

Перспективи використання механізмів Спільної аграрної політики ЄС для активізації розвитку сільських територій України

Експертний коментар і пропозиції

Підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Україна ще раз підтвердила своє прагнення долучитись до загальноєвропейського цивілізаційного середовища та задекларувала готовність модернізувати всі галузі свого суспільного життя відповідно до європейських принципів, норм і стандартів.

В умовах інтеграції України з Європейським Союзом суттєво актуалізувалася потреба гармонізації національного законодавства із системою права ЄС у сфері сприяння розвитку сільського господарства та активізації розвитку сільських територій. Адже в Україні останнім часом все очевидніше проявляється різновекторність динаміки розвитку сільського господарства і розвитку сільських територій (сільського розвитку): докорінні зміни, що відбулися в Україні за останні роки, дали змогу збільшити валове виробництво сільськогосподарської продукції (наприклад, за даними Міністерства аграрної політики та продовольства України за період з 2007 по 2014 роки виробництво сільськогосподарської продукції зросло на 47 %¹), однак це не сприяло активізації соціально-економічного розвитку сільських територій та підвищенню рівня життя сільських мешканців.

Дослідники аграрного сектору вітчизняної економіки відзначають, що в ході ринкових реформ в Україні склалася дуалістична (бімодельна) структура сільськогосподарського виробництва, оскільки сьогодні в Україні паралельно розвиваються дві моделі: сектор крупнотоварного виробництва, що ведеться у новостворених підприємствах різних організаційно-правових форм, і сектор дрібнотоварного виробництва, що ведеться переважно в особистих селянських господарствах і господарствах населення². Першу модель прийнято називати індустріальною, а другу – традиційною.

¹ Див.: <http://minagro.gov.ua/apk?nid=16822>

² Казьмір Л. Методичне забезпечення організації системи сівозмін в умовах формування дуалістичної моделі сільськогосподарського виробництва в Україні / П. Казьмір, П. Чернецький, Л. Казьмір // Теоретичні основи і практичні аспекти використання ресурсощадних технологій для підвищення ефективності агропромислового виробництва і розвитку сільських територій: Матеріали міжн. наук.-практичн. форуму. – Львів : ЛНАУ, 2014. – С. 180–185.

З початку 2000-х років з приходом торгового, фінансового і промислового капіталу у сільське господарство в рамках індустріальної моделі чітко означилися тенденції до концентрації товарного виробництва. За останні роки у виробництві валової продукції сільського господарства суттєво зросла частка агрохолдингів. Загалом агрохолдинги як висококонкурентні інвестиційно привабливі інтегровані господарські структури нового типу вносять значний вклад у забезпечення продовольчої незалежності держави, збільшення її експортного потенціалу, технічне і технологічне переоснащення галузей сільського господарства. Агрохолдинги, що функціонують в Україні, дозволяють забезпечити високу продуктивність та дохідність сільського господарства, підтримують продовольчу безпеку нашої держави та відновлюють її роль як одного із провідних гравців на глобальних ринках продовольства. Разом з тим неконтрольований розвиток агрохолдингів суттєво підвищує ризики на аграрному ринку, що може мати негативні наслідки як для функціонування національної економіки загалом, так і для екологічного стану національного земельного фонду зокрема. Оскільки для агрохолдингів пріоритетним є одержання економічного ефекту – прибутку, то досить часто агрохолдинги здійснюють господарську діяльність «на власний розсуд»: зокрема у рослинництві агрохолдинги часто не дотримуються вимоги щодо організації сівозмін, працюючи при цьому «вахтовим методом» із застосуванням надважких засобів механізації виробничих процесів.

Наведені факти переконливо свідчать про недосконалість вітчизняної аграрної політики та про потребу якнайшвидшої імплементації інтегрального підходу до розв'язання проблем розвитку сільського господарства й активізації розвитку сільських територій в Україні.

