



ПИТАННЯ РОЗВИТКУ АПК

<https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.06.083>
УДК 378.4:658.589

О.Л. ПОПОВА, д-р екон. наук, проф.,
головний науковий співробітник відділу економіки
і політики аграрних перетворень,
ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»,
вул. Панаса Мирного, 26, 01011, Київ, Україна,
e-mail: olgpomail@gmail.com,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2642-9393>

НОВАЦІЇ СПІЛЬНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС У ПРОГРАМНОМУ ПЕРІОДІ 2021—2027 рр.

Узагальнено обговорювані пріоритети і механізми реформи Спільної аграрної політики ЄС на 2021—2027 рр. у контексті Нового Зеленого Курсу для Європи. Розкрито три загальні теми і дев'ять основних цілей реформи. Обґрунтовано уроки для України та пропозиції щодо осучаснення засад національної аграрної політики і практики з урахуванням європейських орієнтирів.

Ключові слова: реформа САП ЄС; новий програмний період 2021—2027 рр.; Новий Зелений Курс для Європи; сталий розвиток сільського господарства; фінансування САП; екобудовленість; агроекологія.

Очевидна внутрішньогалузева необхідність вести національне сільське господарство на засадах сталого розвитку та позиціонування на світовому ринку агропродовольства актуалізують потребу враховувати сучасні міжнародні орієнтири та підходи. Україна має зобов'язання щодо поступового зближення національної аграрної політики, її планування і впровадження із спільною європейською політикою згідно з розд. 17 «Сільське господарство і розвиток сільських територій» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Практичним результатом просування України шляхом євроінтеграції стало її висунення на позицію третього постачальника агропродовольства (після США і Бразилії) в ЄС-28 у 2019 р. (на суму 7,3 млрд. євро, що становить 6,1% імпорту ЄС); за рік експорт зріс на 36%. Посилення асоціації Україна — ЄС вимагає більшої відповідності національної політики та дій у визначених стратегічних напрямках аграрного розвитку («концентрації контексту», як

Ц и т у в а н н я: Попова О.Л. Новації Спільної аграрної політики ЄС у програмному періоді 2021—2027 рр. *Економіка України*. 2020. № 6. С. 83—95. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.06.083>

кажуть стартапери) — аби не опинитись у ситуації неготовності й обмеження українського експорту через те, що Євросоюз, припустімо, запровадить спеціальний «екологічний податок» на імпорт агропродовольства з країн з нижчими, ніж у нього, еколого-кліматичними стандартами виробництва (нині це обговорюється, розглядалось у 2005—2007 рр.). Інтеграція екологічних вимог у сільськогосподарську практику, як правило, є довготривалим процесом, а в рамках Спільної аграрної політики ЄС (САП ЄС) якщо не «зелена революція», то принаймні «зелена еволюція» (за Ф. Фішлером) відбувається вже з 2003 р.

Розкриттю досвіду трансформації САП ЄС присвячено наукові праці О.М. Бородіної [1], Т.О. Зінчук [2], Т. Калашнікової і А. Калашнікова [3]; у цілому європейській інтеграції, можливостям і ризикам для асоціації «Україна — ЄС» — праці В.М. Гейця і Т.О. Осташко [4], С.М. Кваші [5], В.Р. Сіденка [6] та інших. У цій статті продовжено аналіз концептуальних підходів реформування САП ЄС у нових програмних періодах, що започатковано опублікованою у 2013 р. статтею [7].

Отже, **мета статті** — узагальнити обговорювані засади і механізми оновлення САП ЄС на новий програмний період 2021—2027 рр. як орієнтири для України, оцінити їх з позиції можливостей імплементації в національну аграрну політику та практику і в цілому підтримати дискурс щодо європейських пріоритетів аграрного і сільського розвитку за надто мінливих сучасних умов.

