

**Кирилюк Є.М.**, к.е.н., доцент,  
докторант кафедри політичної економії  
обліково-економічних факультетів  
ДВНЗ «Київський національний економічний  
університет імені Вадима Гетьмана»

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА ТА АГРАРНОГО РИНКУ В ЄС**

**АНОТАЦІЯ.** Визначено особливості спільної аграрної політики ЄС на різних етапах її еволюції. Розкрито механізми й інструменти державного регулювання сільськогосподарського виробництва та аграрного ринку в ЄС, виявлено певну послідовність їх запровадження. Вказано на причини інституційного характеру, що зумовили високу конкурентоспроможність європейських товаровиробників на світовому аграрному ринку в умовах глобальних змін. Обґрунтовано необхідність удосконалення аграрної політики в Україні в напрямку забезпечення зростання доходів вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників, зменшення різниці в доходах між селом і містом.

**КЛЮЧОВІ СЛОВА:** спільна аграрна політика, спільна організація ринку, цільова (індикативна) ціна, інтервенційна ціна, гранична ціна, експортна субсидія, митний тариф, нетарифні обмеження, «жовта скринька» СОТ, «блакитна скринька» СОТ, «зелена скринька» СОТ, прямі виплати, дотації, сільські території.

**АННОТАЦИЯ.** Определены особенности общей аграрной политики ЕС на разных этапах ее эволюции. Раскрыты механизмы и инструменты государственного регулирования сельскохозяйственного производства и аграрного рынка в ЕС, обнаружена определенная последовательность их внедрения. Указаны причины институционального характера, которые обусловили высокую конкурентоспособность европейских товаропроизводителей на мировом аграрном рынке в условиях глобальных изменений. Обоснована необходимость усовершенствования аграрной политики в Украине в направлении обеспечения роста доходов отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей, уменьшения разницы в доходах между селом и городом.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** общая аграрная политика, совместная организация рынка, целевая (индикативная) цена, интервенционная цена, предельная цена, экспортная субсидия, таможенный тариф, нетарифные ограничения, «желтая корзина» ВТО, «голубая корзина» ВТО, «зеленая корзина» ВТО, прямые выплаты, дотации, сельские территории.

**ANNOTATION.** The features of general agrarian politics of EU on the different stages of it's evolution are certain. Mechanisms and instruments of government regulation of agricultural production and agrarian market in EU are exposed. The certain sequence of their input is educed. It is indicated on institutional character reasons, which stipulated the high competitiveness of the EU producers in the world agrarian market under conditions of global changes. The necessity of agrarian policies improvement for Ukraine in direction of providing of increase profits of national agricultural producers, reduction the difference in profits between a village and city is reasonable.

**KEYWORDS:** general agrarian politics, common organization of market, having (indicative) a special purpose price, intervention price, limit price, export subsidy, custom tariff, untariff limitations, «yellow small box» of WTO, «blue small box» of WTO, «green small box» of WTO, lines of payment, subsidies, rural territories.

**Постановка проблеми.** Розвиток сільськогосподарського виробництва й нарощування обсягів споживання продуктів харчування неможливо забезпечити без напрацювання ефективних механізмів регулювання аграрного ринку. В Україні ще не сформовано системи державної підтримки розвитку аграрного ринку, не розроблено чіткої стратегії його розвитку. Управлінські рішення державних органів є недостатньо послідовними й ефективними, що в підсумку не дозволяє досягти бажаних фінансово-економічних результатів розвитку аграрної сфери, а також задовольнити повною мірою запити суспільства. Фактично не застосовуються заходи економічного стимулювання збуту сільськогосподарської продукції. Хоча світовий досвід свідчить, що за рахунок певних форм і методів аграрної політики держава може ефективно впливати на обсяги й структуру пропозиції на аграрному ринку, нарощувати попит, управляти земельними ресурсами та розвитком сільських територій в інтересах суб'єктів господарювання, споживачів і всього суспільства загалом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зарубіжний досвід державного регулювання сільськогосподарського виробництва та аграрного ринку є предметом постійної уваги вітчизняних учених-економістів. Окремі його аспекти стосовно різних країн розкриті у працях В. Андрійчука, В. Власова, В. Галушко, П. Гайдуцького, В. Геєця, С. Дем'яненка, А. Діброви, С. Кваші, І. Кобути, О. Луки, М. Маліка, Б. Пасхавера, П. Саблука, Г. Черевка, О. Шпичака, В.Юрчишина та ін. Визначенню основних етапів становлення, принципів здійснення, цілей і механізмів реалізації спільної аграрної політики Європейського Союзу та оцінці її наслідків для України присвячені аналітичні викладки фахівців Ін-

ституту аграрного розвитку в Центральній і Східній Європі [1], Національного інституту стратегічних досліджень [2], Німецької консультативної групи при Уряді України [3] тощо.

Проте існує необхідність дослідження сучасного етапу еволюції спільної аграрної політики ЄС, інструменти якої дещо відрізняються від тих, які розкриті у переважній більшості наукових розробок та аналітичних доповідей. Крім того, оскільки спостерігається тісний взаємозв'язок новітніх механізмів державного регулювання з напрацюваннями попередніх періодів і певна послідовність їх запровадження, то лише на основі комплексного дослідження можна виявити причини високої конкурентоспроможності європейських товаровиробників на світовому аграрному ринку в умовах глобальних змін.

**Постановка завдання.** Завданням дослідження є виявлення особливостей, визначення механізмів та інструментів державного регулювання сільськогосподарського виробництва й аграрного ринку на сучасному етапі еволюції спільної аграрної політики ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** Державне регулювання сільськогосподарського виробництва та аграрного ринку в ЄС — складний механізм, який включає інструменти впливу на доходи фермерів, структуру сільськогосподарського виробництва, аграрний ринок (на основі його спільної організації), розвиток сільських територій з метою створення стабільних економічних, правових і соціальних умов для розвитку сільського господарства, задоволення потреб населення у продуктах харчування високої якості, охорони навколишнього середовища. В ЄС реалізується спільна аграрна політика (САП), основними цілями якої є гарантування продовольчої безпеки, достатнього рівня доходів фермерів і забезпечення високих стандартів життя людей, які займаються сільськогосподарським виробництвом.

