

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА

Качурінер В. Л.

### ВСТУП

Світове виробництво продуктів харчування має подвоїтися до 2050 року, щоб задовольнити зростання населення та зміни харчових звичок. Вона стикається з впливом зміни клімату на біорізноманіття, ґрунт і якість води, а також з вимогами світового ринку.

Отже, у перші роки європейської інтеграції спільне бажання збільшити виробництво продуктів харчування та реструктуризувати сільське господарство призвело до розробки спільної сільськогосподарської політики (далі – САП). Через 60 років САП є найдовшою політикою ЄС, яка надає життєво важливу підтримку фермерам, сільським районам і всій агропродовольчій системі в ЄС. На нього припадає 31% загального бюджету ЄС на період 2021–2027 років.

Політика ЄС у сфері сільськогосподарського виробництва суттєво змінилася за останні десятиліття, щоб допомогти фермерам протистояти цим викликам і реагувати на зміну ставлення та очікувань людей. Аграрна політика ЄС охоплює широкий спектр сфер, включаючи якість харчових продуктів, відстеження, торгівлю та просування сільськогосподарської продукції ЄС. ЄС фінансово підтримує своїх фермерів і заохочує стійкі та екологічно чисті практики, а також інвестує в розвиток сільських територій.

В аграрному секторі значна увага фахівців, як позначає О. Г. Коритний, зосереджена на безпечності харчових продуктів. Наразі визнано, що ефективним напрямом переходу до сталого розвитку сільських територій виступає органічне виробництво (нормативні засади відображені у Спільній аграрній політиці ЄС). Україна, рухаючись у даному напрямі, має врахувати багаторічний досвід Європейських країн<sup>1</sup>.

Інституції ЄС співпрацюють у розробці політики щодо харчових продуктів і сільського господарства, її реалізації, моніторингу та оцінки. Національні та місцеві органи влади виконують закони, погоджені на рівні ЄС. Через бюджет ЄС кошти надаються державам-

---

<sup>1</sup> Коритний О.Г. Особливості аграрної політики ЄС: можливості для України. *Науковий вісник Полісся*, 2020. № 2(21). С. 53.

членам відповідно до правил, встановлених на рівні ЄС. ЄС також стежить за тим, як закони застосовуються, наскільки вони ефективні, і координує поправки.

Сільське господарство та харчові галузі та послуги забезпечують понад 44 мільйони робочих місць у ЄС, включаючи регулярну роботу для 20 мільйонів людей у самому сільськогосподарському секторі<sup>2</sup>. Завдяки різноманітному клімату, родючому ґрунту, технічним навичкам фермерів і якості продукції ЄС є одним із провідних світових виробників і експортерів сільськогосподарської продукції. Наша країна, яка вступила на шлях інтеграції до ЄС, посилить можливості Союзу у сфері сільськогосподарського виробництва, що робить Україну достатньо перспективним партнером і в подальшому достатньо важливою державою-членом ЄС.

## **1. Характеристика спільної аграрної політики Європейського Союзу**

Сільське господарство – це не лише їжа. Йдеться про сільські громади та людей, які в них проживають. Це про наше село та його цінні природні ресурси. У всіх країнах-членах ЄС фермери підтримують сільську місцевість і підтримують сільський спосіб життя. Якби не було ферм чи фермерів, наші хутори, села та ринкові містечка були б глибоко постраждали – до гіршого.

Багато робіт у сільській місцевості пов'язані з сільським господарством. Фермерам потрібні машини, будівлі, паливо, добрива та медичне обслуговування для своїх тварин. Багато людей мають роботу в цих «вихідних» секторах. Інші люди зайняті «нижчими» операціями, такими як приготування, обробка та пакування їжі. Ще інші займаються зберіганням харчових продуктів, транспортуванням і роздрібною торгівлею.

Для того, щоб забезпечити ефективну роботу фермерів, а також збереження сучасних і продуктивних галузей виробництва, їм потрібен доступ до найновішої інформації про сільськогосподарські питання, методи ведення сільського господарства та розвиток ринку. Ось чому САП покращує доступ до високошвидкісних технологій у сільській місцевості і, таким чином, робить внесок у досягнення одного з 10 головних пріоритетів ЄС – підключеного цифрового єдиного ринку.

Сільське господарство створило різноманітне середовище та різноманітні ландшафти. Сільська місцевість є середовищем існування

---

<sup>2</sup> The EU explained: Agriculture. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. P. 4.

великої різноманітності фауни та флори. Це біорізноманіття має вирішальне значення для сталого розвитку сільської місцевості.

Фермери постачають суспільні блага, найважливішим з яких є належний догляд і збереження ґрунтів, ландшафтів і біорізноманіття. Ринок не платить за ці суспільні блага. Щоб винагородити фермерів за цю послугу суспільству в цілому, ЄС надає фермерам підтримку їх доходів. Зміна клімату може негативно вплинути на фермерів. САП надає їм фінансову допомогу для адаптації методів і систем ведення сільського господарства до наслідків зміни клімату.

Щоб уникнути негативних побічних ефектів деяких методів ведення сільського господарства, ЄС заохочує фермерів працювати, використовуючи екологічно безпечні засоби. По суті, перед фермерами стоїть подвійне завдання: виробляти їжу, одночасно захищаючи природу та зберігаючи біорізноманіття. Екологічно стійке сільське господарство, яке дбайливо використовує природні ресурси, має важливе значення для виробництва продуктів харчування та якості нашого життя – сьогодні, завтра та для майбутніх поколінь. На цьому базується першочергова політика ЄС у сфері сільськогосподарського виробництва.

Як позначає О.К. Вишняков, «виникнення аграрного права ЄС обумовлене необхідністю надання правової форми спільній аграрній політиці ЄС. Ст. 4 ДФЄС відносить сільське господарство та рибальство (за винятком збереження морських біологічних ресурсів) до спільної компетенції ЄС і держав-членів. Згідно з ч. 4 ст. 38 (32) ДФЄС, функціонуванню та розвитку внутрішнього ринку сільськогосподарської продукції має сприяти провадження спільної аграрної політики»<sup>3</sup>.

Є.О. Горюнова позначає, що САП (Common Agricultural Policy) – це інтегрована система заходів, завдяки яким забезпечується підтримка цін на аграрну продукцію та субсидується виробництво сільськогосподарських товарів<sup>4</sup>.

Стратегічна мета САП, як позначає Н.Г. Варшавська, – надання гарантій для агровиробників щодо закупівельних цін та підтримка стабільного рівня їхніх доходів<sup>5</sup>.

Досліджуючи еволюцію САП, можна визначити, що у різні часові проміжки реформи були направлені на досягнення різних цілей. Проаналізуємо становлення САП. В 1957 році Римський договір створює Європейське економічне співтовариство (попередник сьогоденного ЄС) між шістьма західноєвропейськими країнами.

---

<sup>3</sup> Вишняков О.К. Право Європейського Союзу : підручник. Одеса : Фенікс, 2013. С. 559.

<sup>4</sup> Горюнова Є.О. Євроінтеграція: навч. посіб. К.: Академвидав, 2013. С. 128.

<sup>5</sup> Варшавська Н.Г. Спільна аграрна політика ЄС: генезис, основні цільові орієнтири для України. *Економіка і організація управління*. 2016. № 2. С. 217.

На відміну від сільськогосподарської політики в будь-якій окремій країні, САП не є результатом тривалої еволюції: вона була створена синтетично в певний момент часу і замінила значну частину історично вироблених режимів сільськогосподарської політики, які існували раніше у перших шести країнах-членах ЄС. Рішення включити сільське господарство до нового спільного внутрішнього ринку ЄС, незважаючи на значну різницю в аграрній політиці шести країн-засновниць, вважалося обов'язковим для створення певного політичного балансу між інтересами Франції щодо можливості отримати більший ринок для своєї експортної сільськогосподарської продукції та переваги, які Німеччина мала отримати в промисловому секторі. Як наслідок, Римський договір, який створив ЄС у 1958 році, передбачав створення спільної сільськогосподарської політики, хоча він все ще залишав багато можливостей для того, як саме ця політика мала розвиватись. Але відносно скоро було прийнято сміливе рішення вибрати найсильніший можливий ступінь інтеграції, тобто створення спільної організації ринку для найважливіших сільськогосподарських товарів, забезпечуючи не тільки повністю вільну торгівлю сільськогосподарською продукцією в усіх країнах-членах ЄС, але й спільний рівень захисту та підтримки сільського господарства всього ЄС. Це означало, що в майбутньому всі рішення щодо політики сільськогосподарського ринку повинні прийматися централізовано на наднаціональному рівні ЄС, і що нова спільна сільськогосподарська політика також мала фінансуватися зі спільного бюджету ЄС.