Нагадаємо, що у Державній цільовій програмі розвитку українського села на період до 2015 року³, яку було затверджено Кабінетом Міністрів України у вересні 2007 року, головна увага традиційно приділялась заходам з поліпшення стану справ у рослинництві, тваринництві та у сферах розвитку земельних відносин, інфраструктури аграрного ринку, вдосконалення фінансового й наукового забезпечення сільського господарства, тобто в основному економічним та організаційним аспектам розвитку сільського господарства. Щоправда, у цій Програмі декларувалося готовність

³ Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/apk?nid=2976>

вирішувати і позааграрні проблеми села, однак основна увага за цим напрямом традиційно зосереджувалась на заходах з поліпшення соціально-культурного й побутового обслуговування сільського населення і розвитку соціальної інфраструктури села, а от завдання диверсифікації видів діяльності в структурі сільської економіки й розширення можливостей прикладання праці в сільській місцевості, що нині вважається найголовнішим у подоланні занепаду села, не лише не підкріплювалось реальними заходами, а й належним чином не було поставлено.

Через такий «однобокий підхід», за якого сільські території в Україні трактувались в основному як виробничий простір, склалась ситуація «хибних пріоритетів та непослідовної державної політики» щодо підтримки й активізації розвитку сільських територій⁴.

Підписання ж Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом відкриває нові можливості щодо модернізації державної аграрної політики України відповідно до європейських норм та удосконалення на цій основі системи планування, розробки й імплементації відповідних інституційних моделей і механізмів на різних рівнях, а також формує нові сприятливі передумови для інтеграції політик розвитку сільського господарства і розвитку сільських територій⁵.

Перші кроки щодо зближення й гармонізації аграрних політик обох сторін в Україні вже зроблено:

- розпорядженням Кабінету Міністрів України (№ 995-р від 23 вересня 2015 р.) схвалено Концепцію розвитку сільських територій⁶.

Концепція окреслює головні пріоритети розвитку сільських територій та механізм підготовки аграрного та сільського сектору держави до функціонування в умовах зони вільної торгівлі з ЄС.

⁴ Див., наприклад: Казьмір Л.П. Концептуальні засади модернізації системи управління розвитком сільських територій / П.Г. Казьмір, М.Г. Ступень, Л.П. Казьмір // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України [зб. наук. пр.] / Ін-т регіон. досліджень НАН України. – 2011. – Вип. 6 (92). Сучасні проблеми розвитку сільських територій. – С. 81 – 90; Малік М.Й. Концептуальні засади розвитку сільських територій / М.Й. Малік, В.А. Пулім. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://baitas.lzuu.lt/~mazylis/julram/8/156.pdf>

⁵ Див. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (Розділ V. Економічне та галузеве співробітництво. Глава 17. Сільське господарство та розвиток сільських територій.).

⁶ Див.: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248515797>

Реалізація Концепції дасть змогу перемістити центр державної аграрної політики з підтримки розвитку сільського господарства на підтримку сільського розвитку (розвитку сільських територій), тобто на поліпшення якості життя та економічного благополуччя сільського населення;

- Міністерство аграрної політики та продовольства України за фінансової підтримки ЄС розробило проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки⁷.

Загальною метою цієї стратегії є підвищення конкурентоздатності сільського господарства і сприяння розвитку сільських територій на сталій основі відповідно до стандартів ЄС і міжнародних стандартів.

Серед стратегічних пріоритетів реформ в аграрній сфері України виділено:

- створення стабільної правової системи, що відповідає міжнародним і європейським стандартам, зокрема шляхом виконання угоди про асоціацію між Україною та ЄС (курсив наш – Л.К.);
- інституціональна реформа Міністерства аграрної політики та продовольства і пов'язаних з цим державних агенцій та державних підприємств;
- сільський розвиток – відродження українського села;
- сприяння розвитку аграрної освіти, науки та сфери дорадчих послуг;
- захист довкілля та управління природними ресурсами, зокрема лісовим та рибним господарством.