Головними механізмами САП є гарантовані спільні ціни та спільна організація ринків. Спільна організація ринків передбачає розробку єдиних норм і правил з метою регулювання виробництва сільськогосподарської продукції і торгівлі нею у всіх країнах — учасницях ЄС, а також існування певних інституційних утворень — для управління і координації процесів функціонування ринків. Тривалий час у ЄС існувало більше двох десятків (21) секторальних комітетів специфічного управління та координації різних спільних ринків. Проте у 2006 р. Європейська Комісія запропонувала сформувати єдину спільну організацію ринків для всієї сільськогосподарської продукції, що стало важ-

ливим кроком у процесі удосконалення і спрощення САП, оскільки сприяло її прозорості та зробило її доступнішою для розуміння.

Для кожного із видів сільськогосподарської продукції, який є об'єктом цінового регулювання, Європейська Комісія перед початком кожного маркетингового року (МР) встановлює три різних види цін: цільову (індикативну), інтервенційну та граничну. Цільова ціна (target price) — це орієнтовна ціна, за якою повинна реалізовуватися сільськогосподарська продукція на спільному ринку ЄС. Цільова ціна була певною мірою штучною і безпосередньо в механізмах ЄАП не використовувалась — вона була орієнтиром для товаровиробників і слугувала базою для розрахунку інших параметрів (наприклад, рівня доходності сільськогосподарського виробництва). Цільова ціна була близькою до реальної ціни, яка встановлювалась на спільному аграрному ринку ЄС. У 1995 р. замість цільової стали використовувати індикативну ціну (indicative price), яку ще називають базисною чи орієнтовною ціною (basic price, guide price) [1, с. 15].

Інтервенційна ціна (intervention price) — це гарантована ціна, за якою інтервенційні агентства країн — учасниць ЄС закуповують сільськогосподарську продукцію та продовольство, що повинні відповідати мінімальним стандартам якості. Крім того, для зерна передбачені щомісячні надбавки до інтервенційної ціни, щоб покрити витрати на його зберігання і гарантувати його рівномірний продаж протягом року. Хоча закуплена інтервенційними агентствами продукція, як правило, надалі зберігається у приватних сховищах, подібна система інтервенцій визначається як «державне зберігання» [4].

Для обмеження поставок дешевої, низькоякісної імпоротної продукції використовуються граничні ціни. Гранична (threshold price) чи шлюзова ціна (sluicagate price) — це мінімальна ціна, за якою на ринку може реалізовуватись імпортна продукція. Ця ціна є вищою за інтервенційну, що стимулює учасників ринку купувати продукцію, вироблену в ЄС. Завдяки цьому реалізується один із базових принципів САП — надання переваги власній продукції.

Крім того, у ЄС експортери сільськогосподарської продукції тривалий час отримували експортні субсидії, які розраховуються як різниця між інтервенційною та світовою ціною. ЄС протягом 80-х—90-х рр. використовував субсидії при експорті 20 видів сільськогосподарської продукції, а його витрати на виплату експортних субсидій становили близько 90 % загальних витрат усіх

країн-членів СОТ на ці цілі [2, с. 16]. Проте послідовне тривале реформування САП сприяло їх суттєвому скороченню або ж цілковитій відміні.

Реагуючи на актуальні економічні, технологічні, політичні виклики, ЄС постійно вносить корективи у поточну спільну аграрну політику та змінює її пріоритети. Хоча науковці по-різному систематизують етапи еволюції САП, з нашої точки зору, доцільно виділити такі головні з них.

**Перший етап (1962—1977 рр.)** — у цей період основною проблемою був вибір інструментів і джерел фінансування САП. У результаті тривалих консультацій було прийнято рішення запровадити заходи цінової підтримки, у т.ч. інтервенційні закупівлі та різноманітні митні збори з метою захисту від дешевого імпорту. Для захисту від імпорту тваринницької продукції, овочів і фруктів тощо були встановлені також нетарифні обмеження у вигляді високих стандартів якості. Після завершення досить тривалого перехідного періоду імплементації САП були зафіксовані спільні ціни для основних видів сільськогосподарської продукції (табл. 1).

*Таблиця 1*

**ЦІНИ НА ОСНОВНІ ВИДИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В ЄЕС  
І НА СВІТОВОМУ РИНКУ В 1967/68 МР [1]**

| Продукція                | Спільна ціна<br>ЄЕС, екю за<br>100 кг | Ціна світового<br>ринку, екю за<br>100 кг | Спільна ціна<br>ЄЕС, % від сві-<br>тової ціни |
|--------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Пшениця м'яка            | 10,7                                  | 5,8                                       | 185                                           |
| Пшениця тверда           | 16,1                                  | 8,1                                       | 200                                           |
| Ячмінь                   | 9,1                                   | 5,7                                       | 160                                           |
| Кукурудза                | 9,0                                   | 5,6                                       | 160                                           |
| Білий цукор              | 22,3                                  | 5,1                                       | 438                                           |
| Яловичина                | 68,0                                  | 38,8                                      | 175                                           |
| Свинина                  | 56,7                                  | 38,6                                      | 147                                           |
| М'ясо птиці              | 72,3                                  | 55,0                                      | 131                                           |
| Масло вершкове           | 187,4                                 | 47,2                                      | 397                                           |
| Насіння олійних культур* | 20,2                                  | 10,1                                      | 200                                           |

\* закупівельні ціни для переробних підприємств.

Високі ціни вважались необхідною умовою гарантування доходів невеликих і неефективних ферм та їх економічної безпеки загалом. Їх встановлення дало змогу уникнути диспаритету цін на сільськогосподарську та промислову продукцію, що споживається сільським господарством, сприяло накопиченню фермерами необхідних ресурсів для інвестування в основний капітал, стимулювало прискорення науково-технічного прогресу в аграрній сфері. Питома вага витрат спільного бюджету ЄС на сільське господарство у цей період перевищувала 65%<sup>1</sup>.

