

ШЕРСТЮК С. В.,кандидат економічних наук,
доцент кафедри права та європейської
інтеграції*(Державний біотехнологічний
університет)***ШЕРСТЮК К. Д.,**студентка I курсу магістратури
факультету юстиції*(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)*

УДК 339.7:339.924

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.48>

ШЛЯХ РОЗВИТКУ СПІЛЬНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

У статті проаналізовано історичний розвиток Спільної аграрної політики (далі САП) Європейського Союзу (далі ЄС), починаючи з 50-х років ХХ століття до сьогодні, і розглянуто її вплив на розвиток сільського господарства в Україні в контексті євроінтеграційних процесів.

У статті підкреслюється, що перші роки реалізації САП були зосереджені на досягненні консенсусу між державами-членами щодо механізмів підтримки аграрного сектору та джерел фінансування. Зазначається як встановлені цінові та митні механізми підтримки допомогли зберегти стабільність ринків і захистити європейських виробників від імпорту дешевої сільськогосподарської продукції.

Проаналізовано принципи сучасного нормативного регулювання САП, та зазначено, що основні цілі політики залишилися схожими з тими, що були сформульовані ще в 1957 році, проте, з розвитком політики та сфери аграрного виробництва в цілому, САП піддалася значним змінам в контексті захисту довкілля, запровадження інновацій та пріоритетів сталого розвитку.

У статті розкрито питання інституційного забезпечення провадження спільної аграрної політики ЄС, зазначено компетенцію Європейської комісії, Європейського парламенту та Ради в рамках реалізації САП.

Поряд із цим розглянуто і фінансовий аспект провадження САП у Союзі: зокрема, фінансове забезпечення включає Європейський фонд гарантування сільського господарства та Європейський сільськогосподарський фонд для сільського розвитку. Визначено правову основу функціонування згаданих фондів: Регламент ЄС 2021/2115 і Регламент ЄС 2021/2116, що регламентують якісно нові підходи до провадження САП, що робить її реалізацію більш гнучкою до зовнішніх умов і впливів. У статті зосереджено увагу на проблемах, що заважали провадити САП ефективніше: різне економічне та соціальне становище держав-членів, наприклад.

Наостанок, звернено увагу на можливі труднощі у розробленні та реформуванні нової САП після 2027 року з умовою вступу України до Європейського Союзу. Також, зазначено і переваги нинішньої САП, а саме, що можливість



розробки і реалізації національних стратегічних планів є гнучким та зручним механізмом для інтеграції українського аграрного сектора в європейське співтовариство.

Ключові слова: *спільна аграрна політика, Європейський Союз, аграрний сектор, сільське господарство, європейська інтеграція.*

Sherstiuk S. V., Sherstiuk K. D. The path of development of the Common Agricultural Policy of the European Union: challenges and prospects in the context of European integration

The article analyzes the historical development of the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union (EU), starting from the 1950s to the present day, and considers its impact on the development of agriculture in Ukraine in the context of European integration processes.

The article emphasizes that the first years of CAP implementation were focused on reaching a consensus among the Member States on the mechanisms of support for the agricultural sector and sources of financing. The established price and customs support mechanisms helped to maintain market stability and protect European producers from imports of cheap agricultural products.

The author analyzes the principles of modern CAP regulation and notes that the main policy objectives remain similar to those formulated in 1957, however, with the development of policy and agricultural production in general, the CAP has undergone significant changes in the context of environmental protection, innovation and sustainable development priorities.

The article discusses the issues of institutional support for the implementation of Common Agricultural Policy of European Union, and outlines the competence of the European Commission, the European Parliament and the Council in the framework of the CAP implementation.

At the same time, the financial aspect of the CAP implementation in the Union is also considered: in particular, financial support includes the European Agricultural Guarantee Fund and the European Agricultural Fund for Rural Development. The legal basis for the functioning of these funds is defined: EU Regulation 2021/2115 and EU Regulation 2021/2116, which regulate qualitatively new approaches to the CAP, making its implementation more flexible to external conditions. The article focuses on the problems that prevented the CAP from being implemented more effectively: the different economic and social situation of the Member States.

