

УДК 349.422

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.2.23>

(НЕ)ПОСЛІДОВНІСТЬ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНУ ПІДТРИМКУ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА¹

Григор'єва Х.А.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0001-7659-2178

Григор'єва Х.А. (Не)послідовність євроінтеграційного реформування законодавства України про державну підтримку сільського господарства.

У статті досліджуються особливості реформування агропротекційного законодавства України в контексті євроінтеграційних зобов'язань. Зроблено висновки про те, що європейська агропротекційна модель окрім змістовної та формальної складових має також обов'язкову техніко-юридичну частину, яка представлена важливими правовими механізмами: а) земельно-реєстраційними системами (IACS та LPIS); б) бухгалтерсько-аналітичними мережами (FADN); в) інституційно-функціональними структурами (національні платіжні агенції). Євроінтеграційні перетворення у вітчизняній агропротекційній сфері мають стосуватися одразу всіх трьох складових: змістовної складової (конкретні механізми підтримки), формальної (відповідність законодавства), техніко-юридичної (створення реалізаційного середовища для успішного втілення законодавчих вимог). У ході нашого дослідження було зафіксовано дисбаланс євроінтеграційного реформування вітчизняного агропротекційного законодавства. Такий дисбаланс проявляється в активному випереджаючому розвитку техніко-юридичної складової та в нормотворчій пасивності щодо змістовної та формальної частин агропротекційної моделі. Виявлена диспропорційність здатна призвести до майбутніх проблем і колізій. Можливо, нормотворець відкладає реформування (або принаймні його концептуальне окреслення), сподіваючись на те, що встигне зробити це порівняно швидко, опираючись на агропротекційні регламенти і директиви ЄС. Проте це завдання не таке просте, адже кожна країна – член ЄС має розробити власний національний варіант законодавства про державну підтримку сільського господарства, орієнтуючись на власні потреби, можливості та пріоритети. З огляду на специфічні обставини набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС та ультракризові сучасні умови проведення підготовки до вступу, Україна вкотре здійснює викривлений шлях євроінтеграційного реформування агропротекційного законодавства, що може мати негативні наслідки. У зв'язку з цим оптимальною виглядає класична послідовність євроінтеграційного реформування законодавства про державну підтримку сільського господарства України «від абстрактного до конкретного», а саме: 1) *концептуальний етап* (теоретична розробка нової системи агропротекційного законодавства, вибір правових механізмів та їх законодавчої форми, окреслення майбутньої системи законодавства); 2) *нормотворчий етап* (створення нормативно-правових засад для функціонування нової системи підтримки); 3) *технічний етап* (створення, тестування, запуск необхідних інформаційних продуктів для належної реалізації законодавчих вимог).

Ключові слова: державна підтримка сільського господарства, євроінтеграція, сільське господарство, агропротекційне законодавство, Державний земельний кадастр.

¹ Дослідження здійснене у рамках виконання наукового проєкту (реєстраційний номер № 226/0062) відповідно до договору із Національним фондом досліджень України, за сприяння Кембриджського університету (Велика Британія).

Hryhorieva K.A. (In)consistency of the European-integration reform of Ukrainian legislation on state support of agriculture.

The article examines the peculiarities of the reform of agricultural protection legislation in Ukraine in the context of European integration obligations. It was concluded that the European agricultural protection model, in addition to substantive and formal components, also has a mandatory technical and legal part, which is represented by important legal mechanisms: a) land registration systems (IACS and LPIS); b) accounting and analytical networks (FADN); c) institutional and functional structures (national payment agencies). European integration transformations in the domestic agro-protection sphere should concern all three components at once: substantive component (specific support mechanisms), formal component (compliance with legislation), technical-legal component (creation of an implementation environment for successful implementation of legislative requirements). In the course of our research, the imbalance of the European integration reform of domestic agricultural protection legislation was recorded. Such an imbalance is manifested in the active anticipatory development of the technical and legal component and in the passivity of rule-making in relation to the substantive and formal parts of the agro-protection model. The identified disproportionality can lead to future legislative problems and conflicts. Perhaps the lawmaker is postponing the reform (or at least its conceptual outline), hoping that he will have time to do it relatively quickly, relying on agricultural protection regulations and EU directives. However, this task is not so simple, because each EU member country must develop its own national version of legislation on state support for agriculture, focusing on its own needs, opportunities and priorities. Given the specific circumstances of Ukraine becoming a candidate for EU membership and the ultra-crisis modern conditions of preparation for accession, Ukraine is once again taking a crooked path of European integration reform of agricultural protection legislation, which may have negative consequences. In this regard, the classic sequence of the European integration reform of legislation on state support for agriculture of Ukraine “from abstract to concrete” seems optimal, namely: 1) conceptual stage (theoretical development of a new system of agricultural protection legislation, selection of legal mechanisms and their legislative form, outline future system of legislation); 2) the rule-making stage (creating the regulatory framework for the functioning of the new support system); 3) technical stage (creation, testing, launch of necessary information products for proper implementation of legal requirements).

