

Н. М. Левченко,  
к. е. н., доцент, докторант, Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного Управління при Президентіві України

## ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА ВІДМІННІ РИСИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ АПК

**На підставі світової практики обгрунтовано вагомість бюджетної підтримки розвитку АПК. Розглянуто основні принципи та відмінні риси європейської моделі бюджетної підтримки розвитку АПК. Виокремлено позитивні моменти, які варто врахувати Уряду України для переходу від компенсаційно-витратної моделі бюджетної підтримки аграріїв до стимулюючої стабільний економічний розвиток.**

***On the basis of world practice the importance of budgetary support of development of agrarian and industrial complex is proved. It is considered основне principles and distinctive lines of the European model of budgetary support of development of agrarian and industrial complex. It is underlined the positive moments which should be considered to the government of Ukraine for the purpose of transition from it is compensatory-zatratnoj models of budgetary support of landowners to stimulating stable economic development.***

*Ключові слова: державне регулювання, бюджетна підтримка, дотації, компенсації, аграрна політика.*  
*Key words: state regulation, budgetary support, grants, indemnifications, an agrarian policy.*

### ВСТУП

В умовах євроінтеграції аграрна політика України повинна мати зовнішньоекономічне, інтеграційне спрямування, зумовлене вступом України до СОТ та підготовкою вступу до ЄС. Епіцентром спільної аграрної політики ЄС (САП ЄС), як відомо, є особлива система державної підтримки та регулювання сільського господарства, яка визначає характер розвитку галузі. Запровадження такої системи в Україні — необхідна умова забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного аграрного сектора на європейському ринку.

Однак, система державної підтримки та регулювання розвитку АПК в Україні надто деформована і відстає від цивілізаційного розвитку та від європейських стандартів.

По-перше, бюджетна підтримка галузі в Україні практично повністю проідається диспаритетом цін. На 100 грн. бюджетних виплат припадало 100 грн. цінкових втрат. В ЄС, навпаки, на 100 євро бюджетних виплат фермерам припадає 130 євро цінкової підтримки. У Росії на 100 рублів бюджетних виплат припадає 200 рублів цінкової підтримки. Отже, в ЄС цінкова підтримка доповнює бюджетну підтримку, а в Україні вона її проїдає.

По-друге, в Україні ще за радянських часів склалась деформована система державної підтримки продовольчого ринку загалом. Так, співвідношення обсягів підтримки виробників сільськогосподарської продукції до обсягів підтримки її споживачів становить 1 до 3, тоді як у США — 20 до 1. В ЄС, Австралії та Канаді, навпаки, споживачі через систему цін надають підтримку виробникам сільськогосподарської продукції. В ЄС на 100 євро підтримки фермерів припадає 40 євро трансфертів споживачів. В Росії на

100 рублів підтримки виробників припадає 200 рублів трансфертів споживачів. Тобто в ЄС та в Росії через політику цін споживачі надають підтримку аграрним виробникам (споживачі платять за вітчизняну продукцію вище світових цін). В Україні, навпаки, через деформовану політику цін виробники надають трансферти споживачам (споживачі платять за вітчизняну продукцію нижче світових цін).

Балансування всіх складових державної підтримки аграрного сектора України в міжнародному порівнянні дає можливість зробити два принципово важливі висновки:

— по-перше, цінова підтримка аграрних виробників в Україні негативна і дуже суттєва (45 %), що значною мірою знецінює загальну державну підтримку галузі. В ЄС та Росії цінова підтримка виробників, навпаки, позитивна і дуже суттєва (50 %);

— по-друге, бюджетна підтримка аграрних виробників в Україні у структурі їхньої загальної підтримки становить 98 відсотків.

Таким чином, негативна цінова підтримка фактично призводить до надмірного навантаження на бюджет країни. В ЄС бюджетна підтримка не перевищує 50 відсотків загальної підтримки галузі.

Звідси очевидні два пріоритетні напрями нової аграрної політики за умов євроінтеграції. Перший — вдосконалення цінової політики, яка відновила б паритетність цін і забезпечила позитивну цінову підтримку сільськогосподарських виробників. Другий — вдосконалення бюджетної підтримки аграрного сектора. В обох напрямках системі державної підтримки потрібно вдосконалювати в напрямі приведення у відповідність до вимог СОТ та нової спільної аграрної політики ЄС.

