



ВСТУП УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТ

ACCESSION OF UKRAINE
TO THE EUROPEAN UNION:
ECONOMIC ASPECT

<https://doi.org/10.15407/economyukr.2025.01.003>

УДК 338.43.02

JEL: G13, G18

О.М. БОРОДІНА, д-р екон. наук, проф., академік НАН України,
завідувачка відділу економіки і політики аграрних перетворень
e-mail: olena.borodina@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9937-5907>

І.В. ПРОКОПА, д-р екон. наук, проф., член-кор. НААН України,
головний науковий співробітник відділу економіки
і політики аграрних перетворень

e-mail: iprokopa@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3681-2655>

О.В. ШУБРАВСЬКА, д-р екон. наук, проф.,
завідувачка відділу форм і методів господарювання
в агропродовольчому комплексі

e-mail: shubravska@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2109-9308>

ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»

вул. Панаса Мирного, 26, 01011, Київ, Україна

СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА І СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ НА ПЕРІОД ДО 2030 р.: ВІДПОВІДНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ВИБОРУ

Наголошено на важливості належного виконання Україною умов приєднання до ЄС у сфері аграрного і сільського розвитку. Узагальнено основні положення новітніх документів ЄС щодо довгострокового бачення сільських територій і національних стратегічних планів країн-членів. Виявлено недостатню узгодженість українських і європейських позицій у питаннях стратегії розвитку сільського господарства і

Ц и т у в а н н я: Бородіна, О., Прокопа, І., Шубравська, О. (2025). Стратегічні орієнтири сільського господарства і сільських територій України на період до 2030 р.: відповідність європейському вибору. *Економіка України*. 68. 01 (758). 03-19. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2025.01.003>

© Видавець ВД «Академперіодика» НАН України, 2025. Стаття опублікована на умовах відкритого доступу за ліцензією CC BY-NC-ND license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

сільських територій. Обґрунтовано пропозиції щодо посилення європейської спрямованості стратегічних орієнтирів аграрної політики України.

Ключові слова: аграрний і сільський розвиток; євроінтеграція; стратегія; довгострокове бачення сільських територій ЄС; спільна аграрна політика ЄС.

У лютому 2022 р. Україна подала заявку на вступ до ЄС, а у червні 2024-го розпочались офіційні перемовини щодо започаткування цього процесу¹. За своєю суттю вступні переговори — це відкритий процес, отже, його результат не може бути гарантований заздалегідь, а в переговорній рамці ЄС зазначено, що євроінтеграційний процес потенційно може бути призупинений на будь-якому етапі. У разі серйозного і тривалого порушення країною-кандидаткою цінностей, на яких заснований Європейський Союз, Європейська комісія може, за власною ініціативою або на належним чином вмотивований запит держав — членів ЄС, рекомендувати призупинити переговори й запропонувати інші умови для їх можливого відновлення. Такий підхід застосовується і до України, і до всіх інших кандидатів на вступ до ЄС. Стосовно України, то для ЄС важливо спочатку забезпечити належні умови запобігання його дестабілізації унаслідок швидкого приєднання нашої країни, особливо у сфері аграрного і сільського розвитку, що відображено в переговорному кластері «Сільське господарство та розвиток сільських територій»².

Європейські дослідники наголошують, що процес вступу до Євросоюзу є серйозним стимулом для проведення реформ і модернізації суспільно-економічного життя в країнах, які прагнуть стати членами ЄС (Dabrowski, 2022). Водночас покрокова, багатошарова схема переговорного процесу дозволяє ЄС бути впевненим, що держава-кандидат не буде формально ставитися до виконання вимог Євросоюзу, не «імітуватиме» проведення реформ, а здійснюватиме їх по суті й на засадах, заснованих на усталених європейських цінностях і принципах. У такий спосіб Євросоюз забезпечує для себе гнучкість рішень у разі непередбачуваних дій з боку країни-кандидатки. До того ж, це дає можливість не лише передбачити виконання зазначеними країнами певної кількості умов для вступу, але й забезпечити готовність країн, які вже входять до ЄС, приймати нових членів (Sapir, 2022).

Найбільші побоювання країн — членів ЄС, особливо з-поміж тих, хто приєднався до євроспільноти з 2004 р., пов'язані з перспективою скорочення частки їх фінансування в рамках Спільної аграрної політики (САП) ЄС через приєднання такого потужного виробника й експортера сільгосппродукції, яким є Україна, а також з посиленням конкуренції на спільному

¹ EU opens accession negotiations with Ukraine. *European Council*. 2024. Jun 25. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/> (дата звернення: 10.09.2024).

² Переговори про вступ України до ЄС: повний гід у 12 питаннях. *EUUA*. 2024. 21 чер. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/news/peregovory-pro-vstup-ukrayiny-do-yes-povnyj-gid-u-12-pytannyah-i-10-mifah-2/> (дата звернення: 25.08.2024).

європейському ринку. Тому цілком очевидно, що розширення ЄС потребуватиме уточнення цілей цього процесу, критеріїв вступу до нього і відповідного коригування САП (Economides et al., 2024). Хоча вже нині зрозуміло, що масштаби негативного впливу української агропродовольчої продукції на ринок ЄС суттєво перебільшені, про що пишуть і компетентні європейські джерела, зокрема польські³. Передбачається також, що одним з найбільш значимих викликів для України та її аграрного сектору в контексті приєднання до Євросоюзу стане виконання умов у рамках розділів 11 «Сільське господарство та розвиток сільських територій» і 12 «Продовольча безпека, ветеринарна та фітосанітарна політика» (Stanicek et al., 2023).