Key words: state support for agriculture, European integration, agriculture, agricultural protection legislation, State Land Cadastre.

Постановка проблеми. Статус кандидата в члени ЄС вимагає від України активних нормотворчих зусиль. Це визначає той факт, що аграрне законодавство є одним із найбільш реформованих у напрямі поступової євроінтеграційної перебудови. У контексті цієї загальної парадигми багато питань викликає доля агропротекційного законодавства, значення якого суттєво посилилося в умовах війни та майбутнього післявоєнного відновлення. Бачення нормотворця щодо реформування цієї галузі законодавства залишається досить туманним. Окремі плани можна простежити, наприклад, у проєкті Стратегії розвитку агросектору України до 2030 року, що була підготовлена Мінагрополітики та оприлюднена у червні 2024 року [1]. Цей проєкт рясніє сміливими, але розмитими цілями, на кшталт «підтримка відновлення та стійкості сільськогосподарського сектора», «обмеження розміру підтримки на одного виробника сільськогосподарської продукції» тощо. Однак при цьому Стратегія ставить цілком конкретні завдання щодо розробки і впровадження низки цифрових продуктів, які мають безпосереднє відношення до державної підтримки сільського господарства та мають походження з європейського законодавства (IACS, LPIS, FADN, AKIS). Невизначеність посилюється тим, що в умовах відсутності спеціального регулятивного та програмного правового забезпечення, в Україні вже плануються цілком конкретні пілотні проєкти по запровадженню окремих техніко-юридичних рішень у практику. Усі ці процеси викликають закономірне питання щодо послідовності нормотворчості: чи виправданим є поспішне створення техніко-юридичних умов перед розробкою змістовних та формальних правових засад державної підтримки сільського господарства? Цілком доречним є питання про те, чи не призведе такий підхід до чергового неузгодженого та неконцептуального реформування агропротекційних відносин? Необхідність відповіді на ці гострі питання сьогодення обумовлюють актуальність обраної теми.

Аналіз сучасного стану досліджень. Юридичними проблемами державної підтримки сільського господарства займалися вітчизняні вчені, серед яких Н.О. Багай, О.В. Гафурова, А.В. Духне-

вич, В.М. Єрмоленко, Н.В. Карпінська, Т.О. Коваленко, Г.С. Корнієнко, П.Ф. Кулинич, Т.В. Курман, В.В. Носік, С.І. Марченко, С.І. Сиволицька, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич, Т.Є. Харитонова, П.Ю. Шведенко та інші. При цьому слід визнати, що євроінтеграційні зобов'язання України щодо адаптації законодавчих умов державної підтримки аграріїв досліджувалися переважно досить абстрактно. Авторка цієї статті започаткувала серію більш спеціалізованих досліджень, які присвячені поглибленому вивченню особливостей агропротекційного законодавства ЄС в його хронологічній еволюції [2], а також виявленню методологічних відмінностей між сучасним агропротекційним законодавством ЄС та України [3]. Опираючись на отримані в попередніх публікаціях висновки, у даній статті авторка ставить перед собою **мету** проаналізувати нинішній стан євроінтеграційних змін агропротекційного законодавства України та обґрунтувати оптимальну послідовність таких змін.

Вклад основного матеріалу. Державна підтримка сільського господарства в ЄС є результатом тривалих економічних, соціальних і політичних процесів, теоретико-практичних пошуків, методичного шліфування та удосконалення законодавчих вимог з метою досягнення одразу кількох важливих цілей: стабілізації економічного благополуччя, гарантування продовольчої безпеки, соціального розвитку сільських територій, екологізації сільськогосподарської діяльності тощо. У зв'язку з цим кожен елемент європейської агропротекційної моделі є цілком врівноваженим необхідним складником розгорнутої системи державної підтримки аграріїв. Недостатньо просто написати норму про певний вид підтримки, адже жодне законодавче рішення не здатне існувати ізольовано. Для втілення його в життя необхідні, наприклад, механізми реалізації, уповноважені інституції, система контролю, заходи юридичної відповідальності тощо. Усі агропротекційні заходи в рамках САП ЄС не є виключенням. Для того, щоб ефективно запустити, реалізовувати та удосконалювати систему державної підтримки аграріїв в ЄС, важливо не тільки прописати змістовну частину такої підтримки (конкретні програми, умови отримання тощо), але й створити належне техніко-юридичне середовище для того, щоб уся ця система реально запрацювала: могли обиратися адресати, міг вираховуватися конкретний обсяг коштів, контролюватися законність таких нарахувань тощо. Для забезпечення цієї технічної частини агропротекційної системи створено цілу низку додаткових правових механізмів. У своєму дослідженні ми розглянемо три основні інституційні та організаційні правові умови для реалізації європейської агропротекційної моделі: земельно-реєстраційна умова; бухгалтерсько-аналітична умова; інституційно-функціональна умова.