У Євросоюзі посилюється соціально-еколого-кліматичний вектор розвитку сільського господарства, підкріплений політичним лобі. Новий Зелений Курс для Європи (НЗКЄ), проголошений новою головою ЄК Урсулою фон дер Ляен наприкінці 2019 р., представлений як програмна пропозиція екоперестройки ЄС¹. Згідно з НЗКЄ перехід європейського сільського господарства базуватиметься на трьох принципах:

- скорочення шкідливих методів господарювання;
- підтримка відновлюваних і кліматично безпечних практик;
- акцент на справедливості — як для європейських громад, так і для всього світу.

Згідно з цими принципами, потрібні радикальні зміни у сільськогосподарській політиці ЄС з метою більшої її відповідності фокусу сталого розвитку (табл. 1). Передбачається прийняти Спільну продовольчу політику ЄС, яка поставить торгівлю сільськогосподарською продукцією на службу сталому аграрному розвитку.

Новий Зелений Курс для Європи інституціоналізується трьома інститутами:

- Зелені громадські роботи — інвестиційна програма, що дозволить започаткувати справедливий перехід Європи на нову траєкторію Зеленого Курсу;
- Екологічний союз — пакет нормативних актів, який дозволить привести політику ЄС у відповідність з визначеним курсом і закріпити засади сталості та солідарності в європейському праві;

¹ Програма майбутнього ЄС. Новий Зелений Курс для Європи [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://sg-sofia.com.ua/novij-zelenij-kurs-dlya-evropi>

• Комісія з питань екологічної справедливості — незалежний орган, який займається дослідженнями, моніторингом, консультуванням політиків з просування екологічної справедливості.

Відтак, оголошені пропозиції щодо реформи САП, зберігаючи концептуальні засади політики з підтримки ринку, доходів фермерів, розвитку сільських територій і агроєкології, мають започаткувати реалізацію стратегічних пріоритетів Нового Зеленого Курсу для Європи.

В основі пропозицій Європейської комісії (ЄК) стосовно реформи САП на 2021—2027 рр. лежать три загальні теми та дев'ять основних цілей, і вони структурують логіку фінансування САП ЄС (рис. 1). Серед цих цілей п'ять мають соціальне спрямування (щодо доходів фермерів, їх позиції в ланцюгах поставок, молодих фермерів, зайнятості, якості продуктів харчування), три — екологічне (щодо змін клімату, природних ресурсів, ландшафтів і біо-

Таблиця 1. Новий Зелений Курс для Європи у відповідь на виклики нинішньої САП ЄС

Виклики нинішньої САП ЄС	Позиція Нового Зеленого курсу
<p>Більша частина субсидій САП виплачується великим землевласникам: 80% допомоги отримують 25% власників, які мають найбільші землеволодіння</p> <p>Методи господарювання великих виробників призводять до руйнування навколишнього середовища</p> <p>Засоби для існування фермерів і сільських громад, витіснені конкуренцією з боку великих агробізнесів, є нестійкими</p> <p>Європейська продукція пригнічує місцеве і більш стале аграрне виробництво в країнах через те, що САП концентрується на підвищенні конкурентоспроможності на ринках</p> <p>Принцип конкуренції завдає шкоди малим і середнім фермерам усередині країни, а також на світовому ринку</p>	<p>Скорочення субсидій великим землевласникам</p> <p>Переорієнтація економіки з накопичення приватного капіталу на екологічну безпечність. Підтримка практик відновлюваного сільського господарства; ряду видів сільськогосподарської діяльності (перма- і полікультура); агролісівництва, створення зон і коридорів для дикої природи; перехід на виробництво екологічно чистого м'яса і скорочення його індустріалізованого виробництва</p> <p>Підтримка переходу фермерів і сільських громад на сталі моделі господарювання з метою виробництва здорової їжі. Перенаправлення субсидій на їх користь від агробізнесу, щоб сільські громади стали двигуном відновлення навколишнього середовища в Європі</p> <p>Підтримка кліматичної справедливості в усьому світі — одна з основних опор Нового курсу, покладання на місцеве агроєкологічне виробництво з урахуванням культурних традицій харчування</p> <p>Принцип солідарності, що ставить інтереси малих виробників, працівників, сільських громад і навколишнього середовища на перше місце</p>

