



УДК 338.43:316.422

Домбровська Світлана Миколаївна

начальник навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України,
доктор наук з державного управління, професор

Науменко Артем Олександрович

докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України,
кандидат економічних наук, доцент

ПАРАДИГМА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ В КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

***Анотація.** У роботі досліджується досвід США та країн Європейського Союзу щодо державного регулювання аграрного сектору. Розглядаються методи державної підтримки сільського господарства США та заходи прямого й непрямого державного субсидіювання. Наведено складові державного регулювання та підтримки аграрного сектору економіки США. Розглядається цінова політика щодо державної підтримки дохідності аграрних підприємств у зарубіжних країнах та можливість її застосування в Україні.*

***Ключові слова:** державне управління, державна підтримка, субсидії, дотації, цільова ціна, заставна ціна, аграрний сектор.*

Dombrovskaya S.M, Naumenko A.O. The paradigm of state regulation of the agricultural sector in the context of international experience

***Annotation.** The paper examines the experience of the US and European Union countries in the field of state regulation of the agrarian sector. The methods of state support of agriculture in the USA and measures of direct and indirect state subsidies are considered. The components of state regulation and support of the agrarian sector of the US economy are presented. The price policy concerning state support of profitability of agrarian enterprises in foreign countries and the possibility of its application in Ukraine are considered.*

***Key words:** public administration, state support, subsidies, subsidies, target price, collateral price, agricultural sector.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Зарубіжний досвід державного регулювання аграрного сектору може бути схарактеризовано як складний механізм, що включає інструменти дії на доходи суб'єктів аграрного сектору, структуру сільськогосподарського виробництва, функціонування аграрного ринку, соціальну структуру села, міжгалузеві та



міжгосподарські взаємини з метою створення стабільних економічних, правових і соціальних умов для розвитку аграрного сектору, задоволення потреб населення в якісних продуктах харчування за соціально прийнятними цінами, охорону довкілля.

На сьогодні основним змістом аграрної політики більшості економічно розвинених країн є державна підтримка аграрного сектору за допомогою різного роду субсидій, дотацій і пільг. У деяких країнах державні фінансові вкладення в сільське господарство в 1,5–2 рази перевищують ринкову вартість його продукції [1]. Тож потреба розгляду форм і методів державної підтримки не викликає сумнівів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення основних методів державного регулювання сільського господарства у країнах з розвинутою економікою є дуже актуальною на сьогодні проблемою. Над цією проблемою працювали В. Андрійчук, О. Гудзь, С. Дем'яненко, М. Завадський, О. Литвин, А. Макаренко, М. Малік, Л. Мармуль, Л. Мельник, О. Олійник, Ю. Пилькевич, П. Саблук, А. Сомик, В. Юрчишин та інші. Проте досвід становлення аграрного ринку в Україні показав, що потребує поглиблених досліджень, особливо з огляду на сучасну продовольчу кризу.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження особливостей державної економічної політики зарубіжних країн щодо регулювання розвитку аграрного сектору, визначення можливості застосування організаційних підходів до державної підтримки, субсидіювання вітчизняних сільгосптоваровиробників.

Виклад основного матеріалу. Подолання кризових явищ та вибір правильних орієнтирів економічного розвитку аграрного сектору свідчить, що для вибору пріоритетних напрямків державного регулювання слід вивчити зарубіжний досвід. Лише таким чином можна швидко й



ефективно трансформувати сільськогосподарське виробництво, стимулювати мале й середнє підприємництво та водночас забезпечити поліпшення ситуації аграрних формувань для виходу на світові ринки, що надзвичайно важливо для нашої держави з її величезним потенціалом аграрної країни.

Україна, що має найкращі у світі природні та сприятливі кліматичні умови для сільськогосподарського виробництва, унаслідок технологічної відсталості та нерациональної організації аграрного виробництва сьогодні не може забезпечити своє населення якісною і доступною за ціною харчовою продукцією. На внутрішньому ринку відбувається виштовхування вітчизняної продукції імпортною внаслідок її кращої якості та вищої конкурентоспроможності, досягнутої завдяки використанню більш передових, ніж в Україні, технологій.