Finally, attention is drawn to the possible difficulties in developing and reforming the new CAP after 2027, subject to accession of Ukraine to the European Union. However, the advantages of the current CAP are also noted – the possibility of developing and implementing national strategic plans is a flexible and convenient mechanism for the integration of the Ukrainian agricultural sector into the European community.

Key words: *common agricultural policy, European Union, agricultural sector, agriculture, European integration.*

Вступ. Зародження Спільної аграрної політики (далі – САП) Європейського Союзу (далі – ЄС або Союз) бере свій початок від 50-х років ХХ століття. В той час стан аграрного сектору Західного європейського регіону, як і інших галузей господарства перебував у занепаді та гостро стояла проблема забезпечення населення достатньою кількістю продукції, що неодмінно потягло за собою загрози для продовольчої безпеки Європи в цілому. Наведене пояснюється також різними соціальними та екологічними проблемами, що поставило під загрозу післявоєнний розвиток Європи, а тому, як наслідок, виникла необхідність для



поширеного об'єднання та співпраці держав у тому числі і в галузі виробництва, переробки та реалізації продукції сільського господарства.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення основних засад САП від початку її впровадження та до сьогодні, аналіз впливу спільної аграрної політики на розвиток вітчизняного сільського господарства в контексті активних євроінтеграційних процесів та, зокрема, набуття Україною статусу держави-кандидата на вступ до ЄС від 23 червня 2022 року.

Результати дослідження. У 1957 році при підготовці Римського Договору 1957 року держави-засновниці ЄС (Франція, Федеративна республіка Німеччина, Італія, Бельгія, Люксембург та Нідерланди) обумовили низку провідних цілей САП (містяться у статті 33 Договору про заснування Європейської Спільноти): 1) підвищення продуктивності аграрного виробництва завдяки стимулюванню науково-технічних досягнень, раціонального розвитку сектору сільського господарства; 2) збільшення доходів осіб, які є сільськогосподарськими товаровиробниками задля забезпечення належних умов їх життя; 3) стабілізація ринкової інфраструктури; 4) забезпечення належної кількості продовольчих товарів та ін. [1]. Ефективне досягнення наведених вище завдань (цілей) мало бути досягнуто завдяки впровадженню засад функціонування САП, серед яких, зокрема: вільний рух товарів, послуг, капіталу та робочої сили; встановлення загальних цін на одні і ті самі товари; спільна фінансова відповідальність за ринкову та цінову політику ЄС.

У перші роки існування САП ключовим завданням було дійти згоди між державами щодо механізмів її підтримки та джерел фінансування. Така згода було досягнута та як результат було запроваджено цінову підтримку (наприклад, для зернових рівень підтримки був встановлений на 50% вище світового рівня), митні збори та інші платежі задля запобігання імпорту дешевих основних сільськогосподарських товарів (таких як зернові, молоко та молочні продукти, цукор тощо). Захист від імпорту інших продуктів тваринництва та рослинництва також був запроваджений у вигляді встановлення тарифів та деяких нетарифних обмежень (передусім стандарти якості). Надалі, протягом десятиліття, з початку 60-х до 70-х років XX століття, відбувався поступовий перехід від індивідуальних митних протекціоністських заходів кожної держави до загальних методів захисту від імпорту (митного союзу). Усі доходи від митних зборів мали направлятися до бюджету ЄС [2, с. 278].

У 1986 році було внесено суттєві зміни до САП, які полягали у впровадженні «бюджетних стабілізаторів» та структурних заходів з метою контролю за бюджетними коштами, попитом та пропозицією, зокрема таких:

- «замороження» загальних цін;
- введення гарантованого порогу аграрного виробництва;
- введення податку спільної відповідальності (якщо виробництво перевищує вказаний поріг, то застосовувались штрафи у формі додаткового податку у розмірі 1,5%).

