

Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics, 2018; 2(197): 24-31

УДК 338.246.027:631.11(477)

JEL classification: F36, G18, H53

DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2667.2018/197-2/4>

Т. Калашнікова, д-р екон. наук, доц.

ORCID ID 0000-0002-4474-7160

Харківський національний аграрний університет ім. В. В. Докучаєва, Харків,

А. Калашніков, канд. екон. наук

ORCID ID 0000-0002-1164-2119

Український ордена "Знак Пошани" НДІ лісового господарства та агролісомеліорації ім. Г. М. Висоцького НАН України, Харків

## ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СПІЛЬНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС У КОНТЕКСТІ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

*Узагальнено досвід трансформації та здійснено критичний аналіз результатів реформування Спільної аграрної політики ЄС. Обґрунтовано концептуальні підходи до подальшого реформування Спільної аграрної політики ЄС у контексті концепції сталого розвитку. Визначено можливості врахування досвіду реформування Спільної аграрної політики ЄС у вітчизняній аграрній політиці.*

**Ключові слова:** спільна аграрна політика; Європейський Союз; реформування; прямі платежі; сталий розвиток.

**Вступ.** Трансформаційні зрушення в економіці країни, що обумовлені цілим рядом внутрішніх і зовнішніх чинників; активізація глобалізаційних процесів та офіційне визнання європейської орієнтації розвитку економіки України; посилення ролі вітчизняного аграрного сектора на світовому агропродовольчому ринку обумовлюють потребу в підвищенні дієвості державного регулювання галузі, обґрунтуванні стратегічних напрямів державної підтримки аграрного виробництва й сільсько-го розвитку. Зокрема, поглиблення співробітництва з Європейським Союзом у сфері агропромислового комплексу значно актуалізує питання наукового переосмислення підходів до перспектив розвитку підтримки аграрного сектора України та її адаптації до Спільної аграрної політики ЄС (САП ЄС). Враховуючи нові перспективи розвитку європейського вектора зовнішньоекономічної діяльності аграрного бізнесу вітчизняним аграрним товаровиробникам потрібно конкурувати з іноземними виробниками, що отримують суттєву державну підтримку, а державі – виконувати міжнародні зобов'язання, дотримуватись соціальних та екологічних стандартів.

Необхідність напрацювання стратегічних цілей розвитку аграрної галузі й визначення пріоритетних напрямів, інструментів та оптимальних обсягів державної підтримки аграрного сектора країни після 2020 р. обумовлює потребу ґрунтовного вивчення міжнародного досвіду, перш за все, дослідження тенденцій розвитку, результатів і перспектив реформування Спільної аграрної політики країн ЄС, її відповідності базовим принципам концепції сталого розвитку.

**Мета статті** полягає в узагальненні досвіду трансформації та критичному аналізі результатів реформування Спільної аграрної політики ЄС, обґрунтуванні концептуальних підходів до її подальшого реформування в контексті концепції сталого розвитку, визначенні можливостей врахування досвіду реформування САП ЄС у вітчизняній аграрній політиці.

**Завдання:** узагальнити досвід реалізації САП ЄС; здійснити оцінку ключових характеристик реформи САП ЄС 2013 р., охарактеризувати концептуальні підходи до реформування САП ЄС після 2020 р.

**Об'єктом дослідження** виступає процес реформування Спільної аграрної політики ЄС у контексті концепції сталого розвитку.

**Предметом дослідження** є теоретичні, методологічні та прикладні аспекти реформування САП ЄС.

**Огляд літератури.** Концептуальні засади формування та розвитку Спільної аграрної політики країн ЄС на різних етапах її трансформації досліджували відомі зарубіжні вчені Д. Блендфорд, Ж.-К. Бюро [1],

Т. Джослінг [2]. У працях Ф. Бартоліні, Д. В'яджі [3], А. Метьюза [4,5], Я. Мітчела [6], Л. Сальватічі, М. Скопполи [7], Д. Свіннена [8] знайшли відображення оцінка впливу інституційних засад та інструментів політики на основні складові сталого розвитку аграрного сектора країн ЄС. Питання подальшої модернізації та оцінки перспектив розвитку САП ЄС висвітлені в роботах А. Баквела, Д. Балдока, А. Метьюза [9].

Дослідженню проблем державного регулювання та підтримки аграрної сфери на засадах сталого розвитку присвячено роботи таких вітчизняних науковців: О. Бородіної, Т. Зінчук, Л. Молдаван, В. Онегіної, Б. Пасхавера, О. Попової, О. Шубравської. Провідні вітчизняні науковці економісти-аграрники неодноразово висловлювалися щодо необхідності врахування Україною орієнтирів розвитку європейської економіки, дослідження сучасних тенденцій реалізації САП ЄС задля врахування європейського досвіду при виборі стратегічних орієнтирів розвитку власного аграрного сектору. Наразі, Б. Пасхавер, О. Шубравська та Л. Молдаван дослідили основи сталого розвитку агроферми в контексті посилення світових інтеграційних тенденцій [10]. Т. Зінчук обґрунтувала необхідність розгляду реформи аграрної політики не як суто галузевої проблеми, а як соціально-економічного завдання, яке відповідає потребам суспільства щодо вдосконалення охорони навколишнього природного середовища, захисту прав споживача, захисту тварин і закріплення соціальної справедливості [11]. О. Бородіна зазначила, що орієнтація на європейські цінності у створенні нової системи управління аграрним і сільським розвитком дозволить вітчизняній аграрній політиці переорієнтуватися на стратегічні суспільні цілі із чітко визначеними пріоритетами, дієвими механізмами реалізації та надійними джерелами фінансування [12, 13]. О. Попова обґрунтувала доцільність врахувати узгоджені пріоритети САП ЄС на 2014–2020 рр. при формуванні національної аграрної політики, унормуванні схем і механізмів державної підтримки сільськогосподарських виробників [14]. В. Онегіна та Н. Шибяєва зосередили увагу на дослідженні інституційної основи аграрної політики ЄС і зробили акцент на висновку, що САП ЄС забезпечує гнучкість, стабільність, передбачуваність і прозорість державної підтримки фермерів [15]. Водночас, питання комплексної оцінки результатів реформування САП ЄС у 2013 р., стратегічні перспективи розвитку та розробка сценаріїв подальшого реформування Спільної аграрної політики ЄС є предметом наукової дискусії й потребують подальшого вивчення.