Джерело: складено автором за: Програма майбутнього ЄС. Новий Зелений Курс для Європи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sg-sofia.com.ua/novij-zelenij-kurs-dlya-evropi>

1	Стратегічне планування і цілі	1. Забезпечити надійні джерела доходів для фермерів	
	2	Більш справедлива система субсидій	2. Підвищити конкурентоспроможність фермерських господарств
		3	Відновити баланс у ланцюгах поставок щодо позицій фермерів
3	Особлива увага до екології та клімату	4. Сприяти пом'якшенню наслідків змін клімату і адаптації до них	
		5. Сприяти сталому використанню природних ресурсів	
		6. Зберігати ландшафти і біорозмаїття	
		7. Стимулювати молодих фермерів	
		8. Стимулювати зайнятість і економічне зростання	
		9. Забезпечувати високу якість продуктів харчування	

Рис. 1. Ключові напрями і основні цілі нової реформи САП ЄС на програмний період 2021—2027 рр. (пропозиції ЄК)

Джерело: складено автором за: Reform of the Common Agricultural Policy [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2019/02/Concept-Note_Reform-of-the-Common-Agricultural-Policy.pdf

розмаїття) і одна ціль є суто економічною (щодо конкурентоспроможності фермерських господарств).

Перехресні цілі — модернізація за допомогою здобуття знань і обміну ними, інновації та цифровізація сільського господарства і сільської місцевості — стосуються всіх основних цілей і мають сприяти їх реалізації.

Можна виокремити такі ключові підходи реформування САП ЄС на 2021—2027 рр.:

- здійснення САП із забезпеченням балансу між європейськими цілями і національними пріоритетами при особливому контролі за показниками щодо навколишнього середовища і клімату;

- продовольча безпека і підтримання європейських стандартів високої якості продуктів харчування, у тому числі за рахунок розширення участі фермерів у реалізації стратегії «Від ферми до виделки» (from Farm to Fork — F2F), методів сталого виробництва продуктів, розвитку органічного виробництва;

- забезпечення вкладу агропродовольчого сектору в просування до нульового забруднення (досягнення так званої «кліматичної нейтральності» ЄС — зведення викидів CO₂ до нуля до 2050 р. згідно з Європейською зеленою угодою (The European Green Deal)) шляхом скорочення використання агрохімікатів;

- розробка нового довгострокового бачення для сільських районів та його врахування в національних стратегічних планах реалізації САП [8].

Стратегію «Від ферми до виделки» спрямовано на створення системи «зеленого» і здорового сільського господарства, реалізацію принципів циркулярної економіки — від виробника до споживача. Вона передбачає значне

скорочення використання пестицидів, хімічних добрив і антибіотиків. Підвищення якості та безпеки продуктів харчування досягатиметься шляхом покращення відслідковування цих параметрів у ланцюзі виробництва і збуту, а також імпорту агропродовольства до ЄС. Перша версія стратегії F2F, що розробляється в рамках Нового Зеленого Курсу для Європи і Європейської зеленої угоди, передбачала зниження застосування агрохімікатів на 50% і розвиток інновацій (зокрема, нових геномних технологій). Вона викликала сильний опір з боку ряду країн — членів ЄС. Однак оприлюднена Єврокомісією у травні 2020 р. аграрна Стратегія щодо біодиверсифікації все-таки закладає скорочення до 2030 р. використання пестицидів на 50%, мінеральних добрив — на 20%, антибіотиків — на 50%. Висловлюється намір установити на рівні 25% частку сільськогосподарських земель ЄС, що будуть переведені на органічне сільське господарство. Після схвалення Стратегії її реалізація повинна розпочатися з 2021 р. Для проведення цих болісних для фермерів заходів хочуть скористатися ситуацією і потрясіннями від коронавірусу.