У 1988 році Європейська комісія (далі – ЄК або Єврокомісія) опублікувала документ під назвою «Майбутнє сільського населення» (англ. «The future of rural society»; далі – Документ), у якому основний фокус уваги зосереджений на питаннях розвитку сільських територій. На той час однією з ключових проблем в цьому контексті була соціальна та економічна нерівність: нерівномірний розвиток міста та села, скрута, міграція трудових ресурсів та безробіття. Задля подолання наведених проблем мали бути впроваджені нові заходи, зокрема, такі, що спрямовані на стимулювання економіки села з метою розвитку нової діяльності, забезпечення працевлаштування населення, залучення місцевих ініціатив, проведення інформаційних та навчальних заходів, активне впровадження реформ для розвитку сільських територій шляхом залучення громад села до вирішення провідних питань.

Зі змісту Документа запроваджувався диференційовані засади розвитку сільських районів з відповідним поділом таких територій на групи:

- 1) сільські території, що знаходяться поруч з мегаполісами, пов'язані зі значним ступенем активної людської діяльності та економічним тягарем;
- 2) сільські території, для яких характерна демографічна проблема, що виявляється у міграції, старінні населення та ін. (деградовані території);



3) сільські території, на яких можливість трансформації та розширення сільської економіки є вкрай обмеженою (особливо деградовані території, переважно розташовані у горах, на островах тощо) [2, с. 378].

Говорячи про сучасний стан регулювання провадження САП, слід звернутися до положень установчих договорів Союзу, зокрема, Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЕС), де закріплено мету провадження САП:

- підвищення продуктивності сільського господарства завдяки розвитку технічного прогресу, сільськогосподарського виробництва;
- збільшення прибутку працівників у сільськогосподарській сфері;
- стабілізація ринку;
- забезпечення доступності постачання тощо [3].

З огляду на наведені цілі можна простежити певну схожість формулювань, що містилися у Договорі про заснування Європейської спільноти ще у 1950-х рр., але все ж таки в розрізі сучасного стану варто звернути увагу й на інші принципові моменти регламентації САП Союзу.

Важливою складовою ефективного провадження будь-якої політики, зокрема і САП, є надійний інституційний апарат, тому зосередимо свою увагу на цьому аспекті. Зокрема відповідно до ст. 43 ДФЕС: ЄК подає пропозиції щодо розроблення та реалізації САП, зокрема заміни національних організацій однією з форм спільної організації та для виконання заходів, що визначаються у Розділі III «Сільське господарство та рибальство» [3].

Поряд із цим Європейський Парламент та Рада також мають повноваження у сфері провадження та реалізації САП, зокрема у рамках звичайної законодавчої процедури ЄС та після проведення консультацій з Економічно-соціальним комітетом, засновують спільну організацію сільськогосподарських ринків та передбачають інші заходи, необхідні для досягнення загальної мети САП, про яку було згадано вище.

У контексті розкриття повноважень Ради ЄС, слід звернути увагу, що вона налічує понад 10 можливих конфігурацій, які є спеціалізованими у різних галузях загальної політики Союзу, зокрема діє й Рада з питань сільського господарства та рибальства (AGRIFISH), яка несе відповідальність якраз таки за САП, виробництво продуктів харчування, розвиток сільських районів та управління рибальством. Збирається зазвичай один раз на місяць та об'єднує міністрів держав-членів ЄС, відповідальних за сільське господарство та рибальство (на національному рівні ці дві сфери не завжди розглядаються одним міністром). Поруч із тим варто згадати ще одну конфігурацію Ради ЄС – Раду з питань навколишнього середовища (ENVI), яка хоч і в основному займається питаннями охорони, захисту та поліпшення якості навколишнього середовища шляхом ефективного використання наявних природних ресурсів, однак, не можна розглядати виробництво аграрної продукції окремо від дотримання правил охорони навколишнього природного середовища, бо основними благами, які є першоосновою аграрного виробництва є природні ресурси – земля, вода та ін. В цьому контексті Рада ENVI відповідає за якість та безпеку води та продуктів харчування [4, с. 114–115].

