

## РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ: ДОСВІД ЄВРОСОЮЗУ

Газуда С. М.

*В статті розглянуто і узагальнено досвід Євросоюзу та країн цього інтеграційного угруповання в забезпеченні сталого розвитку сільських територій, що є базисом сільськогосподарського виробництва. Проаналізована Спільна аграрна політика (САП) та її еволюційні особливості в процесі розширення ЄС.*

**Кількість бібліографічних посилань – 11, мова – українська.**

**Ключові слова:** досвід Євросоюзу, розвиток сільських територій, сільськогосподарське виробництво, Спільна аграрна політика.

### ВСТУП

Вивчаючи проблеми сільських територій, світова практика нагромадила великий досвід в дослідженні їх сталого розвитку. Рівень розвитку виробничої, соціальної сфери та життєвого рівня сільського населення, що проживає на різних територіях країн Європейського Союзу, значно відрізняється між собою, навіть у межах порівняно невеликого регіону, де спостерігається неоднакова щільність населення в різних природнокліматичних умовах навіть на території однієї країни. В зв'язку з цим заслуговує досвід Європейського Союзу щодо розвитку сільських територій.

Значний внесок у вивчення питань розвитку сільських територій, узагальнення міжнародного досвіду та можливостей його застосування в Україні здійснили вітчизняні науковці: В. Амбросов, М. Барановський, М. Вдовиченко, П. Гайдуцький, Ю. Губені, М. Горлатий, В. Мікловда, М. Мостовий, М. Піполич, П. Саблук, М. Талавирия, В. Юрчишин, К. Якуба та ін. Однак подальшого дослідження потребують питання вивчення досвіду країн-членів ЄС з метою його використання в Україні та її регіонах.

Метою даного дослідження є узагальнення досвіду Європейського Союзу та окремих країн цього інтеграційного угруповання в розвитку сільських територій та можливості його використання в Україні.

Методологія дослідження включає методи системного аналізу, синтезу, наукової абстракції, аналітичний і порівняльний прийоми.

Стаття побудована таким чином: в процесі дослідження розглянуто досвід Європейського Союзу стосовно сільського розвитку, європейську модель ведення сільського господарства та особливості Спільної аграрної політики ЄС.

### РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сільський розвиток є найактуальнішою проблемою політики Європейського Союзу. Саме сільські території є базисом сільськогосподарського виробництва та ареалом зосередження відновлюваних природних ресурсів. Тому не випадково Спільна аграрна політика (САП) Європейського Союзу є найбільш затратною галуззю для його загального бюджету. Найбільша частина бюджету Євросоюзу (табл. 1) використовується на проведення спільної аграрної політики, основою якої є субсидування внутрішніх та експортних цін. Внаслідок митних бар'єрів на аграрний ринок ЄС практично не надходять товари зі світового аграрного ринку, ціни на якому значно нижчі.

**Таблиця 1 Структура видатків коштів з бюджету Євросоюзу\***

Видатки на потреби	% до всіх видатків
Адміністративно-господарські	4,5
<i>На проведення політики:</i>	
єдиної сільськогосподарської	66,5
регіональної	7,5
соціальної	6,6
енергетичної	0,3
промислової	0,1
науково-технічної	3,5
в галузі інформації та охорони довкілля	2,1
на компенсаційні виплати країнам-членам ЄС	8,4

\* Джерело: [6, с. 240].

Найбільша частина бюджету ЄС ( $\frac{2}{3}$ ) використовується на проведення спільної аграрної політики (табл. 1). Другу позицію бюджетних видатків на потреби займають компенсаційні виплати країнам-членам ЄС (8,4%), третю і четверту – видатки на проведення регіональної (7,5%) та соціальної (6,6%) політики. Отже, на чотири відмічених видатків на потреби проведення політики загалом припадає 87% бюджету ЄС.

Вирішальною подією у подальшому розвитку ЄС став Амстердамський самміт голів держав та урядів країн-учасниць, який відбувся 17-18 червня 1997 р. Ця зустріч стала також завершенням Міжурядової конференції, яка переглянула Угоду про ЄС, що була прийнята у Турині у березні 1996 р. Важливими пунктами Угоди було прийняття рішення про зайнятість населення, а також про активізацію заходів з охорони довкілля, людського здоров'я та захисту споживачів.

Загальна сума субсидій з боку ЄС становить 43 млрд. євро, з яких близько 70% коштів аграрного бюджету виділяється на прямі виплати фермерам, 10 % направляється на розвиток інфраструктури села, а частина коштів виділялася на погашення зобов'язань держав щодо закупівлі у фермерів продукції за твердою ціною [7].