Процес зближення з ЄС і виконання Україною належних умов для вступу, в тому числі приведення національного законодавства у відповідність з європейськими настановами і забезпечення його дієвості, уже впливає і в подальшому ще відчутніше позначиться на вітчизняній аграрній політиці, яка в підсумку має бути узгоджена з вимогами САП ЄС (Shebanin et al., 2024; Andros, Bilochenko, 2022). Важливим кроком для України на цьому шляху є ухвалення Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на період до 2030 року (далі — Стратегія)⁴. Це також виступає одним із зобов'язань України перед ЄС відповідно до програми підтримки економіки Ukraine Facility Plan⁵.

У вперше оприлюдненому в березні 2024 р. варіанті проєкту Стратегії були доволі численні розбіжності з ключовими цілями та індикаторами САП ЄС, містилося також чимало спірних тверджень (Попова, 2024). Варіант проєкту Стратегії, представлений на сайті Мінагрополітики України для публічного обговорення в липні 2024 р., було покращено. Проте ряд питань концептуального характеру не знято, залишилися вони і в остаточній редакції Стратегії.

Отже, **мета статті** — оцінити відповідність стратегічних орієнтирів розвитку сільського господарства і сільських територій України довгостроковим пріоритетам аграрної політики Євросоюзу, обґрунтувати першочергові напрями узгодження позицій для досягнення реального прогресу у сфері аграрного і сільського розвитку в Україні.

³ Див., наприклад: Czubak et al. (2024); Marciniak: Jak duży jest transport zboża przez polskie porty? *farmer.pl*. 2024. Mar 03. URL: <https://www.farmer.pl/produkcja-roslinna/zboza/marciniak-jak-duzy-jest-transport-zboza-przez-polskie-porty,143417.html> (дата звернення: 15.08.2024).

⁴ Про схвалення Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025—2027 роках. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1163-р від 15.11.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2024-%D1%80#Text>

⁵ Ukraine Facility Plan. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>

ЄВРОПЕЙСЬКІ ЦІННОСТІ У СФЕРІ АГРАРНОГО І СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

Війна в Україні посилила увагу до процесів аграрного і сільського розвитку в Європі. Відповіддю ЄС на зумовлені російським військовим вторгненням в Україну зміни в цій сфері стануть дії, спрямовані на консолідацію зусиль на забезпечення майбутнього процвітання сільських територій Європи⁶. Єврокомісія наголошує, що це має першочергове значення для продовольчої безпеки, автономії і стійкості Європи та її енергетичного балансу, який сприяє енергетичній незалежності ЄС⁷. Вплив війни, а також наслідки нещодавньої пандемії COVID-19 на глобальну продовольчу й енергетичну безпеку однозначно продемонстрували, що агропродовольчі системи Європи, 92 % яких базуються на сімейному фермерстві⁸, забезпечили безперервний доступ до якісної їжі під час цих криз, водночас відкривши нові можливості для скорочення ланцюгів постачання продовольства і місцевого виробництва продуктів харчування і кормів. Це є продовженням реалізації ухваленого у 2021 р. Довгострокового бачення сільських територій ЄС⁹, складовими якого є Сільський пакт і Сільський план дій, спрямовані на те, щоб зробити сільські території Європи сильнішими, пов'язанішими, стійкішими й процвітаючими. Ці програмні документи стали результатом зусиль не тільки професійних розробників — вони також ґрунтуються на прогнозах і широких консультаціях з громадянами, селянами, фермерами та іншими суб'єктами в сільській місцевості (див. вікно 1, вікно 2) і спрямовані на реалізацію в сучасних умовах політики збалансованого просторового розвитку, основні засади якої викладено в Керівних принципах сталого просторового розвитку європейського континенту, ухвалених Європейською конференцією міністрів, відповідальних за регіональне планування (Council of Europe Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning — CEMAT). У них наголошується на необхідності сприяти збереженню і примноженню внутрішніх ресурсів сільської місцевості, поліпшенню умов життя на селі й підвищенню його привабливості, заохоченню фермерів до адаптації їх практик землекористування до місцевих умов, до сприяння

⁶ European Parliament resolution of 13 December 2022 on a long-term vision for the EU's rural areas — Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040, (2021/2254(INI)). *European Parliament*. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0436_EN.html

⁷ Там само.

⁸ A long term vision for EU rural areas — Report. *European Union*. June 2021. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2278> (дата звернення: 05.11.2024).

⁹ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The long-term vision for the EU's rural areas: key achievements and ways forward. URL: <https://fliara.eu/wp-content/uploads/2024/04/The-long-term-vision-for-the-EUs-rural-areas-key-achievements-and-ways-forward.pdf>

збереженню і відтворенню біологічного різноманіття та історично сформованих ландшафтів¹⁰.

Вікно 1

З 7 вересня по 30 листопада 2020 р. Європейська комісія провела публічні консультації щодо Довгострокового бачення для сільських територій¹¹. Понад 50 % респондентів заявили, що наявність сучасної інфраструктури є найбільш гострою потребою для сільських територій; 43 % назвали нагальною потребою доступ до основних послуг і зручностей, таких як вода і електрика, а також банки й поштові відділення. Респонденти вважають, що протягом наступних 20 років привабливість сільських територій значною мірою залежатиме від наявності цифрового підключення (93 %), базових і електронних послуг (94 %), покращення клімату і екологічних показників сільського господарства (92 %).