Як свідчить досвід розвинених країн Західної Європи, в умовах ринкової економіки ефективність агропромислового виробництва й розвиток сільських територій значною мірою залежить від державного регулювання і підтримки. В аграрному секторі країн із розвинутою економікою функціонує система сільськогосподарського кредитування. Система фінансування аграрного сектору в різних країнах має свою специфіку. Наприклад, у Великій Британії немає спеціалізованої системи аграрних кредитів і фермерські господарства підтримуються за допомогою державних субсидій. Частка державних субсидій у вартості продукції сільськогосподарства становить більше чверті та є однією із найбільших у світі, галузь добре організовано. Малопродуктивні землі вилучають із сільськогосподарського землекористування та використовують під будівництво або лісонасадження, скорочують площі орних земель (за постійного зростання врожайності), багато земель відводять під численні парки, садиби, живоплоти. У Німеччині та Франції навпаки –



історичний розвиток фермерського укладу призвів до створення спеціалізованих установ кредитування фермерів.

Оскільки окремим фермам і навіть сільськогосподарським коопераціям придбати всю необхідну техніку неможливо, а часто й економічно не вигідно, у розвинених країнах набуло поширення сервісне інженерно-економічне забезпечення з боку технічних центрів великих машинобудівних фірм, дилерських підприємств (які є економічно або юридично незалежними). Так, до послуг дилерських підприємств у Великій Британії вдаються від 70 до 90% фірм – виробників сільськогосподарської продукції.

У Німеччині діє програма стимулювання інвестицій, що дає змогу знизити процентну ставку на 4 % для довгострокових кредитів. Відсоток за кредит в іпотечних банках становить 6-8,5 %. За оцінками економістів і даними статистики, у різних країнах у різні періоди підвищення продуктивності забезпечувало від 40 до 90 % економічного зростання. Наприклад, у Німеччині діє загальновідомий досвід післявоєнного розвитку, і країна завдяки високим темпам продуктивності належить до економічних лідерів світу.

Фермери Франції одержують субсидії на підвищення ефективності виробництва, поліпшення умов життя, під виведення орних земель із сільськогосподарського виробництва, на підтримку родючості земель, компенсаційні виплати за роботу в районах із несприятливими природними умовами [2].

Спільна аграрна політика (САП) Європейського Союзу була започаткована 1957 року Римським договором, підписаним шістьма країнами (Німеччиною, Францією, Італією, Нідерландами, Бельгією і Люксембургом), у якому йшлося про утворення Європейського Союзу. Запропонованими принципами такої політики стали: вільна торгівля за



однаковими цінами між країнами-учасниками договору; надання переваг продукції, що вироблена в цих країнах, порівняно з імпортною; використання будь-яких механізмів для підтримки внутрішніх цін на продукцію сільського господарства [3].

Згідно зі статтею 33 Договору про створення Європейського Союзу одними з головних цілей Спільної аграрної політики є постачання населенню аграрної продукції за прийнятними цінами та збільшення доходів селян, насамперед за рахунок підвищення доходів сільгоспвиробників у розрахунку на душу населення й забезпечення життєвого рівня, порівняного з міським [4].

Спільну аграрну політику країн Європейського Союзу (ЄС) спрямовано на підтримку доходів вітчизняних сільгосптоваровиробників на рівні, достатньому для розширеного відтворення; забезпечення продуктами харчування населення, переробної та легкої промисловості – сумарні бюджетні витрати на розвиток аграрного сектору в країнах ЄС складають щороку 80-100 млрд. у. о., або в середньому за рік – не менше 70% від кінцевої продукції сільського господарства. З цієї суми 30-35% припадає на програми підтримки цін на внутрішньому ринку, 3-5% – на витрати з реалізації регіональних структурних програм, 20-25% – на витрати з регіональних програм підтримки аграрного сектору.