Для України дуже важливо не допустити повторення помилок "старої" аграрної політики ЄС, що була націлена на підтримку цін і виробництва, не стимулювала до конкуренції, підірвала фінансову стійкість ЄС і призводила до міждержавних торговельних конфліктів. Україні потрібно орієнтуватись на нові підходи аграрної політики ЄС, сформовані на основі великого досвіду та націлені на підтримку розвитку сільської території загалом. Для України це принципово важливо:

- по-перше, у 2001—2003 роках загальна підтримка аграрного сектора в ЄС сягала до 40 % його бюджету. Це десятки мільярдів євро. Таких бюджетних можливостей в Україні немає;

- по-друге, підтримка цін і виробництва, яка становила основу "старої" САП і яка зараз копіюється Україною, лише формально націлена на підтримку виробників, а фактично спрямована на підтримку їхніх суміжників (партнерів). В ЄС від цінової підтримки фермерам дістається не більше чверті ефективності, а постачальникам техніки та ресурсів — більше третини. Через диспаритет цін в Україні також вже десятки років відбувається переливання коштів державної підтримки від аграріїв, яким вони призначені, до суміжних виробництв;

- по-третє, державна підтримка цін і виробництва надається сільськогосподарським підприємствам, в яких виробляється лише третина продукції галузі. Селянське господарство і переважна більшість фермерських господарств, в яких виробляється дві третини валової сільськогосподарської продукції, такої підтримки практично не отримують. Таким чином, діюча система підтримки цін і виробництва несправедлива навіть по відношенню до самих сільськогосподарських виробників;

- по-четверте, у аграрних підприємствах, які отримують державну підтримку цін і виробництва, зайнято менше третини працездатних сільських жителів. Із зростанням продуктивності праці в галузі ця частка буде знижуватись. Отже, діюча система державної підтримки цін і виробництва через сільськогосподарські підприємства не розв'язує головної проблеми на селі — проблеми зайнятості сільського населення.

Отже, аграрна політика України в умовах євроінтеграції має забезпечити адаптацію системи державної підтримки і регулювання сільського господарства до стандартів СОТ та ЄС. Саме з цього погляду важливого значення набуває вивчення особливостей та принципів державної підтримки аграрного сектора за європейською моделлю.

## АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ З ПРОБЛЕМИ

Вагомий внесок у вирішення проблем бюджетної підтримки АПК зробили такі вітчизняні дослідники: М.Я. Дем'яненко, О.І. Гойчук, С.В. Майстро, О.М. Могилий, В.М. Онегіна та ін.; ними досліджено особливості аграрної політики розвинених країн, а також обґрунтовано можливості використання окремих елементів державного регулювання розвитку АПК через бюджетну підтримку.

Високо оцінюючи внесок вітчизняних науковців у вирішення зазначених проблем, слід наголосити, що, на жаль, в Україні дотепер не запропоновано моделі бюджетної підтримки АПК, яка стимулювала б його стабільний розвиток, а не мала, як нині, витратно-компенсаційний характер. Отож, сьогодні існує нагальна потреба у подальшому більш детальному вивченні зарубіжного досвіду бюджетної підтримки АПК. А оскільки Україною обрано шлях до євроінтеграції, то, на нашу думку, пер-

шочергово увага має бути відведена вивченню саме європейської моделі бюджетної підтримки АПК.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — на підставі аналізу досвіду країн ЄС обґрунтувати вагомість бюджетної підтримки розвитку АПК, розглянути основні принципи та відмінні риси європейської моделі бюджетної підтримки розвитку аграріїв та виокремити позитивні моменти, які варто врахувати Уряду України для реформування вітчизняної моделі бюджетної підтримки з витратно-компенсаційної на стимулюючу стабільний економічний розвиток АПК.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Незважаючи на різноманітність поглядів науковців стосовно підтримки АПК, державна підтримка аграрних товаровиробників здійснюється у всіх країнах світу. Існування тривалої історії розвитку видів та форм державної підтримки привело до формування у світі двох підходів: північноамериканського та європейського. Перший підхід застосовується у США, другий — характерний для країн ЄС. Обидва підходи характеризуються спрямуванням дій держави на здійснення підтримки на рівні, достатньому для вирішення завдань, актуальних для сільського господарства на конкретному етапі розвитку. Проте, оскільки Україною обрано шлях до євроінтеграції, то вважаємо за необхідне, в першу чергу, детально вивчити особливості та принципи державного регулювання АПК у країнах ЄС.

Принципи державного регулювання АПК у країнах ЄС витікають з основних цілей спільної аграрної політики (САП):

- підвищення ефективності сільського господарства на основі технічного прогресу і раціональної організації виробництва;

- усунення розриву у прибутках сільського і міського населення при забезпеченні справедливого рівня доходів селянам;

- стабілізація внутрішніх ринків аграрної продукції при забезпеченні населення продовольством за прийнятними цінами;

- самозабезпечення населення країн Союзу продукцією сільського господарства власного виробництва.