Це також вимагало прийняття рішень щодо встановлення загального рівня цінової підтримки. Ціни в цей період на сільськогосподарську продукцію врешті-решт були встановлені відносно високі, і таким чином САП розпочала шлях до досить протекціоністської політики, яка реалізовувалась через інтервенційну закупівлю на внутрішньому ринку та змінні збори й експортні субсидії на кордонах із третіми країнами. САП залишалась на цьому протекціоністському курсі протягом досить тривалого часу, а Німеччина, наприклад, була схильна наполягати на підтримці високих цін на сільськогосподарську продукцію, чим зробила значний внесок в розвиток САП.

Так в 1962 р. запроваджується САП, яка була задумана як спільна політика, метою якої є забезпечення доступних продуктів харчування для громадян ЄС і встановлення гідного та справедливого рівня життя для фермерів. В цей період було запроваджено нові мита та субсидії на торгівлю сільськогосподарською продукцією між країнами-членами. Цей «агромонетний» режим, який тримав національні ціни на сільськогосподарську продукцію окремо, з одного боку, але також

підвищував рівень захисту, з іншого, був незмінним аж до введення євро в 1999 році.

В 1984 р. САП має значний успіх, але виникають і значні проблеми. Так, ферми стають настільки продуктивними, що вирощують більше їжі, ніж потрібно. Як результат – ЄЕС запроваджує декілька заходів, щоб наблизити рівень виробництва до потреб ринку.

Високий рівень цінової підтримки незабаром призвів до наявності надлишок сільськогосподарської продукції, і САП зіткнулася зі швидким зростанням бюджетних витрат на придбання та утримання інтервенційних запасів та експортних субсидій. Витрати на САП становили зростаючу частку загального бюджету ЄС (досягнувши максимуму в 73% у 1985 році), штовхаючи ЄС майже на межу банкрутства кілька разів у 1980-х роках. ЄС, не бажаючи реформувати САП, намагався придушити найбільш проблематичні симптоми своєї політики підтримки надмірних цін за допомогою різних форм управління поставками, включаючи квоти на виробництво цукру та молока. Проте витрати на інтервенційну закупівлю та експортні субсидії продовжували зростати. У той же час напруга з торговими партнерами ЄС і міжнародна критика САП посилюється.

В 1992 році САП переходить від підтримки ринку до підтримки виробника. Цінова підтримка зменшується та запроваджуються прямі виплати фермерам. Їх закликають бути більш відповідальними в екологічному плані. Реформа збігається з самітом Землі в Ріо 1992 року, який започатковує принцип сталого розвитку.

Під час Уругвайського раунду переговорів ГАТТ, нарешті, було досягнуто моменту, коли ЄС більше не міг підтримувати свою застарілу ринкову політику в рамках САП. Комісар з питань сільського господарства МакШаррі розпочав курс реформ у 1992 році, скоротивши рівень цінової підтримки та запровадивши прямі виплати фермерам ЄС як компенсацію. Це відкрило шлях до успішного завершення Уругвайського раунду, який також скасував змінні збори ЄС, які були замінені фіксованими тарифами.

Отже, цей період пов'язаний з реформами МакШаррі. За цей час в ЄС відбувалось декілька хвиль розширення, що вплинуло на перегляд видатків на фінансування САП. Так, відповідно до реформ МакШаррі було скасовано систему регулювання закупівельних цін, та замість цього запроваджено прямі виплати за гектар сільгоспугідь<sup>6</sup>. Цей підхід уніфікував виплати та для виробника створив сприятливі умови для раціонального використання природних та матеріальних ресурсів.

---

<sup>6</sup> Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України. К.: НІСД, 2011. С. 11.

В цей період, виробники могли самостійно визначати обсяги сільськогосподарської продукції та її номенклатуру, обирати найкращі стратегії розвитку власного господарства.

З 2000-х рр. провідною ідеєю САП стає забезпечення сталого функціонування аграрного сектору ЄС через фінансування розвитку сільської місцевості та посилення вимог захисту довкілля та безпеки аграрної продукції<sup>7</sup>. На початку 2000-х років продовжується реформа САП, яка, зокрема, відокремила прямі виплати від виробництва. В результаті чого фундаментально змінилась структура САП: оскільки значна частина колишньої підтримки цін було перетворено у фіксовані виплати за гектар фермерам ЄС. Внутрішні ринки сільськогосподарської продукції ЄС також стали набагато більш відкритими для міжнародних компаній, а ціни стали більш мінливими.

2003 р. – САП надає підтримку доходу. Нова реформа САП розриває зв'язок між субсидіями та виробництвом. Фермери тепер отримують підтримку доходів за умови, що вони доглядають за сільськогосподарськими угіддями та дотримуються стандартів безпеки харчових продуктів, навколишнього середовища, здоров'я та добробуту тварин.

У 2007 році ЄС об'єднав багато режимів ринкової політики, які раніше існували для окремих секторів продукції, під єдиним Регламентом, що встановлює спільну ринкову організацію для всіх сільськогосподарських продуктів<sup>8</sup>. Найважливіший інструмент САП в цей період для використання на внутрішньому ринку – це інтервенційна закупівля за заздалегідь визначеними мінімальними цінами, що застосовуються до ряду основних секторів сільськогосподарської продукції (зернових, рису, цукру, оливкової олії та столових оливок, яловичини та телятини, молока та молочних продуктів, свинини, баранини та козлятини). Після реформ САП були встановлені обмеження на кількість, яку можна придбати для інтервенції. Як наслідок, інтервенційна закупівля була обмежена в основному функцією мережі безпеки, яка використовується, коли ринкові ціни падають до досить низького рівня.

2013 р. – САП реформовано з метою посилення конкурентоспроможності сектора, сприяння сталому сільському господарству та інноваціям, підтримки робочих місць і зростання в сільській місцевості та надання фінансової допомоги на продуктивне використання землі.

---

<sup>7</sup> Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України. К.: НІСД, 2011. С. 12.

<sup>8</sup> Commission Regulation (EC) No 1243/2007 of 24 October 2007 amending Annex III to Regulation (EC) № 853/2004 of the European Parliament and the Council laying down specific hygiene rules for food of animal origin (Text with EEA relevance). *Official Journal*. 25.10.2007. L 281. P. 8–11.

Зокрема, в цей період було прийнято ряд важливих регламентів ЄС:

– Регламент (ЄС) № 1305/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року про підтримку розвитку сільської місцевості Європейським сільськогосподарським фондом для розвитку сільської місцевості (ЄАФРС)<sup>9</sup>;

– Регламент (ЄС) № 1306/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року про фінансування, управління та моніторинг спільної сільськогосподарської політики<sup>10</sup>;

– Регламент (ЄС) № 1307/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року про встановлення правил прямих виплат фермерам за схемами підтримки в рамках спільної сільськогосподарської політики<sup>11</sup>;

– Регламент (ЄС) № 1308/2013 Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року про встановлення спільної організації ринків сільськогосподарської продукції<sup>12</sup>.

Реформа 2013 року та загальні плани САП на період 2014-2020 рр. стосувалися перетворення незалежної допомоги в багатофункціональну систему підтримки. Система відокремлення сільськогосподарської допомоги та надання загальної підтримки доходу, яка розпочалася в 2003 році, з 2013 року поступила місцем системи, в якій інструменти знову пов'язані з конкретними цілями чи функціями. Разові виплати сільськогосподарським підприємствам замінили

---

<sup>9</sup> Regulation (EU) № 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) № 1698/2005. *Official Journal*. 2013. L 347. P. 487–548.

<sup>10</sup> Consolidated text: Regulation (EU) № 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) № 352/78, (EC) № 165/94, (EC) № 2799/98, (EC) № 814/2000, (EC) № 1290/2005 and (EC) № 485/2008. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1306/2018-01-01> (дата звернення: 10.06.2023).

