

CROSS-COMPLIANCE – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПІДХІД ВЗАЄМНОГО ДОТРИМАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПРИ НАДАННІ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬГОСПВИРОБНИКАМ

В Євросоюзі сільськогосподарські субсидії фермерам надаються лише за умови виконання ряду вимог стосовно захисту навколишнього середовища, якості продуктів харчування і належного утримання худоби. Цей підхід отримав назву "cross-compliance" (на наш погляд, переклад "взаємне дотримання зобов'язань" найбільш точно відображає зміст; інші варіанти – "відповідність вимогам", "взаємна згода", "зустрічні зобов'язання", "екообумовленість") і є одним з найважливіших результатів реформи Спільної аграрної політики (САП) ЄС. Метою підходу cross-compliance є формування багатофункціонального, сталого – економічно, соціально та екологічно збалансованого сільського господарства на всьому європейському просторі. Стимулюючи фермерів реалізувати соціально-екологічні вимоги "в пакеті" з наданням їм підтримки, він забезпечує подвійний вииграш від субсидованих фермерам коштів.

З 2005 р. виконання вимог cross-compliance стало обов'язковою умовою для сільськогосподарських виробників, які хочуть отримувати прямі субсидії з європейських і національних фондів. Фермерам у новому програмному періоді 2014–2020 рр. надають такі прямі субсидії¹: єдина субсидія на сільськогосподарські угіддя; субсидія сільськогосподарських практик, які зберігають клімат і навколишнє середовище; субсидія молодому фермеру; перерозподільна субсидія; субсидія для районів з природними обмеженнями. Саме на ці субсидії припадає основна частина фінансової підтримки фермерів. Для малих сільськогосподарських виробників передбачено послаблені зобов'язання щодо cross-compliance. Часткове дотримання cross-compliance вимагається при наданні субсидій фермерам на цілі сільського розвитку з Європейського сільськогосподарського фонду сільського розвитку, зокрема, дотримання вимог щодо належного утримання сільськогосподарських угідь і тварин.

Оновлений cross-compliance представлений у Регламенті Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 1306/2013 про фінансування, управління та моніторинг спільної сільськогосподарської політики (у розділі VI частини 1 стаття 93). Cross-compliance становлять **обов'язкові вимоги щодо ведення господарства** (statutory management requirement; іще перекладаються як базові вимоги до управління підприємством), які зумовлені законодавством Євросоюзу, і **вимоги щодо підтримання угідь у належному аграрному та екологічному стані** (standards for good agricultural and environmental condition of land), що *встановлюються на національному рівні* правовими актами держав-членів (рис. 1). Окремо, як умова cross-compliance на 2015–2016 рр., виділені вимоги щодо збереження постійних (багато-річних) пасовищ: держави – члени ЄС повинні гарантувати, що площа їхніх постійних пасовищ, врахована на певну дату, не буде скорочуватися.

Правові акти, зазначені у додатку II до Регламенту (ЄС) № 1306/2013 (а це 19 правових актів ЄС) стосовно обов'язкових вимог щодо ведення господарства, застосовуються у чинній версії та імплементуються державами-членами (Встав-

¹ Regulation (EU) № 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1307>



ка 1). Держави-члени визначають мінімальні вимоги для бенефіціарів щодо підтримання угідь у належному аграрному та екологічному стані й не можуть визначати ті вимоги, які не встановлені в цьому додатку.

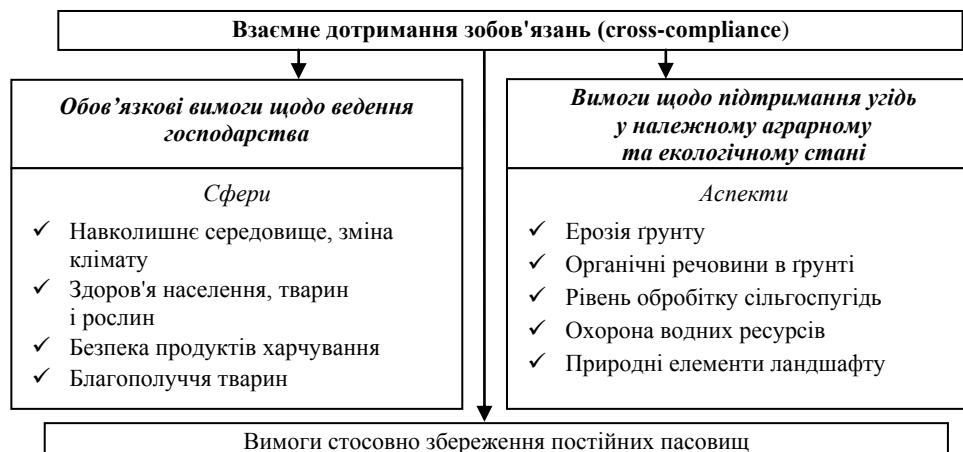


Рис. 1. Складові системи cross-compliance

Джерело: узагальнено автором за: Regulation (EU) №1306/2013 of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0549:0607:en:PDF>