**Методологія дослідження.** Джерела даних та бази дослідження становили Директиви ЄС із питань Спільної аграрної політики, офіційні статистичні дані країн ЄС (Eurostat), експертно-аналітичні матеріали Єврокомісії, наукові публікації вітчизняних і зарубіжних авторів у сфері державного регулювання та державної підтримки аграрного сектора на засадах сталого розвитку. У роботі використано такі загальнонаукові та специфічні методи дослідження: єдності історичного й логічного – при аналізі еволюційних підходів до трансформації Спільної аграрної політики ЄС та якісних зрушень, що відбуваються з активізацією глобалізаційних процесів у контексті сталого розвитку; структурно-функціонального аналізу – при розкритті концептуальних засад, напрямів та інструментів реформування САП ЄС; вивчення та узагальнення досвіду – для оцінки можливих сценаріїв реформування САП ЄС у напрямку запровадження принципів сталого розвитку; статистичний – при визначенні динаміки бюджетних видатків САП; графічний – для наочного і схематичного представлення результатів дослідження.

**Основні результати.** Спільна аграрна політика ЄС, вихідними цілями якої визначено підвищення продуктивності сільського господарства для забезпечення справедливого рівня життя фермерів, стабілізацію ринку й гарантування продовольчої безпеки, динамічно розвивається та трансформується протягом декількох десятиліть. Найбільш кардинальні зміни САП ЄС, пов'язані зі становленням парадигми сталого розвитку та формуванням особливої "європейської моделі сільськогосподарської діяльності" [2], ознаменувалися переходом від функціонально-виробничого до соціокультурного підходу та супроводжувалися збільшенням чисельності країн-членів ЄС. На підставі дослідження еволюції концептуальних підходів до реформування САП ЄС констатуємо принципові зміни базових напрямів підтримки, а саме: підтримка продукції (1992), підтримка виробника (2003), підтримка методів виробництва (2013) та стратегічних цілей реформування (табл. 1).

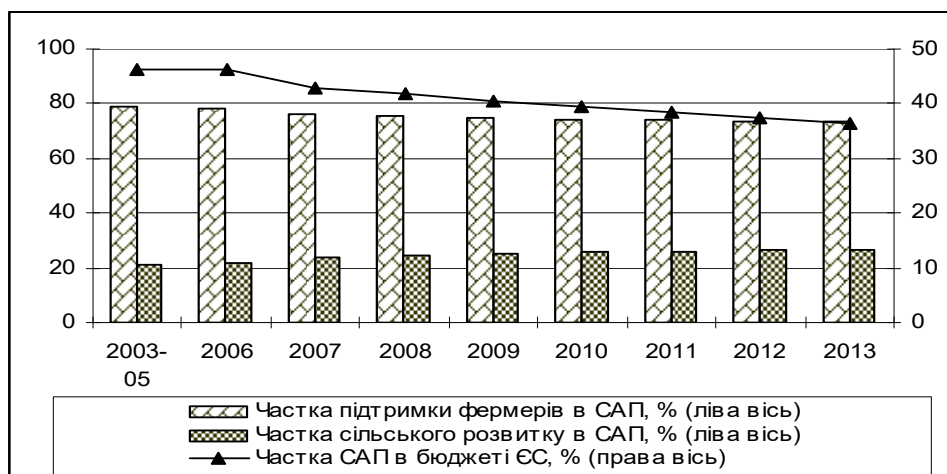
**Таблиця 1.** Еволюція концептуальних підходів до реформування САП ЄС

1992 Базовий напрям: підтримка продукції	2003 Базовий напрям: підтримка виробника	2013 Базовий напрям: підтримка методів виробництва
Стратегічні цілі: вибір оптимальної стратегії господарювання та різноманіття с.-г. продукції; заснування та укріплення еколого-орієнтованого господарювання; забезпечення безпечним і якісним продовольством; гарантія стабільності доходів фермерів. Характерні риси: розпочато перехід від підтримки продуктів (через ціни) до підтримки виробників (через підтримку доходів, прямі виплати).	Стратегічні цілі: підвищення конкурентоспроможності аграрного сектора; покращення природних умов та ландшафту; покращення умов життя та стимулювання альтернативної діяльності на сільських територіях. Характерні риси: консолідовано перехід до підтримки доходів шляхом запровадження єдиної схеми платежів, яка не пов'язана із виробництвом певного продукту; прямі виплати пов'язані із дотриманням вимог безпеки продуктів харчування, охорони довкілля та стандартів здоров'я й добробуту тварин.	Стратегічні цілі: сприяння життєздатному, орієнтованому на ринок виробництву безпечної їжі в ЄС; забезпечення сталого управління природними ресурсами, надання екологічних суспільних благ; сприяння збалансованому територіальному розвитку і процвітанню сільських територій в ЄС. Характерні риси: реформа пов'язана із загальними цілями розумного, сталого і всеохоплюючого зростання у Стратегії "Європа 2020", підкріплює підтримку виробників, інтегруючи стале сільське господарство із "зеленими" прямими виплатами.

Джерело: складено авторами на основі [1, 16].

На основі проведеного нами розрахунку основних індикаторів САП ЄС протягом 2003–2013 рр. можемо стверджувати, що фінансування САП залишається домінуючим у структурі бюджету ЄС, хоча її частка у видатках бюджету ЄС скоротилася із 46,2 % у середньому за 2003–2005 рр. до 36,5 % – у 2013 р. (рис. 1). Аналіз

динаміки структури видатків САП підтверджує пріоритетне виділення коштів на підтримку виробників (79 % у 2003–2005 рр., 73,2 % – у 2013 р.) із поступовим нарощуванням частки фінансування програм сільського розвитку (із 21 % у 2003–2005 рр. до 26,8 % у 2013 р.)