З урахуванням цілей САП, Комісією Європейського економічного союзу (ЄЕС) у 1960 році було визначено основні принципи її дії:

- єдина аграрна політика при формуванні єдиного аграрного ринку;

- єдині ціни на продукцію сільського господарства при підвищенні його ефективності на базі єдиних принципів його фінансування;

- проведення спільної торговельної політики відносно третіх країн.

Виходячи з принципу формування єдиного аграрного ринку, країни ЄС прийняли правила вільного переміщення аграрної продукції в межах території ЄС при скасуванні торгових і неторгових бар'єрів і встановленні спільних фітосанітарних і ветеринарних стандартів, які крок за кроком були реалізовані на практиці. Встановленням єдиних цін країни намагалися стимулювати виробництво дефіцитної продукції (наприклад, твердої пшениці) і через цей економічний важіль сприяти скороченню обсягів тієї продукції, виробництво якої на той час було надмірним.

Разом із тим, практика цінової підтримки АПК хоча й була визнана успішною, тому що було виконано головне завдання забезпечення країн Союзу продукцією власно-

го виробництва, але вона була громіздкою, дуже витратною і до того ж призвела, нарешті, до перевиробництва молока, вершкового масла, яловичини та деякої іншої продукції. З цього приводу було прийнято рішення про реформування САП, перший етап якого був здійснений у період з 1983 по 1991 рік.

Основу реформування САП становили наступні принципи:

- встановлення межі виробництва для конкретної продукції кожному фермеру;
- скорочення імпорту аграрної продукції з третіх країн.

Другий етап реформування САП (1991—1999) був спрямований на підвищення конкурентоспроможності фермерів, встановлення балансу між попитом і пропозицією, підтримку тих фермерів, які, дійсно, її потребують, і захист навколишнього природного середовища. Головними складовими реформи цього етапу були: подальше зниження цін на основні види сільськогосподарської продукції, виведення фермерами з сільськогосподарського виробництва орних земель, перехід від системи підтримки цін на підтримку прибутків фермерів.

У процесі реалізації положень цього етапу країни Союзу прийняли рішення щодо зобов'язань кожної країни мати бездефіцитний бюджет, який практично неможливо було виконати при збереженні високих цін на закупівлю сільськогосподарської продукції.

Водночас у цей період ГАТТ була перетворена у СОТ, головними принципами, що були прийняті всіма членами цієї організації, стали:

- лібералізація торгівлі;
- скорочення імпортних тарифів;
- послаблення протекціонізму;
- зниження субсидій при зовнішній торгівлі аграрною продукцією.

Після розпаду колишнього соціалістичного табору Союз запровадив спеціальні Програми щодо підготовки країн Східної Європи і Балтії до вступу в нього. Ці три обставини зумовили прийняття рішення щодо початку третього етапу реформування САП (1999—2003).

Згідно основних положень реформи Союз перейшов від непрямої підтримки рівня цін через підтримку прибутків фермерів до прямих виплат на гектар конкретної культури і на голову худоби. При цьому були знижені гарантовані ціни на зерно, молоко, яловичину.

Головною зміною, що відбулася, було спрямування зусиль на вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища і підвищення безпеки продовольства й аграрної сировини.

Аналіз реалізації цього етапу протягом перших трьох років показав, що потрібні нові підходи до реформування САП, четвертий етап якої розпочався у 2003 році і діє понині.

Основними завданнями сучасного етапу реформування САП є:

- скорочення бюджетних витрат на ринкову підтримку;
- розробка пропозицій Союзу щодо ведення переговорного процесу із СОТ відносно лібералізації зовнішньої торгівлі;
- скорочення субсидування експорту і внутрішньої підтримки фермерів, як того вимагають країни, що розвиваються;
- бюджетні витрати на підтримку подальшого розширення Союзу;
- захист споживачів і охорона навколишнього природного середовища;

— подальше виведення орних земель (хоча зараз у зв'язку з продовольчою кризою обговорюється можлива зміна політики в цьому питанні);

- зниження гарантованих цін і квот;
- підтримка розвитку сільської місцевості.

Отож, реформою 2003 року зумовлені нові принципи надання європейської допомоги на розвиток сільськогосподарського виробництва. Найбільш вагома допомога сільськогосподарським виробникам надається із бюджету ЄС. Водночас країни-члени ЄС мають право надавати окремі види допомог, пов'язаних із виробництвом продукції. Наприклад, у Франції збережено допомогу з вирощування зернових, 75 % якої не пов'язані з обсягами виробництва (історичний аспект). Тобто поряд з прямою підтримкою сільськогосподарського виробництва з'явилася допомога, спрямована на розвиток територій. Таку допомогу можуть одержувати як виробники, так і інші користувачі територій, які мають виконувати певні умови з охорони і утримання сільськогосподарських земель.