Вікно 2

У квітні 2021 р. було проведено опитування Євробарометра для оцінки пріоритетів Довгострокового бачення для сільських територій¹². Опитування показало, що 79 % громадян ЄС підтримують посилення уваги до сільської місцевості в рішеннях про державні витрати; 65 % усіх громадян ЄС вважають, що місцева територія чи провінція повинна мати можливість вирішувати, як витратити інвестиції ЄС у сільське господарство; 44 % назвали транспортну інфраструктуру і сполучення ключовою потребою сільської місцевості.

Нова політика й заходи, які враховують розташування і різноманітність сільських територій ЄС, їх специфічні потреби і відносні переваги, стали необхідними, щоб успішно реагувати на мегатенденції і виклики, пов'язані з конфліктами, глобалізацією, урбанізацією, старінням сільського населення, для отримання переваг зеленого і цифрового переходу. Досягти цілей цифровізації ЄС до 2030 р. не вдасться без надання більших можливостей для сталого розвитку сільських територій, сільського господарства, фермерства і лісівництва, без розробки нових перспектив для зростання локального виробництва (і особливо послуг), сприяння покращенню географічного розподілу послуг і галузей¹³.

Новий Сільський пакт залучатиме учасників на рівні ЄС, національному, регіональному і місцевому рівнях для підтримки спільних цілей

¹⁰ Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. 47 с. URL: <https://rm.coe.int/168070018e> (дата звернення: 06.11.2024).

¹¹ Rural development — long-term vision for rural areas. *European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12525-Long-term-vision-for-rural-areas/public-consultation_en (дата звернення: 06.11.2024).

¹² A long term vision for EU rural areas — Report. *European Union*. June 2021. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2278> (дата звернення: 05.11.2024).

¹³ Ідеться про справедливий цифровий перехід, доступний для всіх соціальних груп, сільських спільнот, малих виробників і сімейних ферм.

Довгострокового бачення сільських територій ЄС, сприяння економічній, соціальній та територіальній єдності й відповіді на спільні прагнення сільських громад. Європейська комісія сприятиме розвитку цієї структури через існуючі мережі та заохочуватиме обмін ідеями і передовим досвідом на всіх рівнях. Розроблений План дій для сприяння сталому, згуртованому та інтегрованому розвитку сільських територій, Спільна аграрна політика і Політика згуртованості матимуть основоположне значення для його підтримки і реалізації, а також супроводжуватимуться рядом інших політик ЄС, які разом перетворюватимуть Довгострокове бачення сільських територій ЄС на реальність. Бачення і План дій визначають чотири сфери діяльності, які підтримуються конкретними ініціативами, щоб зробити сільські території:

1) сильнішими — зосередити зусилля на розширенні можливостей сільських громад, покращенні доступу до послуг і сприянні соціальним інноваціям;

2) пов'язанішими — покращити зв'язок у плані як транспорту, так і цифрового доступу;

3) стійкішими — зберігати природні ресурси, добитися екологізації сільськогосподарської діяльності для протидії зміні клімату, а також забезпечити соціальну стійкість через надання доступу до навчальних курсів і різноманітних якісних можливостей роботи;

4) процвітаючими — диверсифікувати економічну діяльність і підвищити додану вартість фермерської, агропродовольчої діяльності й агротуризму.

Комісія підтримуватиме і контролюватиме впровадження Плану дій ЄС у сільській місцевості та регулярно оновлюватиме його, а також підтримуватиме зв'язок з державами-членами і сільськими суб'єктами для продовження діалогу з сільських питань. Крім того, буде запроваджено «сільську перевірку», за допомогою якої політика ЄС переглядатиметься крізь призму потреб сільської місцевості. Мета «сільської перевірки» полягає в тому, щоб краще визначити й взяти до уваги потенційний вплив і наслідки політичних ініціатив ЄК щодо робочих місць у сільській місцевості, зростання і сталого розвитку. Для отримання доказів практичного формування політики розвитку сільських територій і реалізації Плану дій у сільській місцевості в рамках Європейської комісії буде створено сільську обсерваторію (аналітичний центр) для подальшого вдосконалення збирання і аналізу даних у сільській місцевості.

Поряд з урахуванням Довгострокового бачення сільських територій ЄС до 2040 року, органічною частиною яких у процесі євроінтеграції мають стати українські сільські території, слід звернутися до засад побудови й основних елементів національних стратегічних планів країн — членів ЄС, прийняття яких передбачено Спільною аграрною політикою на досягнення її цілей у 2023—2027 рр. Такими цілями визначено: забезпечення справедливого доходу для фермерів; підвищення їх конкурентоспроможності; покращення позиції фермерів у харчовому ланцюжку; дії щодо зміни клімату;

турботу про довкілля; збереження ландшафтів і біорізноманіття; підтримання оновлення поколінь; сприяння активності сільських спільнот; забезпечення якості їжі й захист здоров'я; сприяння знанням та інноваціям¹⁴. Основні дії щодо досягнення окреслених цілей узагальнено Т. Зінчук і Н. Куцмус (2023).

Правила підтримки Євросоюзом національних стратегічних планів, які розробляються державами-членами в рамках САП (CAP Strategic Plans), встановлено відповідним Регламентом (ЄС) 2021/2115 Європейського Парламенту і Ради від 2 грудня 2021 року¹⁵ (далі — Регламент). У цьому документі зазначається, що наведені цілі повинні бути доповнені й взаємопов'язані з наскрізною ціллю модернізації сільського господарства і сільських територій шляхом сприяння й обміну знаннями, інноваціями та цифровізації у сільському господарстві та сільській місцевості, заохочення їх використання фермерами через покращення доступу до досліджень, інновацій, обміну знаннями і навчання.