Новації реформи САП стосуються вдосконалення відповідних схем і механізмів, а саме пропозиції Єврокомісії (2018 р.) передбачають:

- «зовнішню конвергенцію» прямих платежів, тобто зниження різниці між фактичними платежами у країнах-членах і середніми по ЄС;
- обов'язкове обмеження розміру платежів на господарство сумою до 60—100 тис. євро, перерозподіл заощаджених коштів на користь малих і середніх ферм;
- заміна схеми «грінінг» (прив'язка частини прямих субсидій фермерам до екологізації сільгоспвиробництва) більш цільовою і гнучкою системою, що інтегрує «зелені» платежі із заходами адаптації до змін клімату;
- посилення субсидіарності, тобто підвищення національного співфінансування витрат на аграрний і сільський розвиток.

Щодо фінансування САП ЄС на 2021—2027 рр., то хоча при обговоренні багаторічної фінансової перспективи (бюджету) скорочення стосувалося саме САП і Фонду згуртування (Cohesion Fund), усе-таки за часткою у витратах бюджету ЄС — на рівні 28,5% до кінця періоду 2021—2027 рр. (нині 35%) — САП залишається одним з головних бенефіціарів² [8]. При цьому сільськогосподарський сектор становить 1,5% від європейського валового продукту ЄС. І це є підтвердженням розуміння європейцями того, що сільське господарство каталізує розвиток багатьох галузей економіки, відтак, його внесок у валовий продукт є значно вищим.

У 2021—2027 рр. на виробничо-ринкову підтримку передбачено направити 78,4% бюджету САП ЄС, а на цілі сільського розвитку — 21,6% (за загального зниження витрат бюджету ЄС на САП) (табл. 2). Прямі платежі, як підтримка доходів виробників, у рамках компоненти I САП — ринкова підтримка — все ще становлять близько 75% від її бюджету.

У новому програмному періоді на цілі сільського розвитку запропоновано направити дещо менше коштів, ніж у 2014—2020 рр., — 21,6% проти

² Европейский парламент: будущий многолетний бюджет ЕС должен быть сбалансированным и иметь больше собственных ресурсов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://serjmin.com/budushij-bjudzhet-es-dolzhen-byt-sbalansirovannym/>

Таблиця 2. Фінансування САП ЄС за фінансовими компонентами

Компоненти	2014—2020 рр.		2021—2027 рр.		2021—2027 до 2014—2020 рр., +, – (млрд. євро)
	млрд. євро	%	млрд. євро	%	
I — ринкова підтримка (у тому числі прямі платежі)	312,7	76,6	286,2	78,4	–26,5
II — підтримка сільського розвитку	95,6	23,4	78,8	21,6	–16,8
У сь о г о	408,3	100,0	365,0	100,0	–43,3

Джерело: складено автором за: Reform of the Common Agricultural Policy [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2019/02/Concept-Note_Reform-of-the-Common-Agricultural-Policy.pdf

23,4% (у 2013 р. — 26,8%), водночас передбачено підвищити співфінансування витрат на сільський розвиток з національних бюджетів. Країни-члени можуть змінювати розподіл коштів між прямими платежами і видатками на сільський розвиток (схема «модуляція»).

САП 2021—2027 рр. більшою мірою, ніж у попередні програмні періоди, орієнтована на дії, пов'язані із змінами клімату: 40% загального бюджету САП буде направлено на досягнення цілей у сфері змін клімату і щонайменше 30% коштів компоненти II — на природоохоронні заходи. Система «екосхем» є обов'язковою для держав-членів, і на програмний період передбачено 20% прямих платежів за екосхемами³. Як стимул і винагорода (підхід «батюга і пряника») передбачається резерв у розмірі 5% загального бюджету державам-членам за дотримання цілей щодо клімату, навколишнього середовища і біорозмаїття. Нові зобов'язання «екообумовленості» включають збереження вологих територій і торфовищ, застосування методів управління поживними речовинами, покращення якості води, зменшення викидів аміаку і азоту, чергування посівів.

