

## КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ТА ЕВОЛЮЦІЯ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ

Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки»

**Анотація.** Викладаються теоретичні аспекти політики державної підтримки розвитку аграрної сфери. Проаналізовані актуальні тенденції в сільськогосподарській політиці ЄС. Представлено напрями політики розвитку аграрного сектору на основі досвіду ЄС. Запропоновано інтерпретацію різних концепцій розвитку аграрного сектору в рамках політики ЄС. Розглянуто реалізацію аграрної політики через аналіз інструментів державної підтримки з акцентом на сильні та слабкі сторони, а також різноманітність форм цієї політики.

**Ключові слова:** аграрний сектор; ЄС; концепції сільського розвитку; політика державної підтримки.

### AGRICULTURAL SECTOR DEVELOPMENT CONCEPTS AND THE EVOLUTION OF STATE SUPPORT POLICY: A EUROPEAN CONTEXT

**Abstract:** The theoretical aspects of the policy of state support for the development of the agrarian sector are outlined. The current trends in the EU agricultural policy are analysed. The directions of the agricultural sector development policy based on the EU experience are presented. An interpretation of various concepts of the development of the agricultural sector within the framework of EU policy is proposed. The implementation of agrarian policy through the analysis of state support instruments with an emphasis on strengths and weaknesses, as well as a variety of forms of this policy, is considered.

**Keywords:** agricultural sector; EU; rural development concepts; government support policy.

Розвиток аграрного сектора та сільських територій є суперечливою темою з огляду на відносини, що виникають між підприємствами, сільськогосподарськими виробниками (СВ), політичними силами, країнами. Через різні обставини державна аграрна політика в різних країнах і в Україні зокрема трансформувалася у складну проблему. По-перше, це відбувається тому, що на неї витрачається значна частина бюджету (особливо якщо порівнювати з часткою СВ в економічно активному населенні, що в різних країнах швидко скорочується). По-друге, тому, що аграрна політика не зовсім відповідає поставленим цілям: державна аграрна політика створювалася для захисту доходів, передусім, незахищених СВ, але фінансову підтримку отримують переважно потужні аграрні компанії, що найбільш забезпечені ресурсами (землею і капіталом). Проблема також полягає і в тому, що згодом з'явилися негативні ефекти впливу державної аграрної політики на довкілля та здоров'я споживачів. До цього додамо зростаючу громіздкість адміністративно-бюрократичних механізмів, що управляють аграрною політикою (квоти, обмеження виробництва, скорочення сільськогосподарських площ), які породжують високі адміністративні витрати здійснення контрольних функцій. Звідси неефективність таких механізмів і потреба в реформі, яка спроможна виправити спотворення, що виникли у цій важливій частині аграрної політики [1]. Ключовим моментом реформи, на наш погляд, є зміцнення та посилення потенціалу, в рамках аграрної політики, заходів, спрямованих на розвиток аграрного сектору та сільських територій за рахунок скорочення заходів, спрямованих на підтримку ринків та цін на сільськогосподарську продукцію. Втім, на наше переконання, цей підхід є одним із найбільш суперечливих.

Зміцнення та посилення потенціалу аграрної політики означає збільшення фінансової підтримки з наступним перерозподілом коштів державного бюджету не на користь політики цін та ринків. Йдеться, насамперед, про вибір напрямків політики, які передбачають використання виборчих та цільових інструментів, здатних зі значною ефективністю досягти бідних верств СВ, які вкрай потребують фінансової підтримки. Це дасть змогу уникнути диспропорцій та викривлень, характерних саме для політики підтримки цін. Якщо розглядати заходи фінансової підтримки та децентралізацію, то політика розвитку аграрного сектору стає наближеною до потреб і до активної ролі місцевих органів влади, ніж політика регулювання ринків, яка в Україні керується центральними адміністративно-бюрократичними структурами. З усіх цих причин аграрна політика сільського розвитку стала актуальною темою у дебатах

щодо прийняття державного бюджету, щодо ролі сільського господарства в Україні та щодо регулювання національної державної політики. Інакше кажучи, інноваційний імпульс аграрної політики втрачається через неадекватність її практичної реалізації. Нерідко проекти розвитку окремих агропідприємств повинні поєднуватися з проектами розвитку всієї території та інтегруватися у них. Цей перехід від проекту розвитку окремого агропідприємства до проекту розвитку всієї території є основною темою, що характеризує перехід від класичної структурної політики до нових політик розвитку сільської місцевості.