**Рис. 1.** Розподіл видатків бюджету САП ЄС та його частка в бюджеті ЄС у 2003–2020 рр.

Джерело: розраховано авторами на основі [17].

Відповідно до результатів досліджень, основним інструментом САП ЄС із 1995 р. є прямі платежі, що визначаються на основі площі та призначені для підтримки доходів фермерів. Їхня частка у структурі бюджету САП у 2013–2015 рр. зросла до 71,8 %, у структурі видатків бюджету ЄС – відповідно скоротилася до 28,1 % [18]. У середньому по ЄС за період 2010–2014 рр. прямі платежі формували 28 % факторного доходу та 47 % чистого доходу ферм і були найбільш стабільною його компонентою.

Слід констатувати, що аграрні виробники та науковці у країнах ЄС дають різні оцінки використанню цього інструменту САП, підкреслюючи як його переваги, так і недоліки. За результатами опитування, 76 % респондентів, що представлені виробниками сільськогосподарської продукції, висловлюються за необхідність прямих виплат для підтримки доходів; 74 % вважають, що дані виплати корисні для навколишнього середовища [19]. Водночас, на думку науковців, застосування прямих платежів має цілий ряд недоліків.

За висновками А. Метьюза, прямі платежі на основі площі та не пов'язані із виробництвом, по-різному формують доходи у підприємствах різного виробничого напрямку. Найбільшу частку доходу за рахунок прямої підтримки формують ферми із вирощування ВРХ, овець (понад 70 %), змішані ферми (61 %); найменшу (7–9 %) – ферми, що спеціалізуються на садівництві та виноградарстві. Кінцевими бенефіціарами цієї підтримки лише на 50 % є безпосередньо виробники, решта надходить власникам землі або постачальникам. Унаслідок нерівномірного розподілу коштів більшість прямих платежів надходить великим підприємствам, 95 % їх отримують ферми із доходами вище середнього [4]. За результатами дослідження Ф. Бартоліні та Д. В'яджі, незв'язані платежі сповільнюють темпи структурних змін порівняно із ситуацією, коли відсутня політика підтримки, а наявність прямих відокремлених платежів уповільнює відновлення поколінь та перерозподіл землі між більш ефективними фермами [3].

На підставі цього можемо стверджувати, що у довгостроковій перспективі прямі платежі здебільшого впливають не на підвищення індивідуальних доходів фермерів, як це передбачено директивами САП, а на структуру сільського господарства та можуть перешкоджати реструктуризації галузі. А. Баквел, А. Метьюз, Д. Балдок роблять висновок, що прямі платежі є нецільовими, неефективними, не мають зв'язку із результатами діяльності та висловлюють думку, що цілі, які на сьогодні вирішуються за допомогою прямих платежів, можна вирішувати більш ефективно через платежі, спрямовані на конкретні результати, за які суспільство готове заплатити [9].

Вважаємо, що певні спроби подолання ряду цих недоліків було зроблено при проведенні реформи САП у 2013 р., необхідність якої була обумовлена цілим рядом проблем і пов'язана із загальними цілями забезпечення сталого, розумного і всеохоплюючого зростання відповідно до Стратегії "Європа 2020".

На основі аналізу ключових характеристик даної реформи (табл. 2) було виділено ряд її принципових відмінностей:

- з метою забезпечення рівноправних умов на європейському рівні та досягнення спільних цілей для держав-членів передбачено більш гнучкі можливості формування власних бюджетів та програм сільського розвитку, упровадження прямих платежів з урахуванням різноманітності сільського господарства, агрономічного потенці-

алу виробництва, кліматичних, екологічних та соціально-економічних умов та потреб в ЄС із чітко визначеними нормативними й бюджетними обмеженнями;

- для зменшення нерівномірності при розподілі платежів між країнами-членами ЄС передбачено механізми зовнішньої та внутрішньої конвергенції, обмеження й перерозподілу платежів. Зовнішня конвергенція передбачає, що до 2020 р. усі країни-члени ЄС мають досягти мінімального рівня прямих платежів на 1 га, що становить 75 % середнього по ЄС. Держави-члени, які мають прямі виплати на 1 га менше 90 % від середнього по ЄС, повинні покрити третину розриву за рахунок національного бюджету. Внутрішня конвергенція дає можливість державі-члену зменшувати розбіжності у рівні прямої підтримки в межах країни, регіону. Уводиться скорочення базових виплат мінімум на 5 %;

- видатки САП ЄС на 2014–2020 рр. на 76,6 % складаються із прямих платежів, 23,4 % становлять видатки на сільський розвиток. Новий дизайн прямих платежів включає: основний платіж, зелений платіж (оплата екологізації), перерозподільчий платіж, пов'язані платежі, платежі невеликим фермам та молодим фермерам. Основний платіж визначається за національною або регіональною ставкою на 1 га, визначеною країною-членом. Важливою зміною політики є екологічна спрямованість прямих платежів. Уведено норму, що 30 % бюджету прямих виплат країни-члена ЄС мають направлятися на екологізацію. Водночас, 30 % фінансування сільського розвитку передбачено спрямовувати на заходи, пов'язані із землеустроєм та змінами клімату. Країнам-членам надано можливість змінювати розподіл коштів між напрямками: прямими платежами та видатками на сільський розвиток;

- з метою цілеспрямованої підтримки малих виробників, потенційно вразливих секторів та територій, вікової структури фермерів, держави-члени отримали можливість додатково спрямовувати прямі платежі через інші необов'язкові схеми. Зокрема, до 30 % національного обмеження країни-члена може становити добровільний перерозподільчий платіж на гектари, що вперше обробляються;

- посилено спроможність фермерів підвищувати додану вартість через програми сталого споживання, підтримку створення груп виробників, міжгалузевих організацій; створено передумови для подолання розриву між наукою та практикою через систему програм навчання та інновацій, дорадчої підтримки фермерів, щоб допомогти їм адаптуватися до нових технологій та викликів, підвищити економічну ефективність;

- дрібним фермерам надано можливість використовувати спрощену схему підтримки, що суттєво полегшить їх доступ до прямих платежів та зменшить адміністративний тягар.