<sup>11</sup> Consolidated text: Regulation (EU) № 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) № 637/2008 and Council Regulation (EC) № 73/2009. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1307/2018-02-05> (дата звернення: 10.06.2023).

<sup>12</sup> Consolidated text: Regulation (EU) № 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) № 922/72, (EEC) № 234/79, (EC) № 1037/2001 and (EC) № 1234/2007. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/2018-01-01> (дата звернення: 10.06.2023).

системою виплат поетапно або стратовано, що включає сім компонентів: базовий платіж; платіж за озеленення екологічних суспільних благ (екологічний компонент); доплата молодим фермерам; «перерозподільний платіж», за допомогою якого фермери можуть отримати додаткову підтримку за перші гектари сільськогосподарських угідь; додаткова підтримка доходів у районах із специфічними природними обмеженнями; допомога, пов'язана з виробництвом; нарешті, спрощена система для малих фермерів. Більше того, передбачено, що пакети прямих платежів, доступні кожній державі-члену, будуть поступово коригуватися, поки вони не досягнуть мінімального рівня платежу за гектар у євро до 2019 року (так званий процес «зовнішньої конвергенції») <sup>13</sup>.

В цей період відбувається консолідація двох стовпів САП: першого стовпа, який повністю фінансує пряму допомогу та ринкові заходи через Європейський фонд сільськогосподарських гарантій; та другий рівень, який охоплює розвиток сільських територій через механізми співфінансування. Модуляцію прямих виплат за другим рівнем було скасовано та замінено обов'язковим скороченням базових виплат понад 150 000 євро («поетапне скорочення»). Гнучкість між рівнями також була підвищена: з 2015 року держави-члени отримали можливість переказувати кошти між двома рівнями (до 15% від початково виділених сум з першого рівня до другого та до 25% для деяких членів держав, початково виділених сум з другого рівня до першого).

Більш інтегрований, цілеспрямований і територіальний підхід до розвитку сільської місцевості. Також передбачається краща координація сільських заходів з іншими структурними. Широкий спектр існуючих інструментів у рамках другого стовпа САП має бути спрощений таким чином, щоб зосередитися на підтримці конкурентоспроможності, інновацій, «сільського господарства, заснованого на знаннях», заснування молодих фермерів, сталого управління природними ресурсами та забезпечення збалансованого регіонального розвитку.

Отже, як бачимо, САП є найстарішою спільною політикою ЄС. З 1962 року її кілька разів реформували, щоб адаптуватися до нових викликів і мінливого європейського та глобального середовища.

У лютому 2017 року Комісія розпочала публічні консультації щодо майбутнього САП. Протягом 3-місячного періоду консультацій було отримано понад 320 000 відповідей. Вони продемонстрували сильну підтримку політики, а також бажання, щоб вона була простішою,

---

<sup>13</sup> The common agricultural policy – instruments and reforms. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/107/the-common-agricultural-policy-instruments-and-reforms> (дата звернення: 10.06.2023).



гнучкішою та більше зосередженою на забезпеченні справедливого доходу для фермерів і вирішенні екологічних і кліматичних проблем.

Юркі Катайнен, віце-президент із питань робочих місць, зростання, інвестицій та конкурентоспроможності, сказав: «Спільна сільсько-господарська політика існує на нашій тарілці з 1962 року. Хоча ми маємо переконатися, що вона продовжує забезпечувати, наприклад, здорову та смачну їжу для споживачів і робочих місць і зростання сільських районів, САП також має розвиватися разом з іншими політиками. Наша пропозиція є важливим кроком для модернізації та спрощення САП за результатами широких консультацій із зацікавленими сторонами. Нова модель надання, запроваджена Комісією, забезпечить більшої субсидіарності по відношенню до держав-членів і закликає їх створити стратегічні плани САП, які охоплюватимуть їхні дії в рамках I та II рівня, забезпечуючи спрощення, кращу узгодженість і моніторинг результатів»<sup>14</sup>.

Зміна клімату та тиск на природні ресурси продовжуватимуть впливати на сільське господарство та виробництво продуктів харчування. Майбутня САП має відображати більші амбіції щодо ефективного використання ресурсів, піклування про навколишнє середовище та заходів із зміни клімату.

В 2019 році прийнято Директиву про недобросовісну торговельну практику у відносинах між підприємствами в ланцюзі постачання сільськогосподарської продукції та харчових продуктів, яка наголошує на тому, що необхідно запровадити мінімальний стандарт Союзу щодо захисту від недобросовісної торгової практики, щоб зменшити кількість таких практик, які можуть мати негативний вплив на рівень життя сільськогосподарської спільноти. Підхід до мінімальної гармонізації в цій Директиві дозволяє державам-членам приймати або підтримувати національні правила, які виходять за межі недобросовісної торгової практики, переліченої в цій Директиві<sup>15</sup>.

Як зазначають деякі дослідники, загальна САП зазнає невдачі щодо біорізноманіття, клімату, ґрунту, деградації землі, а також соціально-економічних проблем<sup>16</sup>. Пропозиція Європейської комісії щодо САП

---

<sup>14</sup> The Future of Food and Farming – for a flexible, fair and sustainable Common Agricultural Policy. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_4841](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_4841) (дата звернення: 10.06.2023).

<sup>15</sup> Directive (EU) 2019/633 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain. *Official Journal*. 2019. L 111. P. 59.

<sup>16</sup> Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges / Guy Pe'er, Aletta Bonn, Helge Bruelheide, Petra Dieker, Nico Eisenhauer et. al. *People and Nature*. 2020. № 2. P. 305–316.

після 2020 року забезпечує можливості для підвищення сталості. Однак це також дозволяє державам-членам обирати маловідомі шляхи впровадження. Тому важливо задовольнити вимоги громадян щодо сталого сільського господарства та виправити системні недоліки в САП, використовуючи весь спектр наявних наукових доказів і знань.

Екологічні пріоритети САП у проєкті Європейської зеленої угоди можливо досягнути шляхом прийняття відповідних дій для забезпечення сталого виробництва продуктів харчування, збереження біорізноманіття та пом'якшення клімату. САП зазнала кількох реформ, частково спрямованих на підвищення її екологічної та соціальної ефективності. Були досягнуті деякі позитивні результати, однак потрібні були більш ефективні заходи, щоб переломити негативні тенденції, що вказувало на необхідність значно більш фундаментальних змін САП для вирішення як екологічних, так і соціально-економічних викликів. САП після 2020 року направлена на вирішення проблем навколишнього середовища та сталого розвитку та запроваджує нову зелену архітектуру та модель доставки, яка пропонує державам-членам більшу гнучкість щодо того, як вони впроваджують елементи САП.

Угоду про шосту велику реформу САП було офіційно ухвалено в грудні 2021 року, а нова САП має застосовуватися з 2023 року. Вона спрямована на забезпечення сталого майбутнього для європейських фермерів, надання більш цілеспрямованої підтримки невеликим фермам і надання більшої можливості державам-членам ЄС адаптувати заходи до місцевих умов<sup>17</sup>.

Це прокладе шлях до більш справедливої, екологічнішої та більш орієнтованої на продуктивність САП, яка забезпечить стабільне, безпечне та здорове постачання їжі для громадян ЄС. Сільське господарство та сільські райони є центральними елементами Європейської зеленої угоди, а нова САП стане ключовим інструментом у досягненні амбіцій стратегій «від ферми до столу» та біорізноманіття.

Цілі, принципи та фінансування сільськогосподарського сектора ЄС переглядаються кожні сім років з метою їх адаптації до мінливих соціальних та економічних обставин. Європейська комісія, Рада міністрів і Європейський парламент досягли компромісу щодо періоду субсидування з 2014 по 2020 рік, для САП, а також для середньострокової фінансової рамки.

Одним з основних актів спільної САП ЄС сьогодні є Регламент (ЄС) 2021/2116 про фінансування, управління та моніторинг спільної сільськогосподарської політики. Цей регламент встановлює правила

---

<sup>17</sup> Agriculture. URL: [https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/agriculture.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CODED%3D03](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/agriculture.html?root_default=SUM_1_CODED%3D03) (дата звернення: 10.06.2023).

фінансування, управління та моніторингу в рамках двох основних фондів САП.