Проте цей перехід, який є одним із ключових нововведень у розумінні нинішніх підходів до політики, вимагає глибокого усвідомлення проблеми з боку політиків, що приймають рішення, залучення до цього процесу значної кількості учасників з боку державних інститутів та соціальних структур, у тому числі й тих, що виходять за рамки однієї галузі, а головне, активізації проектно-управлінської діяльності на національному, регіональному та місцевому рівнях. Потрібна потужна активізація людського та соціального капіталів, які, на нашу думку, є недостатніми факторами у всіх політиках розвитку, але які у випадку політики сталого розвитку аграрного сектора та сільських територій відіграють вагомий роль.

Дефініція «сталий розвиток аграрної сфери» спершу використовувався широко в економічних та соціологічних джерелах, зокрема щодо політики допомоги слабо розвиненим країнам (до яких належить і Україна), у яких роль та питома вага сільського господарства є домінуючою як у формуванні національного доходу, так і у використанні основних ресурсів (природні ресурси, земля, праця, капітал).

В рамках міжнародних організацій зі сприяння та співробітництва (ОЕСР, ЮНЕСКО, ФАО, Світовий Банк) розвиток аграрного сектора має достатнє теоретичне обґрунтування та систему розроблених заходів державної підтримки. В рамках політики ЄС концепція сталого розвитку аграрної сфери постійно еволюціонує. Втім у політиці ЄС загальна законодавча база та єдині підходи до розробки даної концепції з'явилися лише в 1980-х роках [1,2]. З огляду зазначеного, розглянемо різні підходи до концепції розвитку аграрного сектора та сільських територій та її формування у часі, починаючи з аналізу законодавчої бази та заходів державної підтримки, які проводилися в ЄС.

Традиційно розробка політики у сфері аграрного сектора проходила під впливом комплексу соціально-політичних факторів, пов'язаних із поділом повноважень усередині ЄС, із встановленням економічної та політичної рівноваги у самих країнах-членах, з еволюцією міжнародних торгових угод. По-суті, йдеться про загальні процеси, що стосуються зміни ролі ЄС у міжнародних відносинах, і тих стратегічних цілей, які ЄС ставив у відносинах із третіми країнами. Ці процеси керують внутрішньою політикою країн, включаючи політику розвитку аграрного сектора. З іншого боку, напрями цієї політики не існують автономно. Річ у тім, що з самої появи вони були значною мірою підпорядковані і функціонально залежні від політики регулювання ринків [3]. Законодавча база та практика ЄС завжди істотно впливали на характер національної політики розвитку аграрного сектора. Розробка політики та законодавчої бази в рамках ЄС не завжди адекватно реагувала на вимоги більшої ясності та теоретичного обґрунтування концепції розвитку аграрної сфери усередині ЄС. Розробка законодавчих документів та їх реалізація, яка стосовно розвитку сільських територій виливалася у прийняття специфічних національних та регіональних програм державного втручання, чітко відображає, насамперед, політичні цілі та інтереси, які не завжди узгоджуються з найбільш просунутими теоретичними та методологічними розробками, а також процесами, що є в основі цих розробок [3].

На рівні ЄС та в окремих країнах існує кілька концепцій щодо розвитку аграрної сфери та сільських територій. По-перше, концепція, що ідентифікує сільський розвиток із загальною модернізацією сільського господарства та агропродовольчого комплексу. Ця концепція ставить в основу розвиток аграрного сектора. По-друге, концепція, яка пов'язує сільський розвиток виключно зі скороченням відмінностей між найбільш відсталими сільськими районами й іншими галузями економіки (концепція зближення). По-третє, концепція, що ідентифікує сільський розвиток з розвитком сільських районів у цілому, шляхом використання людських, фізичних, природних та ландшафтних ресурсів, що є в даному районі, та інтеграції між усіма компонентами та галузями на місцевому рівні [2]. Ця концепція використовує можливості території у широкому її розумінні.