Заслугує на увагу й те, що бюджет ЄС для підтримки сільського господарства планується на 7 років. Останній було затверджено у 2007 році на період до 2013 року. Зафіксовані в ньому планові цифри видатків на підтримку сільського господарства заборонено збільшувати. Зокрема, із бюджету ЄС (862,4 млрд євро) на розвиток сільського господарства протягом цих 7 років передбачено спрямувати 371,3 млрд євро, або 43 % видатків, в тому числі на пряму допомогу сільськогосподарським виробникам і на регулювання ринків — 301,6 млрд євро, на розвиток сільськогосподарських територій — 69,7 млрд євро [7].

Процедура надання прямої допомоги передбачає підтвердження аграрієм того, що протягом попереднього року він здійснював певний вид діяльності: вирощував сільськогосподарські культури або займався тваринництвом. Ця допомога надається з розрахунку 650 євро на 1 га площі і починає виплачуватися з 1 грудня.

Для цієї норми регламентами ЄС передбачено, що кожен сільгоспвиробник щорічно здає до департаментальних (територіальних) дирекцій Міністерства сільського господарства і рибальства декларацію щодо проведених сільськогосподарських робіт на наявних землях. Якщо у процесі заявки на одержання допомоги буде виявлено факт внесення до декларації недостовірних даних, то аграрія позбавляють права на одержання допомоги на 1 рік і відомості про нього заносяться до бази даних про недобросовісних аграріїв. Цей "чорний список" використовується при визначенні ризиків усіма службами контролю, причетних до коштів сільськогосподарської підтримки.

Бюджетна допомога на підтримку сільськогосподарських ринків полягає у стабілізації рівня цін, попиту та пропозиції шляхом здійснення державних закупівель та інтервенції на ринку сільськогосподарської продукції.

Ще один вид допомоги, що надається із бюджету ЄС, — на розвиток сільськогосподарських територій. Її можуть одержувати як сільгосподарські товаровиробники, так і користувачі територій. Нині вона становить 325 євро на 1 га.

Аграрна політика, зокрема Франції, зумовлена тим, що основну частину допомоги на розвиток сільського господарства (понад 10 млрд євро на рік) країна одержує з бюджету ЄС (тому зобов'язана дотримуватись всіх регламентів ЄС), а також тим, що бюджет формується на середньострокову перспективу. Бюджети Франції і ЄС складаються на тривалі періоди (3 і 7 років), що дозволяє міністерствам фінансів і сільського господарства заздалегідь знати обсяги бюджетної підтримки, а відтак, мати



достатньо часу для збору та обробки заявок на виділення допомоги, проведення камеральних і виїзних контрольних заходів щодо достовірності поданих заявок.

Більшість видів допомоги, які надаються у сільсько-му господарстві, базується на історичній довідці — якщо виробник зерна виробляв його в поточному році і має хорошу репутацію аграрія (не внесений до реєстру не-добросовісних аграріїв), то 1 грудня поточного року він одержить допомогу на наступний рік.

Період подання заявок на отримання допомоги чітко регламентований, що дає можливість забезпечити у стислий термін визначення претендентів на отримання допомоги (у Франції — 2 місяці).

Фінансові допомоги сільськогосподарським виробникам надаються: за рахунок бюджету ЄС — за 15 програмами, за рахунок бюджету Франції — за 4 програмами (управління, спрямоване на стабільний розвиток сільсько-го господарства, рибальства та сільської місцевості; підвищення престижу продукції, орієнтація та регулювання ринків; ліс; реалізація та координація політики в галузі сільського господарства). Це дає можливість зменшити кількість регламентуючих документів та уникнути розпорошення фінансових потоків (підтримки). Нормативні документи, які регламентують порядок видачі допомоги за різними програмами, мають постійний характер і щорічно не затверджуються (в Україні навпаки).

Виходячи з вищевикладеного, слід зазначити, що принципи державного регулювання АПК в країнах ЄС змінювались з кожним етапом реформування САП та відповідно до змін економічної ситуації у межах і поза межами Союзу.