Направлення великої частки бюджету САП ЄС на цілі щодо змін клімату зумовлене тим, що сільське господарство має зробити вагомий внесок у виконання Європейської зеленої угоди. Відповідний документ був представлений Єврокомісією у грудні 2019 р. і містить комплекс заходів, реалізація яких має до 2050 р. зробити Євросоюз першим вуглецево-нейтральним регіоном планети (зведення викидів CO₂ до нуля). Ідеться про перехід європейських громадян і компаній у своїй діяльності на засади сталої «зеленої» економіки. Серед семи основних напрямів модернізації економіки в контексті цього кліматичного порядку денного — Стратегія «Від ферми до виделки» як розбудова справедливої, здорової та екологічно чистої продовольчої системи. Сільське господарство «вписується» в реалізацію ще трьох напрямів Європейської зеленої угоди, а саме збереження і відновлення екосистем і біорозмаїття; досягнення нульового рівня шкідливих речовин для навколишнього середовища; постачання чистої, доступної та безпечної енергії з сільськогосподарської

³ Prospects for the Common Agricultural Policy 2021—2027: Why the CAP needs a radical reform [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.bioecoactual.com/en/2020/01/30/prospects-for-the-common-agricultural-policy-2021-2027-why-the-cap-needs-a-radical-reform/>

сировини і відходів. У фінансуванні програм у рамках даної угоди чільне місце відводиться Європейському сільськогосподарському фонду сільського розвитку і Європейському сільськогосподарському гарантійному фонду.

Архітектура САП 2021—2027 рр. передбачає ряд покращень з точки зору гнучкості й локалізації рішень для країн — членів ЄС, і це чергова новація САП. Обов'язковою є розробка національних стратегічних планів з тим, щоб при фінансуванні краще врахувати різницю між європейськими і місцевими суспільними благами, а також існуючі в країнах структурні особливості. Запропоновано ввести національне співфінансування прямих платежів фермерам у рамках компоненти I САП ЄС (ринкова підтримка). Держави-члени матимуть можливість до 15% фінансування перерозподіляти між прямими платежами і сільським розвитком (компонента II САП). Це двосторонній процес, але більш високий процент може бути перерозподілений лише з прямих платежів на заходи сільського розвитку, які реалізують екологічні та кліматичні цілі, на стимули для молодих фермерів. Таким чином, запровадження Нової моделі надання (New Delivery Model) передбачає певну децентралізацію повноважень: надання державам — членам ЄС більшої гнучкості при плануванні та фінансуванні заходів з метою адаптування САП до місцевих реалій, але — за наявності надійного європейського управління, щоб не допустити фрагментації спільної політики Євросоюзу.

На організацію спільного ринку сільськогосподарської продукції (наприклад, безпеку ринку, маркетингові стандарти, шкільні програми забезпечення молоком, фруктами і овочами), а також на деякі операційні програми для ряду секторів (фрукти і овочі, бджільництво, вино, хміль і оливки) на 2021—2027 рр. передбачені асигнування в розмірі 20 млрд. євро. Ці програми підтримки мають бути включені до Стратегічного плану кожної країни-члена. Держави можуть закріплювати до 3% свого бюджету в рамках компоненти I для цих секторальних втручань (операційних програм).