Особливістю **другого етапу розвитку САП (1978—1991 рр.)** стало її реформування у зв'язку з необхідністю уникнення перевиробництва. Задля контролю виробництва молока та молочних продуктів було запроваджено квоту на виробництво (молока), що в подальшому кардинально змінило систему САП, оскільки вперше були введені кількісні обмеження на обсяги виробництва певної продукції (не враховуючи існування різних видів квот на цукор). Із 1980-х рр. контроль виробництва став одним із важливих напрямів аграрної політики ЄС, коли поєднання високих внутрішніх цін (завдяки державній підтримці), розширення ЄС, а також зростання продуктивності праці у сільському господарстві призвели до різкого зростання виробництва. У цих умовах Єврокомісія запровадила пакет «бюджетних стабілізаторів». Було введено гарантований поріг виробництва сільськогосподарської продукції, названий «максимально гарантованою кількістю», а також так званий податок спільної відповідальності. Якщо виробництво окремого виду продукції перевищувало «максимально гарантовану кількість» (тобто національну квоту по виробництву, розроблену для кожної із країн — учасниць ЄС), відбувалось обкладення сільськогосподарських товаровиробників додатковим податком спільної відповідальності, а також зменшення цільової ціни наступного року пропорційно до перевищення обсягів виробництва.

Проте ці бюджетні стабілізатори не в повній мірі сприяли розв'язанню головної проблеми — високої цінової підтримки з постійним стимулом до зростання виробництва. У 1992 р. аграрний бюджет становив близько 35 млрд ЕКЮ, або 0,61 % ВВП

---

<sup>1</sup> Це не означає, що бюджет САП займав таку величезну частку всіх бюджетних видатків країн ЄС. Спільний бюджет ЄС фінансує лише дуже обмежені види діяльності (мас, окрім витрат на САП, такі статті витрат: «структурні фонди», «права громадян і правосуддя», «ЄС як глобальний партнер», «адміністрування в рамках ЄС»). Видатки на освіту, охорону здоров'я, розвиток інфраструктури, оборону, державне адміністрування тощо фінансуються з національних бюджетів кожної країни ЄС.

країн ЄС-12. У той же час величина підтримки виробника (ВВП) становила близько 66 млрд ЕКЮ, що відображає, додатково до бюджетних трансфертів, величезні трансферти від споживачів до виробників через високі внутрішні ціни на продовольчі товари [3, с. 4—5]. Крім того, ЄС був вимушений інтенсивно субсидувати експорт сільськогосподарської продукції, що спровокувало торговельні конфлікти зі США та іншими країнами.

**Третій етап розвитку САП (1992—2000 рр.)** пов'язаний з реформою МакШеррі, яка містила 4 основних елементи: зниження цінової підтримки, запровадження прямих (компенсаційних) виплат, суворіший контроль над виробництвом (дотримання екологічних стандартів тощо), більша увага до захисту навколишнього середовища. Повноцінна реалізація цієї реформи відбулась у 1996 р., після трьох років перехідного періоду [5]. Протягом 1993—1996 рр. ціни на зернові культури були зменшені на 29 %, що дещо наблизило їх до світового рівня. Це зумовило зменшення витрат на корми та дозволило, наприклад, знизити ціни на яловичину й телятину на 15 %. Також із 1994/95 МР на 5 % знижувались інтервенційні ціни на вершкове масло.

Податки спільної відповідальності та стабілізуючі механізми у вигляді квотування виробництва у кожній країні були ліквідовані. Такий підхід уніфікував виплати й створив передумови для раціонального використання товаровиробниками фінансових і природних ресурсів, виходячи з аналізу реальних змін на ринку. Внаслідок відсутності квотування виробництва товаровиробники могли самостійно обирати оптимальні стратегії розвитку, визначати обсяги та номенклатуру вирощуваної продукції.

Для компенсації збитків від зниження цін і гарантування високого рівня доходів фермерів упроваджувалась система прямих (компенсаційних) платежів. Таким чином, відбулась переорієнтація з регулювання цін на прямі виплати товаровиробникам, які залежали від посівних площ, рівня урожайності тощо. Щоб компенсувати фермерам очікуване скорочення доходів внаслідок зниження цін на зернові, починаючи з 1993/94 МР запроваджувалась Програма виплат по орних землях (Arable Area Payment Scheme). Для отримання платежів за цією програмою фермери повинні були вивести з виробництва 15 % площі орних земель (крім малих сільськогосподарських підприємств, які виробляли менше ніж 92 тонни зернових). Компенсаційні платежі виплачувались у вигляді фіксованої суми на гектар посівної площі, яку розраховували, виходячи з історичної урожайності в певному регіоні. Наприклад, у 1993/94 МР середній фермер в Англії отри-

мував 143 ЕКЮ на гектар орної землі, тоді як середній фермер Уельсу отримував лише 121 ЕКЮ на гектар через нижчу урожайність зернових культур (5,49 тонн у Англії проти 4,65 тонн в Уельсі) [3, 6]. Щоб компенсувати зниження цін, розмір прямих платежів збільшувався — з 26 еку на тонну зернових в 1993/94 МР до 45 еку на тонну в 1995/96 МР [6].

Через скорочення інтервенційних цін на яловичину передбачались прямі виплати для фермерів, що займались вирощуванням ВРХ (у розрахунку на одну голову). Нині вони надаються при дотриманні максимального навантаження тварин на гектар — таким чином здійснюється політика екстенсифікації виробництва. Встановлені премії за голову молодого бичка, вирощуваного за екстенсивною технологією (на випасі), за утримання тварин узимку (для уникнення забою в осінні місяці), що сприяє скороченню сезонності виробництва яловичини в ЄС.

Об'єктивно зумовленим нововведенням реформи було збільшення уваги до розвитку екологічних стандартів і сільських територій. Фермери почали отримувати фінансову допомогу, якщо суттєво зменшували використання мінеральних добрив, хімікатів або запроваджували чи продовжували органічне виробництво, тривалий час не обробляли землю через екологічні причини.