Згідно з вимогами Регламенту, держави — члени ЄС повинні досягати зазначених цілей, застосовуючи «втручання», які є інструментом підтримки з набором умов прийнятності, визначених державою-членом у її стратегічному плані САП на основі типу втручання, передбаченого цим Регламентом. Типами втручання є, зокрема, підтримка основного доходу виробників, перерозподільна підтримка доходу¹⁶, додаткова підтримка доходів для молодих фермерів, кліматичні й екологічні схеми, підтримка виробників у визначених секторах. У Регламенті також відзначено, що держави-члени зобов'язані забезпечувати належний сільськогосподарський та екологічний стан усіх угідь, включаючи землю, яка не використовується для виробничих цілей. Для цього на національному або регіональному рівні мають встановлюватися мінімальні стандарти для всіх одержувачів підтримки з боку EAGF і EAFRD згідно з кожним зі стандартів GAEC¹⁷, наведених у

¹⁴ Key policy objectives of the CAP 2023-27. *European Commission*. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-cap-2023-27_en (дата звернення: 12.09.2024).

¹⁵ Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013. *European Union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R2115> (дата звернення: 17.08.2024).

¹⁶ Здійснюється з метою справедливішого розподілу і ефективнішого цільового призначення підтримки. Так, держави-члени повинні забезпечити перерозподіл прямих платежів від великих до менших або середніх господарств, передбачивши перерозподільну підтримку доходу у формі щорічної незалежної виплати для фермерів, які мають на це право.

¹⁷ GAEC (Good agricultural and environmental conditions) — це набір стандартів ЄС, спрямованих на утримання землі в належному сільськогосподарському і екологічному стані.

Регламенті¹⁸. У випадку недодержання зазначених законодавчих вимог отримувачами підтримки на них накладаються адміністративні стягнення.

Поряд з виконанням обов'язкових умов, держави-члени у своїх національних стратегічних планах САП встановлюють і забезпечують підтримку добровільних схем клімату, навколишнього середовища й добробуту тварин («екосхеми»). Так, обумовлено підтримку активних фермерів¹⁹ або їхніх груп, які беруть на себе зобов'язання додержуватися відповідної сільськогосподарської практики. Державами-членами встановлюється перелік таких сільськогосподарських методів, причому вони повинні бути розроблені для досягнення однієї або кількох конкретних цілей (з переліку САП) і охоплювати принаймні дві дії щодо клімату, навколишнього середовища, добробуту тварин і боротьби з протимікробною стійкістю з визначеного в Регламенті списку. Зокрема, це пом'якшення наслідків і адаптація до зміни клімату, захист або покращення якості води й зменшення навантаження на водні ресурси, запобігання деградації та відновлення ґрунту, охорона біорізноманіття, зменшення використання пестицидів, покращення добробуту тварин тощо. У Регламенті також обумовлено можливість надання цільової підтримки доходів фермерів у окремих секторах чи виробництвах, які визнані важливими з соціально-економічних чи екологічних причин. У ЄС таке застосовується, зокрема, для круп, білкових культур, льону, горіхів, молока і молочних продуктів, яловичини й телятини, хмелю, фруктів та овочів тощо.

Регламент містить перелік показників результату досягнення поставлених цілей. Так, згідно з метою «пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до них, а також сприяння сталій енергетиці» результат має оцінюватися за сімома показниками, серед яких: частки використовуваної сільськогосподарської площі, на якій ужито заходів з кліматичної адаптації і скорочення викидів (накопичення) вуглецю (включаючи постійні пасовища і посіви); інвестиції у потужності з виробництва відновлюваної енергії; заліснення площ тощо. Перелік показників сталого розвитку й ефективного управління природними ресурсами налічує 10 індикаторів. Зокрема, це частки земель із сталим управлінням ґрунтами (де застосовується зменшення обробітку ґрунту, його покриття, сівозміна з бобовими культурами), сталим використанням водних ресурсів, пестицидів; частка голів худоби, що вирощується з дотриманням екологічних норм, та ін. Ураховується також показник кількості осіб, які користуються порадами, навчанням, об-

¹⁸ Встановлюючи свої стандарти, держави-члени беруть до уваги, де це доцільно, специфічні характеристики відповідних територій, включаючи ґрунтові та кліматичні умови, існуючі системи землеробства, методи ведення сільського господарства, розмір і структуру ферми, землекористування й особливості найвіддаленіших регіонів.

¹⁹ Активні фермери (active farmers) — це фізичні та юридичні особи, які займаються сільськогосподарською діяльністю принаймні на мінімальному рівні (виробництвом сільськогосподарської продукції або підтриманням сільськогосподарських угідь у стані, придатному для ведення сільського господарства).

міном знаннями, пов'язаними з навколишнім середовищем або кліматом. Отже, національні стратегічні плани держав — членів ЄС чітко спрямовано на реалізацію кліматичних і екологічних цілей Євросоюзу та забезпечення обумовленої підтримки на цьому шляху європейських фермерів.

Щоб бути готовою до завершення інтеграційного процесу, Україні слід орієнтуватись і на **майбутні зміни САП ЄС**, які узгоджені у 2023 р. під час Стратегічного діалогу, що об'єднав 29 представників агропродовольчого сектору Європи, громадянського суспільства, сільських громад і наукових кіл²⁰. Учасники діалогу підтвердили, що продовольство і сільське господарство є невід'ємними частинами європейської спільноти та її безпеки, а їх різноманітність — спільним (а не лише аграрного бізнесу) надбанням.