Відповідно до цього регламенту САП повинна продовжувати посилювати свою реакцію на майбутні виклики та можливості шляхом стимулювання зайнятості, зростання та інвестицій, шляхом боротьби та адаптації до зміни клімату та шляхом виведення досліджень та інновацій з лабораторій на поля та ринки. Крім того, САП має враховувати проблеми громадян щодо сталого сільськогосподарського виробництва. Згідно з новою моделлю впровадження САП, держави-члени повинні нести відповідальність за адаптацію своїх заходів САП відповідно до своїх конкретних потреб і основних вимог Союзу. Держави-члени повинні встановити та розробити систему відповідності та контролю для бенефіціарів, включаючи дотримання стандартів сільськогосподарських та екологічних умов і законодавчих вимог щодо управління<sup>18</sup>.

На період 2023-2027 років Спільна сільськогосподарська політика буде побудована навколо 10 ключових цілей. Орієнтовані на соціальні, екологічні та економічні цілі, вони стануть основою для розробки стратегічних планів САП в країнах ЄС<sup>19</sup>.

Сільське господарство є сектором, який підтримується майже виключно на європейському рівні, на відміну від більшості інших секторів економіки, відповідальність за які лежить на національних урядах держав-членів. Важливо скоординувати політику для сектора, який відповідає за забезпечення продовольчої безпеки та, який відіграє ключову роль у використанні природних ресурсів, та економічному розвитку сільських територій.

Основними цілями САП є підвищення продуктивності сільського господарства, щоб споживачі мали стабільне постачання доступних продуктів харчування, а також забезпечення добробуту самих фермерів в ЄС. Усі держави-члени поділяють ці дві цілі, жодна з яких не може бути досягнута без надання фінансової підтримки сільському господарству та сільській місцевості.

Факт того, що оновлена САП передає компетенцію з конкретизації аграрної політики на рівень країн-членів, надає Україні шанс на ефективну євроінтеграцію. Національна аграрна політика надалі має

---

<sup>18</sup> Regulation (EU) 2021/2116 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) № 1306/2013. *Official Journal*. 6.12.2021. L 435. P. 187–261.

<sup>19</sup> Нова спільна сільськогосподарська політика ЄС на 2023–2027 роки. URL: <https://ukragroconsult.com/news/№va-spilna-silskogospodarska-polityka-yes-na-2023-2027-roky/> (дата звернення: 10.06.2023).

змінюватися виключно в напрямі запровадження цілей САП ЄС, узгодження напрямів і форматів надання підтримки сільгосп-виробникам, Вже сьогодні можна і потрібно провести паралелі між інструментами САП і підтримки аграрного сектору України і привести їх у відповідність максимально можливим чином<sup>20</sup>.

Спільна політика ЄС дозволяє краще використовувати бюджетні ресурси та розподіляти їх. Від так існує один великий європейський ринок сільськогосподарської продукції, на якому спільний підхід до підтримки сільського господарства забезпечує справедливі умови для фермерів, які конкурують на внутрішньому європейському ринку. Немає сумніву, що без спільної політики кожна держава-член ЄС продовжувала б проводити національну політику з різним ступенем впливу на цю сферу і з різним ступенем державного втручання.

Політика, встановлена на європейському рівні, забезпечує загальні правила на єдиному ринку, усуває нестабільність ринку, де це необхідно, захищає прогрес, досягнутий в останніх реформах у напрямку підвищення конкурентоспроможності європейського сільського господарства, і забезпечує спільну торговельну політику.

САП стимулює конкурентоспроможність та інновації САП допомагає фермерам підвищувати продуктивність і вдосконалювати свої технічні навички. У перші роки САП заохочувала фермерів використовувати сучасну техніку та нові методи, включаючи хімічні добрива та засоби захисту рослин. Це було необхідно, оскільки на той час пріоритетом було виростити більше їжі для населення.

У наступні роки дослідження та інновації будуть вирішальними для фермерів, щоб виробляти більше з менших витрат. У зв'язку з надлишками їжі, які виникли в результаті, акцент змінився. Тепер САП допомагає фермерам:

- вести сільське господарство таким чином, щоб зменшити викиди парникових газів;
- використовувати екологічно чисту техніку землеробства;
- відповідати стандартам охорони здоров'я, навколишнього середовища та добробуту тварин;
- виробляти та продавати спеціальні страви свого регіону;
- більш продуктивно використовувати ліси та лісистість;
- розробити нові способи використання сільськогосподарської продукції в таких секторах, як косметика, медицина та ремесла.

---

<sup>20</sup> Старікова Л. Спільна аграрна політика ЄС і завдання України в контексті євроінтеграції (план наближення політик і гармонізації законодавства). Київ, 2022. С. 30.

Дослідницькі кошти ЄС спрямовані на розробку нових систем ведення сільського господарства, щоб фермери могли відповісти на численні виклики, які чекають попереду – не в останню чергу виклики зміни клімату та зростаючого тиску на природні ресурси.

Реалізація Спільної сільськогосподарської політики є одним із найважливіших завдань, що стоять сьогодні перед ЄС, левова частка бюджету ЄС сьогодні йде на сільськогосподарські субсидії.

## **2. Підходи до класифікації інструментів спільної аграрної політики Європейського Союзу**

Сільське господарство більше, ніж багато інших галузей, залежить від погоди та клімату. Крім того, у сільському господарстві існує неминучий розрив у часі між споживчим попитом і фермерами, здатними пропонувати: щоб виростити більше пшениці або виробити більше молока, неминуче потрібен час. Наше споживання їжі в основному постійне порівняно з іншими продуктами, тому невеликі зміни у вироблених кількостях можуть мати великий вплив на ціни. Ця бізнес-невизначеність виправдовує важливу роль, яку відіграє державний сектор у забезпеченні стабільності доходів фермерів.

Проведені реформи аграрної політики ЄС націлені на формування інструментів мінімізації й управління глобальними та дезінтеграційними ризиками для агротоваровиробників, подальше просування програм агроекологічного змісту, ринкову орієнтацію фермерів<sup>21</sup>.

О. К. Вишняков у своєму підручнику пропонує нам наступний підхід до класифікації інструментів САП: «З-поміж різномірних інструментів внутрішнього регулювання сільськогосподарських ринків у ЄС важливе місце відводиться:

- а) ціноутворенню на сільськогосподарську продукцію;
- б) різним видам обмеження обсягів сільськогосподарського виробництва (зокрема квотуванню виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції);
- в) преміям і доплатам;
- г) інтервенційним закупівлям сільськогосподарської продукції;
- д) фінансуванню складського зберігання сільськогосподарської продукції»<sup>22</sup>.

В. Ф. Шукалович наголошує на наявності і важливості не тільки правових, а й фінансових інструментах САП. Так, в своїй статті він позначає, що: «В липні 2018 року, Європейська Комісія внесла свої

---

<sup>21</sup> Зінчук Т.О. Сучасна парадигма Спільної аграрної політики ЄС як протидія глобальним викликам та дезінтеграції. *Економіка АПК*. 2017. № 10. С. 84.

<sup>22</sup> Вишняков О.К. *Право Європейського Союзу* : підручник. Одеса: Фенікс, 2013. С. 566.

пропозиції до САП ЄС на період з 2021 по 2027 роки. В цих пропозиціях підтверджується роль органіки в забезпеченні політики сталого розвитку. Наступна аграрна політика повинна це закріпити та надати стимули цьому через кращі фінансові інструменти підтримки фермерів, які постачають споживчі товари безпосередньо на ринок. З правильно визначеними механізмами мотивації та адекватним бюджетом в наступній САП, набагато більше фермерів зможуть зробити на багато більший внесок в збереження навколишнього середовища, вирішення проблеми зміни клімату та сільський розвиток після 2020 року»<sup>23</sup>.

Н. В. Шibaєва та Т. М. Квятко позначають, що за практичне здійснення єдиної сільськогосподарської політики відповідальність несуть міждержавні органи ЄС (Рада і Комісія). Дослідники підкреслюють, що реалізація САП відбувається через низку інструментів, які Європейська Комісія групує у два «стовпи» (pillars) (ці стовпи будуть розглянуті детально нижче): експортні субсидії, підтримка ринкових цін, зберігання продукції, митний тариф; єдиний платіж на площу земель, єдиний платіж на ферму, платежі, частково пов'язані з рівнем виробництва та додаткові платежі; заходи щодо забезпечення конкурентоспроможності аграрного сектору та лісництва, збереження довкілля та сільських ландшафтів, підвищення якості життя в сільських місцевостях та диверсифікації сільської економіки, програма ЛІДЕР<sup>24</sup>.