Реформа МакШеррі допомогла ЄС виконати свої зобов'язання в рамках Договору Уругвайського раунду СОТ щодо сільського господарства стосовно доступу до ринку, внутрішньої підтримки та експортних субсидій (обсяг яких зменшився з 10 млрд євро на рік протягом 1988—1993 рр. до 3,7 млрд євро в 2000 р. [7]). Запровадження прямих виплат, які залежали від виробництва, допомогло ЄС задовольнити вимоги СОТ щодо обсягів внутрішньої підтримки шляхом перенесення окремих інструментів з «жовтої» до «блакитної» скриньки. Таким чином, ЄС виграло додатковий час, щоб підготувати сільськогосподарських товаровиробників до світової конкуренції.

Слід відзначити, що ця реформа не зменшила загальні витрати на САП. Навпаки, завдяки запровадженню прямих виплат, прив'язаних до виробництва певної продукції, витрати спільного бюджету на САП навіть зросли [3, 7]. У кінці 90-х рр., в умовах очікування розширення ЄС і необхідності інтеграції в систему САП десяти нових країн, очевидною стала неминучість подальшого реформування САП. Крім того, існувала необхідність поширення нових стандартів якості, екологічно чистого сільськогосподарського виробництва, а також зростання добробуту сільського населення.

**Четвертий етап розвитку САП (2000—2013 рр.)** розпочався після прийняття пакету реформ, який мав назву «План дій 2000» (в англійському варіанті — «Agenda 2000»). Він містив чотири головних елементи: подальше зменшення цінової підтримки зернових культур (зниження інтервенційних цін на 15% у два етапи — з 119,2 € за тонну в дореформений період до 101,3 € за тонну у 2001/02 МР), яловичини й телятини (на 20 % у три етапи) та молочних продуктів; стабілізація аграрного бюджету (бюджет САП був встановлений у середньому на рівні 42,3 млрд євро на рік [6, 8]); збільшення фінансування заходів із розвитку сільських територій.

При цьому зниження інтервенційних цін компенсувалось збільшенням розмірів прямих платежів. Прямі компенсаційні платежі за зниження цінової підтримки зернових культур були збільшені з 54 €/т у 2000/01 МР до 63 €/т у 2001/02 МР і надалі [7]. Таким чином, у 2002 р. гарантований дохід фермерів ЄС від реалізації 1 тонни зернових культур становив 164,3 € (інтервенційна ціна 101,3 € плюс прямий платіж 63 € на тонну). У той час як, наприклад, в Україні, за відсутності прямих платежів, дохід від реалізації сільськогосподарськими підприємствами 1 т зернових у 2002 р. становив 312,5 грн (близько 60 €) [8]. Тобто дохід вітчизняних товаровиробників від реалізації 1 т зернових культур був навіть меншим за розмір субсидії, яку отримували європейські фермери при виробництві цієї продукції.

Прямі платежі для насіння олійних культур скорочувались таким чином, що, починаючи з 2001/02 МР, вони зрівнялись з виплатами для зернових і становили 63 € на тонну. Також, починаючи з 2002/03 МР, поступово знімалися обмеження стосовно максимальної площі посівів олійних культур (яка у 2000—2002 рр. становила 5483 млн га, причому 10 % складали землі, виведені з виробництва) [6]. Загалом обов'язкова частка необроблюваних орних земель повинна була становити не менше 10 %.

Крім того, передбачалось збільшення існуючих прямих платежів виробникам яловичини, що стало певними компенсатором зниження інтервенційної ціни яловичини з 2780 €/т у дореформений період до 2224 €/т у 2002/03 МР (у ЄС стосовно регулювання ринку яловичини, телятини, молока теж використовується методологія розрахунку маркетингового року) [7]. Хоча реформування цінової підтримки виробників молока й молочної продукції переносилось на 2005/06 МР (основні принципи цієї реформи є аналогічними до уже розглянутих — зниження інтервенційних

цін на масло, сир і сухе знежирене молоко компенсувалось зростанням прямих платежів).

«План дій 2000» поклав початок ухваленню нових фундаментальних положень САП. Було визнано багатофункціональну роль європейського фермерства, що поставило їх у центр соціальної, культурної та природної системи (соціокультурний підхід прийшов на зміну функціонально-виробничому). Із 2000-х рр. провідною ідеєю САП стає забезпечення сталого розвитку сільської місцевості та посилення вимог щодо захисту довкілля та безпеки аграрної продукції. Було запроваджено нові принципи прямої підтримки доходів: 1) принцип захисту навколишнього середовища (принцип перехресної відповідності), згідно з яким умовою надання компенсаційних платежів у повному обсязі є дотримання фермерами відповідних екологічних норм; 2) принцип модуляції, який дозволяв країнам — членам ЄС регулювати розміри прямих платежів на одну ферму залежно від рівня зайнятості на ній. Заощадження від перехресної відповідності та модуляції можна використовувати на агроекологічні заходи й розвиток сільських територій.

Планом дій 2000 передбачалось реформування САП у 2003 р. Однією з причин такого рішення була наполегливість багатьох членів СОТ перед Дохським раундом переговорів у рамках цієї організації стосовно зниження внутрішньої підтримки фермерів та імпорتنих мит, а також цілковитої відміни експортних субсидій і «блакитної скриньки» загалом.

Основою реформи 2003 р. (реформи Фішлера) була вимога, щоб прямі платежі, запроваджені реформою МакШеррі та планом дій 2000, були відокремлені від виробництва. У минулому фермери мали право на отримання прямих платежів лише тоді, якщо вони погоджувалися виробляти певні види аграрної продукції. Проте, починаючи з 2005 р., фермери почали отримувати прямі платежі незалежно від своїх виробничих рішень. Відокремлення субсидій від виробництва надало можливість відновити ринкові сигнали таким чином, щоб фермери при прийнятті виробничих рішень опирались на відносні ціни, а не відносні субсидії. Кожен фермер почав отримувати одну пряму субсидію залежно від площі сільськогосподарських угідь, а не минулих обсягів виробництва. Слід відзначити, що розмір цієї субсидії дорівнював розмірам прямих платежів у базовому періоді (2000—2002 рр.).