Викладені у звіті про діалог рекомендації структуровано за п'ятьма напрямками: 1) спільна робота для сталого, стійкого і конкурентоспроможного майбутнього; 2) просування до стійких агропродовольчих систем; 3) сприяння трансформаційній стійкості; 4) створення привабливого і різноманітного сектору; 5) покращення доступу і використання знань та інновацій. Ключові цілі Стратегічного діалогу, зокрема, включають: сприяння здоровому харчуванню за допомогою їжі рослинного походження; зміну складу харчових продуктів виробниками, щоб зробити їх здоровішими; прозоріші етикетки щодо дружнього ставлення до планети і добробуту тварин; захист дітей від маркетингу нездорової їжі; полегшення доступності їжі для споживачів з низьким доходом для зміцнення здоров'я.

УКРАЇНСЬКІ СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА І СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ НА ПЕРІОД ДО 2030 р.

Розробка і прийняття Україною Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на період до 2030 року як сигнал започаткування процесу зближення з європейськими засадничими принципами Спільної аграрної політики — кардинально важливий крок і демонстрація того, що європейська модель сільського господарства і розвитку сільських територій є зрозумілою, перш за все, для тих, хто ухвалюють рішення. Як зазначається на початку цього документа, Стратегія має забезпечити оновлення і трансформацію аграрного сектору на основі використання європейських цінностей, механізмів і стандартів, стати важливим керівництвом для просування України в напрямі інтеграції до ЄС. Далі наголошується на необхідності зміни державної політики країни у сфері розвитку сільського господарства і сільських територій, її формування з використанням кращих європейських механізмів і стандартів та з урахуванням потреб усіх груп виробників, особливо середніх і малих. Наведено ґрунтовний аналіз сучасного стану сіль-

²⁰ Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture delivers its final report to President von der Leyen. Brussels, 4 September 2024. 2 p. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_24_4528/IP_24_4528_EN.pdf

ського господарства і сільських територій, визначено проблеми, які потребують розв'язання. Серед останніх цілком справедливо названо такі, як: невідповідний рівень реагування сільського господарства на суспільні потреби в їжі й охороні здоров'я; незавершеність земельної реформи; низька дієвість програм державної підтримки і незначна кількість охоплених нею виробників сільськогосподарської продукції; невисока конкурентоспроможність і обмеженість доступу до ринку й збуту продукції для значної частини цих виробників; зниження рівня зайнятості, погіршення демографічної ситуації у сільській місцевості; втрата біорізноманіття, посилення негативного впливу на екосистеми.

Окреслені проблеми передбачено розв'язувати в процесі досягнення таких семи стратегічних цілей: 1) формування державної політики розвитку сільського господарства і сільських територій (інституційна спроможність); 2) задоволення суспільних потреб у високоякісних, поживних і безпечних харчових продуктах та забезпечення продовольчої безпеки; 3) забезпечення стійкості сільськогосподарського сектору, підтримка справедливого доходу виробників та підвищення їх конкурентоспроможності; 4) ефективне використання земель, їх розмінування, проведення земельної реформи; 5) кліматично орієнтоване сільське господарство: пом'якшення наслідків змін клімату та адаптація до них; 6) модернізація аграрного сектору: розвиток переробки, інновації, цифровізація та обмін знаннями; 7) створення умов для розвитку сільських територій.

Разом з тим шляхи й способи розв'язання наведених і низки інших проблем окреслено в надто загальних рисах, що дає можливість довільного їх трактування при подальшому практичному втіленні й досягненні поставлених цілей, а також надає окремим положенням Стратегії дещо декларативного характеру. Зокрема, це стосується низької продуктивності виробництва, його конкурентоспроможності, невисокого рівня доходів виробників, неефективної системи обміну знаннями та інноваціями, втрати біорізноманіття, посилення негативного впливу на екосистеми, низької ефективності заходів щодо збереження навколишнього природного середовища і ландшафтів та ін. Питання виникають і щодо способів подолання деформації виробничої структури вітчизняного сільського господарства; урегулювання діяльності вертикально інтегрованих корпоративних структур у сільському господарстві; запровадження в Україні європейського підходу до поділу агровиробників на великих, середніх і малих; диференціації підходів до різних типів і груп виробників сільськогосподарської продукції у вирішенні завдання забезпечення справедливих доходів і підвищення конкурентоспроможності; запобігання ризикам надмірної концентрації землеволодіння і землекористування, а також забезпечення справедливого доступу до землі широкого кола селян; реалізації принципу «обумовленості» (вимог щодо надання державної підтримки агровиробникам, що передбачає обов'язкове дотримання реципієнтами екологічних вимог господарювання, як це робиться у ЄС).

У контексті посилення європейської спрямованості Стратегії доцільно звернути увагу на таке.

1. Суттєвим недоліком вітчизняної сільськогосподарської системи є деформація її виробничої структури, про що зазначено в аналітичній частині Стратегії: у 2021 р. понад 82 % продукції сільського господарства (у 2023 р. — 81 %) припадало на рослинництво, тоді як у ЄС частки рослинництва і тваринництва є приблизно однаковими (відповідно, 51 і 49 % у 2022 р.). До того ж, у нас рослинництво складову формує, насамперед, виробництво високомеханізованих зернових і олійних культур, вирощування яких нерідко пов'язане з нехтуванням вимог щодо відтворення якості природних ресурсів і збереження довкілля. Зазначена деформація відображає недоліки в багатьох інших складових агропродовольчої сфери: організаційній структурі сільського господарства (співвідношення великих, середніх і малих виробників та їх об'єднань), розподілі земель між різними категоріями користувачів, зайнятості сільського населення, збереженні біорізноманіття тощо, і практично (або визначальним чином) є їх причиною. Однак у цілях і заходах Стратегії не наголошується на необхідності усунення цієї причини. Натомість зазначається необхідність збереження обсягів виробництва і експорту сировинних товарів (як висококонкурентних видів продукції, хоча й високоволатильних за ціною саме через свій сировинний характер), а вирішення проблем, зумовлених деформацією сільськогосподарської структури, розглядається безвідносно до неї.