Європейська модель сільського господарства, як відомо, заснована на трьох базових чинниках: фермерському господарстві сімейного типу; визнанні багатофункціональної ролі галузі й всебічному захисті товаровиробників від ринкової й природної стихії. Крім того, Угодою про створення ЄС передбачено, що його аграрна політика має враховувати: а) особливу природу сільськогосподарської діяльності; б) поступове здійснення необхідних перетворень; в) тісний зв'язок виробництва з іншими секторами економіки. Отже, сільське господарство на прикладі САП Євросоюзу є багатофункціональним, а тому і дослідники концепції багатофункціональності аграрного сектору виділяють такі періоди [11, с. 63-64]:

1) з 1950 до кінця 1970-х років – ЄС була нетто-імпортером продовольства, в зв'язку з чим регуляторними заходами стимулювалося нарощування обсягів валового виробництва сільськогосподарської продукції;

2) протягом 80-х рр. – першочерговим завданням стає не лише фізична наявність продовольства в повному асортименті на єдиному європейському ринку, а й економічна доступність його для всіх верств населення незалежно від рівня доходів домогосподарств;

3) з кін. 80 до поч. 90-х рр. – актуалізуються питання щодо мінімізації негативних екстерналій, викликаних індустріалізацією сільського господарства та застосуванням новітніх технологій. У цих умовах проводиться активна політика щодо сталого сільського розвитку, що є провідною, як ми вважаємо і виділяємо у своєму дослідженні, є характерною для четвертого етапу.

Вагомі здобутки Євросоюзу має і в регіональній політиці. Основою для визначення регіонів у межах ЄС є статистична номенклатура територіальних одиниць (NUTS), погоджена Євростатом країнами-членами. На базі цієї номенклатури визначаються регіони, спостерігаються відставання в індустріальному розвитку з регресивними тенденціями, та визначаються сільські території, що потребують фінансової підтримки. При цьому, розрізняють три рівні регіонального розмежування. У Німеччині, наприклад, це відповідає рівню федеральних земель, адміністративних округів і районів. Загалом, регіональна статистика ЄС у 1997 р. охоплювала 66 регіонів першого рівня, 176 основних адміністративно-територіальних одиниць та 829 одиниць третього рівня. Європейська Комісія регулярно відстежує виникнення диспропорцій у розвитку регіонів. Індикаторами, що застосовуються при цьому, є насамперед розмір ВВП у розрахунку на душу населення, рівень безробіття та продуктивність праці. Названі критерії є базовими при визначенні регіонів, які отримують фінансову допомогу в рамках регіональної політики ЄС [1, с. 69].

На нашу думку, в зв'язку з розширенням ЄС-15 до ЄС-25 (2004 р.), а в подальшому до ЄС-27 (2007 р.) значно збільшилась статистика Євросоюзу щодо охоплення більшого масиву регіонів як першого, так другого і третього рівнів. При цьому, допомога у проведенні структурних реформ економік країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ), які стали членами ЄС, надається через спеціальні програми. Однією з них є приведення у відповідність з вимогами ЄС транспортної інфраструктури та екології (ISPA) із загальним бюджетом 7,3 млрд. євро і терміном дії 2000-2006 рр. [3, с. 66].

На сьогодні САП ЄС перебуває на якісно новому етапі своєї еволюції у зв'язку з приєднанням 12 країн Центрально-Східної Європи, і посиленням тиску з боку СОТ з метою лібералізації торгівлі продовольством, а також інших чинників глобального характеру. Зокрема, поволі зменшуються масштаби цінового регулювання аграрного ринку і знижується рівень підтримки доходів виробників сільськогосподарської продукції – з 91% загального обсягу трансфертів галузі в 1988 р. до 61% – у 2000-2002 рр. Реформа Фішлера, започаткована в червні 2003 р., має на меті збереження цієї тенденції й надалі шляхом надання допомоги фермерам незалежно від якісних показників виробництва [2]. Водночас, збільшується фінансування заходів, так званої „зеленої скриньки”, що містить такі види внутрішньої підтримки [10, с. 163]:

1) загальні послуги – такі, як фінансування досліджень, контроль за шкідниками та хворобами, підготовка та перепідготовка спеціалістів, інспектування, маркетингові послуги та підтримка інфраструктури;

2) прямі виплати товаровиробникам – такі, як підтримка доходів, не прив'язана до результатів виробництва, страхування доходів та підтримка соціальних програм, виплати виробникам за втрати від хвороб урожаю та тварин, виплати за програмами виходу на пенсію або за виведення ресурсів із процесу виробництва, інвестиційна допомога, програми з охорони довкілля та регіональні програми підтримки;

- 3) підтримка запасів для забезпечення продовольчої безпеки;
- 4) внутрішня продовольча допомога.

