

«CROSS COMPLIANCE» ЯК УМОВА ЕКОЛОГІЧНО БЕЗПЕЧНОГО СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА ЄС

Т. О. Зінчук, д. е. н., професор
О. Д. Ковальчук, к. е. н., докторант
Житомирський національний агроекологічний університет

Галузь сільського господарства найуразливіша із всіх секторів економіки внаслідок значної залежності від природних (сезонність виробництва, вплив природних умов, глобальні зміни клімату тощо) та економічних умов (волатильність цін на світових ринках, мінливість кон'юнктури, непередбачені коливання попиту та пропозиції, інституційні зміни тощо). Ефективність функціонування галузі в певній мірі стабілізується фінансовою підтримкою, види та умови регулювання якої у різних країнах світу встановлюються залежно від рівня їх економічного розвитку та стратегічних орієнтирів загальної фінансової політики. Загальноприйнятим, комплексним підходом до економічної категорії «державна підтримка» можна вважати у якості узагальнюючого, визначення Г. М. Філюка. Зокрема, вчений констатує, що «... державна підтримка сільського господарства являє собою комплекс законодавчо та організаційно визначених

довгострокових фіскальних та інституційних заходів, спрямованих на забезпечення сприятливих умов для сталого розвитку сільськогосподарського виробництва, формування конкурентного середовища з метою забезпечення конкурентоспроможності аграрного сектора, задоволення внутрішнього попиту у продуктах харчування і формування експортного потенціалу галузі [4, с. 5].

Основними користувачами різних видів фінансової допомоги виступають безпосередньо товаровиробники сільськогосподарської продукції. Оскільки в ЄС переважає фермерська модель господарювання, отримувачами субсидій на підтримку агровиробництва є фермери, яких налічується більш, як 22,2 млн. і які забезпечують робочі місця ще для 25,0 млн. чол. у різних сферах виробництва безпосередньо пов'язаних з сільським господарством (ветеринарія, кормовиробництво, захист рослин, галузь сільськогосподарського машинобудування, переробна галузь, роздрібна торгівля та ін.) [5, с. 12]. Основною вимогою субсидування фермерів є дотримання вимог системи т. зв. взаємної відповідності: "Cross Compliance" [1, с.13; 2, с.14; 3, с.148].

Правила «Cross Compliance» стосуються переважної кількості виплат, передбачених в рамках Спільної аграрної політики (САП) ЄС, основні засади якої встановлюються відповідно до виконання фермерами стандартів щодо збереження навколишнього середовища та гарантування безпеки харчових продуктів, здоров'я та добробуту тварин, а також дотримання належних сільськогосподарських та екологічних практик господарювання. Правила «Cross Compliance» є обов'язковими і їх дотримуються 7,5 млн. фермерів. Розмір отриманих фінансових виплат становив у 2015 р. близько 47 млрд. євро [9, с. 7]. Всі види виплат розподіляються за двома напрямками: 1-й - прямі виплати й 2-й незв'язані безпосередньо з аграрним виробництвом. Вимоги «Cross Compliance» стосуються бенефіціарів як базових виплат, так і інших програм. Зокрема, таких як:

- ✓ впровадження системи "зелених платежів" (Greening Payment);
- ✓ підтримка молодих фермерів (Young Farmers Scheme);
- ✓ розвиток територій з природними обмеженнями (Areas of Natural Constraints Scheme, ANC);
- ✓ покращення стану екологічного середовища з низьким вмістом вуглецю (Low Carbon Agri Environment Scheme, GLAS);
- ✓ застосування спеціальної схеми захисту навколишнього середовища (Agri-Environment Options Scheme, AEOS);

- ✓ ведення органічного сільського господарства (Organic Farming Scheme) та ін.