2. У тексті Стратегії не згадуються вертикально інтегровані корпоративні структури (агрохолдинги), членами яких є значна частина сільськогосподарських підприємств. Очевидно, тому, що в правовому полі вони відсутні. Проте ці структури існують, привласнюють рентні надприбутки, створювані в аграрному секторі, й впливають на формування і реалізацію вітчизняної аграрної політики. Це відомо українському суспільству, зарубіжним аграріям, отже, ігнорування такого факту дає підстави сумніватись у щирості намірів України дотримуватись європейських цінностей.

Без законодавчого врегулювання аграрної структури України у відповідності з європейськими засадами формування і реалізації актуальної Спільної аграрної політики ЄС на 2023—2027 роки і основоположного принципу «ніхто не може бути залишений без уваги» будуть неможливими робота Державного аграрного реєстру (ДАР), успішне і справедливе функціонування Платіжної агенції і створення європейської Мережі облікових даних ферм (FADN²¹). Потрібно законодавчо чітко зафіксувати наявність у вітчизняному аграрному секторі таких категорій виробників: сільськогосподарські підприємства та їх об'єднання (агрохолдинги), фермери і фермерські домогосподарства. Для введення фермерів і фермерських домогосподарств у загальне поле справедливої державної підтримки слід застосува-

²¹ Farm Accountancy Data Network. *European Commission*. URL: https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/farm-structures-and-economics/fadn_en (дата звернення: 11.10.2024).

ти використовуване САП ЄС поняття «активний фермер», яке є обов'язковим для всіх країн ЄС при наданні їм фінансової підтримки. Стратегічні плани САП кожної країни ЄС визначають активних фермерів на основі об'єктивних і недискримінаційних критеріїв, у тому числі з використанням переліку негативних показників, що виключають певних суб'єктів господарювання з числа активних фермерів. Законодавча фіксація зазначених категорій виробників, законодавче визначення і впровадження в практику поняття «активний фермер», яке використовується в ЄС²², сприятимуть адаптації організаційної структури сільського господарства в Україні до засад формування і реалізації Спільної аграрної політики ЄС.

3. У Стратегії неодноразово декларується посилення підтримки малих виробників сільськогосподарської продукції, але запровадження європейського підходу до їх поділу на великі, середні й малі не передбачено. Це породжує невизначеність щодо того, кому саме надаватиметься підтримка. Якщо Україна в процесі приєднання до ЄС збирається відстоювати власну, відмінну від САП ЄС, позицію в цьому питанні (а такі думки свого часу висловлювалися), то про це слід зазначити в Стратегії з відповідним обґрунтуванням. Virішення задекларованого в Стратегії завдання — забезпечення справедливих доходів і посилення конкурентоспроможності — значною мірою залежить від запровадження диференційованих підходів у цьому до різних типів і груп виробників сільськогосподарської продукції.

4. Суттєву увагу в Стратегії приділено вирішенню організаційних і технічних завдань забезпечення функціонування ринку землі, але без відповіді залишилось актуальне для суспільства питання про ризики й негативні наслідки зосередження значних масивів земельних угідь у руках обмеженого кола власників і/або користувачів, про забезпечення доступу до землі широкого кола сільських жителів (реалізацію права селян на землю). У період повоєнного відновлення України і в подальшому її розвитку земельні відносини потребуватимуть удосконалення, тому в Стратегії варто зазначити, що таке вдосконалення відбуватиметься і при цьому враховуватимуться суспільна значущість земель сільськогосподарського призначення і соціальна відповідальність їх власників.

5. З огляду на надзвичайну важливість екологізації аграрного виробництва та його адаптації до негативного впливу кліматичних змін, у операційному плані варто виокремити заходи еколого-кліматичного спрямування, яким у Регламенті ЄС приділено багато уваги. При цьому, за прикладом ЄС, потрібно забезпечити стимулювання впровадження вітчизняними виробниками таких заходів (для початку хоча б мінімального їх переліку, наприк-

²² Regulation (EU) No 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. *European Union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1307> (дата звернення: 15.10.2024).

лад стосовно захисту ґрунту і збереження водних ресурсів). Відповідно, слід унормувати обов'язковість таких заходів для аграріїв, які претендуватимуть на будь-які види державної підтримки.

6. Операційний план заходів з реалізації Стратегії деталізований не на весь запланований період (до 2030 р.), а лише на 2024—2027 рр., і не для всіх задекларованих цілей. Доцільно хоча б загально означити цілі й напрямки заходів на період 2028—2030 рр.

7. У Стратегії у загальних рисах викладено шляхи досягнення цілі «Створення умов для розвитку сільських територій»: декларується розроблення програми розвитку цих територій на основі вітчизняної політики децентралізації і з використанням відповідного досвіду й допомоги ЄС; наголошується на покращенні умов життя сільського населення, диверсифікації економічної діяльності, підтримці молодих фермерів і досягненні гендерної рівності. Зазначається, що важливу роль у економічному розвитку і якості життя в сільській місцевості може відігравати розвиток місцевих сільських громад. При цьому варто наголосити, що в результаті реформи децентралізації у довоєнний період 33 % сільського населення опинилося в міських, 28 % — у селищних і тільки 39 % — у сільських територіальних громадах, тому особливій уваги потребують збереження сільських поселень і розвиток сільських спільнот, які ввійшли до міських і селищних територіальних громад.