Заслужують також на увагу заходи державної підтримки, за так званих „блакитної скриньки”, яка включає відповідні витрати, що виділяються на фіксовані сільськогосподарські площі або фіксоване поголів'я, і також не підлягають скороченню та „жовтої скриньки”, що включає внутрішню державну підтримку, яка позитивно впливає на торгівлю та виробництво.

Водночас наші дослідження та опрацювання багатогранної інформації стосовно сільськогосподарського виробництва свідчать, що ціни на цукор на ринку ЄС у 2,6 рази вищі (650 євро в середньому за тону) від світових (250 євро/т); у 2 рази на оброблений рис (відповідно 600 та 300 євро/т); у 2,3 рази на баранину (3333 та 1476 євро/т) та масло (2954 та 1307 євро/т) тощо [11, с. 93]. З проголошенням урядовими колами України про європейський вибір, інтеграція в ЄС була б вигідною, оскільки наша держава володіє близько 25-30 % світових запасів чорноземів. В умовах запровадження системи індустріалізації та відповідних технологій промислово-розвинутих країн Україна та її центрально-східні та південні регіони взмозі наростити свій експортний потенціал агропромислового виробництва і забезпечити значний приплив іноземної валюти до бюджету, а відповідно й для підтримки товаровиробників сільськогосподарської продукції.

Переорієнтація САП ЄС на сталий сільський розвиток викликана ефективністю традиційних заходів підтримки фермерів, а саме – спотворюючим впливом на торгівлю і виробництво, додатковим навантаженням на споживачів продукції, всезростаючими витратами на адміністрування таких програм та несправедливістю при розподілі суспільних ресурсів (80 % загальної суми трансфертів одержують 20 % компаній, які можуть обійтися без фінансової підтримки). Як відмічають окремі науковці [9, с. 136-140], до певної міри ці проблеми характерні й для України, оскільки на сьогодні фінансово-економічний стан сільськогосподарських підприємств є своєрідною „чорною скринькою” як для науки, так і для державних органів усіх рівнів, які уповноважені регулювати процеси відтворення аграрного виробництва. Тобто державна підтримка здійснюється без намірів досягти конкретних результатів.

Науковий і прагматичний інтерес представляє порівняльний аналіз видатків САП по окремим країнам-членам ЄС (15 країн), а також їх частку в загальній вартості виробництва в ЄС (табл. 2).

Франція, яка є найбільшим реципієнтом САП (табл. 2), отримує 23,3% до загального об'єму субсидій ЄС на сільське господарство, за нею йдуть Німеччина (14,3%), Іспанія (13,7%), Італія (10,7%) та Велика Британія (11,1%). Тільки на вище перераховані 5 країн припадає 73,1 % всього обсягу субсидій з бюджету ЄС-15. Відмітимо, що ці країни є найбільшими щодо території серед інших країн Євросоюзу. Отже, таке розподілення має сенс, оскільки ці країни до 2004 р. забезпечували найвищий відсоток у загальній вартості сільськогосподарської продукції, що вироблялася в ЄС-15.

Водночас, порівнюючи частки видатків САП та вартості продукції по кожній країні ЄС-15, можна помітити певні деформації стосовно тих країн, які отримують відносно високий відсоток допомоги в рамках САП порівняно з їх часткою у вартості продукції, що виробляється. Найбільшим „чистим отримувачем” є Ірландія; найменшим – Нідерланди, не дивлячись на те, що ця країна, як відмічає М. П. Талавіря [11, с. 84] є другим за розмірами експортером сільськогосподарської продукції у світі, яка забезпечує 50 млрд. євро на рік.

**Таблиця 2 ЄС-15: Частка допомоги за окремими країнами-членами в рамках САП та їх частка у загальній вартості продукції\***

Країна-член	Частка у бюджеті САП (%)	Частка у вартості продукції (%)	Коефіцієнт (% від вартості)
Бельгія	2,2	2,9	76
Данія	3,0	2,9	103
Німеччина	14,3	15,0	95
Греція	6,6	4,1	161
Іспанія	13,7	12,5	110
Франція	22,3	21,6	108
Ірландія	4,2	2,1	200
Італія	10,7	16,7	64
Люксембург	0,0	0,1	40
Нідерланди	3,5	6,7	52
Австрія	2,2	1,7	129
Португалія	1,6	1,8	89
Фінляндія	1,5	1,0	150
Швеція	2,0	1,5	133
Сполучене Королівство	1,1	8,4	132
ЄС-15	100	100	x

\*Джерело: [11, с. 84].