Запровадження прямих виплат, які не залежали від виробничих рішень фермерів, сприяло перенесенню значної частини заходів із «жовтої» та «блакитної» до «зеленої» скриньки СОТ,

розмір яких не обмежується<sup>1</sup>. Таким чином, розмір платежів у переважній більшості залишився незмінним, однак члени СОТ вже не могли вимагати від ЄС їх зниження.

Члени ЄС мали право перенести введення єдиної прямої субсидії у себе в країні на два роки, тобто до 2007 року. Крім того, щоб захистити певні регіони від повного припинення сільськогосподарського виробництва, країни мають право запровадити часткове відокремлення платежів. Так, Франція та Іспанія мають змогу прив'язати до 25 % прямого платежу до виробництва зернових та олійних культур. Більшість регіонів Італії можуть прив'язати 40 % прямих платежів до виробництва твердих сортів пшениці. Щодо вирощування ВРХ, то певні країни (Австрія, Бельгія, Франція, Португалія та Іспанія) мають три варіанти: 1) прив'язати 100 % платежів до вирощування молодняка ВРХ і 40 % — до ВРХ на забій; 2) прив'язати 100 % виплат до вирощування ВРХ на забій; 3) до 75 % платежів прив'язати до вирощування бичків. Країни також мають право робити доплати до прямих платежів із національних бюджетів (так звані «національні конферти») заради «стимулювання виробництва певних видів аграрної продукції, щоб захистити навколишнє середовище та покращити якість аграрної продукції» (вони можуть сягати до 10 % прямих платежів) [6].

Крім того, починаючи з 2005/06 МР, у кілька етапів було знижено інтервенційні ціни на сухе знежирене молоко (з 205,52 € за 100 кг до 174,69 € за 100 кг) і вершкове масло (з 328,20 € за 100 кг до 278,97 € за 100 кг), також знижено індикативну ціну молока (з 30,98 € за 100 кг до 25,72 € за 100 кг) [7]. Для компенсації зниження інтервенційних цін вводилась стандартизована для всіх членів ЄС дотація на молоко. Її розмір залежить від квот і, починаючи з 2006 р., становить близько 35 € на тонну. Слід відзначити, що з 2004/05 МР квоти на виробництво молока поступово збільшувались — якщо у 2003/04 МР молочна квота становила 119,354 млн т, то у 2007/08 МР — 140,224 млн т [9].

---

<sup>1</sup> «Зелена скринька» — заходи, які будь-яка держава може використовувати необмежено, оскільки вони не передбачають перерозподілу засобів від споживачів і не зумовлюють надання цінової підтримки товаровиробникам; прямо не впливають на обсяги виробництва й таким чином не сприяють викривленню умов світової торгівлі. Щоб справляти мінімальний ефект на виробництво й торгівлю, платежі в рамках «зеленої скриньки» повинні бути фіксованими чи пов'язаними з параметром, який не може підлягати контролю з боку товаровиробника, вони не повинні визначатись на основі обсягів виробництва та рівня використання факторів виробництва. Хоча очевидно, що окремі виплати через зростання фермерських доходів сприяють збільшенню обсягів інвестицій, запровадженню нових технологій і, таким чином, до зростання обсягів виробництва.

Країни Євросоюзу можуть виплачувати також додаткові премії на молоко за рахунок національних фондів. Як і на ринках інших видів сільськогосподарської продукції, дотації та премії на ринку молока, відповідно до відзначених вище реформ, інтерпретуються як ключова «схема захисту» — при цьому державні інтервенції на ринках масла, сухого знежиреного молока, сиру повинні використовуватись лише як крайній захід у випадку несприятливої ситуації на ринку. Причому вони переважно здійснюються у формі стимулювання зберігання цієї продукції. Так, у 2010 р. на стимулювання зберігання масла й вершків було затрачено 85 млн €, сухого знежиреного молока — 26 млн €, сиру — 6 млн € [10].

Стосовно регулювання ринків тваринницької продукції загалом, то внаслідок реформи Фішлера відбулось певне розмежування прямих виплат, не пов'язаних з виробництвом, та інших дотаційних заходів, а також їх гармонізація. У 2003 р. були встановлені максимальні суми, які можуть бути направлені державами — членами ЄС для надання прямих платежів. Проте внутрішньодержавні межі відносно усієї суми прямих платежів і відповідних доплат (премій) на певні види продукції у більшості країн нині ігноруються. Країни — члени ЄС проводять достатньо незалежну політику в галузі тваринництва, оскільки в певних межах здійснюють регулювання додаткових платежів (премій). Вони можуть виплачувати фермерам відповідну частину платежів у існуючій до 2003 р. формі (здійснювати часткове розмежування платежів) у випадку, коли регулювання лише прямих виплат може призвести або до перепрофілювання виробництва, або до його зупинки.

ЄС змушений був оптимізувати свою політику на ринку цукру, яка зазнала критики після рішення СОТ щодо незаконності використання експортних субсидій для певної категорії цукру, а також через безмитний імпорт цукру з найбідніших країн, що розвиваються, в рамках угоди «Торгівля усім, крім зброї» [3, с. 15]. Процеси реформування САП досить тривалий час не стосувались спільної організації ринку цукру, ключові елементи й механізми якої були запроваджені в 1968 р. і залишались практично незмінними. Встановлювалась досить висока інтервенційна ціна (з 1993/94 МР — на рівні 631,9 € за тонну білого цукру). Загальний розмір квот А і В був на рівні 17,4 млн т [7]. Крім того, були встановлені квоти на замінники цукру: ізоглюкозу та інуліновий сироп. Механізм квотування виробництва доповнювався досить жорстким регулюванням імпорту. Для виробництва цукру

в рамках квоти А цукрові заводи повинні були сплачувати фермерам 46,72 € за тонну цукрових буряків, у рамках квоти В — 32,42 € за тонну. Базуючись на величині виробничих витрат, було встановлено, що фермери повинні отримувати 58 % ціни цукру, а інші 42 % — цукрові заводи (мінімальна ціна цукрових буряків визначалась виходячи з того, що для виробництва 1 т цукру потрібно 7,7 т цукрових буряків)<sup>1</sup>.