Земельно-реєстраційна умова. З'явившись на початку 90-х років ХХ ст., центральний правовий механізм європейської державної підтримки – прямі погектарні платежі – вимагав особливої системи адміністрування. Щоб забезпечити належне надання коштів фермерам, країни-члени ЄС мали створити *інтегровану систему адміністрування та контролю (IACS)*, завданнями якої стали: а) однозначна ідентифікація бенефіціарів (реєстр виробників); б) однозначна ідентифікація земельної ділянки в просторі та фіксація її поточної площі (реєстр сільськогосподарських ферм); в) перевірка відповідності певній схемі допомоги (реєстрація заявок на виплати) [4].

Ключовим складником IACS стала *система ідентифікації земельних ділянок (Land Parcel Identification System – LPIS)*. Це ІТ-система, заснована на аерофотознімках або супутникових фотографіях, що реєструють усі сільськогосподарські ділянки (еталонні ділянки) у державах-членах ЄС [5]. LPIS є ключовим механізмом контролю в рамках САП, і його було впроваджено для перевірки відповідності субсидіям на основі площі [6].

Виникає питання, навіщо створювати ще один земельний кадастр, який у тому чи іншому вигляді існує в усіх країнах? Однак LPIS – це особлива система, мета якої має суто агропротекційний інструментальний характер, і відрізняється від традиційних земельно-кадастрових систем. Справа в тому, що LPIS об'єднує дані про земельні ділянки сільськогосподарського призначення, однак при цьому враховує, що не усі сільськогосподарські землі можуть підлягати прямим виплатам. Наприклад, земельні ділянки є сільськогосподарськими, знаходяться у законному володінні фермера, однак безпосередньо в аграрному виробництві ним не використовуються (земля під дорогами, водоймами, канавами, лісами, чагарниками, спорудами тощо). Це означає, що під прямі погектарні виплати не підпадають механічно усі землі, що названі сільськогосподарськими. Для того, щоб враховувати реальний стан справ та не допустити помилок у нарахуванні державної підтримки, європейська агропротекційна модель потребує якраз спеціалізованої земельно-інформаційної системи – LPIS. Вона містить не лише описові матеріали – для належного виконання

покладених на неї важливих функцій, вона має включати також картографічні матеріали, аерофотозйомку, інші візуальні матеріали. Завдяки саме таким свіжим інформативним даним уповноважені органи можуть перевіряти заявки фермерів та приймати обґрунтовані рішення щодо призначення певного виду державної підтримки.

Зазвичай, така земельно-реєстраційна система не будується «з нуля» – вона народжується як особливий цифровий продукт на основі компіляції існуючих даних та із додаванням тієї інформації, якої не вистачає.

Кожна країна – член ЄС самостійно розробляє та модифікує свій власний варіант LPIS. Однак разом із тим на рівні європейського законодавства встановлені основні обов'язкові вимоги до таких національних систем. Так, держави-члени ЄС були зобов'язані розробити свої LPIS відповідно до положень статті 70 Регламенту (ЄС) № 1306/2013, згідно з яким система ідентифікації сільськогосподарських ділянок встановлюється на основі карт, земельно-реєстраційних документів або інших картографічних довідок. Використовуються методи комп'ютеризованої географічної інформаційної системи, включаючи аерофотознімки або просторові ортофотознімки, з однорідним стандартом, який гарантує рівень встановленої точності [7]. Конкретніші технічні вимоги додатково викладені у ст. 5 Регламенту (ЄС) № 640/2014 [8].

Оскільки країни – члени ЄС мають право самостійно розробляти власні LPIS, які задовольняють висунуті технічні, організаційні та інформаційні вимоги, зовсім не дивно, що методологія їх створення та ведення має відмінності: наразі в ЄС існують LPIS, довідкові бази даних яких ґрунтуються на п'яти моделях еталонних земельних ділянок, таких як сільськогосподарська ділянка, кадастрова ділянка, фермерський квартал, фізичний блок і топографічний блок. При цьому країни періодично можуть змінювати свої системи, апробуючи інші варіанти. Наприклад, у 2006 році 22 держави-члени оголосили 27 LPIS на основі чотирьох моделей еталонних ділянок. У 2016 році існувало вже 44 національні та регіональні LPIS, які охоплюють понад 135 мільйонів еталонних ділянок у 28 державах-членах [9].