У своєму дослідженні Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні при Уряді України свого часу позначив, що можна виділити ефективність чотирьох інструментів підтримки САП, які застосовувались в ЄС. Наступні інструменти, на їх думку, використовуються за для досягнення однієї і тієї ж мети – вирівнювання сільськогосподарських та несільськогосподарських доходів – це цінова підтримка, виплати на одиницю продукції, виплати на площу, субсидії на закупку факторів виробництва. В дослідженні позначено, що «реформа МакШеррі перемістила витрати САП із цінової підтримки на виплати, що залежать від обсягів виробництва (які мають меншу трансферту ефективність ніж виплати, що не залежать від виробництва і які були

---

<sup>23</sup> Шукалович В.Ф. Органічне виробництво Європейського Союзу: основні тренди та актуальні інституціональні трансформації. *Аграрна політика Європейського Союзу: виклики та перспективи*: монографія / за ред. проф. Т. О. Зінчук. Київ: «Центр учбової літератури», 2019. С. 490

<sup>24</sup> Шibaєва Н.В., Квятко Т.М. Еволюція спільної аграрної політики ЄС. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка*. 2015. Вип. 162. С. 307–308. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdusg\\_2015\\_162\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdusg_2015_162_42) (дата звернення: 13.06.2023)

запровадженні в 2003 році), витрати САП стали набагато ефективнішими в досягненні цілей САП»<sup>25</sup>.

На нашу думку, окрім означених вище інструментів доцільно запропонувати наступні: установчі акти, акти вторинного права ЄС, добровільні угоди, інтеграційна політика, система екологічного менеджменту, екомаркування<sup>26</sup>. Розвиток процесу сільськогосподарського виробництва представляє собою різноманітні способи впливу на навколишнє середовище і тут ми також можемо позначити, що важливе місце в цьому процесі посідають й інші правові інструменти, які мають значне економічне підґрунтя, такі як: екологічна стандартизація, система екологічного менеджменту і екологічного аудиту, оцінка впливу на навколишнє середовище, сільськогосподарські податки, аграрне законодавство ЄС<sup>27</sup>.

Реалізація САП відбувається за допомогою визначених інструментів, які прийнято групувати у «стовпи»: перший – спільна організація ринків та підтримка фермерів; другий – розвиток сільської місцевості, поліпшення якості життя та диверсифікацію сільської економіки<sup>28</sup>.

Перший стовп характеризується тим, що урядова допомога має кілька цілей: по-перше, вона призначена для винагороди за різноманітні послуги, які сільське господарство надає суспільству, і забезпечення збереження цих послуг. На фермерів покладається велика відповідальність за збереження культурних ландшафтів і забезпечення населення достатньою кількістю якісних продуктів харчування. Вони формують соціальну структуру в селах і створюють дохід і робочі місця в сільській місцевості.

По-друге, у сферах збереження навколишнього середовища, добробуту тварин і захисту споживачів фермери в Європі повинні відповідати значно суворішим стандартам, ніж їхні колеги в інших частинах світу. Ці вищі стандарти у багатьох випадках підвищують

---

<sup>25</sup> Еволюція Спільної Аграрної Політики ЄС: Наслідки для України. Київ, 2015. С. 7. URL: [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) (дата звернення: 13.06.2023).

<sup>26</sup> Качурінер В.Л. Правові інструменти та принципи політики Європейського Союзу у сфері сільськогосподарського виробництва. *Ампаро Спецвипуск*. 2022. Том 1. С. 130.

<sup>27</sup> Качурінер В.Л. Правові інструменти екологічної політики Європейського Союзу у сфері сільськогосподарського виробництва. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4. С. 181.

<sup>28</sup> Коритний О.Г. Особливості аграрної політики ЄС: можливості для України. *Науковий вісник Полісся*, 2020. № 2(21). С. 53.

собівартість виробництва і можуть бути конкурентним недоліком на глобалізованому ринку.

По-третє, прямі виплати допомагають захистити та стабілізувати доходи фермерів шляхом пом'якшення впливу коливань цін на сільськогосподарську продукцію, які в деяких випадках можуть бути екстремальними.

Отже, перший стовп складається з підтримки доходу та ринкових заходів. Підтримка доходу надається через різні типи прямих платежів. Прямі виплати здебільшого сплачуються за гектар і залежать від дотримання різноманітних нормативних актів, включаючи екологічні аспекти. З 2014 року 30% прямих платежів пов'язані з трьома вимогами «екологізації», які оцінюються як переважно неефективні<sup>29</sup>.

З 2023 року екосхеми слугуватимуть новим інструментом для прямих виплат, які винагороджуватимуть фермерів, які добровільно надають додаткові екологічні послуги. Екосхеми ще більше збільшують екологічний внесок прямих платежів. Доступно сім екосхем. Вони включають добре відомі положення, наприклад, додаткове відведення орних земель або екстенсифікація постійних пасовищ на користь біорізноманіття. Однак у майбутньому також можна буде фінансувати нові варіанти, такі як управління системами агролісівництва.

Є кілька доступних важелів, які можуть зміцнити зв'язок між прямими платежами та європейськими суспільними благами: ці важелі стосуються інструментів, умов, що підлягають перевірці (понад юридичні зобов'язання), з адекватним ціноутворенням та зобов'язуючими частками бюджету. Екосхеми з потенціалом суспільного блага є одним із інструментів у наборі інструментів, який міг би посилити легітимність прямих платежів для суспільного блага. Проект регламенту описує цей інструмент таким чином: «Екосхеми, добровільні для фермерів ... повинні бути визначені державами-членами як платіж, що надається або для стимулювання та винагороди за надання суспільних благ за допомогою сільськогосподарської практики, корисної для навколишнього середовища та клімату, або як компенсація за запровадження цих практик. В обох випадках вони мають бути спрямовані на покращення екологічних та кліматичних показників САП і, отже, мають виходити за межі обов'язкових вимог, уже встановлених системою умов»<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges / Guy Pe'er, Aletta Bonn, Helge Bruelheide, Petra Dieker, Nico Eisenhauer et. al. *People and Nature*. 2020. № 2. P. 306.

<sup>30</sup> Common Agricultural Policy 2023-2027: the Commission approves the first CAP strategic plans. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_5183](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5183) (дата звернення: 10.06.2023).



Другий «стовп» – це підтримка розвитку сільської місцевості. Окрім підтримки фермерів через прямі виплати в рамках першого стовпа, другою основною метою САП є створення привабливого майбутнього для сільського населення. Європейський сільськогосподарський фонд розвитку сільських територій є основним інструментом підтримки в реалізації спільних пріоритетних напрямків ЄС щодо розвитку сільських територій.

Отже, другий стовп відноситься до Програм розвитку сільської місцевості і включає інструменти підтримки сільських територій, а також агроекологічні та кліматичні заходи, платежі за органічне землеробство та Natura 2000 сайтів. Останні три вважаються екологічно ефективними. Підтримка територій із природними обмеженнями має неоднозначний вплив на навколишнє середовище<sup>31</sup>.

Пріоритети підтримки розвитку сільських територій базуються на довгострокових стратегічних цілях: підвищення конкурентоспроможності аграрного сектора, забезпечення сталого використання природних ресурсів та зміцнення економічної потужності сільських регіонів. Агроекологічні та кліматичні заходи, органічне землеробство та заходи щодо добробуту тварин є важливими інструментами для досягнення екологічних цілей Загальної європейської сільськогосподарської політики.

Агроекологічні заходи є обов'язковим компонентом програм розвитку сільських територій, на сьогоднішній день є найважливішим (хоча і добровільним) інструментом для виконання вимог охорони навколишнього середовища в сільському господарстві та для досягнення екологічних цілей. Фермери, які беруть участь в агроекологічних заходах, добровільно погоджуються протягом п'яти років використовувати особливо екологічно чисті та ресурсозберігаючі методи землеустрою та екологічно та видово відповідні методи вирощування худоби. Ці заходи, які перевищують мінімальні законодавчі вимоги, роблять значний внесок у захист ґрунтів і водойм, збереження біорізноманіття, захист клімату та благоустрій ландшафту. Фермери отримують спеціальні гранти як компенсацію за втрату доходу та додаткові витрати, спричинені дотриманням жорсткіших екологічних вимог.