Такий режим спільної організації ринку цукру потребував значних експортних субсидій, оскільки внутрішня ціна значно перевищувала світову. У 2006 р., через причини внутрішнього та зовнішнього характеру, було проведено реформу цукрової галузі, основним елементом якою була схема реструктуризації спільної організації ринку цукру, направлена на скорочення його виробництва в ЄС і переорієнтації виробництва. Механізм реформування був аналогічним до вже апробованих в інших секторах: зниження інтервенційної ціни цукру та мінімальної закупівельної ціни цукрових буряків супроводжувалось збільшенням прямих платежів фермерам (на рівні 64,2 % від різниці в цінах) та запровадженням матеріальних стимулів для цукрових заводів для їх виходу з галузі (відмови від квот). Ті з них, які відмовлялись від квоти, отримували компенсацію в розмірі 350 € на тонну з Фонду реструктуризації цукрової галузі, бюджет якого становив 551,4 млн € у 2007 р., 1284,1 млн € у 2008 р. і 3017,7 млн € у 2009 р. [10].

Внаслідок реалізації заходів із реструктуризації цукрової галузі значно зменшились обсяги субсидування його експорту з ЄС. У 2010 р. субсидії при експорті цукру й ізоглюкози становили 12 млн. € проти 179,1 млн € у 2009 р. (на 2011 р. на ці цілі виділено лише 1 млн €). Також зменшились обсяги інтервенційних операцій на ринку цукру — з 147 млн. € у 2009 р. до 1,5 млн € у 2010 р. У той час як обсяги окремих прямих платежів його виробникам (які сплачуються не через Фонд реструктуризації цукрової галузі) збільшились із 252,9 млн € у 2009 р. до 283,0 млн € у 2010 р. [10].

У 2008 р. ЄС був проведений проміжний огляд реформи Фішлера (у рамках так званих «перевірок здоров'я»). З урахуванням динамічного зростання експорту аграрної продукції з ЄС було скасовано вимоги для аграріїв залишати 10 % орних земель під пар, також прийнято рішення про поступове підвищення молоч-

---

<sup>1</sup> Для порівняння — за даними Держстату, в Україні ціна реалізації цукрових буряків сільськогосподарськими підприємствами у 2010 р. становила 478,5 грн/т без ПДВ, а ціна реалізації цукру була на рівні 5717,3 грн/т без ПДВ. Таким чином, сільськогосподарські товаровиробники в Україні отримували фактично лише 8 % ціни цукру, тоді як європейські — 58 %.

них квот та їхню ліквідацію у 2015 р. [2, с. 13]. Затрати на САП, за даними Єврокомісії, протягом 2008–2011 рр. становили 57—58 млрд € на рік (табл. 2).

Таблиця 2

**ВИТРАТИ НА СПІЛЬНУ АГРАРНУ ПОЛІТИКУ ЄС, МЛН ЄВРО**

| Роки | EAGGF, секція гарантій (Guarantee section) | EAGGF, секція орієнтації, (Guidance section) | EAGF*   | EAFRD   | Разом   |
|------|--------------------------------------------|----------------------------------------------|---------|---------|---------|
| 2001 | 37719,5                                    | 4363,2                                       | ×       | ×       | 42083,3 |
| 2002 | 38864,8                                    | 4418,9                                       | ×       | ×       | 43214,3 |
| 2003 | 40082,5                                    | 4698,0                                       | ×       | ×       | 44780,5 |
| 2004 | 44760,5                                    | 3662,1                                       | ×       | ×       | 48422,6 |
| 2005 | 48928,2                                    | 3964,9                                       | ×       | ×       | 52893,1 |
| 2006 | 49865,2                                    | 4193,1                                       | ×       | ×       | 54058,3 |
| 2007 | ×                                          | ×                                            | 42120,9 | 9522,5  | 51643,4 |
| 2008 | ×                                          | ×                                            | 42181,2 | 14645,8 | 56827,0 |
| 2009 | ×                                          | ×                                            | 43454,1 | 13731,7 | 57185,8 |
| 2010 | ×                                          | ×                                            | 43422,3 | 14358,1 | 57780,4 |
| 2011 | ×                                          | ×                                            | 42860,0 | 14432,2 | 57292,2 |

\* — до витрат у рамках EAGF не включено витрати Фонду реструктуризації цукрової галузі.

Джерело — розраховано за даними Європейської Комісії [10; 11].

Нині кожен громадянин країн — учасниць ЄС у середньому жертвує близько 2-х євро на тиждень, щоб фінансувати САП. Як стверджується у звіті Європейської Комісії, навряд чи це є непомірною ціною за повноцінне здорове харчування та розвинуту сільську місцевість [12].

Слід відзначити, що в умовах розгортання світової фінансово-економічної кризи 2008—2009 рр., яка супроводжувалась зменшенням попиту на продовольство на внутрішньому та зовнішніх ринках, обсяги державної підтримки сільськогосподарського виробництва в ЄС зросли — з 51,6 млрд € у 2007 р. до 57 млрд € у 2008—2009 рр. Це ще раз підтверджує тезу про ключову роль держави у згладжуванні циклічних коливань, стимулюванні попиту на аграрну

<sup>1</sup> Єдине фінансування САП до 2007 р. здійснювалося через Європейський фонд сільськогосподарських гарантій та орієнтації (EAGGF), потім — через два основні фонди: Європейський фонд гарантій сільському господарству (EAGF) та Європейський фонд розвитку сільських територій (EAFRD).

джуванні циклічних коливань, стимулюванні попиту на аграрну продукцію, науково-технічного прогресу в аграрній сфері тощо.