Функціонал LPIS теж трансформувалася разом із європейським агропротекційним законодавством. Як було вказано вище, спочатку LPIS були розроблені з метою контролю субсидій на основі площі. Згодом держави-члени почали застосовувати свої LPIS для моніторингу перехресного дотримання фермерами вибраних екологічних правил і програм розвитку сільської місцевості [10], таких як агроекологічні програми, підтримка територій із несприятливими умовами для землеустрою, сільськогосподарські практики, що забезпечують переваги для навколишнього середовища та клімату, а також зобов'язання щодо екологізації. Наразі дані національних LPIS застосовуються для ще більш широкого кола цілей, зокрема включаючи питання: сільського планування [11], сільського розвитку [12; 13], продовольчої безпеки [14; 15], аналізу агроєкосистем [16] та сільськогосподарських ландшафтів [17], відстеження ефекту фрагментації земель [18], обрахування викидів вуглекислого газу [19] та інших.

Таким чином, можна переконаватися, що IACS та LPIS як інституційно-функціональні та організаційно-правові передумови надання державної підтримки аграріям в ЄС є цілком закономірними та невід'ємними складовими європейської агропротекційної моделі. Їхня поява була спричинена саме потребами спільної аграрної політики (САП): інформаційно-технічні системи були розроблені та впроваджені для втілення в життя нового підходу в агропротекційному законодавстві ЄС.

З огляду на ці висновки досить цікаво проаналізувати положення оприлюдненої для обговорення Стратегії розвитку агросектору до 2030 року. У цьому проєкті Мінагрополітики пропонує створити IACS та LPIS в Україні. При цьому характерно, що: а) жодних планів по систематизації та реформуванню вітчизняного агропротекційного законодавства не заявлено; б) не йдеться про перехід на систему державної підтримки у формі прямих платежів.

Сучасний стан вітчизняного агропротекційного законодавства вимагає докорінного реформування, проте концептуальних ідей щодо шляхів та форми такої назрілої еволюції досі не розроблено. Натомість, судячи з проєкту Стратегії, вже йде мова про реалізаційні механізми на кшталт IACS та LPIS. Тобто, образно висловлюючись, нормотворець, ще не продумавши, яким буде дім, уже припасовує йому меблі.

За таких обставин, навіть правовий статус України як кандидата в члени ЄС, не є виправданням для непослідовності нормотворчих дій. Країни – члени ЄС мали власні особливості вступу, однак ці процеси були більш чітко окресленими, на відміну від теперішнього українського варіанту. Можна проаналізувати деякі приклади. Репрезентативними можуть стати історичні факти щодо

країн, які вступили до ЄС у 2004 році. Так, в Угорщині задовго до вступу в ЄС, велася активна робота по розробці та впровадженню власних систем дистанційного зондування. Вони постійно модифікувалися під нові потреби, а в 1997 році трансформувалися у національну програму CROPMON, яка лягла в основу впровадження IACS та LPIS, необхідних для реалізації САП ЄС [20]. Тобто в цій державі незалежно від євроінтеграційних процесів створювали подібні інформаційні системи, які за необхідності були прилаштовані під вимоги до національного варіанту LPIS.

Система ідентифікації земельних ділянок (LPIS) у Чеській Республіці була створена у 2001 року як ключовий компонент IACS для сільськогосподарських субсидій на основі площі. Чеська LPIS буда запуснена для національної кампанії субсидій 2003 року, а з 2004 року – до субсидій на основі території в рамках IACS [21]. Як бачимо, створення чеської системи LPIS було максимально наближеним до початку виплат фермерам після фактичного вступу країни до ЄС.

У Румунії, яка стала членом ЄС у 2007 році, проект із створення IACS-LPIS був досить складним, і тому певний час система налаштовувалася і тестувалася, щоб відповідати особливим вимогам Румунії [22].

Тобто, як можна простежити на аналізованих прикладах, країни підходили до роботи над створенням IACS-LPIS уже на порозі свого членства, коли готували технічні умови для включення в загальноєвропейську систему державної підтримки сільського господарства. У цьому контексті цікавим прикладом є Туреччина, яка на різних етапах розвитку державності мала окремі плани на євроінтеграцію, однак не вступила в ЄС. У процесі підготовки у 2006 році було реалізовано пілотний проект, за яким у Туреччині було створено IACS [23]. Подібний сценарій створення пробної версії інтегрованої системи адміністрування та контролю може мати місце в Україні, оскільки планується реалізація пілотного проекту щодо розробки та запровадження LPIS на Львівщині [24].