Правове регулювання САП зосереджено не лише в установчих документах Союзу, а й у інших актах «вторинного права», у яких деталізовано особливості політики ЄС щодо розвитку аграрного сектору, тому зосередимо свою подальшу увагу на саме цьому. Так, у жовтні 2011 року Єврокомісія опублікувала проєкти, присвячені функціонуванню САП, які базуються на стратегії «Європа 2020». Поряд із підвищенням конкурентоспроможності Союзу на міжнародних ринках, основна мета також полягала у спрямуванні нормативного регулювання на ефективне та раціональне використання природних ресурсів та забезпечення збалансованого навколишнього природного середовища для провадження господарської діяльності, в тому числі і в аграрній сфері.

У згаданій стратегії «Європа 2020» визначено три взаємно пов'язані між собою пріоритети розвитку:

- 1) інтелектуальний (інтелігентний) розвиток: розвиток господарської діяльності, основаної на сучасних знаннях та інноваціях;



2) зрівноважений розвиток: нормативно-правове врегулювання розвитку більш конкурентоспроможної економіки, здатної ефективніше використовувати ресурси, більш узгоджено з навколишнім середовищем;

3) розвиток, що сприяє суспільній активності: законодавче закріплення розвитку економіки й господарської діяльності з високим рівнем зайнятості населення, що забезпечує державно-соціальну та територіальну узгодженість [5, с. 189].

Наразі на фінансування САП припадає 31% загального щорічного бюджету ЄС. Загалом на САП виділяється 386,6 млрд євро зі щорічного бюджету ЄС (на 2021–2027 роки). Ці кошти відповідно розподіляються між двома фондами: Європейським фондом гарантування сільського господарства (European Agricultural Guarantee Fund – EAGF) – 291,1 млрд євро; та Європейським сільськогосподарським фондом для сільського розвитку (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD) – 95,5 млрд євро [6].

Сучасне правове регулювання Спільної аграрної політики ЄС та функціонування згаданих фондів зосереджено у таких нормативних документах *acquis* ЄС: 1) Регламенті ЄС 2021/2115 від 2 грудня 2021 року, у якому встановлено правила підтримки національних стратегічних планів, що розроблені державами-членами Союзу; 2) Регламенті ЄС 2021/2116 від 2 грудня 2021 року, що стосується питань фінансів, управлінської сфери, нагляду та моніторингу за провадженням САП (обидва регламенти діють з 1 січня 2023 року) [7, с. 4].

Основою для розроблення згаданих регламентів є принципи, що були закладені Єврокомісією у Комюніке до Європарламенту, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів під назвою «Майбутнє виробництва харчових продуктів та сільського господарства» (далі – Комюніке) від 29 листопада 2017 року (Commission communication «The Future of Food and Farming»).

Досвід років реалізації САП продемонстрував, що зосередження на «зарегульованості», контролі та накладення санкцій на рівні Союзу є вкрай недоцільним. Також вагомою проблемою задля встановлення універсального підходу до САП є значна диференціація ситуації в аграрному виробництві держав-членів та окремих його галузей. З огляду на це постала критична необхідність у виробленні альтернативних підходів та встановленні на рівні Союзу лише базових вимог провадження САП.

Особливо це характеризує співвідношення між вкладом окремих країн у Спільну аграрну політику та отриманими виплатами. Так, основними донорами САП є Німеччина, Великобританія, Голландія і Бельгія, тоді як майже всі нові країни-члени ЄС опинилися в групі користувачів такої фінансової підтримки. Значна диференціація виявляється в тому, що окремі країни можуть в декілька разів більше отримувати коштів, ніж вкласти (Болгарія), або навпаки (Люксембург, Голландія) [5, с. 189].

