

# **ПРОБЛЕМИ НА ШЛЯХУ ІНТЕГРАЦІЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКУ ТА ЗАХОДИ ЩОДО ЇХ ВИРІШЕННЯ (АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА)**

## **Анотація**

Визначені цілі регіональної політики Європейських країн, основні тенденції розвитку сільських територій в країнах Європи. Розглянуто проблеми на шляху інтеграції аграрної політики України в загальноєвропейську. Наведені основні фактори, що обмежують конкурентоспроможність аграрного сектору економіки. Запропоновані заходи щодо підвищення ефективності аграрної політики України.

Сьогодні українське село перебуває у стані трансформації, яка зумовлена розвитком нових технологій в сільськогосподарському виробництві та структурними змінами в економіці України. Нинішні умови потребують дієвих механізмів створення сприятливих умов для високоефективного конкурентоспроможного як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках аграрного сектору, розв'язання гострих проблем села (працевлаштування сільських мешканців, стимулювання розвитку малого бізнесу в сільській місцевості, підвищення якості життя сільських жителів, розвиток інфраструктури і т.д.), гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української культури і духовності. Однак вирішення вказаних проблем пов'язано насамперед із розробленням системи формування та ефективного розвитку економічного потенціалу аграрного сектору.

Для вирішення проблем українського села Україні потрібна реалістична стратегія розвитку сільських територій, яка базуватиметься на сучасних підходах і принципах, та орієнтуватиметься на розвиток сільських територій і задоволення потреб селян.

Стратегія розвитку сільських територій України повинна поєднувати існуючий український досвід та досвід країн, що є членами Європейського Союзу.

В країнах Європейського Союзу стійкий економічний розвиток сільських територій являється пріоритетним в регіональній політиці. Цілі регіональної політики Європейських країн включали в себе наступне:

- 1) підтримка структурної перебудови та розвиток відсталих регіонів;
- 2) підтримка перебудови і розвитку депресивних регіонів, прикордонних регіонів, враховуючи регіони ринків праці та міста з високим безробіттям і падаючим рівнем промислового розвитку;
- 3) боротьба з довгостроковим безробіттям:
  - а) адаптація та модернізація системи освіти та зайнятості;
  - б) широка участь населення – в максимальній мірі використовуються знання, досвід і уявлення населення про найбільш ефективні шляхи забезпечення зайнятості та збільшення доходів, враховуються особливості

економічної та соціальної поведінки різних соціальних груп, забезпечується збалансованість їх інтересів;

в) використання місцевих ресурсів – перш за все за рахунок мобілізації місцевих фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, що має першочергове значення для створення стійких механізмів забезпечення зайнятості та доходів;

4) допомога по адаптації молоді в трудову діяльність;

5) здійснення проведення реформи загальної аграрної політики з виділенням двох самостійних цілей:

а) модернізація і розвиток обслуговуючих сільське господарство підприємств (заготівля, переробка, збут продукції сільського та лісового господарства);

б) розвиток сільських територій.

Пріоритетність економічного розвитку сільських територій в країнах Європейського Союзу відображає той факт, що щорічно з бюджету виділяється більше 30 млрд. євро на структурні економічні перетворення для слабо розвинених регіонів.

Розвинуті країни світу активно субсидують аграрний сектор також і з міркувань продовольчої безпеки та мінімізації загрози надлишкової міграції сільського населення в міста і за кордон тощо. Величина таких субсидій досягає в країнах ЄС – у середньому 50% від вартості сільськогосподарської продукції, у Швейцарії – 82%. За існуючими оцінками майже на 75% обсягів сільськогосподарської продукції, що реалізується на внутрішньому ринку ЄС, поширюються державні заходи підтримки.

У деяких країнах ЄС частка державних витрат на підтримку національного сільськогосподарського виробництва дорівнює частці сільського господарства у ВВП або навіть перевищує її. До таких країн належать, зокрема, достатньо розвинені в економічному відношенні Норвегія та Австрія. В окремих державах відсоток державних витрат на сільське господарство в структурі ВВП сягає до 4,1%.