Таблиця 2. Ключові характеристики реформи САП ЄС 2013

	Напрями сталого розвитку		
	Економічний	Екологічний	Соціальний (територіальний)
Проблеми (виклики)	Продовольча безпека; мінливість цін; економічна криза	Зміна клімату; якість води та повітря; виснаження ґрунту; втрата біорізноманіття	Життєздатність сільських районів; різноманітність сільського господарства ЄС
Стратегічні цілі САП	Сприяння життєздатному, орієнтованому на ринок виробництву безпечних продуктів харчування в ЄС	Забезпечення сталого управління природними ресурсами, надання екологічних суспільних благ	Сприяння збалансованому територіальному розвитку і процвітання сільських територій в ЄС
Цілі реформи	Підвищення конкурентоспроможності	Підвищення стійкості	Підвищення ефективності
Напрями реформування	Сприяння сталому споживанню; поліпшення становища фермерів у ланцюгу постачання продовольства; надання допомоги фермерам із нестабільними доходами	Підвищення стійкості фермерів до загроз, пов'язаних зі змінами клімату, сприяння зеленому зростанню через інновації та зниження екологічної шкоди сільського господарства	Підвищення привабливості й диверсифікації сільської економіки, підтримка створення груп виробників
Інструменти	Покращення інструментів, пов'язаних із ринком; інструменти управління ризиками; новий дизайн прямих платежів; спрощена схема виплат для дрібних фермерів; дослідження, інновації, консалтингові послуги.	"Зелений платіж" у складі прямих платежів пов'язаний із екологічними пріоритетами розвитку сільської місцевості та зміною клімату; підтримка органічного землеробства; колективне інвестування інтегрованих проектів	Спільна стратегічна база для фондів ЄС; виділення національного фінансування на основі об'єктивних критеріїв, співфінансування; спільна система моніторингу й оцінки; премія за інноваційне місцеве співробітництво

Джерело: складено авторами на основі [19].

На підставі проведеного аналізу доходимо висновку, що нині діюча спільна аграрна політика ЄС є більш цілеспрямованою, інтегрованою та доповнювальною, оскільки більш чітко спрямовані складові прямих платежів доповнені регіональними й індивідуальними заходами сільського розвитку. Уважаємо, що до переваг даної політики слід віднести її спрямованість на: наближення аграрного сектора країн ЄС до світового ринку та вимог СОТ (хоча залишаються високими бар'єри на імпорту сільськогосподарської продукції у країни ЄС); поступове скорочення бюджету САП і відповідно зниження навантаження на бюджет ЄС; послаблення позицій патерналізму й посилення ринкових засад у відносинах між аграрними виробниками та ЄС.

Водночас, гнучкість, надана державам-членам для впровадження нових прямих платежів, по-перше, значно ускладнює механізм аграрної політики, по-друге, у подальшому може призвести до суттєвих відмінностей у структурі фінансування окремих країн-членів у межах ЄС. Попри установлені політикою екологічні цілі, на практиці доволі вільне трактування екологічних норм унаслідок наданого права розподіляти грошові кошти між прямими виплатами та видатками на сільський розвиток робить можливим звільнення від зобов'язань із екологізації майже половини сільськогосподарських земель та майже 90 % фермерів [20]. Тим не менш, Я. Мітчел на основі порівняльного аналізу чотирьох основних моделей аграрної політики у розвинених країнах, а саме: не пов'язаних платежів (ЄС), секторально-захисту (Японія, Норвегія, Швейцарія), управління ризиками (США, Канада) та ринково-орієнтованої (Австралія, Нова Зеландія) робить висновок, що модель САП ЄС, що пов'язана із платежами, не пов'язаними із виробництвом і включає деякі екологічні платежі та вимоги, потенційно забезпечує найбільшу користь для навколишнього середовища [6].

Запроваджені нововведення роблять реформу 2013 р. важливим етапом трансформації САП ЄС, однак не вирішені нею питання обумовлюють необхідність подальшого розвитку спільної аграрної політики.

До основних імперативів розвитку САП ЄС на 2021–2027 рр., що відбивають загальноцивілізаційні або суспільні глобальні цінності, на наш погляд, слід віднести:

– соціально-економічні – зниження цін та збільшення невизначеності на ринку, міжнародні зобов'язання щодо відповідності цілям сталого розвитку Європи до 2030 р. відповідно до прийнятої у вересні 2015 р. Програми 2030 "Порядок денний для сталого розвитку";

– екологічні – міжнародні зобов'язання щодо уникнення небезпечних змін клімату згідно із прийнятою у грудні 2015 р. Паризькою угодою;

– політичні – вихід Великої Британії з Європейського Союзу (Brexit), переміщення торгових переговорів із багатостороннього на двосторонній;

– людського розвитку – сприяння робочим місцям та зростанню.

Інструментом реагування на ці імперативи має стати подальше реформування САП. Уже на сьогодні перспективи реформування САП ЄС після 2020 р. є предметом дискусії експертів, науковців, державних діячів. Це пов'язано із тим, що з 1 січня 2021 р. набуде чинності наступний багаторічний бюджет ЄС, який відповідно визначатиме кількісні параметри багаторічного бюджету САП ЄС. Однак, вихід Великої Британії зі складу ЄС за попередніми оцінками скоротить бюджет ЄС на 10 млрд євро щороку і створить певні проблеми із фінансуванням для аграрного сектора ЄС. Якщо це скорочення застосувати винятково до бюджету САП, воно дорівнюватиме 20 %. Для компенсації втрат бюджету САП, за попередніми розрахунками, країнам-членам ЄС потрібно буде збільшити свої внески до бюджету: Нідерландам, Німеччині та Швеції більш ніж на 10 %, решті країн – на 5–8 %. Проте, небажання країн-членів нарощувати витрати на утримання ЄС з огляду на наслідки економічної кризи, проблеми міграції та безпеки у сукупності із наслідками Brexit може призвести до скорочення майбутнього бюджету ЄС майже на третину. Відповідно можна очікувати і суттєвого скорочення бюджету САП ЄС.