На основі проведеного дослідження можна вкотре констатувати характерний зворотний шлях нормотворчості: від спеціального до загального. Без вирішення головної концептуальної задачі нормотворець рухається в напрямі розробки окремих реалізаційних механізмів, які самі по собі не представляють особливої цінності. Їх роль, значення та функціонал повною мірою залежать від тих завдань, які покладе на них в майбутньому агропротекційна модель. Наразі Україна, ігноруючи основне ідейне завдання, приступає до технічного: готується до майбутнього фінансування за рахунок європейських фондів, не реформуючи законодавство змістовно. Метою створення IACS-LPIS у проекті Стратегії розвитку агросектору до 2030 року так і заявлено «проходження скрінінгу», а не удосконалення державної підтримки аграріїв. Тобто Україна буде намагатися створити систему, формально подібну до європейських аналогів, а не систему, яка би відповідала майбутньому агропротекційному законодавству та обслуговувала би, передусім, його потреби.

Техніко-юридична сторона виявленого курсу також викликає питання. Зокрема, незрозумілим залишається правовий режим такої національної системи та особливості її співіснування із іншими реєстраційними системами (зокрема, Державним земельним кадастром і Державним аграрним реєстром). Досвід Польщі, наприклад, вказує на те, що LPIS найпростіше будувати на основі уже давно розробленого земельного та майнового кадастру. Це має безумовні позитивні наслідки, серед яких: а) стабільність ведення, охоплення всієї території країни, постійне оновлення та контроль з боку органів державної влади; б) офіційність даних, отриманих із системи; в) поєднання описової частини та картографічної частини (кадастрової карти), що відображає межі та номери кадастрових ділянок; г) юридичний характер реєстраційних даних; д) інформація про персональні дані власника [4].

Однак практика застосування польської LPIS в агропротекційній діяльності демонструє окремі проблеми. Основними складнощами можна визнати застарілість та консервативність інформації в традиційних земельних та майнових кадастрах. У зв'язку з цим для подальшого наповнення LPIS необхідно використовувати ГІС-технології, фотозйомки тощо. Однак при цьому виникає потенційний конфлікт: база даних LPIS постійно модифікується для врахування змін у використанні сільськогосподарських земель, проте не всі користувачі знають про ці зміни, і вони вважають дані LPIS ідентичними даним земельного кадастру. Це спричиняє спори та юридичні ускладнення [25] навіть у Польщі – країні, в якій система LPIS функціонує вже протягом двадцяти років. Цілком закономірно припустити, що подібні проблеми будуть виникати і в Україні під час запуску агропротекційної земельно-реєстраційної системи LPIS. Вітчизняним сільськогосподарським товаровиробникам доведеться по-новому оцінити власні земельні угіддя на предмет їх відповідності

вимогам щодо прямих виплат. Однак нагадаємо: таких вимог вітчизняне законодавство ще не містить.

Бухгалтерсько-аналітична умова. Окрім земельно-реєстраційної системи LPIS невід'ємною складовою європейської агропротекційної моделі є **FADN (Farm Accountancy Data Network)** – це мережа даних бухгалтерського обліку фермерських господарств, що функціонує в країнах ЄС, – інструмент оцінки доходів фермерських господарств та реального впливу САП. Концепція FADN була започаткована ще в 1965 році, однак її ідея та функціональне використання постійно змінювалися. Так, у 2023 році після довгих дискусій FADN (збір бухгалтерських даних сільськогосподарських виробників) було адаптовано у FSDN (збір даних для сталого розвитку сільськогосподарських виробників). Попередня система моніторингу під назвою «Мережа даних бухгалтерського обліку ферм» (FADN) була зосереджена на фінансових та економічних даних, у зв'язку з чим вона виступала важливим інструментом для моніторингу та оцінки САП ЄС, збираючи результати бухгалтерського обліку з 80 тис. ферм [26]. Така звітно-інформаційна система забезпечує ефективну політику розвитку фермерства, кооперації та сільських територій в ЄС.

У рамках FADN ведеться щорічне дослідження відповідальними інституціями, які збирають бухгалтерські дані з вибірки сільськогосподарських підприємств у ЄС. Використовувана методика спрямована на надання репрезентативних даних за трьома вимірами: регіональним, економічним розміром та видом сільського господарства [27]. Оскільки її основною метою є відстеження економічних показників ефективності агропротекційних заходів, цілком логічним є те, що система FADN запроваджувалася в країнах після вступу до ЄС.

Цікаво, наприклад, що в Хорватії, яка у 2013 році останньою набула членство в ЄС, було створено досить розгалужену інституційну систему національної системи FADN, до якої було включено: Національний комітет FADN, Міністерство сільського господарства і Бюро статистики. При цьому дослідники вказують на те, що хорватська система працює, суто виконуючи відповідне законодавство ЄС, і наразі її основною метою є суворе дотримання своїх формальних зобов'язань перед мережею FADN, а не реальне відстеження ефективності САП [28]. Тобто впровадження та повноцінне застосування таких цифрових, статистичних та аналітичних інструментів як FADN є процесом досить тривалим навіть у країнах, які вже набули членство в ЄС.