Провідну роль в аграрній політиці Європейського Союзу займають продуктові програми, що за своєю сутністю є надто складними й передбачають використання різних механізмів підтримки виробників окремих видів продукції сільського господарства. Для основних видів сільськогосподарських культур і тваринницької продукції застосовують механізми інтервенцій і прямих виплат у дохід фермерів. За такого підходу інтервенційні ціни встановлюються нижче ринкових цін. Це характерно для виробників зернових, білкових і маслинних культур, рису, телятини й



молока. Політика щодо м'ясного скотарства дещо відрізняється, зокрема підприємства індустріального характеру не можуть претендувати на прямі виплати в дохід.

Політика ціноутворення в аграрному секторі економіки країн Європейського Союзу має свої особливості, оскільки враховує умови кризи надвиробництва сільськогосподарської продукції, що зумовлює потребу підтримки національних товаровиробників. З цією метою комісія співтовариства періодично регулює ціни за такими категоріями:

- бажані ціни, які поділяються на індикативні та орієнтовані. Індикативні застосовуються для зернових, молока, цукру, маслинової олії, соняшника, а орієнтовані – для великої рогатої худоби, вина; цільові для тютюну;

- мінімальні ціни імпорту, що включають порогові й використовуються для зерна, цукру, молочних продуктів, маслинової олії;

- довідкові – для фруктів, овочів, вина, деяких рибних продуктів;

- шлюзові – для свинини, яєць, птиці.

Європейський Союз розробив спеціальні методи підтримки доходів, які включають досить високі внутрішні ціни на продовольчі товари й нагромадження надлишкових товарів цих запасів, що реалізуються за межами союзу за демпінговими цінами. Як інструменти державної політики та регулювання цін у зарубіжних країнах реалізуються також програми, що мають на меті пряму підтримку доходів фермерів, зокрема програми компенсаційних платежів, гнучких виробничих контрактів, страхування. Програма компенсаційних платежів сприяла підвищенню доходів виробників, захистивши їх від непередбачених коливань кон'юнктури ринку. У країнах ЄС здійснюється допомога у формі субсидій виробникам високоякісних сортів пшениці, що обмежує площі вирощування зернових відповідно до встановлених квот; виробникам



«малого зерна» (рис, ячменю, вівса, кукурудзи тощо); дотується до 50% ціни молока, виробленого в межах установлених квот.

Важливого значення в регулюванні розвитку АПК набуває податкова політика. Податкова система в країнах Заходу досить складна, для вітчизняної економіки прийнятні лише основні принципи оподаткування в аграрному секторі цих країн. У багатьох країнах податкову систему не орієнтовано на стягнення ПДВ для сільськогосподарської продукції, і сільськогосподарські товари як такі практично не підлягають оподаткуванню: реалізується принцип, що податок на додану вартість має сплачуватися не на кожному етапі розподілу продукту, а на його кінцевій стадії, коли товар набуває остаточної споживчої вартості. Це економічно більш справедливо й одночасно є регулятором споживання [5].

В Україні доцільно застосовувати на регіональному рівні таку форму податків на продовольство, як податки з продажу окремих видів готової продукції з метою формування фондів розвитку сільського господарства та переробної промисловості, захисту малозабезпечених верств населення, соціальних виплат населенню регіону за рахунок фіскальних фондів.

Важливою сферою економічного регулювання сільського господарства в ЄС є також заохочення аграрної експансії на міжнародних ринках. З цією метою широко використовується надання експортних субсидій, що розраховуються як різниця між внутрішніми цінами ЄС і світовими цінами на сільськогосподарську продукцію. Вони сприяють збуту продукції галузі в інші країни і компенсують не вигідність експортної орієнтації за наявності внутрішніх інтервенційних цін.