Уважаємо, що це вплине не лише на зниження кількісних параметрів підтримки, а й опосередковано впливатиме на структурні параметри майбутньої САП ЄС. Можемо з певною вірогідністю очікувати зниження розміру прямих виплат на одиницю площі. За результатами 2015 р. у середньому по країнах-членах ЄС прямі платежі становили 256 євро/га і варіювали від 115 євро/га у Латвії до 610 євро/га на Мальті. Можливе

скорочення виплат негативно позначиться на фінансовому стані та конкурентоспроможності багатьох аграрних виробників і одночасно підвищить вимоги щодо установлення більш чіткого зв'язку між використанням коштів САП та очікуваними результатами.

Це ставить нові завдання щодо обґрунтування стратегічних засад нової аграрної політики, вирішення яких

потребує багато часу і зусиль. Тому вже у серпні 2017 р. на XV Конгресі Європейської асоціації аграрних економістів у м. Парма (Італія), що був присвячений розвитку САП після 2020 р. і проходив під гаслом "на шляху до сталої агропродовольчої системи: баланс між ринком і суспільством" було представлено декілька можливих сценаріїв подальшого реформування САП ЄС (рис. 2).

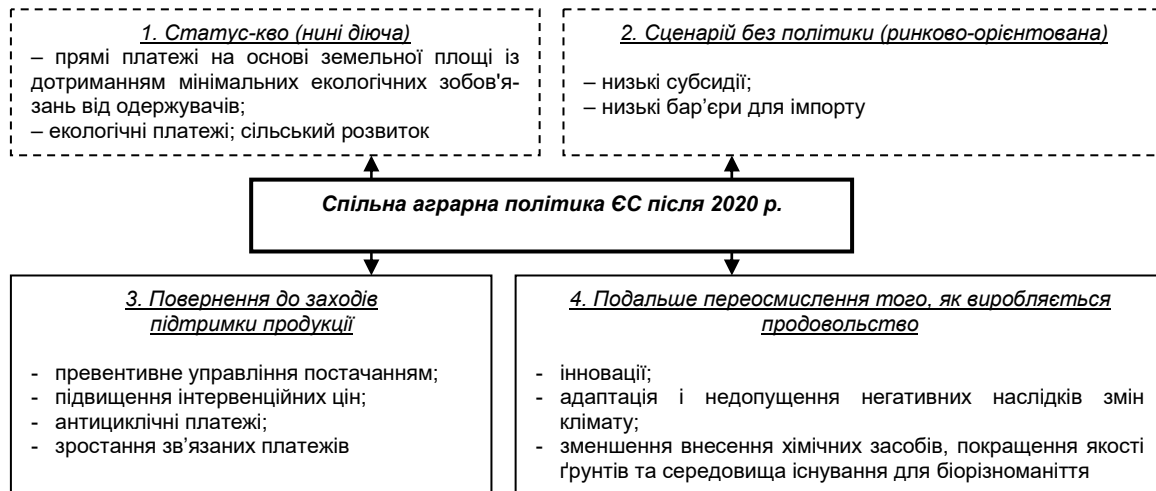


Рис. 2. Можливі сценарії реформування САП ЄС після 2020 р.

Джерело: складено авторами на основі [5, 21].

Зокрема, Європейська Комісія розглядає можливість залишити нині діючу модель (1) або перейти до ринково-орієнтованої моделі (2). З огляду на те, що Європейський Союз навряд чи готовий відкрити свої кордони для імпорту продовольства і відмовитись від підтримки аграріїв, на наш погляд, такий радикальний сценарій як відмова від спільної аграрної політики має мізерні шанси. Більш реалістичними виглядають варіанти реформування, представлені А. Метьюзом [5]. Якщо один із цих сценаріїв (3) не виключає можливості повернення до модифікованої моделі підтримки продукції, то інший із представлених варіантів (4), на нашу думку, є логічним продовженням реформи 2013 р., ставить на меті переосмислення підходів до підтримки методів виробництва продукції, базується на більш широкому впровадженні принципів сталого розвитку у спільній аграрній політиці ЄС, має доволі велику ймовірність реалізації і достатню кількість прихильників. Так, Я. Мітчел стверджує, що для виконання національної, європейської та глобальної екологічних цілей, аграрна політика не може існувати окремо від кліматичної й екологічної політики. Уряди мають зробити більше, щоб вирівняти та інтегрувати їх [6]. Я. Ходж дає вичерпне формулювання даного підходу: нам не потрібна аграрна політика, нам потрібна політика щодо екосистемних послуг [22].

Основними заходами реалізації останнього сценарію розглядаються такі:

- імовірний перехід від прямих платежів на основі площі до видатків сільського розвитку, інновацій та інструментів управління ризиками;
- розробка спрощених прямих платежів для подальшого використання економічних та екологічних переваг одночасно із контролем за модернізацією технологій на основі результатів діяльності;
- зосередження підтримки на дрібних фермерах, екологічно чистих фермах та місцевих продуктах харчування, обов'язкове обмеження прямих платежів. З огляду на досить вірогідне скорочення фінансування наступної САП та чітко виражену нерівномірність питомих прямих

платежів у країнах-членах, у процесі впровадження даного сценарію найбільш дискусійним питанням може стати питання розподілу коштів підтримки між виплатами фермерам та підтримкою сільського розвитку. Вже сьогодні країни-члени мають можливість здійснювати співфінансування програм підтримки із національних бюджетів та більш гнучко розподіляти кошти підтримки між прямими платежами та видатками на сільський розвиток. У разі ж запровадження спільної відповідальності та національного фінансування прямих платежів, це може призвести до додаткового навантаження на бюджет у країнах із нижчим рівнем прямих платежів та скорочення коштів, що виділяються на сільський розвиток. Задля уникнення таких негативних наслідків буде доречним розглянути пропозицію виділяти країнам-членам відповідні кошти підтримки і надавати їм право самостійно установлювати пропорції розподілу між прямими платежами й видатками на сільський розвиток. Практично, йдеться про посилення гнучкості у використанні інструментів підтримки.