В аналізованій нами Стратегії розвитку агросектору до 2030 року однією із цілей у рамках цифровізації сільського господарства пропонується «інтегрована система контролю FADN, яка забезпечує систематичні перевірки заявок на отримання допомоги на основі перехресних перевірок та фізичного контролю на фермі (перевірки на місці)». Проте, не очікуючи офіційного схвалення Стратегії, в межах реалізації проекту ЄС «Інституційна та політична реформа дрібномасштабного сільського господарства» (IPRSA) уже обрано регіон для пробного впровадження FADN в Україні, і для цих цілей була визначена Полтавщина [29]. Як і у випадку із земельно-реєстраційними системами LPIS, щодо бухгалтерсько-аналітичного інструменту FADN можна спостерігати активні апробаційні заходи, що організуються задовго до прийняття належного нормативно-правового підґрунтя.

Інституційно-функціональна умова. Інституційну складову європейської агропротекційної моделі представляє обов'язкова платіжна агенція (*paying agency*). Вимоги до неї представлені в Регламенті ЄС № 1306/2013 від 2013 року [7] та Регламенті ЄС від № 2021/2116 від 2021 року [30]. В цілому вони вимагають від держав – членів ЄС створити або обрати певну установу чи орган та уповноважити її на управління і контроль видатків у процесі здійснення агропротекційних заходів САП. Регламенти ЄС наполягають на тому, що більш доречним є обрання однієї національної платіжної агенції, однак допускають існування кількох регіональних. Основні функції платіжної агенції полягають у тому, щоб забезпечити організацію виплат за програмами САП, проконтролювати законність та спрямованість таких виплат, формувати щорічний офіційний звіт по витрачанням таких коштів.

У неодноразово згаданому нами проекті Стратегії розвитку агросектору до 2030 року зазначається, що ціль «розбудова інклюзивної політики розвитку сільського господарства та сільських територій: інституційна спроможність» має бути досягнута шляхом створення виплатної агенції. Нам не дуже імпонує таке формулювання, оскільки, аналізуючи досвід країн – членів ЄС, можна переконатися в тому, що вони переважно йшли по шляху надання правового статусу платіжної агенції вже існуючій інституції, а не витрачали ресурси на створення нового суб'єкта. Наприклад,

функціонує в Польщі з 1989 року Агентство сільськогосподарського ринку було інституцією, відповідальною за ринки сільськогосподарської продукції з обов'язком стабілізації ринку та захисту сільськогосподарських доходів. Після вступу до ЄС Агентство отримало нові повноваження та статус платіжного агентства [31].

Разом із тим, європейське законодавство вимагає від країн-членів не просто механічно обрати певну інституцію та надати їй правовий статус платіжної агенції – насправді процедура ускладнена процесом акредитації на основі офіційної перевірки відповідності інституції усім висунутим вимогам.

На наш погляд, Україні слід розглянути можливість підготувати певну вже існуючу інституцію для проходження вказаної акредитації та набуття статусу платіжної агенції. Для успішного виконання цієї ролі добре підійшов би Аграрний фонд, який за попереднього агропротекційного законодавства був створений як спеціальна бюджетна установа з функціями надання підтримки сільському господарству. Однак еволюція законодавства стерла згадки про Аграрний фонд із базового Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України». За цих обставин найбільш вірогідним кандидатом на роль платіжної агенції може бути Український державний фонд підтримки фермерських господарств (Укрдержфонд), який є державною бюджетною установою та виконує функції з реалізації державної політики щодо підтримки становлення і розвитку фермерських господарств.

Інституційна ланка є дуже важливою, оскільки саме вона об'єднує в одне ціле реалізаційну складову європейської агропротекційної системи. Проаналізовані нами три техніко-юридичні умови, що створюють зручне інформаційне середовище для надання державної підтримки аграріям, утворюють між собою взаємопов'язану систему: кожен виробник в реєстрі одержувачів підтримки (IACS) має відповідне посилання в системі ідентифікації земельних ділянок (LPIS); водночас кожного виробника, включеного до мережі облікових даних фермерських господарств, який одержує підтримку (FADN), можна виявити в реєстрі бенефіціарів та системі ідентифікації ділянок [32]. Така побудова інформаційних систем дозволяє оперативню управляти і контролювати виконання вимог агропротекційного законодавства ЄС.