На цьому тлі Україна (в якій частка сільського населення перевищує 30%) вирізняється низьким рівнем підтримки сільського господарства. Станом на 2013 рік її обсяг дорівнював 0,22% ВВП, водночас вклад сільського господарства у ВВП становив 9,3% (у країнах ЄС близько 4%). При цьому відбувається “проїдання” навіть цих коштів через існуючий диспаритет цін на продукцію промисловості, що споживається у сільському господарстві, та цін на сільськогосподарську продукцію. Система вітчизняної державної підтримки аграрного сектору характеризується розпорошеністю, недосконалістю і непрозорістю форм і механізмів надання преференцій. Підтримка надається переважно сільськогосподарським підприємствам, а фермерські та особисті селянські господарства її практично не відчують.

До сучасних тенденцій розвитку сільської території в країнах Європи можна віднести:

1. Посилення процесу децентралізації. Процес децентралізації тісно пов’язаний з принципом субсидіарності.

2. Диверсифікація сільськогосподарського виробництва – розширення спектру виробленої продукції і збільшення видів представлених послуг. Зниження ризиків та ступеня уразливості сільськогосподарських підприємств надає стійкість економіці сільських регіонів і являє собою важливу основу пристосування до змін зовнішніх умов.

3. Реструктуризація сільського господарства. Основними напрямками структурної перебудови аграрної економіки являється: удосконалення земельних відносин, покращення сільськогосподарської кон'юнктури, передача землі і ліквідного майна в руки ефективних власників та користувачів, ринкова інтеграція підприємств малого та середнього бізнесу, орієнтування та субсидування сільськогосподарських виробників на вироблення високоякісної продукції.

4. Стабілізація та розвиток соціальної сфери на селі. В системі соціального захисту пріоритетними групами населення являються пенсіонери, інваліди та діти. На базі соціальної політики в сільській місцевості пропонується розвиток таких напрямків, як підвищення зайнятості та створення додаткових джерел доходу, підтримка соціальної та інженерної інфраструктури на селі, здійснення програм по зменшенню відтоку найбільш активних прошарків сільського населення.

5. Інституційні перетворення, які впливають на розвиток сільської економічної системи. Це організації, що сприяють ефективній роботі приватних та державних структур, наприклад – центри розвитку. Створюються інституційні структури, які базуються на утворенні фінансових інструментів для підтримки малих та середніх підприємств та сільськогосподарських виробників (фонди підтримки малого та середнього бізнесу). Враховуючи актуальність в Україні перетворень та економічного розвитку сільських територій, на нашу думку, важливим є досвід Європейських країн.

Для України було б помилкою недооцінювати значення спільної аграрної політики ЄС. Сфера і механізми її діяння зачіпають такі важливі проблеми, як стимулювання і модернізація виробництва, формування і розширення нових ринків, інтеграція у систему світового сільського господарства [2]. Але й переоцінювати САП теж не варто – з огляду на такі причини:

1. В Україні фермерські господарства, а також інші форми середнього і малого бізнесу в аграрному секторі не перетворилися на рушійну силу, якою можна було б нехтувати в умовах ринкової економіки. Як правило, низький рівень спеціалізації існуючих господарств є перешкодою для ефективного виробництва. Сільськогосподарські підприємства України займаються рослинництвом і тваринництвом, виробляючи при цьому 10-20 найменувань продукції. Навіть вузькоспеціалізовані господарства, де в структурі товарної продукції на один з її видів припадає 75% і більше, виробляють їх ще 10 або й більше. Фермери країн ЄС обмежуються лише 2-3 видами сільськогосподарської продукції.

Значні посівні площі сільськогосподарських підприємств і велика кількість зайнятих у них працівників ускладнюють управління в галузі та не сприяють зростанню продуктивності аграрного виробництва.

2. Відкриття аграрного ринку України призведе до втрати вітчизняними виробниками своїх позицій на користь поставок з ЄС. У продовольчому секторі України виникне гостра конкуренція, якої не витримають більшість економічно слабких господарств. Виробники сільськогосподарської продукції змушені будуть шукати джерел доходів, не пов'язаних з основною діяльністю. Крім того, ціни на продовольство можуть зрости і перевищити ціни світового ринку.