Стратегічний план САП сприяє стійкому сільськогосподарському виробництву, винагороджує екологічні та кліматичні послуги та сприяє майбутній життєздатності сільських територій. У цьому контексті особливо екологічно стійкий сільськогосподарський сектор забезпечує продовольчу безпеку в середньостроковій перспективі, одночасно зберігаючи природні ресурси.

---

<sup>31</sup> Oppermann R., Beaufoy G., Jones G. High nature value farming in Europe. 35 European countries – Experiences and perspectives. Ubstadt-Weiher, Germany: Verlag Regionalkultur, 2012.

Спільна аграрна політика ЄС реалізується через систему інструментів підтримання цін на сільськогосподарську продукцію і субсидіювання сільського господарства, яка, у свою чергу, складається з трьох елементів: а) доходна-ціновий: регулювання цін на сільськогосподарську продукцію і підтримання доходів сільськогосподарських товаровиробників на належному рівні; б) структурний: формування оптимальної господарської структури сільськогосподарського виробництва, тобто визначення переважних форм і методів ведення сільського господарства; в) сільський: підтримка соціального розвитку села.

Законодавство САП встановлює загальний набір індикаторів як частину нової системи ефективності, моніторингу та оцінки. Моніторинг показників здійснюватиметься за допомогою щорічних звітів про виконання та огляду виконання стратегічних планів САП раз на півроку для оцінки прогресу країн ЄС у досягненні цілей САП<sup>32</sup>.

Відповідно, аграрне законодавство ЄС як інструмент упровадження аграрної політики також диференціюється за зазначеними вище елементами і секторами аграрної політики, встановлюючи окремі правила у межах реалізації 3 елементів спільної аграрної політики ЄС і спеціальні правила для окремих секторів, тобто ринків окремих видів сільськогосподарської продукції. Це призвело до утворення складної для практичного застосування системи аграрного законодавства ЄС, що обумовило вжиття заходів з боку інститутів ЄС щодо його спрощення. Засади аграрного права ЄС випливають з положень ДФЄС<sup>33</sup>.

Фермери є основою стабільного та безпечного постачання продовольства для понад 500 мільйонів громадян. Тому спільна сільськогосподарська політика підтримує фермерів у такі способи:

– Підтримка доходів. Прямі виплати забезпечують підтримку доходів фермерів і винагороду фермерів за надання суспільних благ, які зазвичай не оплачуються на ринках, наприклад, піклування про сільську місцевість.

– Ринкові заходи. Європейська комісія може вжити заходів для вирішення складних ринкових ситуацій, таких як раптове падіння попиту через занепокоєння здоров'ям або падіння цін у результаті тимчасового надлишку пропозиції на ринку.

– Заходи розвитку сільської місцевості. Національні (іноді регіональні) програми розвитку створюються для вирішення конкретних потреб і проблем, з якими стикаються сільські території.

---

<sup>32</sup> Нова спільна сільськогосподарська політика ЄС на 2023–2027 роки. URL: <https://ukragroconsult.com/news/Nova-spilna-silskogospodarska-polityka-yes-na-2023-2027-roky/> (дата звернення: 10.06.2023).

<sup>33</sup> Вишняков О.К. Право Європейського Союзу : підручник. Одеса: Фенікс, 2013. С. 560.

У той час як держави-члени складають свої програми з того самого переліку заходів, вони мають гнучкість у вирішенні питань, що викликають найбільше занепокоєння на їхній відповідній території, відображаючи їхні специфічні економічні, природні та структурні умови. Будучи невід'ємною частиною програм розвитку сільської місцевості, «підхід Лідера» заохочує місцевих жителів вирішувати місцеві проблеми.

### **3. Правові та ринкові інструменти політики Європейського Союзу у сфері сільськогосподарського виробництва**

Ринкові заходи та підтримка доходів фінансуються виключно з бюджету ЄС, тоді як заходи розвитку сільської місцевості базуються на багаторічному програмуванні, яке співфінансується державами-членами.

Ринкові заходи спрямовані на стабілізацію ринків сільськогосподарської продукції, запобігання ескалації ринкових криз, підвищення попиту та допомогу сільськогосподарським секторам ЄС у кращій адаптації до ринкових змін. Вони є частиною регулювання організації спільного ринку, яке встановлює рамки, згідно з якими сільське господарство ЄС працює на єдиному ринку. Заходи ринкового втручання фінансуються через Європейський фонд гарантій сільського господарства<sup>34</sup>.

Державне втручання полягає в тому, що продукти купуються та зберігаються урядами країн ЄС або їхніми установами, а потім продаються назад на ринку пізніше. Він має на меті запобігти падінню цін до неприйнятно низького рівня.

Державне втручання наразі доступне в ряді секторів, які схильні до коливань цін. Для боротьби з цією нестабільністю ЄС запровадив механізм пом'якшення впливу на фермерів років із особливо низькими цінами.

Державне втручання може працювати через механізм фіксованої ціни або через тендери. Механізм фіксованої ціни означає, що ЄС встановлює фіксовану ціну, за якою буде купуватися певна кількість будь-якого виду товару. Це діє як мінімальна ціна, яка допомагає запобігти падінню ринкової ціни нижче стійкого рівня. Тендерний механізм означає, що оператори пропонують певну ціну, а обсяги, нижчі від ціни, визначеної ЄС після подання заявок, купуються за ціною, запропонованою операторами.

---

<sup>34</sup> Market measures explained. URL: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/market-measures/market-measures-explained\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/market-measures/market-measures-explained_en) (дата звернення: 10.06.2023).

Під час нижчих ринкових цін ЄС також може надати підтримку операторам приватного сектора в оплаті вартості зберігання їхньої продукції протягом певного періоду часу. Це тимчасово зменшує вплив короткострокового надлишку пропозиції.

Надзвичайні заходи застосовуються, коли виникла криза або загроза кризи і потрібна конкретна відповідь, щоб запобігти раптовому падінню цін та/або пом'якшити його наслідки. Вони дозволяють Європейській Комісії швидко вживати відповідних заходів, якщо: період сильного дисбалансу на ринках; втрата довіри споживачів через ризики для здоров'я населення, тварин або рослин; конкретну проблему.

Ціни на сільськогосподарську продукцію є цінами, що регулюються правовими засобами. Ціни на окремі види такої продукції визначаються в правових актах Ради, що видаються на підставі пропозицій Комісії після консультацій з Європейським парламентом<sup>35</sup>. Правовою основою застосування виняткових заходів на аграрних ринках є Регламент ЄС 1308/2013<sup>36</sup>.

Схеми допомоги окремим секторам вирішують конкретні проблеми на певних сільськогосподарських ринках ЄС. Вони спрямовані на покращення спроможності сільськогосподарських секторів ЄС адаптуватися до ринкових умов і підвищити їхню конкурентоспроможність і сталість. Фруктово-овочевий сектор, зокрема, покладається на організації виробників. Інші сектори включають спеціальні заходи із запобігання кризі та управління ризиками, які можуть виконувати роль ринкового втручання.

Незважаючи на те, що коливання ціни та дохідності є ключовими факторами ризику прибутку, екстремальне падіння ціни та врожайності викликає екстремальне падіння доходу лише в половині випадків. Диверсифікація та висока рентабельність продажів мають вплив на зниження ризику доходу, тоді як велике використання позикового капіталу та зовнішньої праці підвищує ризик. Результати щодо ризику показують, що виклики для управління ризиками зросли протягом останніх двох десятиліть і що ефективне управління ризиками повинно бути розроблено індивідуально для кожної компанії, враховуючи різноманітність структури компанії та організації.

---

<sup>35</sup> Вишняков О.К. *Право Європейського Союзу* : підручник. Одеса: Фенікс, 2013. С. 568.

<sup>36</sup> Regulation (EU) № 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) № 922/72, (EEC) № 234/79, (EC) № 1037/2001 and (EC) № 1234/2007. *Official Journal*. 2013. L 347. P. 671–854.