<i>Вставка 1</i>
Правова основа обов'язкових вимог cross-compliance Євросоюзу*
<ol style="list-style-type: none"> 1. Директива 91/676/ЄЕС від 12 грудня 1991 р. про захист вод від забруднення нітратами з сільськогосподарських джерел. 2. Директива 80/68/ЄЕС від 17 грудня 1979 р. про захист підземних вод від забруднення деякими небезпечними речовинами. 3. Директива 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 р. про охорону диких птахів. 4. Директива 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 р. про охорону природних середовищ існування дикої флори і фауни. 5. Регламент 178/2002 від 28 січня 2002 р. про встановлення загальних принципів і приписів продовольчого законодавства, про заснування європейського органу з безпеки продуктів харчування і про закріплення процедур щодо безпеки продовольчих товарів. 6. Директива 96/22/ЄС від 29 квітня 1996 р. про заборону використання в тваринництві певних речовин, що мають гормональну або тиреостатичну дію, а також бета-агоністів. 7. Директива 2008/71/ЄС від 15 липня 2008 р. про ідентифікацію та реєстрацію свиней. 8. Регламент 1760/2000 від 17 липня 2000 р. про ідентифікацію і реєстрацію великої рогатої худоби та про маркування яловичини та продуктів з яловичини. 9. Регламент 21/2004 від 17 грудня 2003 р. про створення системи ідентифікації та реєстрації овець і кіз. 10. Регламент 999/2001 від 22 травня 2001 р., який встановлює правила щодо профілактики, контролю та викорінення деяких трансмісивних губчастих енцефалопатій. 11. Регламент 1107/2009 від 21 жовтня 2009 р. про розміщення на ринку продукції для захисту рослин. 12. Директива 2008/119/ЄС від 18 грудня 2008 р., що встановлює мінімальні гарантії стосовно захисту телят і свиней. 13. Директива 98/58/ЄС від 20 липня 1998 р. про захист тварин, які утримуються на фермах. 14. Регламент 470/2009 від 6 травня 2009 року, що встановлює процедури співтовариства стосовно визначення рівнів залишків фармакологічно активних речовин у харчових продуктах тваринного походження. 15. Регламент 37/2010 від 22 грудня 2009 р. стосовно фармакологічно активних речовин та їх класифікації щодо максимальних меж залишків у харчових продуктах тваринного походження.



16. Регламент 852/2004 від 29 квітня 2004 р. про встановлення особливих правил організації офіційного контролю над продукцією тваринного походження, призначеною для споживання людиною в їжу.
17. Регламент 853/2004 від 29 квітня 2004 р. про встановлення спеціальних гігієнічних правил, що підлягають застосуванню до продовольчих товарів тваринного походження.
18. Регламент 183/2005 від 12 січня 2005 р., що встановлює санітарні норми щодо кормів.
19. Регламент 396/2005 від 23 лютого 2005 р. про максимальні рівні залишків пестицидів у харчових продуктах і кормах рослинного і тваринного походження.
- * Назви актів наведено у скороченому вигляді.*

Національні вимоги щодо підтримання угідь у належному аграрному та екологічному стані у Німеччині наведено у Вставці 2². Вони мають за мету зменшити ґрунтову ерозію, зберегти вміст гумусу в ґрунті, захистити водні ресурси, зберегти довготривалі лугові угіддя.

Вставка 2

Вимоги щодо збереження угідь у належному аграрному та екологічному стані в Німеччині (як частина cross-compliance)

Запобігання ґрунтовій ерозії. У 2010 р. проведено класифікацію земель за ступенем схильності до ерозії; виокремлено зони за класами схильності і визначено належні заходи з ведення землеробства, які слід проводити. Накладено заборону на видалення терас.

Збереження органічної речовини в ґрунтах. Від сільгоспвиробників вимагають складання балансу гумусу, надання документа про вміст гумусу за результатами аналізу ґрунтів або про структуру посівних площ мінімум з трьох культур.

Забезпечення належного стану земель, виведених з сільськогосподарського використання. Виведена з обробітки рілля повинна бути залужена, допускається природне залуження. Траву, що відростає, потрібно один раз у рік косити, прибираючи скошену масу або подрібнюючи її та рівномірно розподіляючи по поверхні. Ці роботи можна проводити з 1 квітня по 30 червня.

Заборона видалення природних елементів ландшафту (живоплотів, рядів дерев, польових гаїв).

Зрошення сільськогосподарських угідь. Забір води з ґрунтових вод та водойм можливий тільки з дозволу компетентного відомства з водних прав.