3. Зростання цін спричинить підвищення доходів сільськогосподарських виробництв, але й одночасно – втрати споживачів і посилення інфляції. Загалом підвищення цін на продукти харчування навіть на 10 – 20% істотно позначиться на рівні життя населення і може мати негативні соціальні наслідки.

4. З проникненням західних фірм на продовольчі ринки України підвищується значення агробізнесу. Створюються СП та інші організаційні форми коопераційних зв'язків. Однак в Україні необхідно створити ефективнішу та простішу систему збуту, використовуючи при цьому досвід таких країн ЄС, як Франція, Нідерланди (“голландські аукціони”), Німеччина та ін. Для гарантування ефективного збуту слід враховувати проблеми транспортного забезпечення і його відповідності європейським стандартам, надійності зберігання продуктів, що швидко псуються, з мінімальними втратами, поліпшення сортування продукції, розвитку мережі комунікації для швидкої циркуляції інформації про стан ринку.

5. Істотними проблемами, які необхідно вирішувати в процесі реалізації Україною інтеграційної стратегії, виступають адаптованість сільських жителів до нових умов, а також підвищення рівня їх освіти і соціального захисту. Реалізація цих принципів є реально можливою, але для цього потрібна активніша фінансова участь сільського населення у формуванні фонду соціального захисту, пенсійної системи тощо. Настав час звернути увагу на відродження сільськогосподарської кооперації, за відсутності якої українському селу буде важко досягти європейських стандартів і стати конкурентоспроможним у ЄС.

Отже, під час розробки економічної політики, спрямованої на розширення експортної стратегії, роль держави полягає у стимулюванні національних аграрних виробників у напрямі підвищення продуктивності виробництва і особливо на тих підприємствах, де дотримуються певних стандартів якості та охорони навколишнього середовища.

Стратегічною метою аграрної політики необхідно визначити підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства та зростання продуктивності праці в галузі, на основі підвищення прибутковості сільськогосподарської діяльності, у тому числі за рахунок формування ефективного конкурентного середовища та підтримки кон'юнктури ринку, забезпечуючи стійку мотивацію виробників до зростання масштабів і підвищення ефективності господарської діяльності.

При цьому досягнення високої конкурентоспроможності є не самоціллю, а засобом підвищення інвестиційного потенціалу та інвестиційної привабливості галузі, досягнення зростання рівня життя і матеріального добробуту, тобто інструментом для вирішення завдань розвитку сільського

господарства та сільських територій, а також забезпечення продовольчої безпеки.

Основними факторами, що обмежують конкурентоспроможність аграрного сектора економіки, є:

- штучне стримування цін на продукцію з метою забезпечення доступності продовольства, що призводить до недоотримання доходів сільгоспвиробниками і негативно впливає на їх виробничу, інвестиційну та інноваційну активність, а також робить сумнівними надії на екстенсивний розвиток галузі;

- штучне підтримання господарської діяльності низькоефективних підприємств;

- відсутність довгострокових програм стимулювання збуту і споживання сільгосппродукції на внутрішньому ринку і очевидної політики щодо агропродовольчого експорту;

- низька динаміка інноваційного розвитку, включаючи впровадження досягнень біотехнологій, технологій адаптованих до глобальних змін клімату за відсутності реального впливу на ці процеси держави. Існуюча технологічна політика поки що забезпечує зростання врожайності, але через найближчі 5-6 років імовірна її стагнація або спад.

При цьому не враховуються нові як поточні, так і довгострокові виклики аграрному сектору, в тому числі:

- структурні ризики, пов'язані з неясністю політики щодо особистих підсобних господарств і низькоефективних виробництв;

- інституційні ризики, що виражаються в неврегульованості низки законодавчих питань;

- соціальні ризики, які є наслідком статево-вікової структури сільського населення, можливого скорочення зайнятості в галузі в міру зростання продуктивності праці при нерозвиненості систем підготовки та перепідготовки фахівців, що забезпечують реінтеграцію працівників будь-якого віку у виробництво;

- низька ефективність аграрної науки, слабка інтегрованість наукових центрів, низька мобільність наукових співробітників, відставання у питаннях використання сучасних біотехнологій.