За своїм змістом та структурою «Cross Compliance» - це своєрідний перелік 7-ми стандартів належних сільськогосподарських та екологічних практик (GAEC) та 13-ти нормативних вимог менеджменту (SMR), що застосовуються в ЄС як складові реформи нового етапу САП із 1-го січня 2015 р. (рис. 1). Фермери зобов'язані дотримуватись стандартів SMR та GAEC, визначених законодавством ЄС щодо підтримки і збереження стану навколишнього середовища, подолання наслідків зміни клімату, утримання сільськогосподарських угідь у належному стані, піклування про здоров'я населення, захист рослин, гідного догляду за тваринами.



Рис. 1. Загальна структура «Cross Compliance»

Джерело: узагальнено на основі [6, 7].

Реформа 2003 року Спільної сільськогосподарської політики ЄС змінила попередню систему виплат, які ґрунтувалися на показниках виробництва, на нову Схему єдиних виплат (Single Payment Scheme, SPS), пов'язану з розміром оброблюваної площі ферми. Еволюційний характер реформування САП ЄС традиційно спрямовувався на

забезпечення екологічної складової, особливо після подолання таких стадій розвитку аграрної економіки, як перевиробництво сільськогосподарської продукції та стабілізація. Водночас, осучасненою рисою САП ЄС, починаючи з 2015 р., стала вимога щодо більш жорсткого виконання вимог «Cross Compliance» при загальній тенденції до зменшення кількості нормативних вимог менеджменту (SMR) з 18-ти до 13-ти та спрощення вже існуючих у період формування САП ЄС протягом 2000-2003 рр.

Бенефіціари повинні дотримуватися вимог «Cross Compliance» весь календарний рік і відповідають за забезпечення їх виконання найманими працівниками, підрядниками, орендарями. Правила стосуються всіх земель, включаючи проживання. В усіх країнах членах ЄС функціонують фермерські дорадчі системи (Farm Advisory System, FAS), метою яких є надання фермерам допомоги щодо виконання своїх зобов'язань з відповідності вимогам «Cross Compliance» та уникнення штрафних санкцій. Радник FAS виступає в ролі "загального консультанта", що пов'язує всі елементи сільського господарства, включаючи фінансові аспекти. Існування FAS гарантує, що кожен фермер має всі можливості виконати правила «Cross Compliance». Використання FAS є добровільним.

Всі види вимог є досить детальними та виступають гарантією для отримання задовільних результатів від сільськогосподарської діяльності (табл. 1).

Таблиця 1

Зведений комплекс вимог «Cross Compliance»

Вимоги до здоров'я (населення, тварин, захисту рослин)	Вимоги до утримання (тварин)	Вимоги до захисту (навколишнього середовища)
1. Нормативно-правові засади ЄС з регулювання сфери харчування населення та споживання здорової та безпечної їжі. 2. Директиви ЄС щодо обмеженого та контрольованого використання гормонів. 3. Положення про ідентифікацію та реєстрацію основних видів свійських тварин	1. Директиви ЄС щодо захисту тварин (телят, свиней та ін. видів), які розводяться, утримуються та доглядаються в умовах сільсько-господарської діяльності.	1. Директива ЄС щодо нітратів. 2. Директива ЄС "NATURA 2000": забезпечення умов і місць проживання для диких птахів. 3. Стандарти належної практики ведення сільського господарства: недопущення ерозії ґрунту; забезпечення органічних речовин в ґрунті та збереження структури ґрунту тощо.

Джерело: узагальнено на основі [7].

Всі платіжні агентства фінансових виплат для фермерів ЄС зобов'язані впровадити систему перевірок на місці і відповідно забезпечити скорочення чи виключення платежів за невідповідність. Для повної інспекції вимог «Cross Compliance» обирають 1% всіх бенефіціарів; 3% поголів'я худоби та птиці перевіряється на вимоги щодо ідентифікації та реєстрації тварин. Перевірка може бути як повною (включає всі 13 стандартів SMR та 7 GAEC) так і частковою, включає в себе ряд SMR та GAEC в різних комбінаціях залежно від обставин ферми.

Якщо виявлено порушення вимог «Cross Compliance» через недбалість, зазвичай застосовується санкція на 3% від суми підтримки, але вона бути збільшена до 5% або зменшена до 1% залежно від ступеня тяжкості та постійності порушення.