Висновки. Отже, на підставі проведеного дослідження можна зробити деякі висновки. Передусім слід підкреслити, що європейська агропротекційна модель окрім змістовної та формальної складових має також обов'язкову техніко-юридичну частину, яка представлена важливими правовими механізмами: а) земельно-реєстраційними системами (IACS та LPIS); б) бухгалтерсько-аналітичними мережами (FADN); в) інституційно-функціональними структурами (національні платіжні агенції). Євроінтеграційні перетворення у вітчизняній агропротекційній сфері мають стосуватися одразу всіх трьох складових: змістовної (конкретні механізми підтримки), формальної (відповідність законодавства), техніко-юридичної (створення реалізаційного середовища для успішного втілення законодавчих вимог). У ході нашого дослідження було зафіксовано дисбаланс євроінтеграційного реформування вітчизняного агропротекційного законодавства. Такий дисбаланс проявляється в активному випереджаючому розвитку техніко-юридичної складової та в нормотворчій пасивності щодо змістовної та формальної частин агропротекційної моделі. Виявлена диспропорційність здатна призвести до майбутніх законодавчих проблем і колізій. Можливо, нормотворець відкладає реформування (або принаймні його концептуальне окреслення), сподіваючись на те, що встигне зробити це порівняно швидко, опираючись на агропротекційні регламенти і директиви ЄС. Проте це завдання не таке просте, адже кожна країна – член ЄС має розробити власний національний варіант законодавства про державну підтримку сільського господарства, орієнтуючись на власні потреби, можливості та пріоритети. З огляду на специфічні обставини набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС та ультракризові сучасні умови проведення підготовки до вступу, Україна вкотре здійснює викривлений шлях євроінтеграційного реформування агропротекційного законодавства, що може мати негативні наслідки. У зв'язку з цим оптимальною виглядає класична послідовність євроінтеграційного реформування законодавства про державну підтримку сільського господарства України «від абстрактного до конкретного», а саме: 1) *концептуальний етап* (теоретична розробка нової системи агропротекційного законодавства, вибір правових механізмів та їх законодавчої форми, окреслення майбутньої системи законодавства); 2) *нормотворчий етап* (створення нормативно-правових засад для функціонування нової системи підтримки); 3) *технічний етап* (створення, тестування, запуск необхідних інформаційних продуктів для належної реалізації законодавчих вимог).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стратегія розвитку агросектору України до 2030 року. URL: <https://minagro.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/rozvitkuagrosektora2030v1-1.pdf> (дата звернення: 01.08.2024 року).
2. Григор'єва Х.А. Державна підтримка сільського господарства в ЄС: становлення, тенденції, правові проблеми. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 248–258.
3. Григор'єва Х.А. Державна підтримка сільського господарства в ЄС та в Україні: порівняння методологічних та законодавчих засад. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. № 3.
4. Trystuła A., Konieczna J. Land parcel management system in Poland and a case study of EU member states. *Geodetski Vestnik*. 2018. Vol. 62. № 4. P. 630–640.
5. Kocur-Bera K. Data compatibility between the Land and Building Cadaster (LBC) and the Land Parcel Identification System (LPIS) in the context of area-based payments: A case study in the Polish Region of Warmia and Mazury. *Land use policy*. 2019. Vol. 80. P. 370–379.
6. Zimmermann J., González A., Jones M.B., O'Brien P., Stout J.C., Green S. Assessing land-use history for reporting on cropland dynamics – A comparison between the Land-Parcel Identification System and traditional inter-annual approaches. *Land Use Policy*. 2016. Vol. 2. P. 30–40.
7. Regulation (EU) № 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) № 352/78, (EC) № 165/94, (EC) № 2799/98, (EC) № 814/2000, (EC) № 1290/2005 and (EC) № 485/2008. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1306&qid=1723580959067> (дата звернення: 01.08.2024 року).
8. Commission Delegated Regulation (EU) № 640/2014 of 11 March 2014 supplementing Regulation (EU) № 1306/2013 of the European Parliament and of the Council with regard to the integrated administration and control system and conditions for refusal or withdrawal of payments and administrative penalties applicable to direct payments, rural development support and cross compliance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0640&qid=1723581198775> (дата звернення: 01.08.2024 року).
9. ECA. The Land Parcel Identification System: A Useful Tool to Determine the Eligibility of Agricultural Land – But its Management could be Further Improved. Special Report. PL, 2016. 25 p.
10. Tóth K., Kučas A. Spatial information in European agricultural data management. Requirements and interoperability supported by a domain model. *Land Use Policy*. 2016. Vol. 57. P. 64–79.
11. Verhoeve A., Dewaelheyns V., Kerselaers E., Rogge E., Gulinck H. Virtual farmland: Grasping the occupation of agricultural land by non-agricultural land uses. *Land Use Policy*. 2015. Vol. 42. P. 547–556.
12. Derek B. van Berkel, Peter H. Verburg. Sensitising rural policy: Assessing spatial variation in rural development options for Europe. *Land Use Policy*. 2011. Vol. 28. Issue 3. P. 447–459.
13. Pašakarnis G., Morley D., Malienė V. Rural development and challenges establishing sustainable land use in Eastern European countries. *Land Use Policy*. 2013. Vol. 30. Issue 1. P. 703–710.
14. Singh M., Marchis A., Capri E. Greening, new frontiers for research and employment in the agro-food sector. *Science of the Total Environment*. 2014. Vol. 472. P. 437–443.
15. Candel J. J. L., Breeman G. E., Stiller S. J., Termeer C. J.A.M. Disentangling the consensus frame of food security: The case of the EU Common Agricultural Policy reform debate. *Food Policy*. 2014. Vol. 44. P. 47–58.
16. Wainger L.A., King D.M., Mack R.N., Price E.W., Maslin T. Can the concept of ecosystem services be practically applied to improve natural resource management decisions? *Ecological Economics*. 2010. Vol. 69. Issue 5. P. 978–987.
17. Levavasseur F., Martin P., Bouty C., Barbottin A., Bretagnolle V., Théron O., Scheurer O., Piskiewicz N. RPG Explorer: A new tool to ease the analysis of agricultural landscape dynamics with the Land Parcel Identification System. *Computers and Electronics in Agriculture*. 2016. Vol. 127. P. 541–552.
18. Latruffe L., Piet L. Does land fragmentation affect farm performance? A case study from Brittany, France. *Agricultural Systems*. 2014. Vol. 129. P. 68–80.
19. Hiironen J., Niukkanen K. On the structural development of arable land in Finland – How costly will it be for the climate? *Land Use Policy*. 2014. Vol. 36. P. 192–198.
20. Csornai G., Csonka B., Zelei G., Nádor G., Tikász L., László I., Martinovich L., Kocsis A., Bogrnár E., Suba Z., Wirnhardt C., Winkler P. Crop monitoring basis to the area based subsidy con-