Важливою причиною чому деякі країни отримують більшу допомогу в рамках САП (у вартісному вираженні) ніж інші країни, є кількість гектарів польових культур, по яким надається субсидія згідно САП: зернових, цукрового буряку, олійних культур, кормових культур (або білкових) тощо.

Порівняно з Нідерландами, набагато більші країни, як зокрема, Франція, Німеччина та Сполучене Королівство, мають значно більші площі під цими культурами, і, відповідно, отримують більшу частку субсидій. Для Франції, Німеччини та Великої Британії значна частка субсидій направляє на рослинництво, в основному, на вирощування зернових, оскільки 50-75% фермерських господарств у цих країнах спеціалізуються на вирощуванні зернових культур. Навпаки, Ірландія, яка є найбільшим отримувачем чистої допомоги в ЄС (коефіцієнт 200), більше 65% отримуваних субсидій направляє на виробництво продукції тваринництва. Іншою причиною чому деякі країни отримують більше чистої допомоги, ніж інші, є менш сприятливі умови для виробництва з точки зору ґрунтів та кліматичних умов, видів ландшафту (плоскогір'я, гори і т.п.), розміру фермерських господарств тощо. Отже, цей досвід є цінним для України і особливо для її гірських регіонів, зокрема для Закарпатської області, вся територія якої входить у склад гірської Карпатської системи.

Засоби ЄС, що направляються на реалізацію САП, головним чином проходять через створений у 1962 р. Європейський сільськогосподарський фонд керування і гарантій (European Agricultural and Guarantee Fund, EAGGF).

Реформа аграрної політики в рамках Плану дій 2000 сприяла більшій чіткості фінансування САП, стабілізації бюджетних витрат на визначеному рівні, а також припускала збільшення частки витрат на розвиток сільських територій. Сьогодні виділяють два основні напрямки (так звані „Pillar”) на підтримку аграрного сектора, а саме [8], [11, с. 88-89]:

- Pillar I. Ринкова підтримка і стабілізація доходів виробників. Сюди відносяться заходи підтримки, що пов'язані з виробничою діяльністю фермерів, такі як прямі платежі, а також заходи для підтримки ринкових цін, а саме: інтервенційні закупівлі (підвищення ціни закупівлі деяких видів товарів, що директивно встановлюються державою, або кількома країнами на основі міжурядових угод з метою підтримки виробництва цих товарів [5, с. 889]); витрати по збереженню продукції; експортні субсидії. Відмітимо, що в країнах ЄС широко застосовуються закупівельні ціни, тобто ціни, за якою держава закуповує сільськогосподарську продукцію та деякі інші види товарів у виробників на державні потреби, а також для підтримування сільськогосподарських товаровиробників. ... В Україні такі ціни використовуються лише частково, про що свідчить значний диспаритет цін на промислові товари і сільськогосподарську продукцію [5, с. 888]. Підтримка доходів сільськогосподарських виробників і, в меншій мірі, ринкових цін є основними статтями витрат САП. Заходи, що відносяться до Pillar I, фінансуються за рахунок засобів секції гарантування EAGGF;

- Pillar II. Розвиток сільських територій. Заходи спрямовані на розвиток сільських територій, останнім часом здобувають все більшого значення. Сюди відносяться заходи по охороні навколишнього середовища, допомога господарствам, що знаходяться в регіонах з несприятливими умовами, а також гарантування високої якості продукції, дотримання стандартів якості й благополуччя домашніх тварин. Ці заходи фінансуються як за рахунок загального бюджету ЄС, так і з національних фондів. Розвиток сільських територій в основному фінансується із секції гарантування EAGGF. В окремих країнах-членах ЄС засоби EAGGF розподіляються спеціальними вповноваженими установами, при цьому Європейська Комісія контролює правильність витрат цих засобів.

Заслуговує на увагу досвід країн-членів ЄС в реалізації завдань розвитку села, який доцільно використати і в Україні. Так, у рамках спеціальних регіональних програм, зокрема програми SAPARD ЄС [4, с. 83], активно ведеться будівництво дорожньої мережі, водогонів та системи збирання відходів та сміття. Фінансування розвитку сільських територій здійснюється на конкурсних засадах, з використанням засад співфінансування.

