

Правовий висновок
до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо
організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі»
(реєстр. № 13202-1 від 17.06.2025)

Метою зазначеного проекту «...є комплексне приведення механізмів державної підтримки сільського господарства України до стандартів Європейського Союзу, зокрема шляхом створення Виплатної агенції, запровадження Інтегрованої системи адміністрування та контролю (ІСАК), створення Системи сільськогосподарських даних (ССД), створення систем управління, моніторингу та контролю за підтримкою сільського господарства України, які відповідають підходам Спільної аграрної політики ЄС, впровадження відповідальності за порушення умов надання підтримки» (п. 2 пояснювальної записки до нього).

Проект Закону передбачає імплементацію окремих положень регламентів (ЄС) 2021/2115 та 2021/2116, які визначають засади реалізації Спільної аграрної політики (CAP) ЄС, включаючи механізми державної підтримки, фінансового управління, екологічної стійкості, розвитку сільських територій та забезпечення продовольчої безпеки. Особлива увага приділяється прозорості та ефективності використання бюджетних і міжнародних ресурсів, що є ключовими вимогами з боку ЄС. Імплементація зазначених регламентів є критично важливою для забезпечення поступової адаптації аграрної політики України до стандартів ЄС у контексті євроінтеграційного курсу.

Необхідність його прийняття обґрунтовується в пояснювальній записці потребою гармонізації українського законодавства з правом Європейського Союзу у сфері аграрної політики. Проект Закону, вважається, сприятиме посиленню інституційної спроможності держави, підвищенню прозорості, підзвітності та ефективності використання державних і міжнародних ресурсів. Це зі свого боку, на думку розробників, стане основою для побудови сучасного, конкурентоспроможного аграрного сектору, здатного ефективно функціонувати в умовах європейського ринку.

Немає підстав сумніватися в кваліфікації розробників проекту, які в рамках декларованої ними мети ґрунтовно та системно підійшли до її реалізації. Проте вказана мета за змістом більше нагадує результати проекту, до яких в економіці застосовується **Закон (принцип) Гудхарта**.

Закон (принцип) Гудхарта полягає в тому, що коли соціальний або економічний показник (KPI) стає метою для проведення соціальної або економічної політики, він перестає бути гідним довіри показником. Тому процес оцінки законопроекту, який базується на таких показниках, теж буде помилковим. Оскільки саме вимірювання системи зазвичай порушує її. Чим більш точним є вимірювання і чим коротший для нього часовий відрізок, тим більш невизначеним стає результат. Який напевне суперечитиме дійсній меті, до якої варто було б прямувати.

Адже ані в тексті законопроекту, ані в пояснювальній записці до нього не міститься обґрунтування, яким чином пропоновані ним зміни законодавства здатні вплинути на **існуючі реалії аграрного ринку України в умовах воєнного стану та**

подолання ключових викликів та обмежень цього сектору, про які відкрито говорять галузеві експерти. (1) **Ось якою вбачається дійсна мета проекту Закону.**

У Національному інституті стратегічних досліджень (НІСД) вважають, що поглиблення проблеми дефіциту трудових ресурсів у сільськогосподарському виробництві, втрата частини земельних ресурсів та погіршення їхнього якісного й руйнування виробничого потенціалу залишатимуться ключовими проблемами аграрного сектору України в поточному році, охоплюючи сфери виробництва, переробки та логістики. Крім цього, зростатимуть витрати. Додатковий тиск на аграрний сектор створюватимуть девальвація гривні, що підвищить вартість імпортованих ресурсів, а також дефіцит робочої сили, який змусить підприємства піднімати заробітні плати для утримання кваліфікованих працівників. З огляду на це основними завданнями державної аграрної політики у 2025 р. повинні бути забезпечення стійкості сільськогосподарських виробників, поліпшення їхнього фінансового стану, створення спроможності функціонування в умовах кліматичних змін та адаптації до аграрної політики ЄС. При цьому така політика має бути зваженою, адаптивною до змін на глобальних ринках, усі інституціональні зміни повинні узгоджуватися з експертним середовищем і враховувати інтереси виробників продукції та споживачів (1).

«Погоджуватися повною мірою на всі ті вимоги, які ставить ЄС перед українськими виробниками, це значить знищити себе. У Європі політика в агросекторі постійно змінюється через невдоволення їхніх фермерів. Ми ж можемо впровадити правила, які вони вже переглядають, і втратити фінансові можливості для розвитку», — підкреслює заступник голови Всеукраїнської аграрної Ради (ВАР) Денис Марчук (2). Експерт пропонує впроваджувати зміни поступово, з перехідним періодом щонайменше на 10 років, щоб уникнути фінансових втрат та врахувати реформування самої європейської агрополітики.

Погоджуються із зазначеним вище експертом і В. Русан, Л. Жураковська із Центру економічних і соціальних досліджень НІСД, які дотримуються думки, що «не сприяє стійкості агробізнесу (а надто дрібнотоварного) поспішна імплементація норм ЄС, зокрема стандартів простежуваності походження продуктів, їхньої якості та безпеки. У Європі політика в агросекторі постійно змінюється, і в Україні можна впровадити правила, які там уже переглянуто» (3).