8. В останньому варіанті проекту Стратегії хоча вже і не міститься прямого твердження про те, що гарантування глобальної продовольчої безпеки є пріоритетним стратегічним завданням державної політики України, як це було в першому варіанті, однак Україна позиціонується як один з гарантів світової продовольчої безпеки (с. 10). До того ж украї негативно висвітлюється ймовірність скорочення поставок українського продовольства до країн Африки і Азії у контексті поширення голоду. В цьому зв'язку варто наголосити, що місію гаранта глобальної продовольчої безпеки не можна вважати національним пріоритетом будь-якої країни, тим більше України, яка в результаті війни втратила значну частину свого аграрного, і в першу чергу земельного, потенціалу, на відновлення якого піде не одне десятиліття. З огляду на це, насамперед ми маємо дбати про забезпечення національної продовольчої безпеки і сталого розвитку сільського господарства й сільських територій, що означає гарантоване продовольче забезпечення високоякісною і безпечною вітчизняною продукцією населення для відновлення демографічного потенціалу країни за рахунок здорового, доступного, різноманітного харчування, чистих довкілля, повітря і води; підвищення фізичної і цінової доступності продовольства, стимулювання внутрішнього продовольчого попиту тощо.

ВИСНОВКИ

Представлені в Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року основоположні орієнтири є важливим кроком до зближення з європейськими засадничими принципами Спільної аграрної політики ЄС. Проте шляхи й способи розв'язання виокремлених у Стратегії проблем і викликів викладено в надто загальних рисах. Це стосується, зокрема, подолання структурних деформацій у аграрному секторі, унормування діяльності агрохолдингів, запровадження європейських підходів до ідентифікації і забезпечення конкурентоспроможності середніх і малих агровиробників; удосконалення земельних відносин на основі принципу соціальної відповідальності за землю; стимулювання переходу сільського господарства і сільських територій до розвитку на засадах агроєкології.

Невідповідність низки положень Стратегії європейським настановам пов'язана з відмінностями в баченні кінцевої мети і засобів досягнення такого розвитку. В ЄС наголошують на створенні умов для соціального, екологічного і економічного прогресу сільських територій як запоруки посилення стійкості власних агропродовольчих систем. В українській же Стратегії передбачається збереження статусу країни як одного з гарантів світової продовольчої безпеки, що є результатом державного сприяння великомасштабному (індустріальному) експортоорієнтованому сільськогосподарському виробництву, яке заради максимізації прибутків зазвичай мінімізує соціальні й екологічні ефекти своєї діяльності, що веде до занепаду сільських територій і розпорошення сільських спільнот. Якщо Україна прагне стати повноправним членом Європейського Союзу, такі відмінності необхідно подолати, нехай не в період до 2030 р., але на наступних етапах переговорного інтеграційного процесу.

Україна як кандидат на вступ до Європейського Союзу має узгодити розвиток свого сільського сектору із сформованим у ЄС Довгостроковим (до 2040 р.) баченням сільських територій Європи як: 1) сильніших, 2) пов'язаніших, 3) стійкіших і 4) процвітаючих. Відповідно, українське сільське господарство має не тільки нарощувати експортний потенціал, а й реалізовувати свій багатофункціональний характер, щоб наші сільські території стали частиною ідентичності й економічного потенціалу Європи.

Довгострокове бачення для європейських сільських територій спирається на нові можливості зеленого і цифрового переходу ЄС, уроки, отримані від сучасних потрясінь у агропродовольчій сфері, а також необхідність визначення засобів для покращення якості сільської місцевості, життя сільського населення, досягнення збалансованого територіального розвитку і стимулювання економічного зростання. Важливою складовою досягнення цілей Довгострокового бачення сільської Європи є дотримання засад побудови основних елементів національних стратегічних планів країн — членів ЄС, прийняття яких передбачено Спіль-

ною аграрною політикою на 2023—2027 рр. Серед них: забезпечення справедливого доходу для фермерів, підвищення їх конкурентоспроможності; покращення позиції фермерів у харчовому ланцюжку і особливо — дії щодо зміни клімату, турбота про довкілля, збереження ландшафтів і біорізноманіття.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

- Dabrowski, M. (2022). Towards a New Eastern Enlargement of the EU and Beyond. *Intereconomics*. Vol. 57. P. 209—212. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1064-3>
- Sapir, A. (2022). Ukraine and the EU: Enlargement at a New Crossroads. *Intereconomics*. Vol. 57. P. 213—217. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1065-2>
- Economides, S., Featherstone, K., Hunter, T. (2024). The Changing Discourses of EU Enlargement: A Longitudinal Analysis of National Parliamentary Debates. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 62. No. 1. P. 168—185. <https://doi.org/10.1111/jcms.13484>
- Czubak, W., Kalinowski, S., Pepliński, B. (2024). Ziarno niezgody: analiza protestów rolniczych. Warszawa, Instytut Finansów Publicznych. 36 s. URL: https://www.ifp.org.pl/wp-content/uploads/2024/03/IFP_raport_Ziarno_niezgody-analiza_protestow_rolniczych.pdf
- Stanicek, B., Przetacznik, J., Albaladejo, A. (2023). Enlargement policy: Reforms and challenges ahead. BRIEFING. European Parliamentary Research Service. 11 p. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757575/EPRS_BRI\(2023\)757575_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757575/EPRS_BRI(2023)757575_EN.pdf)
- Shebanin, V., Shebanina, O., Kormyshkin, Iu. (2024). Implementation of circular economy principles to promote the development of rural areas. *Ekonomika APK*. Vol. 31. No. 2. P. 51—59. <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202402051>
- Andros, S., Bilochenko, A. (2022). Institutional models for managing rural development in the economy of the European Union countries: Specifics, priorities, tools. *Ekonomika APK*. Vol. 29. No. 3. P. 51—61. <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202203051>
- Попова, О. (2024). Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні до 2030 року (перший публічний варіант проекту): відповідність вимогам САП ЄС. *Економіка України*. 67. 06 (751). 49-70. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2024.06.049>
- Зінчук, Т., Куцмус, Н. (2023). Спільна аграрна політика ЄС на 2023—2027 рр.: амбіції і релевантність Цілям сталого розвитку. *Економіка України*. 66. 11 (744). 76-96. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.11.076>