Важливе значення для розвитку АПК має Світова організація торгівлі (СОТ), правонаступник Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ). Вона почала свою діяльність з 1 січня 1995 р. і має регулювати



торговельно-політичні відносини учасників на основі пакету Угод Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів 1986-1994 рр. Кількість членів СОТ на сьогодні склала вже 153 країни. Крім того, 30 країн мали статус спостерігача. Нормами і правилами СОТ регулюється близько 97 % всієї світової торгівлі товарами і послугами. При цьому вимоги, що встановлені СОТ до нових країн, залежать переважно від природно-кліматичних умов і рівня економічного розвитку країни. Особливість сучасного регулювання сільського господарства у СОТ полягає в тому, що деякі члени СОТ, насамперед розвинуті країни, мають право використовувати такі заходи підтримки, як експортні субсидії та спеціальні захисні заходи (у використанні яких Україні відмовлено), а також мають значні обсяги підтримки галузі заходами «жовтого кошика». Так, експортні субсидії використовують близько 20 країн-членів СОТ, серед яких США, ЄС і Канада. Тобто старожили СОТ мають певні привілеї [6].

Ринки багатьох розвинутих країн захищено високими тарифами. Наприклад, середньозважені тарифи на м'ясо та м'ясопродукти в ЄС складають 67,3 %, на молочні продукти – 56 %, зернові – 78,3 %, цукор – 129 %. Після застосування формули зниження, що пропонується Доха-раундом, вони становитимуть відповідно 22,2 %, 19,7 %, 25,2 % та 39,2 %. Для порівняння: зв'язаний тариф на м'ясо та м'ясопродукти для України зафіксовано на рівні 12-15 %, молочні продукти – 10 %, зернові – 5-20%, цукор – 50% (поза тарифною квотою). Таким чином, навіть після скорочення за формулою Доха-раунду тарифний захист агропродовольчого ринку України буде набагато нижчим (звичайно, до формування зони вільної торгівлі з ЄС) [6].

У США 87 % бюджетних асигнувань витрачається в сільському господарстві на підтримку цін і доходів товаровиробників відповідно до



державних програм. Система субсидування цін і доходів поширюється в США на 50 % обсягу вироблюваної агропромислової продукції. Здебільшого це експортні товари з тривалим терміном зберігання. Тут частка державних платежів у чистому доході фермерів складає 20-30%, а в сумі їх капітальних платежів – до 40 %. На зернову продукцію цінова підтримка часто складає від 60 до 90 % ціни базисного періоду.

У США проводиться цілеспрямована активна державна політика щодо підтримки аграрного сектору економіки. Держава регулює процеси відтворення в сільському господарстві та здійснює його фінансово-кредитну підтримку за багатьма напрямками. Серед них – підтримка паритету цін між ресурсними галузями, що виробляють основні й оборотні засоби для аграрного сектору, та на продукцію сільського господарства, дотації на податки, на процентні ставки за кредит, страхові платежі, наукове забезпечення тощо.

Сьогодні аграрний сектор економіки США інтенсивно розвивається, вирішуючи три основні стратегічні завдання:

- забезпечення продовольчої безпеки країни;
- розширення економічних і торговельних можливостей для сільськогосподарських товаровиробників;
- раціональне використання природних ресурсів.

Нині в аграрному секторі США існує чітко визначена структура державного регулювання, основою якої є програми, ухвалені урядом в різний час. До основних із них слід віднести Програму стабілізації доходів фермерів, Програму платежів, стимулювання зростання ефективності виробництва, охорона сільськогосподарських ресурсів, фінансування і управління наукою у сфері сільського господарства, стимулювання зовнішньої торгівлі. Залежно від поставленого завдання всі програми



поділяються на міжгалузеві, галузеві, товарні, функціональні та регіональні.

Захист і розвиток вітчизняного товаровиробника урядом Сполучених Штатів Америки здійснюється і продовжує здійснюватися за допомогою спеціальних кредитних програм. В основі цих програм лежить застосування знижених процентних ставок, упровадження відстрочки плати відсотків та кредиту самого, формування гарантійних установ, агенцій, банків розвитку та підтримки. Такі програми сприяють створенню додаткових робочих місць не тільки в сільському господарстві, а й у суміжних з ним галузях, стимулюють нарощування експортного потенціалу країни [7].