Отже, за будь-якого розвитку подій, процес реформування САП є доволі складним і пов'язаний зі зміною рівнів та механізмів підтримки. Характерною рисою аграрного сектора є те, що для адаптації фермерів до таких змін потрібен певний час з огляду на технологічні особливості процесів виробництва. У методологічному плані з огляду на це вкрай важливим є припущення: чим кардинальніше змінюються інструменти підтримки, тим триваліший потрібен перехідний період. Уважаємо, що це твердження є універсальним і стосується реформування аграрної політики не лише у країнах ЄС. Зокрема, остання спроба реформування державної підтримки вітчизняного аграрного сектора, пов'язана з відмовою від спеціального режиму ПДВ і переходом на пряму бюджетну підтримку та суттєвим скороченням державного фінансування галузі, передбачала перехідний період протягом року, що, на нашу думку, явно не відповідає масштабу запроваджених змін.

Уважаємо, що однією із причин є підхід до пріоритетності галузей вітчизняного виробництва залежно від

міри доданої вартості, яку генерує певний сектор економіки і відповідно пропонується більше зусиль вкладати у розвиток галузей, що, скоріше за все, можуть забезпечити найвищий продуктивний результат [23]. Не ставлячи під сумнів важливість даного критерію, тим не менш доходимо висновку, що використання його до аграрного сектора як основної рушійної сили аграрного розвитку, є доволі дискусійним. Зовсім інший підхід до визначення ролі аграрної сфери має місце в ЄС. Здійснений нами аналіз трансформаційних змін спільної аграрної політики ЄС свідчить про усвідомлений, послідовний, цілеспрямований і поступовий рух країн-членів ЄС у напрямку запровадження принципів сталого розвитку. І Україні з огляду на євроінтеграційні прагнення слід робити реальні кроки щодо формування світоглядної ролі аграрного сектора й сільського розвитку та запровадження нових стратегічних підходів до формування аграрної політики.

**Висновки.** У результаті дослідження еволюції концептуальних підходів до реформування САП ЄС визначено, що принципові зміни базових напрямів підтримки, починаючи із 1992 р.: підтримка продукції – підтримка виробника – підтримка методів виробництва та стратегічних цілей реформування спільної аграрної політики обумовлені становленням парадигми сталого розвитку.

За результатами структурно-функціонального аналізу визначено, що реформована у 2013 р. САП ЄС є більш цілеспрямованою, інтегрованою та доповнювальною; спрямованою на наближення аграрного сектора країн ЄС до світового ринку, поступове скорочення бюджету САП і відповідно зниження навантаження на бюджет ЄС, послаблення позицій патерналізму й посилення ринкових засад у відносинах між аграрними виробниками та ЄС. Запровадження у процесі даної реформи інструментів, що передбачають екологічно спрямовані прямі платежі, співфінансування, механізми зовнішньої та внутрішньої конвергенції сприяє вирішенню екологічних проблем, однак не достатньо вирішує соціально-економічні проблеми аграрної галузі.

**Дискусія.** У контексті напрацювання нової стратегії розвитку Спільної аграрної політики ЄС на 2021–2027 рр. найактуальнішим залишається питання щодо продовження країнами ЄС обраного ними курсу на поглиблення засад сталого розвитку на підґрунті економічної, соціальної та екологічної складових. Лише на основі вирішення даного питання можна переходити до розв'язання дискусійних питань, пов'язаних із конфліктами між окремими країнами-членами ЄС щодо кількісних параметрів фінансового забезпечення САП ЄС у результаті Brexit; засадах розподілу ресурсів САП ЄС між країнами-членами; вибору інструментів та напрямів підтримки САП ЄС.

#### Список використаних джерел:

1. Blandford, D., Josling, T. and Bureau, J.-C., September 2011. Farm Policy in the US and the EU: The Status of Reform and the Choices Ahead. Discussion Paper. International Food & Agricultural Trade Policy Council. Available at: [www.agritrade.org](http://www.agritrade.org).
2. Josling, Timothy, 2010. Trade Policy for Food Security: Farm Policies of Developed Countries. International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland. Available at: <https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/2010/05/farm-policies-of-developed-countries.pdf>.
3. Bartolini, F. and Viaggi, D., 2013. The Common Agricultural Policy and the Determinants of Changes in EU Farm Size. Land Use Policy, Volume 31, pp. 126-135.

Т. Калашнікова, д-р екон. наук, доц.

Харьковский национальный аграрный университет имени В. В. Докучаева, Харьков, Украина,

А. Калашников, канд. экон. наук

Украинский ордена "Знак Почета" научно-исследовательский институт лесного хозяйства

и агролесомелиорации имени Г. Н. Высоцкого, Харьков, Украина

## ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЕДИНОЙ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Обобщен опыт трансформации и осуществлен критический анализ результатов реформирования Единой сельскохозяйственной политики ЕС. Обоснованы концептуальные подходы к дальнейшему реформированию Единой сельскохозяйственной политики ЕС в контексте концепции устойчивого развития. Определены возможности учета опыта реформирования Единой сельскохозяйственной политики ЕС в отечественной аграрной политике.

Ключевые слова: Единая сельскохозяйственная политика; Европейский Союз; реформирование; прямые платежи; устойчивое развитие.

4. Matthews, A., 2016. The Future of Direct Payments. Paper Prepared for the Workshop on 'Reflections on the Agricultural Challenges Post 2020 in the EU: Preparing the next CAP Reform'. Brussels: European Parliament, Directorate General for Internal Policies.

5. Matthews, A., September 4, 2017. The budgetary context for the CAP after 2020. Available at: <http://capreform.eu/the-budgetary-context-for-the-cap-after-2020/>

6. Mitchell, Ian, November 2017. The Implications of Brexit for UK, EU and Global Agricultural Reform in the Next Decade. Chatham House, 20 p.