Основою ефективною відповіді на ці виклики є реалізація низки заходів аграрної політики:

- відмова від політики стримування закупівельних цін на сільгосппродукцію з метою підвищення рентабельності сільськогосподарської діяльності та фінансової стійкості, інвестиційної привабливості галузі, при одночасному введенні заходів підтримки споживання;

- зміну механізмів цінового регулювання, передбачаючи перехід до мінімальних гарантованими цінами, рівень яких має бути досить низький і відповідати собівартості виробництва в ефективних господарствах, а коло культур, на які поширюється їх застосування, бути жорстко обмеженим, і крім підтримки доходів забезпечувати орієнтири для бізнесу щодо зміни структури виробництва, а також активне використання заставних операцій з державною

підтримкою, що компенсує частину витрат на зберігання та страхування збереження продукції, з використанням складських свідоцтв;

- підвищення ефективності управління собівартістю сільгосппродукції, виходячи з умови зниження впливу міжгалузевих диспропорцій шляхом індексування бюджетної підтримки, або інших механізмів компенсації випадających доходів при зміні тарифів і цін на послуги природних і ринкових монополій, виробників і постачальників засобів виробництва і ресурсів, що чинять істотний вплив на формування собівартості сільгосппродукції;

- поділ бюджетної підтримки на два основні напрямки (цей поділ може і повинен щорічно коригуватися) – на засоби підтримки та засоби розвитку, при цьому необхідно забезпечити концентрацію коштів підтримки на жорсткому обмеженні засобів розвитку, на формуванні загальнодоступної ринкової інфраструктури агропродовольчого ринку і міжрегіональних аграрних кластерів;

- передбачити пріоритет підтримки та забезпечення відносної стабільності прибутковості конкурентоспроможних господарств, які є точками зростання, використовуючи виплати, непов'язані з обсягами виробництва (необхідно переглянути підхід, прийнятий при встановленні погектарних виплат, коли чим ефективніше господарство, тим менше виплат воно отримує, що перетворює систему підтримки доходів в систему соціальної допомоги неефективного господарювання). При відборі критеріїв розподілу погектарних виплат необхідно в першу чергу враховувати масштаби витрат на виробництво продукції, підтримання та нарощування родючості, технологічну модернізацію, вироблення на гектар – сучасна технологія не може бути дешевою в розрахунку на одиницю площі, а також результативність діяльності – приріст середньорічної врожайності та рівень собівартості продукції;

- недоцільно і далі підтримувати неефективні, довгострокові неконкурентоспроможні форми господарювання за рахунок споживачів (населення) і бюджету – держава покликана стимулювати ліквідацію і поглинання неефективних виробництв, доповнюючи ці заходи створенням альтернативної зайнятості в зонах їх діяльності (останнє не повинно вирішуватися виключно за рахунок коштів аграрного бюджету, слід залучити кошти фонду зайнятості та ін.);

- перехід від аграрної до агропродовольчої політики, забезпечення рівноправного доступу до бюджетної підтримки не тільки сільгоспвиробників, а й господарюючих суб'єктів інших галузей агропродовольчого сектора – підприємств зі зберігання, розподілу й переробки національної агропродовольчої продукції;

- розробка та реалізація програм розширення внутрішнього попиту, реальної глибокої переробки сільгосппродукції, виробництва біопалива 2 покоління;

- розробка програм розвитку аграрних кластерів. Аграрні кластери повинні створюватися як міжрегіональні і охоплювати кілька господарських суб'єктів, а програма їх розвитку – виняткова компетенція державного рівня;

- перехід від субсидування кредитів до прямих держінвестицій на умовах

державно-приватного партнерства та створення агентства з кредитування організацій агропродовольчого ринку;