- trol and Land Parcel Identification System (LPIS-Hu) in Hungary. *New Strategies for European Remote Sensing*. 2005. P. 507–514.
21. Trojáček P. New land parcel identification system for agricultural subsidies in the Czech Republic. *Geoinformation for european-wide integration*. 2003. P. 557–559.
 22. Docan D.C., Dana I., Badea A., Moise C., Badea R. Adapted methods of spatial information analysis developed and implemented in the framework of IACS-LPIS setup in Romania. *Annals of DAAAM for 2007 & proceedings of the 18th international DAAAM symposium*. 2007. P. 231–232.
 23. Erden H., Aslan M., Özcanlı C.B. To Establish a New Subsidy System. *Fourth international conference on agro-geoinformatics*. 2015.
 24. Представництво Європейського Союзу має намір запустити пілотний проєкт системи ідентифікації сільськогосподарських ділянок (LPIS) у Львівській області. URL: <https://gazeta-fp.com.ua/news/predstavnitstvo-evropejskogo-soyuzu-mae-namir-zapustiti-pilotnij-proekt-sistemi-identifikatsiji-silskogospodarskikh-dilyanok-lpis-u-lvivskij-oblasti> (дата звернення: 01.08.2024 року).
 25. Kocur-Bera K. Understanding information about agricultural land. An evaluation of the extent of data modification in the Land Parcel Identification System for the needs of area-based payments – a case study. *Land Use Policy*. 2020. Vol. 94.
 26. Vrolijk H., Poppe K. Cost of extending the farm accountancy data network to the farm sustainability data network: Empirical evidence. *Sustainability*. 2021. Vol. 13. Issue 15. P. 8181.
 27. Бездушна Ю.С. Розвиток аграрного та макроекономічного аспекту інтегрованої звітності. *Розвиток інтегрованої звітності підприємств: тези виступів Міжнар. наук. конф. (Житомир, 4-5 жовтня 2019 р.)*. Житомир: Житомирська політехніка, 2019. С. 17-18.
 28. Juračak J., Očić V. Assessment of Farm Accountancy Data Network System in Croatia. *Poljoprivreda*. 2021. Vol. 27 (2). P. 91–98.
 29. Інтеграція України до ЄС: перший крок у рамках FADN зроблено. URL: <https://www.pdau.edu.ua/news/integraciya-ukrayiny-do-yes-pershyu-krok-u-ramkah-fadn-zrobleno> (дата звернення: 01.08.2024 року).
 30. Regulation (EU) 2021/2116 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) № 1306/2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2116&qid=1720185598472> (дата звернення: 01.05.2024 року).
 31. Mickiewicz B., Pradziadowicz M. Issues of shaping the agricultural market in Poland on the example of milk and sugar markets. *Economic Science for Rural Development: Production and Cooperation in Agriculture / Finance and Taxes*. 2013. Issue 30. P. 62–68.
 32. Митченко О.О. Актуальні питання удосконалення інформаційного забезпечення державної аграрної та продовольчої політики з урахуванням міжнародного досвіду. *Продовольчі ресурси*. 2022. Т. 10. № 18. С. 237–247.