Систематичний збір інструментів управління ризиками показує, що існує широкий спектр потенційних інструментів для покращення управління ризиками на рівні ферми. Інструменти, які базуються на доходах, відіграють важливу роль у США, але вони не є поширеними в ЄС. Інструменти, націлені на маржу або дохід, пропонують дуже ефективне хеджування. Однак реалізація таких програм часто створює значні адміністративні труднощі. Це можна розглядати як важливу причину, чому ці інструменти рідко використовуються на міжнародному рівні. Інструменти, засновані на індексах (субсидовані), відносно широко поширені в США, однак вони лише зрідка використовуються в європейських країнах.

Інструмент хеджування окупається у разі значної втрати доходу. Фермери повинні робити внески до фонду та отримувати виплати, якщо зменшення доходу становить понад 30 відсотків трирічного середньорічного доходу фермера. Максимальний розмір компенсації становить 70 відсотків втраченого доходу. Цей інструмент застосовується до доходів і, таким чином, охоплює різноманітні окремі ризики.

Модернізація є пріоритетом загальної сільськогосподарської політики. Модернізація ферм завжди була і залишається важливою метою САП. Багато фермерів ЄС отримали гранти на модернізацію своїх сільськогосподарських будівель і техніки. Інші використали гранти, щоб покращити якість своєї худоби та умови її вирощування. Завдання полягає в тому, щоб переконатися, що модернізація допоможе фермерам стати економічно конкурентоспроможними та застосовувати екологічно стійкі методи. Заходи розвитку сільської місцевості САП залишатимуться суттєвим рушієм змін і прогресу: вони продовжуватимуть пропонувати фермерам можливості вдосконалювати свої ферми та, більше загалом сільська місцевість, у якій вони живуть. У наступне десятиліття наші фермери стануть більш ефективними та конкурентоспроможними.

Незважаючи на те, що гранти та позики відіграють важливу роль у допомозі фермерам, існують також інші засоби. До них належать схеми фінансових гарантій і страхування. Чому фермери не завжди отримують чесну угоду. Переважна більшість ферм є відносно невеликими. Середній фермер ЄС має лише 16 гектарів землі (що еквівалентно приблизно 22 футбольним полям), а 66% ферм мають розмір менше 5 гектарів. Невеликий розмір їхніх ферм означає, що фермерам важко отримати найкращу ринкову ціну на свою продукцію. Ринкова ціна може не винагородити їхні зусилля щодо покращення якості та збільшення вартості. САП все більше допомагає фермерам зміцнювати свої позиції на переговорах з іншими учасниками харчового ланцюга.

Отже, регулювання цін або ціноутворення на сільськогосподарську продукцію і підтримання доходів сільськогосподарських товаровиробників на належному рівні – це один з наявних інструментів САП.

ЄС допомагає фермерам, заохочуючи:

- створення організацій виробників: це дозволяє фермерам формувати групи, щоб вони могли продавати свою продукцію колективно, дозволяючи їм мати більшу ринкову владу в харчовому ланцюгу;

- інші форми співпраці, щоб надати фермерам більше важелів впливу на ринку та підвищити норму прибутку та конкурентоспроможність; спеціалізовані види виробництва, такі як органічне землеробство;

- договірні відносини по всьому харчовому ланцюгу;

- створення спільних фондів і схем страхування, щоб дозволити фермерам краще реагувати на нестабільність ринку або швидке падіння цін.

Наступний інструмент – інструмент управління ризиками та маркетингу. Реформа 2013 року передбачала фінансову підтримку фермерів, які бажали використовувати такі інструменти. У пошуках безпечної та високоякісної їжі Європа протягом багатьох років розробила ряд інструментів. До них відносяться маркетингові стандарти, системи якості для визначення продукції певної якості, системи сертифікації та правила гігієни.

Для більшості сільськогосподарських продуктів існують стандарти маркетингу. Вони визначають категорії продукції, мінімальні стандарти продукції та деякі вимоги до маркування. Вони інформують споживача (наприклад, про походження чи сорт фруктів і овочів) і враховують ціну в порівнянні між продуктами подібної якості. Ці стандарти полегшують торгівлю в Європі.

Крім того, в ЄС встановлена система якості для визначення продукції з специфічною якістю. Є три логотипи, спеціально пов'язані з їхнім географічним походженням. Так, логотип «захищене найменування походження» надає статус харчовому продукту, який повністю вироблений у визначеній географічній зоні з використанням визнаних навичок та інгредієнтів з регіону та який пов'язаний з його географічним походженням. Це включає багато сирів (наприклад, Queso Manchego), м'ясні продукти (наприклад, Prosciutto di S. Daniele), оливкову олію (Umbria, Kalamata, Montoro-Adamuz), фрукти та овочі та, звичайно, багато вин.

Інший логотип – «захищене географічне зазначення» позначає їжу, яка своєю якістю та репутацією пов'язана з регіоном, у якому відбувся принаймні один етап виробництва. Це включає в себе пиво (Münchener Bier, Ceskobudejovické Pivo), м'ясо (шотландська яловичина, багато

видів французької птиці), а також хлібобулочні вироби та рибу (зокрема шотландський лосось).

І, нарешті, «традиційна спеціалізована марка» – це етикетка для харчових продуктів європейської якості, вироблених за традиційним рецептом, таких як Kriek TSG (Бельгія, пиво), Hollandse maatjesharing TSG (Нідерланди, рибний продукт), File Elena TSG (Болгарія, м'ясний продукт) або Prekmurska gibanica TSG (Словенія, торг).

Для органічно вироблених продуктів існує спеціальний європейський логотип, який гарантує дотримання європейських стандартів органічного виробництва. Органічне землеробство поважає природні життєві цикли рослин і тварин. Це мінімізує наш вплив на навколишнє середовище. Методи виробництва відповідають чіткому та суворому законодавству ЄС.

Наступний важливий інструмент – це системи сертифікації. Системи добровільної сертифікації якості харчових продуктів гарантують відповідність специфікаціям, які можуть включати вимоги щодо захисту навколишнього середовища, добробуту тварин, запаху та смаку продукту та справедливої торгівлі. Європейська комісія розробила рекомендації щодо гармонізації цих систем, щоб обмежити обмеження для виробників і забезпечити, щоб споживачі не були введені в оману.

Сертифікація – це процедура підтвердження відповідності, за допомогою якої незалежна від виробника (продавця, виконавця) і споживача (покупця) організація засвідчує в письмовій формі, що продукція, процес або послуга відповідає встановленим вимогам. Цілковито новим і поки що незадіяним регулятивним механізмом для України є екологічна сертифікація, яка повинна стати повноправною складовою системи управління і регулювання економіки.

Під час створення системи екологічної сертифікації слід враховувати її особливість, яка полягає в тому, що ця система ставить за мету забезпечити захист не тільки споживачів від недоброякісної й небезпечної продукції, а й самого навколишнього середовища від шкідливого впливу як цієї продукції, так і деструктивної діяльності людини. Тому саме для екологічної сертифікації набуває особливого значення розподіл сфер обов'язковості і добровільності, інтересів національної безпеки і ринкових інтересів у визначенні структури цієї системи та правил її функціонування.

Система присудження еколейблу не носить обов'язкового характеру, її цілями є: поширення дизайну, виробництва, маркетингу і використання продукції, що має мінімальний вплив на навколишнє середовище; поліпшення забезпечення споживачів інформації про продукцію, надає вплив на навколишнє середовище. Для отримання

еколейбла – свого роду сертифіката якості – продукція повинна відповідати суворим екологічним критеріям. Європейським Союзом розроблено відповідні критерії для ряду категорій товарів: туалетного паперу, добрив, пральних і посудомийних машин та ін.

Значимо, що в Європейському союзі переважає добровільна сертифікація. Для України, з огляду її загального екологічного стану, існує потреба в посиленому державному управлінні в галузі екологічної безпеки й контролю за додержанням екологічних вимог. Саме цей чинник наголошує на першочерговому значенні для нашої держави обов'язкової екологічної сертифікації.