За даними Європейської Комісії, у 2010 р. із загального обсягу видатків на проведення САП відокремлені прямі платежі (не пов'язані з обсягами виробництва) становили 57,6 %; інші прямі платежі — 10,4 %; платежі, спрямовані на розвиток сільської місцевості, які належать до «зеленої скриньки» COT — 24,8 % (рис. 1).

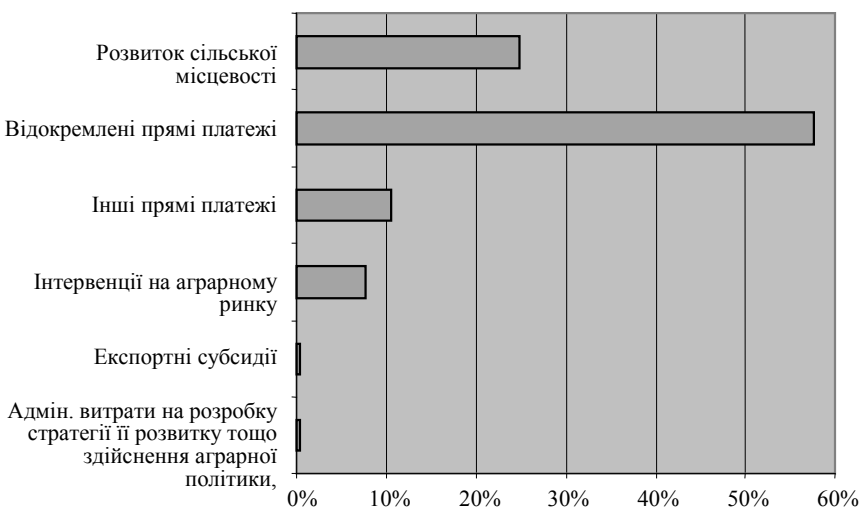


Рис. 1. Розподіл цільових видатків САП у 2010 р., %

Із загальної суми відокремлених прямих платежів (33,3 млрд €) 86 % надавалось за єдиною схемою у рамках ЄС загалом, 14 % — за єдиною схемою у рамках певних територій. У рамках інших прямих платежів, що здійснювались у 2010 р. (6 млрд €), слід перш за все виділити: доплати за площі під зерновими (1,5 млрд €) та рисом (173 млн €), премії на підсосних корів — 1,2 млрд €, платежі за специфічні типи фермерської якісної продукції — 449 млн €, платежі на виробництво яловичини — 442 млн €, вирощування плодів та овочів — 318 млн €, бавовни — 259 млн €, овець і кіз — 258 млн € тощо [10].

На інтервенційній операції у 2010 р. направлялось 7,6 % усіх видатків у рамках САП. Інтервенції (включаючи заходи зі зберігання продукції) здійснювались на зерновому ринку, ринку цукру, оливкової олії, плодів та овочів, винограду та продукції виноробства, молочної продукції, яловичини й телятини, яєць, домашньої птиці,

продукції бджільництва тощо. У ЄС велика увага приділяється стимулюванню попиту на продовольство на внутрішньому ринку. Так, у 2010 р. на заходи по просуванню продукції в окремих регіонах направлено 57,2 млн €, на продовольчі програми (зокрема, для знедолених людей) — 500 млн €. Зростають обсяги фінансування в рамках програми «молоко для шкіл» (76,0 млн € у 2010 р.). Частка експортних субсидій у 2010 р. була мізерною — вона складала 0,3 % загальних витрат на САП [10]. Хоча, наприклад, у 2002 р. на субсидування експорту направлялось 8 % видатків у рамках САП, здійснення інтервенцій — 24 % і лише 10 % усіх видатків направлялись на розвиток сільської місцевості [11].

Таким чином, у результаті тривалого реформування САП відбулось певне відокремлення прямих платежів від виробництва і, відповідно, збільшення розмірів так званої нецінової підтримки доходів фермерів (прямої підтримки в обхід цінового механізму), зростання платежів на розвиток сільських територій.

Внаслідок реалізації науково обґрунтованої, продуманої спільної аграрної політики ЄС є одним із найбільших у світі виробників та експортерів аграрної продукції. У 2010 р. вартість її експорту становила 91 млрд євро (II місце в світі після США) [12]. Причому у сільськогосподарському виробництві зайнято менше 6 % працездатного населення ЄС. У товарній структурі аграрного експорту ЄС переважає кінцева продукція з високою часткою доданої вартості. У 2008–2010 рр., за даними Європейської комісії, частка продукції кінцевого споживання в експорті становила 69 %, продукції проміжного споживання (напівфабрикатів) — 20 %, сировинних товарів — 9 %<sup>1</sup> [12]. Нині в ЄС фактично створено передумови для повної відміни експортних субсидій. Про це свідчить динаміка їх скорочення: у 2009 р. вони становили 192,5 млн €, у 2010 р. — 17 млн €, на 2011 р. заплановано лише 1,1 млн € [10].

Необхідно відзначити, що еволюція САП відбувається не лише через зміни у веденні сільського господарства, зовнішні чинники, але й через нові вимоги суспільства щодо споживання безпечної та здорової їжі. Оскільки безпека продовольства починається з аграрного підприємства, у ЄС запроваджено контроль за виконанням стандартів «від поля до столу». У повному

---

<sup>1</sup> Відповідно до класифікації СОТ «аграрна продукція» обліковується у кількох категоріях: 1) commodities — аграрна сировина (зернові культури, насіння соянишнику тощо); 2) intermediate products — напівфабрикати (наприклад, мука); 3) final products — кінцева продукція, тобто продукція, готова до споживання (продукти харчування тощо); 4) «інше» — продукція, що прямо не пов'язана з аграрним виробництвом, але СОТ обліковує її у групі «аграрної продукції» (наприклад, вода, парфуми).

обсязі контролюється якість і безпечність продуктів харчування: від внесення органічних і мінеральних добрив, виробництва кормів, моніторингу залишків пестицидів та ветеринарних препаратів у продукції тваринного походження до технологій переробки рослинницької і тваринницької сировини, контролю логістичних систем, систем реалізації кінцевої продукції на всій території ЄС.