З огляду на наведене, держави-члени мають наділитися компетенцією на встановлення конкретних методів та шляхів, що спрямовані на досягнення цілей, які закріплені на наднаціональному рівні. Зокрема, на рівні регулювання держав-членів ЄС має здійснюватися контроль за наданням підтримки в агросекторі, моніторинг рівня ефективності реалізації конкретної державної політики та звітування про виконання окреслених завдань перед Союзом. Однак, держави не мають повністю ізолюватися від координації між собою в окреслених питаннях [7, с. 6].

Сучасна САП на 2023–2027 роки передбачає, що кожний національний стратегічний план повинен містити розділи, що регулюють такі питання: оцінка потреб; заходи з регулювання та фінансової допомоги; елементи, загальні для кількох заходів; прямі виплати допомоги, заходи в певних секторах та для розвитку сільських територій; цільові та фінансові плани; система управління та координації; елементи, що забезпечують модернізацію САП; якщо є елементи стратегічного плану САП, створені на регіональному рівні, – короткий опис національної та регіональної структури держави-члена, зокрема, які елементи встановлено на національному та регіональному рівнях [6].

Окрім того, ключові відмінності спільної аграрної політики на найближчі чотири роки та САП, що провадилася до 2021 року, можна звести до такого:



- чинна САП спрямовується на вирішення проблем, що виникли, за рахунок покращення якості, сталості або конкурентоспроможності;
- заохочення держав-членів щодо включення до національних планів пунктів скорочення та обмеження підтримки, при цьому посиливши підтримку малих фермерів;
- лише активні фермери (ті, що займаються принаймні мінімальним рівнем аграрної діяльності) наділяються підтримкою; при цьому вводяться визначення багатоактивних фермерів і фермерів, які працюють неповний робочий день, які також не повинні позбавлятися державної підтримки від держави [8].

Висновки. Отже, спільна аграрна політика Європейського Союзу є найдавнішою політикою ЄС та пройшла великий шлях розвитку майже за 70 років та зазнала значних змін у своєму функціонуванні. З огляду на наведений у статті матеріал, в контексті набуття Україною статусу держави-кандидата в ЄС можливості розробки національних стратегічних планів власне державами-членами є гнучкою перевагою щодо виконання інтеграційних завдань нашою державою в сфері сільського господарства. Поряд із цим, може виникнути ряд проблем щодо розроблення подальшою САП ЄС після 2027 року з поправкою на вступ України до ЄС. Такий висновок пов'язаний з низкою подій, які є «предвісниками агробунту» – блокадами української аграрної продукції Польщею та іншими державами-членами ЄС. Однак, на нашу думку, за умови напрацювання спільних дипломатично-політичних, юридичних, інформаційних та економічних рішень між Україною та ЄС можна дійти згоди на вигідних умовах для розвитку аграрного виробництва вже з умовою повного членства України в Європейському Союзі.

Список використаних джерел:

1. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) : Договір; ЄЕС від 25.03.1957. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_017 (дата звернення: 16.08.2024)
2. Аграрне право: підручник / за ред. А.М. Статівки. – Вид. 2-ге, змін. Харків: Право, 2019. 416 с.
3. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями : Договір; Європейський Союз від 07.02.1992. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_b06 (дата звернення: 17.08.2024)
4. Право Європейського Союзу: основи теорії : підручник / за ред. І. В. Яковюка. Харків : Право, 2019. 360 с.
5. Шерстюк С. В. Спільна аграрна політика ЄС на 2014-2020 роки: орієнтири для України. *Порівняльно-аналітичне право.* 2014. № 5. С. 188–190.
6. Спільна аграрна політика ЄС – законодавче регулювання та зв'язок з екологічною і кліматичною політикою ЄС. *Інформаційний центр «Зелене дос'є».* URL: <https://www.dossier.org.ua/library/cap3/>
7. Старікова Л. Спільна аграрна політика ЄС і завдання України в контексті євроінтеграції (план наближення політик і гармонізації законодавства). Київ, 2022. 32 с.
8. Спільна аграрна політика ЄС – поточна ситуація. *Інформаційний центр «Зелене дос'є».* URL: <https://www.dossier.org.ua/library/cap2/>