Для України важливе значення має вивчення досвіду Польщі для узагальнення особливостей та специфіки процесів, які здійснюються в сфері регулювання аграрного сектору. Слід зазначити, що польська модель реформування системи державного регулювання аграрного сектору здійснювалась з урахуванням його функціонування в майбутньому в системі державного управління європейських країн.

У процесі реформи системи державного регулювання в Польщі було поетапно досягнуто таких стратегічних цілей:

- повної ліквідації адміністративно-командної системи, зокрема скасування механізму безпосереднього управління міністерствами;
- реорганізації внутрішньої структури Ради Міністрів та міністерств за функціональним принципом, замість галузевого (секторного);
- розмежування політичних і адміністративних функцій в уряді та рознесення їх структурно;
- розмежування функцій розроблення політики та наглядових функцій від виконавчих функцій, делегування виконавчих повноважень до агентств;



– підвищення ролі стратегічного планування та регуляторних функцій центральних органів та запровадження механізму координації процесу впровадження політики.

Місія Агентства реструктуризації і модернізації сільського господарства (пол. ARiMR) полягає в підтримці заходів, що прискорюють процес структурних змін у сільському господарстві та в сільських районах і реалізує державну політику в цих секторах. Основну діяльність ARiMR здійснює у сфері стимулювання:

– інвестицій у сільському господарстві, аграрному виробництві, сільськогосподарському переробленні і послугах для сільського господарства;

– заходів для створення нових, постійних місць роботи в несільськогосподарській діяльності для жителів села;

– розвитку техніко-виробничої і ринкової інфраструктури села;

– діяльності з підвищення і зміни фахових кваліфікацій населення, що мешкає в сільських регіонах, сільськогосподарських консультацій, впровадження і поширення бухгалтерії в господарствах тощо [5].

Фінансова державна допомога аграрного сектору в зарубіжних країнах має значну питому вагу в загальній вартості сільськогосподарської продукції. Так, найбільший такий показник зафіксовано у Швейцарії – 82 %, у Норвегії – 75 %, Ісландії – 73 %, Японії – 74 %, країнах ЄС – 49 %, у США – 30 %. До країн із найменшим рівнем субсидування сільськогосподарської продукції відносять Австралію (10 %) і Нову Зеландію (3 %). До таких країн можна віднести й Україну – 4,5% у вартості сільськогосподарської продукції. При цьому, наприклад, витрати США на здійснення підтримки аграрної сфери, розраховуючи на душу населення, становлять 350 дол. США, країн ЄС – 336 дол., Польщі – 107 дол., Росії –



60 дол., тоді як витрати України на ці цілі становлять всього 10 дол. на душу населення [8].

Таким чином, надходження коштів у сільське господарство за рахунок бюджету й державної підтримки через ціновий механізм складають у розвинених країнах значну величину.

Висновки з даного дослідження. Отже, система механізмів державного регулювання аграрної сфери в розвинених зарубіжних країнах характеризується не стільки стимулюванням виробництва, скільки вирішенням соціальних завдань: підтримка рівня доходів фермерів, розвиток сільської інфраструктури й природоохоронні заходи. Щодо політики державного регулювання аграрного сектору в Україні, то вона має в сучасних умовах стосуватися насамперед стимулювання вітчизняного виробництва сільськогосподарської продукції за допомогою кредитної, податкової, дотаційної, цінової політики та реалізації експортно орієнтованої стратегії його розвитку, що буде поштовхом для зростання всієї економіки країни і на цій основі – підвищення рівня життя населення України.

Перспективи подальших розвідок. Для реалізації цілей довгострокової аграрної політики з урахуванням зарубіжного досвіду потрібен адекватний механізм управління. У зв'язку з цим потребує дальшого дослідження розмежування політичних і адміністративних функцій в уряді, регуляторних функцій центральних органів та запровадження механізму координації процесу впровадження політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Могильний О. М. Регулювання аграрної сфери: [монографія] / О. М. Могильний. – Ужгород: ІВА, 2005. – 400 с.
2. Бодак А. И. Зарубежный опыт развития сельскохозяйственного производства / А. И. Бодак // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.6 С. 164-169.