На відміну від скорочення бюджетних витрат, доцільність якого зумовлена зростанням експорту і доходів фермерів, а також зовнішніми чинниками тиску та поточними борговими проблемами ЄС, питання безпечності продовольства має стратегічне значення як для розвитку внутрішнього ринку високоякісного продовольства, так і протидії лобіюванню з боку США генетично-модифікованої продукції. З метою компенсації потенційних втрат від більш ліберальних правил світової торгівлі у рамках СОТ, відмовляючись від тарифного захисту, ЄС усе частіше застосовуватиме нетарифні бар'єри стосовно сільськогосподарської продукції, конкуруючої з його власним виробництвом. У першу чергу будуть використовуватися вимоги до безпеки їжі, а саме в сфері санітарного та фітосанітарного контролю. Ці вимоги стосуватимуться не лише сільськогосподарської продукції та продовольства, а й суміжних із їхнім виробництвом сфер, наприклад обгортки чи пляшок. Так, із січня 2011 р. ЄС заборонив використання хімічної сполуки бісфенол А (використовується при виготовленні пластмасових пляшок) у виробництві пляшок для дитячого харчування [2, с. 17].

Наведені заходи дають змогу підвищити конкурентоспроможність сільськогосподарських товаровиробників, збільшити обсяги експорту аграрної продукції при значному скороченні експортних субсидій та їх цілковитої відміни, а також знизити митні бар'єри щодо її імпорту без завдання значної шкоди місцевим фермерам (оскільки переважно зростає імпорт сільськогосподарської сировини з низькою часткою доданої вартості).

**Висновки.** На відміну від ЄС, відсутність чіткої, адекватної сучасним викликам і загрозам, аграрної політики в Україні в перспективі справлятиме значний негативний вплив на конкурентні позиції вітчизняного аграрного сектору на світовому ринку та посилюватиме вразливість АПК до зовнішніх і внутрішніх впливів. Необхідно враховувати зростання ризиків зниження конкурентоспроможності українського АПК у результаті лібералізації взаємовідносин з ЄС через зростання ефективності аграрного сектора останнього внаслідок реформування і постійного удосконалення САП.

Проведений аналіз свідчить про необхідність поступового, послідовного зміщення акцентів від цінової підтримки до прямої підтрим-

ки доходів товаровиробників (в обхід цінового механізму) та рівня життя сільського населення. На прикладі ЄС доведено, що існують механізми, які дозволяють, не зменшуючи доходи товаровиробників, виконати вимоги СОТ щодо обсягів внутрішньої підтримки сільського господарства. Різкий відхід від цінової підтримки під натиском членів СОТ без запровадження прямих (компенсаційних) платежів, системи заходів по сприянню розвитку сільських територій тощо ще більше знизить рівень конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників, стримуватиме науково-технічний прогрес у галузі, збільшить розрив між рівнем життя сільського та міського населення.

У розвинутих країнах сформувався новий погляд на глобальну місію аграрного сектора — він став розглядатись не просто як постачальник продовольства і сільськогосподарської сировини, а як система, яка виконує три важливі функції: економічну, соціальну та екологічну. Причому сучасний етап соціально-економічного розвитку суспільства супроводжується посиленням екологічного та соціального значення аграрної сфери.

### ***Література***

1. Единая аграрная политика Европейского Союза — Путь становления и принципы функционирования [Электронный ресурс] / А. Лисситса, О. Лука, Т. Гагалюк, С. Кваша // Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (DISCUSSIONPAPER NO. 92, 2006). — Режим доступа: <http://econstor.eu/bitstream/10419/28467/1/517496712.pdf>.

2. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України / І. Клименко, М. Бугрій, І. Ус. — К.: НІСД, 2011. — 19 с.

3. Еволюція Спільної Аграрної Політики ЄС: наслідки для України [Електронний ресурс] / Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні, Німецька консультативна група при Уряді України. — Режим доступу: [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_papers/German\\_advisory\\_group/2005/U2\\_ukr.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/German_advisory_group/2005/U2_ukr.pdf).

4. The Common Agricultural Policy: Options for reform and their potential impact (Background Briefing 2) [Електронний ресурс] / UK Food Group and Sustain; The Institute for European Environmental Policy (IEEP). — Режим доступу: <http://www.ukfg.org.uk/docs/CAPBB2.pdf>.

5. Gopinath M. Domestic Support to Agriculture in the European Union and the United States: Policy development since 1996 [Електронний ресурс] / M. Gopinath, K. Mullen, A. Gulati // International Food Policy Research Institute (MTID Discussion Paper No. 75, 2004). — Режим доступу: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/mtidp75.pdf>.

6. Ministers Reach Historic Deal on CAP Reform at Last (EU's Common Agricultural Policy) [Електронний ресурс] // Agra Europe. —

June 27, 2003 (Issue no: AE 2060). — Режим доступу: <http://www.agra-net.com/portal2/home.jsp?template=showissue&pubid=ag002&seqnum=2060>.

7. Economic Evaluation of Agenda 2000 [Електронний ресурс] / DEFRA; Submitted by Agra CEAS Consulting in association with Department of Agricultural Sciences Imperial College, University of London. — Режим доступу: <http://archive.defra.gov.uk/evidence/economics/foodfarm/evaluation/agenda2000/wholerep.pdf>.

8. Державна служба статистики України — офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>.

9. Agriculture in the European Union: Statistical and Economic Information (Report 2010) [Електронний ресурс] / European Union; Directorate-General for Agriculture and Rural Development. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table\\_en/2010enfinal.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table_en/2010enfinal.pdf).

10. General budget 2011: Title 05 — Agriculture and Rural Development [Електронний ресурс] / Official Journal of the European Union (title 5, pp. II/229-304). — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2011/EN/SEC03.pdf>.

11. The Common Agricultural Policy explained: How much the CAP costs [Електронний ресурс] / European Commission. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index_en.htm).

12. Global and EU agricultural exports rebound [Електронний ресурс] / European Commission; Directorate-General for Agriculture and Rural Development. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01\\_11\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01_11_en.pdf).

Стаття надійшла до редакції 12.11.2012