Підкреслимо, що концепція розвитку аграрного сектора, яка застосовується нині на європейському, національному та регіональному рівнях у різних країнах ЄС, пронизана двоїстістю між галузевим та територіальним підходом, і тут вимальовується ще один концептуальний підхід, який тісно пов'язаний з розподільною функцією політики розвитку аграрної сфери. Вказаний підхід до концепції розвитку аграрної сфери має велике значення, особливо на етапі еволюції правової та програмної картини ЄС [2].

Аналіз розробки концепцій розвитку сільських територій у рамках політики ЄС дозволяє констатувати: 1) існують різні підходи до проблеми розвитку аграрного сектора, як на рівні теоретичних

розробок, так і на рівні практичної реалізації державної політики, спрямованої на сталий розвиток аграрного сектору та сільських територій; 2) різні теоретичні підходи та їх практична реалізація не підлягають періодизації повною мірою, але часто існують разом і накладаються одна на одну; 3) кожна окрема концепція розвитку аграрного сектору затверджується та реалізується на засадах складних взаємовідносин інституційних, політичних та соціальних сил, оскільки відповідає специфічним цілям та стратегіям основних дійових осіб у аграрній сфері та їхньому своєрідному уявленню про цілі аграрного розвитку. Сили, задіяні у цій сфері, численні (до них відносяться Європейська Комісія, країни-члени ЄС, регіони окремих країн, організації СВ, місцеві установи, асоціації). Дійсно, різні концепції сільського розвитку в країні, регіоні або на конкретній території формуються, консоліднуються та вводяться у дію саме під впливом ролі та позицій цих сил у політичній та інституційній сферах.

**Висновки.** Формування концепції розвитку аграрної сфери та сільських територій має динамічний характер у тому контексті, що воно не тільки змінюється у часі відповідно до зміни теоретичних підходів, і особливо зі зміною правил взаємовідносин ключових діючих сил, але змінюється також і в просторі, адже постійно з'являються нові концепції розвитку аграрного сектору в окремо взятій країні і навіть в окремо взятому регіоні. Це частково цілком природно для самої ідеї аграрного розвитку, що легко пристосовується до потреб різних територій; але це частково залежить також від стратегії різних соціальних та інституційних структур та політичних сил, які дотримуються конкретної концепції розвитку аграрного сектору відповідно до тієї ролі, яку вони надають цьому типу державної політики.

Концепція розвитку аграрного сектору та сільських територій на наднаціональному рівні має динамічний характер. Вона змінюється у часі, змінюється у зв'язку зі зміною міжнародного клімату залежно від вимог реформи політики ЄС.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Agricultural and food trade. European Union. 2017. ULR: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/agricultural-food-trade.pdf>
2. Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика. Европейский союз: факты и комментарии. 2018. № 94, с. 41–46; № 95, с. 26–30.
3. Мікрофінансування аграрного виробництва: монографія / Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки» [Лупенко Ю.О., Андрос С.В., Тулуш Л.Д. та інші]; за ред. Ю.О. Лупенка, С.В. Андрос. К.: ННЦ «ІАЕ», 2020. 310 с.

*Андрос Світлана Вікторівна*, доктор економічних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу фінансово-кредитної та податкової політики, Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки», м. Київ, e-mail: [andros.sv@ukr.net](mailto:andros.sv@ukr.net)

*Білоченко Андрій Миколайович*, кандидат економічних наук, докторант, Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки», м. Київ, e-mail: [abilochenko@yahoo.com](mailto:abilochenko@yahoo.com)

*Andros Svitlana Victorivna*, Doctor of Economics, Associate Professor, Department of Financial and Credit and Tax Policy, National Scientific Center «Institute of Agrarian Economics», Kyiv, e-mail: [andros.sv@ukr.net](mailto:andros.sv@ukr.net)

*Bilochenko Andrii Mykolayovych*, PhD, Doctoral Candidate National Scientific Centre «Institute of Agrarian Economics», Kyiv, e-mail: [abilochenko@yahoo.com](mailto:abilochenko@yahoo.com)