таких схем. Ці записи повинні містити всю інформацію, необхідну для підтвердження дотримання встановлених даним Регламентом умов вилучення, включаючи відомості про статус малого чи середнього підприємства. Держави-учасниці зберігають записи про індивідуальну допомогу протягом 10 років з моменту її надання та схеми допомоги — протягом 10 років з моменту надання останньої індивідуальної допомоги.

Отже, законодавство ЄС встановлює дійсно чіткі та прозорі правила у цій сфері. Крім зазначеного вище документа, допомога сільськогосподарським виробникам передбачена і такими актами ЄС, як: Регламент Ради (ЄС) № 1255/1999 від 17 травня 1999 р. про спільну організацію ринку молока та молочних виробів[7]; Регламент Комісії (ЄС) № 2777/2000 від 18 грудня 2000 р. про виняткові заходи підтримки ринку яловичини[8]; Регламент Ради (ЄС) № 1251/1999 від 17 травня 1999 р. про систему підтримки виробників певних культивованих зернових культур[9]; Регламент Ради (ЄС) 2200/96 від 28 жовтня 1996 р. про спільну організацію ринку фруктів та овочів[10] тощо.

В Україні створена широка, але неузгоджена нормативна база, що має забезпечувати державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників та істотний рівень захисту від зовнішньої конкуренції. Це, насамперед, закони: „Про державну підтримку сільського господарства в Україні”[11]; „Про зерно та ринок зерна в Україні”[12]; „Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції”[13]; „Про молоко та молочні продукти”[14]; Порядок нарахування, виплат і використання коштів, спрямованих для виплати дотацій сільськогосподарським товаровиробникам за продані ними переробним підприємствам молоко та м'ясо в живій вазі, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 1999 р.[15] та інші.

#### Використані матеріали:

1. Возможні наслідки приєднання України до СОТ: Аналітична доповідь Центру Розумкова // Національна безпека та оборона. — 2002. — № 6. — С. 33—44.
2. О н и щ е н к о А., С п у н е р Н., О с т а ш к о Т. Сельское хозяйство в странах с переходной экономикой: структурная реформа // Экономика Украины. — 1996. — № 3. — С. 74—82.

Закон „Про державну підтримку сільського господарства в Україні” від 24 червня 2004 р. передбачає такі види допомоги, як: дотації на підтримку виробництва стратегічно важливих видів сільськогосподарської продукції; фінансові інтервенції; товарні інтервенції; заставні операції (надання грошових позичок під заставу сільськогосподарської продукції); державні гарантії банкам при залученні кредитів сільськогосподарськими товаровиробниками; часткову компенсацію вартості кредитів за рахунок коштів Державного бюджету України; часткову компенсацію страхових платежів за обов'язковими видами страхування сільськогосподарської діяльності тощо.

Отже, сьогодні наше законодавство не містить такого розмаїття видів державної підтримки, як країни ЄС. Більшість передбачених у Законі заходів не забезпечені відповідними механізмами реалізації та залишаються лише декларацією. На переговорах з вступу до СОТ Україна відстоює рівень внутрішньої державної підтримки у сумі 1,37 млрд. дол. США на рік, при тому, що у 2000 та 2001 рр. державне субсидування сільськогосподарського сектора було фактично відсутнє. У 2003—2004 рр. українські аграрники також не відчували, що у країні реалізується продумана стратегія виведення галузі з кризи. Протягом довгого часу рішення щодо реформування сільського господарства приймалися, виходячи з короточасних політичних інтересів, з великим запізненням. В результаті у аграрному секторі затрати на виробництво продукції не відшкодовуються виручкою від її реалізації в розмірах, необхідних для відтворювального процесу.

На нашу думку, правове забезпечення державної допомоги сільському господарству в силу об'єктивних та суб'єктивних чинників відбувається дуже повільно і потребує якнайшвидшої активізації. Оскільки час, відведений для підготовки вітчизняних товаровиробників до конкуренції з європейськими аграріями, доволі обмежений, а негативні тенденції, що сьогодні простежуються, можуть набути системного характеру.

Європейські принципи та механізми надання державної допомоги сільськогосподарським товаровиробникам і контроль за її використанням гідні запозичення. Їх впровадження створить умови, необхідні для поступової підготовки аграрного сектора України до лібералізації торговельних режимів, сприятиме гармонізації державних стандартів з міжнародними вимогами.

3. М о и с е е в А. Аграрный строй единой Европы // Журнал Европейского Союза. — 2003. — № 1(24). — С. 10—13.
4. М и н е е в А. Рынок, качество, экология // Журнал Европейского Союза. — 2003. — № 31. — С. 22—27.
5. Official Commission Regulation (EC) № 1/2004 of 23 December 2003 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises active in the production, processing and marketing of agricultural products // Journal of the European Union, 03.01.2004, L 1-1.
6. OB L 160, 26.06.1999. — С. 80.
7. OB L 160, 26.06.1999. — С. 48.
8. OB L 321, 19.12.2000. — С. 47.
9. OB L 160, 26.06.1999. — С. 1.
10. OB L 297, 21.11.1996. — С. 1.
11. Офіційний вісник України. — 2004. — № 24. — Ст. 1579.
12. Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 35. — Ст. 258.
13. Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 44. — Ст. 281.
14. Офіційний вісник України. — 2004. — № 30. — Ст. 1984.
15. Офіційний вісник України. — 1999. — № 19. — Ст. 839.

## Вийшов друком науково-навчальний посібник

### Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України.

Науково-навчальний посібник / За ред. докт. юрид. наук, проф. Н.І. Титової. — Львів: ПАІС, 2005. — 368 с.

На основі глибокого наукового аналізу правового режиму земель сільськогосподарського призначення у процесі реалізації земельної та аграрної реформ в Україні (їх поняття ґрунтової характеристики, особливостей, складу, правової специфіки праці на цих землях, сучасної законодавчої регламентації тощо) розглядається широкий спектр прав громадян України на ці землі, а саме: їх конституційні засади; соціальна спеціалізація; приватна земельна власність; орендні відносини; організаційно-правові форми їх реалізації (через фермерські господарства, сільськогосподарські кооперативи, особисті селянські господарства тощо); новелізація земельних прав; проблемами забезпечення загальносоціальних прав селян, а також розкривається доробок українських вчених у сфері земельного та аграрного права.

З наукових та методологічних засад пропонуються доктринально нові підходи до соціального правового статусу громадян України в особі селян.

Передбачаються також нові методичні підходи для викладання та вивчення і творчого засвоєння проблемного матеріалу аспірантами, студентами юридичних та аграрних навчальних закладів.

Науково-навчальний посібник розрахований і на широкий загал громадян України, які використовують землі сільськогосподарського призначення, а також працівників правоохоронних органів.

Книга одержала оцінку Прем'єр-міністра України Ю.В.Тимошенка „як надзвичайно потрібний нині науково-навчальний посібник”, що зазначено у листі до наукового керівника та відповідального редактора, доктора юридичних наук, професора Н.І.Титової.

Посібник має якісне поліграфічне оформлення (Видавництво „ПАІС”, Львів).