Нині європейська модель бюджетної підтримки аграрної сфери економіки заснована на трьох базових чинниках: фермерському господарстві сімейного типу, визнанні багатofункціональної ролі галузі й усебічному захисті системи ціноутворення на продовольство і доходів товаровиробників від ринкової і природної стихій. Статтею 33.2 Угоди про створення ЄС окреслено, що його аграрна політика і спеціальні методи її застосування мають урахувати: а) особливу природу сільськогосподарської діяльності, що впливає із соціальної структури галузі та природного різноманіття регіонів; б) принцип поступовості при здійсненні будь-яких перетворень; в) тісний взаємозв'язок сільського господарства з іншими секторами економіки. Тобто ключова ідея про те, що ця галузь має унікальну природу, відмінну від інших економічних видів діяльності, проливає аграрну політику європейського угруповання.

З метою практичного втілення зазначених завдань у своїй політиці ЄС керується принципами спільності ринків країн-членів, надання переваг товарам Співтовариства та субсидарного фінансування усіх витрат. Принцип субсидарності як принцип теорії державного права є фундаментальним для розуміння сутності заходів щодо САП. У тих сферах, на які не поширюється виключна компетенція Співтовариства, цей принцип може діяти "лише настільки, наскільки поставлене завдання..." [6].

У країнах-членах ЄС функції нагляду за виділенням, розподілом та ефективністю використання державної допомоги здійснюються не галузевими міністерствами, а єдиним органом управління, відповідальним за проведення загальної конкурентної політики, хоча при попередньому опрацюванні та узгодженні конкретних форм, напрямів і норм, що регулюють державну допомогу, залучаються всі заінтересовані органи державного регулювання. Надзвичайно велике значення надається принципам прозорості й відкритості самої процедури спрямування державної допомоги та моніторингу ефективності її використання. Країни ЄС несуть відповідальність за дос-

товірність інформації про державну допомогу, і в разі недотримання існуючих правил Європейська Комісія в судовому порядку може припинити її надання як несумісної з конкурентним ринком на будь-якому етапі.

## ВИСНОВКИ

Отже, європейський підхід щодо підтримки аграрного сектора характеризується комплексністю, забезпечує належну прибутковість більшості видів сільськогосподарської продукції та галузі сільського господарства в цілому, дозволяє охопити підтримкою велику кількість видів сільськогосподарської продукції та значні обсяги її виробництва, однак при цьому здійснює значний вплив на рівень цін, знижує конкурентні переваги сільськогосподарської продукції на світових ринках, характеризується слабкою адаптацією до змін ринкових умов та складним механізмом функціонування з нерівномірним розподілом підтримки між регіонами та виробниками продукції, а також потребує значних бюджетних витрат.

В Україні використовується більшість інструментів державної підтримки: дотації, субсидії, регулювання експорту та імпорту, регулювання цін, однак відсутнє головне — системність підходу та спрямованість на кінцевий результат. Це відрізняє нас від інших країн, де обсяг державної підтримки залежить від визначених стратегічних цілей та закріплений у законодавстві, яке регулярно коригується у відповідності з завданнями конкретного етапу розвитку економіки та АПК.

## Література:

1. Еволюція Спільної Аграрної Політики ЄС: Наслідки для України: (Матеріал, підготовлений Інститутом економічних досліджень і політичних консультацій до Круглого столу "Вступ України до СОТ: перспективи аграрного сектору") [Електронний ресурс] / Український Центр Міжнародної Інтеграції. — Режим доступу: <http://www.wto.inform.org.ua/attach/agrarna%20polityka%20EU.pdf>
2. Зоря С. Субсидування сільського господарства: досвід зарубіжних країн та можливість і доцільність його використання в Україні / С. Зоря // Економіка України. — 2003. — № 8. — С. 56—65.
3. Майстро С.В. Сутність та напрями державного регулювання аграрного ринку в зарубіжних країнах [електронний ресурс] / С.В. Майстро // Державне управління: теорія та практика: електронне наукове фахове видання. — 2006. — № 1. — Режим доступу до журн.: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2006-1/txts/GALUZEVE/06msvrzk.pdf>
4. Могильний О.М. Спільна аграрна політика Європейського Союзу щодо сталого сільського розвитку: Уроки для України / О.М. Могильний // Економіка АПК. — 2004. — № 7. — С. 3—12.
5. Онегіна В.М. Державне регулювання цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників: монографія / В.М. Онегіна. — К.: ННЦ ІАЕ, 2007. — 590 с.
6. Agricultural Support: How is it Measured and What does it Mean? [Electronic resource] / Organisation for economic co-operation and development // Policy Brief. — 2004. — June. — Mode of access: [www.oecd.org/dataoecd/63/8/32035391.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/63/8/32035391.pdf)
7. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: у 6 т. / Редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін. — К.: НДФІ, 2004 — Т.4: Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, О.І. Амоша (кер. авт. кол.) та ін. — 2004. — 368 с.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2011 р.