- забезпечення доступу до кредитних коштів для закупівлі необхідних ресурсів, з урахуванням наявної у позичальника виробничої бази та ефективності її використання, щоб підтримати збереження сформованого технологічного рівня виробництва і зростання продуктивності праці;

- реальне стимулювання збуту сільськогосподарської продукції та програм розширення масштабів, структури та географії поставок агропродовольчої продукції вимагає відмови держави від будь-яких (тарифних і нетарифних) обмежень закупівельних цін і агропродовольчого експорту без компенсації сільськогосподарським виробникам упущеної вигоди в результаті обмеження каналів реалізації продукції;

- створення потенціалу для майбутнього – розвиток наукових досліджень, тематика яких повинна бути вироблена спільно з бізнесом, що підтверджує його готовність до впровадження, при цьому необхідно створювати дослідні центри в рамках кластерів (участь держави полягає у створенні їх матеріальної бази, а виконання робіт має вестися тимчасовими колективами на умовах гранту).

При реалізації політики зростання сільських територій первинна ініціатива повинна віддаватися інвестиціям, при цьому мобілізуючи кошти інвесторів у виробництва, які є життєзабезпечуючими для країни. Сільські території потребують припливу прямих іноземних інвестицій, що викликано, в першу чергу, обмеженими через кризу можливостями державного бюджету та приватних інвесторів, а також великим ступенем зносу наявного устаткування. У сільську місцевість повинно йти інвестування грошових коштів не тільки з боку держави (держава не може постійно фінансувати сільські території безоплатно), але і з боку іноземців та місцевого бізнесу, підприємців, що, в кінцевому підсумку, дозволило б вирішити основні проблеми сільських територій і дозволило б подальший ефективний та сталий розвиток сільської місцевості.

Існує необхідність формування ринкових стимулів для впровадження інновацій та збільшення ефективності застосування існуючого наукового потенціалу. Інноваційний розвиток сільських територій дозволить сформувати науково-інноваційну систему підтримки аграрного комплексу, яка дозволяє вивести розвиток аграрної галузі економіки України на новий технологічний рівень. Таким чином, для того, щоб відбувся розвиток сільських територій, необхідно в першу чергу сформувати ефективно і конкурентоспроможне АПК.

Враховуючи все вищесказане, слід констатувати, що сучасний стан розвитку аграрного сектору України фактично не відповідає принципам аграрної політики ЄС. Існуюча законодавча база розвитку аграрного сектору України не дозволяє адекватно реагувати на реальні виклики сьогодення та достатньо ефективно використовувати потужний вітчизняний аграрний потенціал.

Таким чином, зростання ефективності функціонування аграрного сектору України, підвищення добробуту сільського населення і раціональне використання природних ресурсів села в умовах реалізації політики

європейської інтеграції нашої держави можливе лише при застосуванні комплексного підходу до вирішення існуючих проблем з урахуванням наявного досвіду ЄС та інших розвинених країн світу. Основними акцентами такої політики повинні стати ефективне ведення сільського господарства, орієнтація на європейські стандарти соціального захисту мешканців села, забезпечення багатofункціонального використання сільських територій, збереження якості природного середовища та адаптація на вітчизняний ґрунт принципів, інституційних механізмів і ринкових підходів до функціонування сільського господарства та розвитку сільських територій, діючих в країнах ЄС.

#### **ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року: [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://ligazakon.ua>.
2. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України / Аналітична доповідь. – К.: Національний інститут стратегічний досліджень, 2011.
3. Ульяновченко Ю. Державне регулювання аграрного ринку в країнах ЄС і США: досвід для України: [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://194.44.242.244/e-journals/DeBu/2007-2/doc/5/05.pdf>.
4. Situations and prospects for EU agriculture: [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://ec.europa.eu/agriculture/public/situation-and-prospects/2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/public/situation-and-prospects/2010_en.pdf).

**Федір ВАЖИНСЬКИЙ**

**к.е.н., с.н.с. відділу розвитку територіальних громад і транскордонного співробітництва**