3. The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change. United State Department of Agriculture. International agriculture and trade reports. WRS-99-2 / October 1999. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.google.com/search?q=8.+The+European+Union's+Common+Agricultural+Policy%3A+Pressures>.
4. Шпаар Д. Реформа Общей аграрной политики в Евросоюзе и ее последствия для ФРГ / Д. Шпаар, К. Беме // АПК: экономика, управление. - 2004. - № 7. - С. 67-76.
5. Алейнікова О. В. Зарубіжний досвід державного регулювання розвитку АПК / О. В. Алейнікова // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – №16. – С.132-136.
6. Осташко Т. О. За якими правилами український агросектор може грати в СОТ / Т. О. Осташко // «День». – № 199, 4 листопада 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/2000/2200/456>.
7. Школенко О. Б. Інструменти державної політики захисту економічних інтересів вітчизняних товаровиробників у зарубіжних країнах / О. Б. Школенко // Світове господарство і міжнародні економічні відносини [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор.: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vbumb/2010_1/2.pdf.
8. Кіндзерський В. В. Державне регулювання аграрного сектору економіки: імплементація зарубіжного досвіду / В. В. Кіндзерський // Науковий вісник ужгородського національного університету. – 2015. – Вип. 5. – С. 25-30.

Statement of the problem and urgency. At present, the main content of the agrarian policy of most economically developed countries is the state support of the agrarian sector through various types of subsidies, subsidies and privileges. In some countries, government financial investment in agriculture is 1.5-2 times higher than the market value of its products.

The purpose of the article. The paper presents the experience of state regulation of the agrarian sector of developed countries of the world, which is mainly based on various methods of applying subsidies, subsidies, privileges, pricing and customs policies.

Our task was to study the experience of establishing the agrarian market in Ukraine has shown that it needs in-depth research, especially in view of the current food crisis.

Summary. The USA agrarian sector has a well-defined government regulation structure based on programs: Farmers' Retirement Income Program, Payments Program, Growth Efficiency, Agricultural Resources



Conservation, Financing and Management of Agricultural Science, and Promoting Foreign Trade.

The common agricultural policy of the countries of the European Union (EU) is aimed at supporting the income of domestic agricultural producers at a level sufficient for expanded reproduction; the total budget expenditures on the development of the agrarian sector in the EU countries amounted to 80-100 billion euro annually, or an average of at least 70% of the final agricultural output per year.

The financial state aid to the agrarian sector in foreign countries has a significant share in the total value of agricultural products. Thus, the largest indicator is recorded in Switzerland - 82%, Norway - 75%, Iceland - 73%, Japan - 74%, the EU countries - 49%, the USA - 30%, and Ukraine - 4,5%.

Export subsidies are used by about 20 member countries of the WTO, including the USA, the EU and Canada. Markets in many developed countries are protected by high tariffs. Average weights on meat and meat products in the EU make up 67.3%, dairy products - 56%, cereals - 78.3%, sugar - 129%.

US expenditures for supporting the agrarian sector, per capita, are \$ 350, EU countries - \$ 336, Poland - \$ 107, Russia - \$ 60. While Ukraine's spending on these goals is only 10 dollars.

The state regulation of the agrarian sector in Ukraine in the current conditions should be oriented first of all to stimulate domestic production of agricultural products with the help of credit, tax, subsidy, pricing policy and implementation of an export-oriented strategy for its development.

Conclusions and outcomes. The system of mechanisms of state regulation of agrarian sphere in developed foreign countries performs both the stimulation of production and the solution of social problems. The policy of state regulation of the agrarian sector in Ukraine should, first of



all, stimulate domestic production of agricultural products with the help of credit, tax, subsidy, pricing policy.

Further research will be needed on the distinction between political and administrative functions in the government, the regulatory functions of central authorities, and the introduction of a mechanism for coordinating the implementation of agrarian policy.