## **ВИСНОВКИ**

Спільна сільськогосподарська політика забезпечує їжу до наших столів, забезпечуючи корисними, якісними та безпечними продуктами за доступною та справедливою ціною. САП розвивалася протягом багатьох років, щоб відповідати мінливим економічним обставинам і вимогам громадян. САП є потужною відповіддю ЄС на виклики продовольчої безпеки, зміни клімату та зростання та робочих місць у сільській місцевості. Він продовжуватиме сприяти розумному, стійкому та інклюзивному зростанню. Як і протягом останніх 50 років, САП продовжуватиме розвиватися, приносячи переваги всім громадянам ЄС.

САП була однією з найважливіших сфер європейської політики після об'єднання Європи. САП постійно адаптується до мінливих умов життя в Європі. Глобалізація, зміна клімату та зміцнення сільських територій сформують майбутній профіль САП. У цьому контексті сільськогосподарська галузь знаходиться в зоні напруженості між соціальною та екологічною відповідальністю та економічною потребою в сталих підприємницьких діях.

САП в своєму розвитку пройшла ряд реформ та етапів розвитку, з 2023 року розпочалась реалізація САП, яка спрямована на забезпечення сталого майбутнього для європейських фермерів, надання більш цілеспрямованої підтримки невеликим фермам і надання більшої можливості державам-членам ЄС адаптувати заходи до місцевих умов.

САП містить два інструменти захисту навколишнього середовища: заходи з охорони навколишнього середовища в першому стовпі Спільної сільськогосподарської політики та заходи з охорони навколишнього середовища в другому стовпі. Агроекологічні та природоохоронні заходи є найважливішими інструментами захисту навколишнього середовища, клімату та збереження природи в рамках САП.

Можна виокремити наступні правові та фінансові інструменти політики ЄС в сфері сільськогосподарського виробництва: установчі



акти, акти вторинного права ЄС, добровільні угоди, інтеграційна політика, екомаркування, екологічна стандартизація, система екологічного менеджменту і екологічного аудиту, оцінка впливу на навколишнє середовище, сільськогосподарські податки, аграрне законодавство ЄС.

## **АНОТАЦІЯ**

Сільське господарство є єдиним сектором Європейського Союзу, де існує спільна політика. Започаткована в 1962 році САП – це політика сільського господарства, орієнтована на держави-члени. Основні інструменти САП першочергово включали підтримку цін на сільськогосподарську продукцію, прямі виплати фермерам, контроль поставок і заходи на кордоні. Завдяки реформам САП започаткувала прямі виплати для компенсації фермерам. З часом перелік інструментів розширився. На сьогоднішній день можна запропонувати наступні інструменти політики ЄС у сфері сільськогосподарського виробництва: установчі акти, акти вторинного права ЄС, аграрне законодавство ЄС, екомаркування, стандартизація, система менеджменту і екологічного аудиту, оцінка впливу на навколишнє середовище, управління ризиками. Варто позначити, що ЄС стимулює фермерів використовувати стійкі та екологічно чисті практики, а також інвестує в розвиток сільських територій. Тобто актуальним напрямом САП сьогодні є запровадження екологічно стійкого сільського господарства.

## **ЛІТЕРАТУРА**

1. Варшавська Н.Г. Спільна аграрна політика ЄС: генезис, основні цільові орієнтири для України. *Економіка і організація управління*. 2016. № 2. С. 215-222.
2. Вишняков О.К. Право Європейського Союзу : підручник. Одеса: Фенікс, 2013. 883 с.
3. Горюнова Є.О. Євроінтеграція: навч. посіб. Київ : Академвидав, 2013. 224 с.
4. Зінчук Т.О. Сучасна парадигма Спільної аграрної політики ЄС як протидія глобальним викликам та дезінтеграції. *Економіка АПК*. 2017. № 10. С. 78-85.
5. Еволюція Спільної Аграрної Політики ЄС: Наслідки для України. Київ, 2015. 19 с. URL: [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) (дата звернення: 13.06.2023).
6. Качурінер В.Л. Правові інструменти екологічної політики Європейського Союзу у сфері сільськогосподарського виробництва.

*Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4. С. 177–181. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.2.27>.

7. Качурінер В.Л. Правові інструменти та принципи політики Європейського Союзу у сфері сільськогосподарського виробництва. *Ампаро Спецвипуск*. 2022. Том 1. С. 126–131. DOI: <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-spec-1-18>.

8. Коритний О.Г. Особливості аграрної політики ЄС: можливості для України. *Науковий вісник Полісся*, 2020. № 2(21). С. 52–56. DOI: [https://doi.org/10.25140/2410-9576-2020-2\(21\)-52-56](https://doi.org/10.25140/2410-9576-2020-2(21)-52-56).

9. Нова спільна сільськогосподарська політика ЄС на 2023–2027 роки. URL: <https://ukragroconsult.com/news/nova-spilna-silskogospodarska-polityka-yes-na-2023-2027-roky/> (дата звернення: 10.06.2023).

10. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України. К. : НІСД, 2011. 19 с.

11. Старікова Л. Спільна аграрна політика ЄС і завдання України в контексті євроінтеграції (план наближення політик і гармонізації законодавства). Київ, 2022. 32 с.

12. Шибасва Н.В., Квятко Т.М. Еволюція спільної аграрної політики ЄС. *Вісник Харківського національного університету сільського господарства імені Петра Василенка*. 2015. Вип. 162. С. 306–315. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdтусg\\_2015\\_162\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdтусg_2015_162_42) (дата звернення: 13.06.2023).

13. Шукалович В.Ф. Органічне виробництво Європейського Союзу: основні тренди та актуальні інституціональні трансформації. *Аграрна політика Європейського Союзу: виклики та перспективи*: монографія / за ред. проф. Т. О. Зінчук. Київ: «Центр учбової літератури», 2019. С. 487–494.

14. Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges / Guy Pe'er, Aletta Bonn, Helge Bruelheide, Petra Dieker, Nico Eisenhauer et. al. *People and Nature*. 2020. № 2. P. 305–316. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3685632>.

15. Agriculture. URL: [https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/agriculture.html?root\\_default=SUM\\_1\\_CO\\_DED%3D03](https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/agriculture.html?root_default=SUM_1_CO_DED%3D03) (дата звернення: 10.06.2023).

16. Commission Regulation (EC) No 1243/2007 of 24 October 2007 amending Annex III to Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and the Council laying down specific hygiene rules for food of animal origin (Text with EEA relevance). *Official Journal*. 25.10.2007. L 281. P. 8–11.

17. Common Agricultural Policy 2023-2027: the Commission approves the first CAP strategic plans. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_5183](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5183) (дата звернення: 10.06.2023).

18. Consolidated text: Regulation (EU) № 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1306/2018-01-01> (дата звернення: 10.06.2023).

19. Consolidated text: Regulation (EU) № 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1307/2018-02-05> (дата звернення: 10.06.2023).

20. Consolidated text: Regulation (EU) № 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/2018-01-01> (дата звернення: 10.06.2023).

21. Directive (EU) 2019/633 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain. *Official Journal*. 2019. L 111. P. 59–72.

22. Market measures explained. URL: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/market-measures/market-measures-explained\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/market-measures/market-measures-explained_en) (дата звернення: 10.06.2023).

23. Oppermann R., Beaufoy G., Jones G. High nature value farming in Europe. 35 European countries – Experiences and perspectives. Ubstadt-Weiher, Germany: Verlag Regionalkultur, 2012. 544 p.

24. Regulation (EU) № 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005. *Official Journal*. 2013. L 347. P. 487–548.

25. Regulation (EU) № 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007. *Official Journal*. 2013. L 347. P. 671–854.

26. Regulation (EU) № 2021/2116 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No 1306/2013. *Official Journal*. 6.12.2021. L 435. P. 187–261.

27. The common agricultural policy – instruments and reforms. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/107/the-common-agricultural-policy-instruments-and-reforms> (дата звернення: 10.06.2023).

28. The EU explained: Agriculture. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. 16 p.

29. The Future of Food and Farming – for a flexible, fair and sustainable Common Agricultural Policy. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_4841](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_4841) (дата звернення: 10.06.2023).

**Information about the author:**

**Kachuriner Viktoriia Lvivna,**

Candidate of Legal Sciences (PhD),

Associate Professor at the Department of International  
and Comparative Law

International Humanitarian University

33, Fontanska doroha str., Odesa, 65009, Ukraine