Не кожне порушення вимог чи стандартів призводить до автоматичної фінансової санкції. Якщо порушення вважається незначним, а виправні дії вживаються протягом визначеного періоду, санкції не застосовуються. Якщо невідповідність визнана навмисною, то застосовується санкція 20%, яка може бути також збільшена або зменшена залежно від серйозності порушення. У випадку порушення однієї вимоги чи стандарту більше одного разу протягом трьох календарних років (повторне порушення), штраф може бути збільшений в три рази.

Органи місцевого самоврядування та інші компетентні контролюючі органи зобов'язані відповідно до законодавства ЄС / національного законодавства повідомляти про порушення цих правил до органу основних виплат. Даний орган визначає, чи є доречні санкції за схемою базових платежів та іншими схемами.

Таким чином, метою «Cross Compliance» є забезпечення безпечного виробництва продуктів харчування, добробуту тварин, сталого використання земель, збереження природних ресурсів та обмеження кліматичних змін.

«Cross Compliance» імплементується за двома основними напрямками: нормативні вимоги менеджменту (SMRs) та належні сільськогосподарські та екологічні умови (GAEC). Перші SMRs стосуються 13 законодавчих вимог у галузі навколишнього середовища, безпеки харчових продуктів, тваринного та рослинного здоров'я та добробуту тварин. GAEC - це зобов'язання зберігати землю в гарному сільськогосподарському та екологічному стані включаючи низку стандартів, пов'язаних з ґрунтом, захистом та підтримання органічної стану ґрунту, води, запобігання погіршенню навколишнього середовища.

Завдяки «Cross Compliance» запроваджено заходи, які є важливими для суспільства в цілому, такі як захист територій NATURA 2000, безпека продуктів харчування, добробут тварин та простежуваність продуктів харчування, біорізноманіття та зміна клімату. «Cross Compliance» через встановлення зв'язку між цими правилами та виплатами САП ЄС, робить САП ЄС більш сумісною з очікуваннями суспільства. «Cross Compliance» допомагає зробити європейське сільське господарство більш стійким, зокрема шляхом кращої інформованості бенефіціарів САП ЄС щодо необхідності дотримання статутних правил.

Література

1. Екологічні новації Спільної аграрної політики ЄС : імплементація в Україні : науково-аналітична зап. / від 10.08.2016 р. № 135-13/440/ Ін-т екон. та прогнозув. НАНУ. – К., 2016. – 37 с.

2. Можливості державної підтримки для розвитку органічного сільського господарства : досвід інших країн / Швейцарсько-український проект «Розвиток органічного ринку в Україні» – К. : ФОП Задорожна С. О., 2013. – 124 с.

3. Попова О. Л. Cross-compliance – європейський підхід взаємного дотримання зобов'язань при наданні державної підтримки сільгоспвиробникам / О. Л. Попова // Економіка і прогнозування. – 2016. – № 3. – С. 148–151.

4. Филюк Г. М. Державна підтримка як пріоритетний напрям інституційного забезпечення розвитку агробізнесу : аналіз досвіду розвинених країн / Г. М. Филюк, К. В. Акуленко // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2016. – № 1 (32). – С. 4–14.

5. Agriculture: A partnership between Europe and farmers. – Luxembourg: Publications Office of the EU, 2017. – 16 p.

6. Cross-compliance. European Commission. Agriculture and rural development. [Online] Available from : https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance_en.

7. Explanatory Handbook for Cross Compliance Requirements. Department of Agriculture, Food and the Marine. – Portlaoise : Co. Laois, 2016. – 60 p.

8. Institutional Transformation of Ukraine's Agricultural Sector / T. Zinchuk, N. Kutsmus, O. Kovalchuk, V. Dankevych, T. Usiuk // Review of Economic Perspectives. – 2017. – Vol.17, Issue 1. – P. 57–80.

9. Making Cross-Compliance More Effective and Achieving Simplification Remains Challenging. European Court of Auditors. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. – 58 p.