Захист ґрунтових вод від забруднення. Розроблені приписи щодо потрапляння небезпечних субстанцій у ґрунтові води; поводження з продуктами з мінеральних масел, засобами захисту рослин, дезінфекційними засобами для сільськогосподарських тварин; зберігання силосу і підстилкового гною в нестационарних спорудах.

Захист багаторічних лугових угідь. На затоплюваних землях; біотопах, що охороняються; у природоохоронних зонах заборонено або обмежується переорювання багаторічних лугових угідь, переведення їх у рілля (вимога діє з 1 січня 2011 року).

Витрати на дотримання вимог cross-compliance несуть самі фермери. За невиконання встановлених вимог їм зменшується розмір субсидій з європейських і національних фондів. Французький фермер констатує, що на європейських фермерах "лежить важкий тягар – з усім цим екологічним і трудовим законодавством, якого немає в деяких інших країнах світу"³.

Враховуючи європейський досвід cross-compliance, слід і в Україні унормувати, що лише за дотримання встановлених екологічних вимог ведення сільського господарства сільськогосподарські виробники можуть розраховувати на фінансову підтримку в рамках будь-яких державних програм (здешевлення кредитів, підтримки галузі тваринництва тощо) (рис. 2). Вимоги мають бути визначені у спеціальному нормативному акті, а Національний кодекс сталого агрогосподарування схвалений як законодавчий акт.

² Встречные обязательства Cross-Compliance по экологизации несвязанной господдержки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.agrardialog.ru

³ Еврокомиссия за сокращение субсидий фермерам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://news.bbc.co.uk/1/hi/russian/business/newsid_7411000/7411035.stm

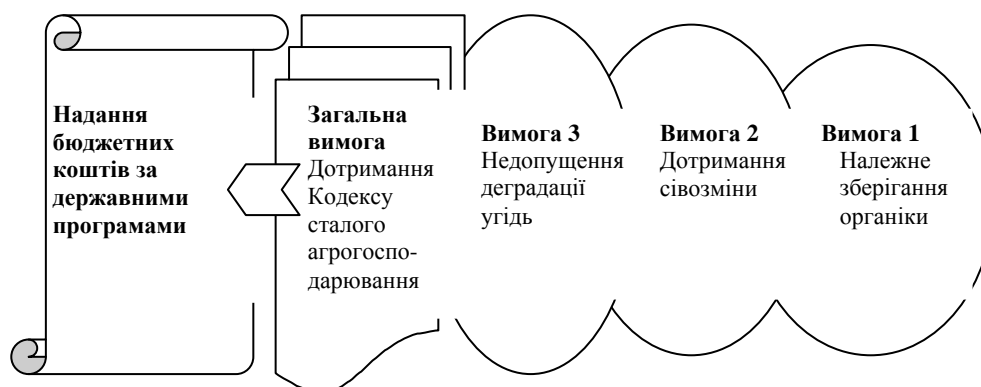


Рис. 2. Схема екообумовленості надання державної підтримки сільськогосподарським виробникам

Джерело: розроблено автором.

Запровадження підтримки сільськогосподарських виробників за аналогією з підходом cross-compliance сприятиме реалізації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо інтеграції екологічної політики в галузеву політику та стимулювання сталого сільського господарства (глава 17, ст. 404). Запропоновані екологічні вимоги для надання державної підтримки сільгоспвиробникам (рис. 2) визначені з урахуванням зобов'язань України. Зокрема, вимога до сільськогосподарських виробників щодо належного зберігання органіки (облаштування непроникних ємностей і площадок) стосується імплементації норм Директиви Ради №91/676/ЄЕС від 1991 року про захист вод від забруднення нітратами з сільськогосподарських джерел, що передбачено в Угоді. Вимоги щодо дотримання сівозмін і недопущення деградації угідь є компонентами європейської належної сільськогосподарської практики, а також передбачених в Угоді до впровадження кращих практик ведення сільського господарства. Доцільною також є вимога до сільськогосподарських виробників, які претендують на державну підтримку – **утримувати на 1 га використовуваних сільгоспугідь 0,5 умовної голови худоби** (зараз – 0,25 ум. гол.). Нині 63% великих і середніх сільськогосподарських підприємств не ведуть тваринництва (за даними ф. 50-сг).

Застосування у вітчизняній практиці підходу cross-compliance актуалізується за передбаченої проектом Державного бюджету на 2017 рік прямої підтримки сільгоспвиробників шляхом надання **дотації на 1 га площі посіву** (це вперше, і йдеться про малі та середні господарства).

Потрібно врахувати, що екологічні вектори САП ЄС у програмному періоді до 2020 року посилюються, зокрема, з 2015 року обов'язковою для застосування державами – членами ЄС стає схема "зелених платежів" – грінінг (greening): 30% суми прямої підтримки сільгоспвиробників спрямовуються суто на заходи, що сприяють захисту клімату і навколишнього середовища.

*Попова О.Л., д-р екон. наук
Інститут економіки та прогнозування НАН України*