На наш погляд, модернізація системи управління розвитком сільських територій України повинна орієнтуватися передусім на нову концепцію їх подальшого розвитку – багатофункціонального за формою та екологічно збалансованого за змістом⁸. Важливим орієнтиром при цьому є Спільна аграрна політика ЄС, яка в останні роки все більше орієнтується на досягнення балансу між двома її основними блоками (так званими «опорними стовпами»): ринковою політикою та сприянням розвитку сільських територій. САП ЄС на сьогодні є "найбільш розбудованою"

⁷ Див.: <http://minagro.gov.ua/node/16025>

⁸ Казьмір Л.П. Концептуальні засади модернізації системи управління розвитком сільських територій / П.Г. Казьмір, М.Г. Ступень, Л.П. Казьмір // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України [зб. наук. пр.] / Ін-т регіон. досліджень НАН України. – 2011. – Вип. 6 (92). Сучасні проблеми розвитку сільських територій. – С. 81 – 90

політикою Євросоюзу, на яку витрачається найбільше коштів (в різні роки на неї припадало від 40 до 80 % загального бюджету ЄС⁹. Починаючи з 2007 р. САП ЄС передбачає збільшення фінансування саме сільського розвитку через скорочення прямих платежів великим фермерським господарствам¹⁰, крім того, реформування САП ЄС, що відбувається останніми роками, зорієнтоване на її суттєве спрощення¹¹.

У новому стратегічному періоді до 2020 р. основними цілями САП ЄС названо такі: 1) життєздатне виробництво продовольства; 2) стале використання природних ресурсів і пом'якшення наслідків зміни клімату; 3) збалансований розвиток сільських територій. Тому з 2014 р. в ЄС застосовується особливий режим підтримки малих форм господарювання, а за допомогою системи так званих «зелених» платежів у рамках САП ЄС і надалі збережеться стимулювання екологізації сільськогосподарського виробництва.

При плануванні подальших кроків щодо зближення механізмів підтримки й регулювання розвитку агросфери на пріоритетну увагу та поглиблене вивчення заслуговує відповідний досвід інших країн. Наприклад, на етапі підготовки Польщі до вступу в ЄС польські фахівці прийшли до висновку, що необхідно якнайшвидше впроваджувати «технічні норми» європейської аграрної політики, а от запровадження європейських норм, що регулюють функціонування аграрних ринків і структурних трансформацій, потрібно проводити виважено без невиправданого форсування¹².

Загалом, у процесі гармонізації інструментів вітчизняної аграрної політики з інструментарієм САП ЄС та імплементації окремих інституційних моделей ЄС у вітчизняну управлінську практику необхідно враховувати

⁹ Wilking J. Ewolucja polityki Unii Europejskiej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich / J. Wilkin // Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów / Praca zbiorowa pod red. A. Tucholskiej. – Warszawa : Min. rozwoju reg., 2010. – S. 264 – 276.

¹⁰ Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : [монографія] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень; наук. ред. В.В. Борщевський. – Львів, 2012. – 216 с.

¹¹ Simplification of the EU's Common Agricultural Policy (CAP). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/cap-simplification/>

¹² Dylematy polityki rolnej. Integracja polskiej wsi i rolnictwa z UE / Praca zbiorowa pod red. Tadeusza Hunka. – Warszawa : Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), 2000. – S. 255.

потребу додаткового фінансування та посилення інституційної спроможності відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування.

Пропозиції

1. Комплексний розвиток аграрного сектору економіки та сільських територій необхідно розглядати як стратегічну мету державної аграрної політики, для досягнення якої потрібно розробити й прийняти Державну цільову програму розвитку аграрного сектору економіки та сільських територій України на період до 2020 року, в якій слід конкретизувати перелік першочергових завдань та алгоритмів для їх вирішення на державному і регіональному рівнях.
2. На особливу увагу заслуговують питання диверсифікації економічної діяльності в сільській місцевості, розвитку інституційної бази політики сільського розвитку, розвитку інфраструктури села (інженерної, телекомунікаційної, соціальної), підвищення рівня освіти та практичних навичок сільського населення.
3. З метою створення нових робочих місць у сільській місцевості необхідно запроваджувати прозорі механізми соціального партнерства між агробізнесом і сільськими громадами, а також розробити систему заходів щодо підтримки розвитку підприємництва в сільській місцевості та підвищення інвестиційної привабливості сільських територій загалом.

Л. П. Казьмір