7. Matthews, A., Salvatici, L. and Scoppola, M., January 2017. Trade Impacts of Agricultural Support in the EU, International Agricultural Trade Research Consortium (IARTC), Commissioned Paper No 19.

8. Swinnen, J., 2015. The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm, Centre for European Policy Studies, Brussels.

9. Buckwell, A., Matthews, A., Baldock, D. and Mathijs, E., 2017. CAP: Thinking Out of the Box. Further modernisation of the CAP – why, what and how? The RISE Foundation. Available at: [http://www.risefoundation.eu/images/files/2017/2017\\_RISE\\_CAP\\_Full\\_Report.pdf](http://www.risefoundation.eu/images/files/2017/2017_RISE_CAP_Full_Report.pdf) (accessed 31 Aug. 2017).

10. Виклики і шляхи агропродовольчого розвитку / Б. Й. Пасхавер, О. В. Шубравська, Л. В. Молдаван та ін.; за ред. Б. Й. Пасхавера; НАН України; Ін-т екон. та прогноз. – К., 2009.

11. Зінчук Т. О. Європейська інтеграція: проблеми адаптації аграрного сектора економіки: моногр. / Т. О. Зінчук. – Житомир: ДВНЗ "Державний агрокологічний університет", 2008.

12. Політика сільського розвитку на базі громад в Україні: наук. доп. / за ред. О. М. Бородіної, І. В. Прокопи, О. Л. Попової. – К., 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ief.org.ua/docs/sr/291.pdf>.

13. Бородіна О. М. Прозорість спільної аграрної політики у ЄС: емпіричні докази ZN № 1089, // Зеркало недели. Україна. – 2016 р. – 15–22 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dt.ua/agriculture/prozorist-spilnoyi-agramoi-politiki-u-yes-empirichni-dokazi\\_.html](https://dt.ua/agriculture/prozorist-spilnoyi-agramoi-politiki-u-yes-empirichni-dokazi_.html).

14. Полова О. Л. Нові пріоритети Спільної аграрної політики ЄС на 2014–2020 роки: стратегічні орієнтири для розвитку агросфери України / О. Л. Полова // Економіка АПК. – 2013. – №12. – С. 89–96.

15. Онегіна В. М. Інституційна основа аграрної політики: українські реалії й досвід США та ЄС // В. М. Онегіна, Н. В. Шибаєва // Економіка АПК. – 2016. – № 1. – С. 18–23.

16. Калашнікова Т. В. Удосконалення державної підтримки аграрних підприємств в умовах глобалізації: моногр. / Т. В. Калашнікова. – Дніпропетровськ: ВПЦ Середняк Т. К., 2014.

17. Financing the Common Agricultural Policy, 2017. Available at: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_en).

18. European Commission (2017), 'Consultation on modernising and simplifying the common agricultural policy (CAP)'. Available at: [https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_en) (accessed 22 Sep. 2017).

19. The CAP towards 2020 Legal proposals. DG Agriculture and Rural Development European Commission. Available at: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/legal-proposals/slide-show\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/legal-proposals/slide-show_en.pdf).

20. Overview of CAP Reform 2014-2020. Agricultural Policy Perspectives Brief. №5, December 2013. Available at: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf).

21. European Commission (2017), June 28, 2017. Reflection paper on the future of EU finances. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf) (accessed 31 Aug. 2017).

22. Brexit: agriculture. Published by the Authority of the House of Lords. HOUSE OF LORDS. European Union Committee. 20 th Report of Session 2016-17. Ordered to be printed 27 April 2017 and published 3 May 2017. HL Paper 169, 90 p. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/dselect/ldcom/169/169.pdf>.

23. Новікова І. Європейська орієнтація економіки України: історичні особливості та сучасні тенденції у контексті реалізації стратегічних рішень / І. Новікова // Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics, 2016; 8(185): 22-29 DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2667.2016/185-8/3>.

Received: 27/01/2018

1st Revision: 31/01/2018

Accepted: 07/03/2018

*Author's declaration on the sources of funding of research presented in the scientific article or of the preparation of the scientific article: budget of university's scientific project*

T. Kalashnikova, Doctor of Sciences (Economics), Associate Professor  
 Kharkiv National Agricultural University named after V.V. Dokuchayev, Kharkiv, Ukraine,  
 A. Kalashnikov, PhD in Economics  
 Ukrainian Research Institute of Forestry and Forest Melioration named after G. M. Vysotsky, Kharkiv, Ukraine

## TRENDS AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT OF THE EU'S COMMON AGRICULTURAL POLICY IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

*The transformational changes in the EU's common agricultural policy have been researched and the conscious, consistent, purposeful and gradual movement of the EU member states towards the implementation of the principles of sustainable development has been determined.*

*A comprehensive analysis of the key features of the 2013 EU's common agricultural policy reform has been carried out. It has been determined that the EU's CAP has become more object-oriented, integrated and complementary; aimed at bringing the EU's agricultural sector closer to the world market, gradual reduction of the CAP budget and the burden on the EU budget, strengthening of market principles in relations between the agricultural producers and the EU. It has been revealed that tools introduced by the reform include environmentally-addressed direct payments, co-financing, mechanisms of external and internal convergence, and contribute to the environmental management resolution of corresponding problems, but the socioeconomic problems of the industry are not sufficiently solved.*

*The main imperatives of the EU's common agricultural policy for the period of 2021-2027 have been determined: socioeconomic, environmental, political, human development. The analysis of possible scenarios of EU's CAP development after 2010 deserves attention.*

*It is substantiated that the key issues in the development of the new EU's CAP will be: continuation by the EU member states of the chosen course to deepen the foundations of sustainable development; quantitative parameters of the financial security of the EU's CAP as a result of Brexit; on what basis will the distribution of EU's CAP resources be made among member states. Particularly important issue will be the choice of tools and support directions of the CAP, since it will determine the EU's CAP EU model parameters for almost a decade.*