Ці ж фахівці в рамках виконання завдань відповідно зазначеної вище мети державної аграрної політики у 2025 р. радять (3):

□ **уникати прийняття необґрунтованих інституціональних рішень.** Зокрема, під час підготовки до прийняття Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» (№ 6013, ухвалено Верховною Радою України 09 січня 2025 р.) передбачено уніфікацію правового регулювання для нетипових організаційно-правових форм, комунальних підприємств, а також фермерських господарств – усі мають бути перетворені на ТОВ або АТ. Зрештою, цю норму для фермерських господарств прибрали, але такі ініціативи аграрії прийняли негативно. Не сприяє стійкості агробізнесу (а надто дрібнотоварного) поспішна імплементація норм ЄС, зокрема стандартів простежуваності походження продуктів, їхньої якості та

безпеки. У Європі політика в агросекторі постійно змінюється, і в Україні можна впровадити правила, які там уже переглянуто. Упроваджувати зміни належить поступово, з перехідним періодом щонайменше на 10 років, щоб уникнути фінансових утрат та врахувати реформування самої європейської агрополітики;

□ **сприяти розвитку інфраструктурних проектів зі зберігання і первинної обробки сільськогосподарської продукції.** Нині лише потреби в картоплі й овочесховищах оцінюють у 10 – 20 тис. т зберігання для кожного районного центру та біля обласних центрів, для чого планують запуснути програми будівництва овочесховищ;

□ **упроваджувати й далі процеси цифровізації у взаємовідносинах між державою та аграрним бізнесом.** 19 вересня 2024 р. Верховна Рада України ухвалила загальною проектом Закону № 11063-д «Про інформаційно-комунікаційну систему «Державний аграрний реєстр», згідно з яким Державний аграрний реєстр (далі – ДАР) – це державна автоматизована інформаційна система збирання, обліку, накопичення, оброблення та надання інформації про виробників сільськогосподарської продукції. Відтепер суб'єктами ДАР стали всі виробники сільськогосподарської продукції (а не тільки сільгосппідприємства), а для реєстрації та подання заявок на отримання підтримки не потрібні будь-які паперові документи. Державний аграрний реєстр стає Реєстром виробників сільськогосподарської продукції (фермерським реєстром). Отже, буде враховано позицію міжнародних партнерів, зокрема Світового банку, а також положення Регламенту (ЄС) 2021/2115 Європейського парламенту та Ради від 02 грудня 2021 р., що встановлює правила щодо підтримки стратегічних планів, котрі розробляються державами-членами в рамках спільної аграрної політики (Стратегічні плани САП) і фінансуються Європейською сільськогосподарською гарантією (ЄФГФ) та Європейським сільськогосподарським фондом розвитку сільської місцевості (ЄФРСР) і скасовує Регламенти (ЄС) № 1305/2013 та (ЄС) № 1307/2013. Далі цифровізація аграрного сектору має відбуватися в напрямках інтеграції ДАР із державними реєстрами, автоматизації обміну даними та зменшення бюрократії. Важливо впроваджувати інструменти штучного інтелекту для аналізу ринку, прогнозування врожаїв та оптимізації підтримки. Необхідно розвивати цифрові сервіси для аграріїв, посилювати кібербезпеку та сприяти впровадженню технологій точного землеробства. Це підвищить ефективність галузі, спростить регуляторні процедури та зробить український агробізнес більш конкурентоспроможним;

□ **здійснювати пошук альтернативних джерел фінансування у зв'язку з припиненням програм допомоги від американського уряду.** Агентство федерального уряду США USAID зупинило фінансування всіх програм та проектів без винятків. Ця програма включала й постачання українським сільгоспвиробникам насіння сільськогосподарських рослин, надання консультативних і сервісних послуг, моніторинг безпечного поводження з добривами та засобами захисту рослин та інші заходи. Особливо негативним є те, що ця допомога призупинилася саме на період посівної в Україні;

□ **мінімізувати ризики та випрацювати рішення у зв'язку зі скасуванням торговельних преференцій для України з боку ЄС після 5 червня 2025 року.**

□

Даних про будь-який публічний діалог щодо суті проекту або обговорення в експертному чи професійному середовищах його мети та порядку впровадження відкриті джерела не містять.

Крім того, згідно з п. 5 пояснювальної записки реалізація проекту Закону буде здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету, міжнародної технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законом. За текстом фінансово-економічні розрахунки нібито додаються, проте жодних фактичних даних щодо потреб коштів на реалізацію проекту Закону та обсяг гарантованої допомоги на цю реалізацію вихідна публічна документація законопроекту не містить, що посилює сумніви у продуманості, своєчасності та наслідках реалізації проекту Закону.

Висновок

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організаційних засад здійснення підтримки в аграрному секторі» (реєстр. № 13202-1 від 17.06.2025) орієнтований на досягнення певних економічних показників у вигляді «стандартів Європейського Союзу», підмінює реальну актуальну економічно-соціальну мету певними економічними результатами в інтересах зовнішніх суб'єктів, сьогоднішня позиція яких є відверто прагматичною та спрямованою на захист власних ринків та виробників, зокрема і від українських виробників. Відсутність експертного чи професійного обговорення та публічних дискусій щодо проекту Закону зумовлює побоювання його лобістського характеру, орієнтованого в основному на великий внутрішній та зовнішній агротрейдинг та фінансово-кредитні установи, що його обслуговуватимуть. Нарешті, непрозорі та непевні джерела фінансування для реалізації проекту Закону підсилюють враження про їх закритий характер. Дійсна мета цього проекту Закону може бути спрямована на неконкурентне освоєння значних фінансових ресурсів, коли підтримка аграріїв та розвиток аграрних ринків слугуватимуть ширмою, яка складатиметься з потрібних звітів та презентацій. А також на монополізацію агросектору надалі. Оскільки дійсний захист с/г виробників та розвиток ринків мав би базуватися на врахуванні та відкритому обговоренні їх реального стану з ключовими викликами та обмеженнями в умовах зовнішньої воєнної агресії, то проект Закону в цій редакції у разі набрання ним чинності в статусі Закону з великою ймовірністю не призведе до виправлення чи полегшення цього стану.