Надійшла 30.09.2024

Прорецензована 21.10.2024

Доопрацьована 07.11.2024

Підписана до друку 15.11.2024

REFERENCES

- Dabrowski, M. (2022). Towards a New Eastern Enlargement of the EU and Beyond. *Intereconomics*. Vol. 57. P. 209-212. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1064-3>
- Sapir, A. (2022). Ukraine and the EU: Enlargement at a New Crossroads. *Intereconomics*. Vol. 57. P. 213-217. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1065-2>

- Economides, S., Featherstone, K., Hunter, T. (2024). The Changing Discourses of EU Enlargement: A Longitudinal Analysis of National Parliamentary Debates. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 62. No. 1. P. 168-185. <https://doi.org/10.1111/jcms.13484>
- Czubak, W., Kalinowski, S., Pepliński, B. (2024). Ziarno niezgody: analiza protestów rolniczych. Warszawa, Instytut Finansów Publicznych. 36 s. URL: https://www.ifp.org.pl/wp-content/uploads/2024/03/IFP_raport_Ziarno_niezgody-analiza_protestow_rolniczych.pdf
- Stanicek, B., Przetacznik, J., Albaladejo, A. (2023). Enlargement policy: Reforms and challenges ahead. Briefing. European Parliamentary Research Service. 11 p. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757575/EPRS_BRI\(2023\)757575_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/757575/EPRS_BRI(2023)757575_EN.pdf)
- Shebanin, V., Shebanina, O., Kormyshkin, Iu. (2024). Implementation of circular economy principles to promote the development of rural areas. *Ekonomika APK*. Vol. 31. No. 2. P. 51-59. <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202402051>
- Andros, S., Bilochenko, A. (2022). Institutional models for managing rural development in the economy of the European Union countries: Specifics, priorities, tools. *Ekonomika APK*. Vol. 29. No. 3. P. 51-61. <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202203051>
- Popova, O. (2024). Strategy for agricultural and rural development in Ukraine until 2030 (the first public version of the draft): compliance with EU CAP requirements. *Economy of Ukraine*. 67. 06 (751). 49-70. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2024.06.049> [in Ukrainian].
- Zinchuk, T., Kutsmus, N. (2023). EU Common Agricultural Policy for 2023-2027: ambitions and relevance to the Sustainable Development Goals. *Economy of Ukraine*. 66. 11 (744). 76-96. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2023.11.076> [in Ukrainian].

Received on September 30, 2024

Reviewed on October 21, 2024

Revised on November 7, 2024

Signed for printing on November 15, 2024

Olena Borodina, Dr. Sci. (Econ.), Prof., Academician of the NAS of Ukraine,
Head of the Department of Economics and Policy of Agrarian Transformations
Ihor Prokopa, Dr. Sci. (Econ.), Prof., Corresponding Member of the NAAS of Ukraine,
Chief Research Fellow of the Department of Economics and Policy
of Agrarian Transformations
Olena Shubravska, Dr. Sci. (Econ.), Prof.,
Head of the Department of the Forms and Methods of Management
in the Agri-Food Complex

Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
26, Panasa Myrnoho St., Kyiv, 01011, Ukraine

STRATEGIC GUIDELINES FOR UKRAINE'S AGRICULTURE AND RURAL AREAS FOR THE PERIOD UNTIL 2030: COMPLIANCE WITH THE EUROPEAN CHOICE

With the start of official negotiations on Ukraine's accession to the EU in 2024, the state faced the crucial task of fulfilling the conditions set by the European community for countries applying for membership in the Union. One of these conditions is the alignment of national regulatory legal acts, including in the agricultural sector, with European documents.

The European approach to agricultural and rural development is based on the multifunctionality of agriculture, which is reflected in the long-term vision for the EU's rural areas up to 2040 and a number of other policy documents adopted to ensure the prosperity of rural areas in Europe, its food and energy security. It also involves the empowerment of rural communities, the promotion of social innovations, the improvement of access to services, especially communication ones; the preservation of natural resources and the greening of agriculture, diversification and an increase in the share of value added from the economic activities of the rural population.

The adoption by Ukraine of the Strategy for agricultural and rural development for the period up to 2030 became a significant step towards the use of European values in the post-war renewal of the agricultural sector. At the same time, it does not clearly define the ways and means of solving certain problems in the Strategy. To clarify them, the need and directions for overcoming structural deformations in agriculture are substantiated, in particular, the legislative regulation of agricultural holding companies and the application of the concept of "active farmer" used in the EU; increasing the productivity and competitiveness of production, producer incomes, the effectiveness of the knowledge and innovation exchange system; introducing a differentiated approach to supporting different groups of agricultural producers; post-war improvement of land relations; a clear outline of measures for the greening and climate adaptation of agriculture, etc.

Keywords: *agricultural and rural development; European integration; strategy; long-term vision for the EU's rural areas; EU common agricultural policy.*