Отже, досвід країн Євросоюзу доцільно використати в процесі формування державної політики України стосовно розвитку сільських територій. Важливим при цьому є спрямування більшої частки субсидій з бюджету держави на рослинницьку і тваринницьку галузі, а також на усунення диспаритету цін на промислові товари і сільськогосподарську продукцію. Заслуговує на увагу напрямок підтримки аграрного сектора „Pillar II” стосовно заходів з охорони навколишнього середовища, допомоги господарствам, що знаходяться в регіонах з несприятливими умовами.

## **ВИСНОВКИ**

Сільський розвиток є найактуальнішою проблемою політики Європейського Союзу. Базовим напрямом сільських територій в цьому інтеграційному угрупованні є сільськогосподарське виробництво, а відповідно і ареалом зосередження відновлювальних природних ресурсів. Проведені нами дослідження свідчать, що найбільша частина бюджету Євросоюзу використовується для проведення Спільної аграрної політики (САП), основою якої є субсидування внутрішніх та експортних цін.

Сільське господарство на прикладі САП Євросоюзу є багатофункціональним і в своєму розвитку пройшло три періоди: від нетто-імпортера продовольства; забезпечення продовольчої безпеки і до активної політики щодо сталого розвитку. Вагомі здобутки Євросоюзу має і в регіональній політиці, на базі якої визначаються регіони, де допущено відставання в індустріальному розвитку з регресивними тенденціями та сільські території, що вимагають фінансової підтримки.

Заслуговує на увагу досвід країн-членів ЄС в реалізації завдань розвитку села, у рамках спеціальних регіональних програм, зокрема програми SAPARD ЄС, відповідно до якої активно ведеться будівництво дорожньої мережі, водогінні та системи збирання відходів та сміття, а також здійснюються фінансування розвитку сільських територій. Європейський досвід доцільно використати і в Україні та її регіонах.

#### ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аграрна реформа в Україні / П. І. Гайдуцький, П. Т. Саблук, Ю. О. Лупенкота ін.; за ред. П. І. Гайдуцького. – К.: ННЦ ІАЕ, 2005. – 424 с.
2. Аграрний форум – 2006 : Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (25-29 вересня 2006 р., Суми, Україна). – Суми : ВДТ „Університетська книга”, 2006. – 360 с.
3. Амбросов В. Підтримка цін і стабілізація доходів сільськогосподарських товаровиробників / В. Амбросов, В. Онегіна // Економіка України. – 2002. - № 1. – С. 66.
4. Губені Ю. Трансформація аграрних відносин у Чехії : загальний огляд та можливі уроки для вітчизняної аграрної політики / Ю. Губені // Економіка України. – 2005. - № 6. – С. 79-83.
5. Економічна енциклопедія : [у 3 т.]. – Київ : Видавничий центр «Академія», 2002 / Редакційна рада : Гаврилишин Б. Д. (голова) [та ін.]. – Т. 3 / [Відп. редактор Мочерний С. В.]. – 2002. – 952 с.
6. Козик В. В. Міжнародні економічні відносини: навч. посіб. / В. В.Козик, Л. А.Панкова, Н. Б. Даниленко. – [4-е вид. стер.]. К. : Знання-Прес, 2003. – 406 с.
7. Лейбниц Інститут аграрного розвитку в Центральній і Восточній Європі //ІФМО 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.iamo.de](http://www.iamo.de)
8. Лібанова Е. М. Ринок праці (соціально-економічні аспекти) / Е. М. Лібанова. – К. : Бріг, 1997. – 133 с.
9. Мостовий М. Л. Соціально-економічний розвиток сільських територій / М. Л. Мостовий //Економіка АПК. – 2006. - №2. - С. 136-140.
10. Продовольчий комплекс України : стан і перспективи розвитку / Л.В.Дейнеко, А.О.Коваленко, П.І.Коренюк, Е.І.Шелудько; за ред. чл.-кор. НАН України Б.М.Данилишина. – К.: Наук. думка, 2007. – 276 с.
11. Талавиря М. П. Організаційно-економічний механізм державної підтримки розвитку сільських територій: [монографія] / М. П. Талавиря. – К. : Вид-во НАУ, 2008. – 384 с.

---

Газуда Сергій Михайлович, аспірант кафедри економіки, менеджменту та маркетингу ДВНЗ „Ужгородський національний університет”