**Key words:** common agricultural policy, European Union, reformation, direct payments, sustainable development.

### References (in Latin): Translation / Transliteration / Transcription

- Blandford, D., Josling, T. and Bureau, J.-C., September 2011. Farm Policy in the US and the EU: The Status of Reform and the Choices Ahead. Discussion Paper. International Food & Agricultural Trade Policy Council. Available at: [www.agritrade.org](http://www.agritrade.org)
- Josling, Timothy, 2010. Trade Policy for Food Security: Farm Policies of Developed Countries. International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland. Available at: <https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/2010/05/farm-policies-of-developed-countries.pdf>
- Bartolini, F. and Viaggi, D., 2013. The Common Agricultural Policy and the Determinants of Changes in EU Farm Size. Land Use Policy, Volume 31, pp. 126-135.
- Matthews, A., 2016. The Future of Direct Payments. Paper Prepared for Workshop on 'Reflections on the Agricultural Challenges Post 2020 in the EU: Preparing the next CAP Reform'. Brussels: European Parliament, Directorate General for Internal Policies.
- Matthews, A., September 4, 2017. The budgetary context for the CAP after 2020. Available at: <http://capreform.eu/the-budgetary-context-for-the-cap-after-2020/>
- Mitchell, Ian, November 2017. The Implications of Brexit for UK, EU and Global Agricultural Reform in the Next Decade. Chatham House, 20 p.
- Matthews, A., Salvatici, L. and Scoppola, M., January 2017. Trade Impacts of Agricultural Support in the EU, International Agricultural Trade Research Consortium (IARTC), Commissioned Paper No 19.
- Swinnen, J., 2015. The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Buckwell, A., Matthews, A., Baldock, D. and Mathijs, E., 2017. CAP: Thinking Out of the Box. Further modernisation of the CAP – why, what and how? The RISE Foundation. Available at: [http://www.risefoundation.eu/images/files/2017/2017\\_RISE\\_CAP\\_Full\\_Report.pdf](http://www.risefoundation.eu/images/files/2017/2017_RISE_CAP_Full_Report.pdf) (accessed 31 Aug. 2017).
- Pashkaver, B.Y., Shubravska, O.V. and Moldavan, L.V. Vykylyky i shlyakhy ahroprodovolchoho rozvytku [Challenges and ways of agro-food development], 2009. Under the editorship of Academician of UAAN Pashkaver, B.Y., NASU, Institute for Economics and Forecasting, Kyiv, 432 p. (in Ukr.).
- Zinchuk, T.O., 2008. Yevropeyska intehratsiya: problemy adaptatsiyi ahrarynoho sektora ekonomiky: monohrafiya [European integration: problems of adaptation of the agrarian sector of the economy: monograph]. Zhytomyr, Zhytomyr National Agroecological University, 384 p. (in Ukr.).
- Polityka silskoho rozvytku na bazi hromad v Ukraini: naukova dopovid [Rural development policy based on communities in Ukraine: scientific report], 2015. Under the editorship of Corresponding Member of the NAS of Ukraine, Doctor of Economics Borodina, O.M., Corresponding Member of the NAAS of Ukraine, Doctor of Economics Prokopa, I.V., Doctor of Economics Popova, O.L. NASU Institute for Economics and Forecasting. Kyiv, 70 p. Available at: <http://ief.org.ua/docs/sr/291.pdf> (in Ukr.).
- Borodina, O., 2016. Prozorist spilnoi ahrarynoi polityky u YES: empyrychni dokazy [Transparency of the common agricultural policy in the EU: empirical evidences]. Zerkalo nedely, Ukraine, №1089. Available at: <https://dt.ua/agriculture/prozorist-spilnoi-agrarynoi-politiki-u-yes-empyrychni-dokazy-.html> (in Ukr.).
- Popova, O.L., 2013. Novi priorityety Spilnoi ahrarynoi polityky YES na 2014-2020 roky: stratehichni oryentyry dlya rozvytku ahrosfery Ukrainy [New priorities of the EU's Common Agricultural Policy for 2014-2020: strategic benchmarks for the development of the agrosphere in Ukraine]. Ekonomika APK, №12, pp. 89-96. (in Ukr.).
- Onehina, V.M. and Shybayeva, N.V., 2016. Instytutsiyna osnova ahrarynoi polityky: ukrayinski realiyy y dosvid SSHA ta YES [Institutional framework of agrarian policy: Ukrainian realities and experience of the USA and the EU]. Ekonomika APK, №1, pp. 18-23. (in Ukr.).
- Kalashnikova, T.V., 2014. Udoskonalennya derzhavnomy pidtrymky ahrarykhn pidpryemstv v umovakh hlobalizatsiyi: monohrafiya [Improvement of state support of agrarian enterprises under conditions of globalization: monograph]. Dnipropetrovsk: Publishing and printing center Serednyak, T.K., 280 p. (in Ukr.).
- Financing the Common Agricultural Policy, 2017. Available at: [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_en)
- European Commission (2017), 'Consultation on modernising and simplifying the common agricultural policy (CAP)'. Available at: [https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_en) (accessed 22 Sep. 2017)
- The CAP towards 2020 Legal proposals. DG Agriculture and Rural Development European Commission. Available at: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/legal-proposals/slide-show\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/legal-proposals/slide-show_en.pdf)
- Overview of CAP Reform 2014-2020. Agricultural Policy Perspectives Brief. №5, December 2013. Available at: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf)
- European Commission (2017), June 28, 2017. Reflection paper on the future of EU finances. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf) (accessed 31 Aug. 2017).
- Brexit: agriculture. Published by the Authority of the House of Lords. HOUSE OF LORDS. European Union Committee. 20th Report of Session 2016-17. Ordered to be printed 27 April 2017 and published 3 May 2017. HL Paper 169, 90 p. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/169/169.pdf>
- Novikova, I., 2016. European orientation of the economy of Ukraine: historical features and current trends in the context of strategic decisions. Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics, 8(185): pp. 22-29. DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2667.2016/185-8/3>