При обговоренні реформи САП виявились істотні розбіжності в позиціях країн і складнощі з досягненням консенсусу щодо стратегічних напрямів, збереженням балансу між зв'язаною і незв'язаною підтримкою фермерів, модернізацією системи організації ринків, конвергенцією прямих платежів фермерам усередині та між країнами-членами тощо. Розходяться позиції країн-членів і за такими основними новаціями САП:

- параметрами нової «імплементативної моделі» (індикаторами, змістом і строками надання річних звітів);
- «зеленою архітектурою» (частками витрат на клімат-дружні заходи і їх розподілом між двома компонентами САП, обов'язковістю «екосхем»), особливо щодо кондиціональності субсидування (обумовленості виконанням встановлених екологічних вимог) і виключення з неї малих ферм;
- розвитком Інтегрованої системи адміністрування та контролю за фермами і санкціями, пов'язаними з її кондиціональністю;
- єдиним аудиторським підходом і сільськогосподарськими резервами у рамках горизонтального регулювання.

У складі Комітету Європейського парламенту з сільського господарства і розвитку села домінують представники країн — прихильниць традиційної, «сильної» САП: Франції, Італії, Іспанії, і це сприяє активізації боротьби

«проти» (ренаціоналізації САП, лібералізації аграрної торгівлі з «третіми» країнами) і «за» (активізацію підтримки малих і середніх ферм, подальше «позеленіння» САП, боротьбу із змінами клімату, скорочення застосування агрохімікатів і ГМО, впровадження інновацій). Важко узгодити позиції старих північних (Нідерланди, Скандинавські держави) країн — членів ЄС і умовно «південно-східної» групи країн — Центральної та Східної Європи (ЦСЕ) та ряду старих південних країн (Іспанії, Греції та ін.) щодо пропонованого скорочення фінансування політики згуртування і САП ЄС.

Як відомо, до нинішньої САП ЄС висувається ряд претензій (див. табл. 1) з боку фахівців, господарюючих суб'єктів, громадськості з приводу того, що вона підтримує індустріалізоване велике сільське господарство, руйнує систему малих господарств тощо. Зокрема, пан'європейський альянс аграрних і природоохоронних організацій Good food, good farming («Хороша їжа, хороше фермерство») звернувся з відкритим листом до Європарламенту (організував збір підписів під петицією, протести і демонстрацію) з вимогою не затверджувати на 2021—2027 рр. принцип виплати прямих субсидій за кількість гектарів оброблюваної землі, який вигідний для великих аграрних господарств⁴. Примітно, що активну участь у протестах брали західноєвропейські фермери і досить індиферентними до них були східноєвропейські аграрії, зважаючи на їх більшу схильність до масштабних господарств.

У результаті, завершення правового оформлення змін САП затягується, і початок їх запровадження, зокрема положень Європейської зеленої угоди, переноситься, за експертною оцінкою, як мінімум на 2022 р. [8; 9].

Слід зазначити, що в Євросоюзі вже розгорнуто роботу з багатьох реформаційних напрямів, а саме щодо стимулювання впровадження цифрових технологій (на аграрну цифровізацію у 2018—2020 рр. направлено понад 100 млн. євро); підготовки спеціальної директиви з метою посилення позицій фермерів, підвищення цінової транспарентності; стимулювання фермерів похилого віку до передання господарств новому поколінню молодих фермерів; посилення роботи і збільшення фінансування Європейського управління з безпеки продовольства з метою підвищення надійності системи контролю і безпечності продуктів. Крім зазначених напрямів для України інтерес становить і схвалення проекту нового регламенту щодо виробництва і позначення органічних продуктів. Ідеться про пом'якшення жорстких вимог до їх імпорту і змішаного виробництва, що поєднує органічну і традиційно вироблену продукцію.

Узагальнюючи тривалий досвід трансформації САП ЄС, у тому числі передбачені реформи на новий програмний період 2021—2027 рр., слід зазначити широкий формат уроків для України, а саме:

- посилюється формування особливої «європейської моделі сільського господарства» у дедалі більшій відповідності до засад сталого розвитку, просувається перехід від продуктивістського до соціоекономічного підходу;
- еволюціонують підходи базової підтримки: підтримка виробництва продукції → підтримка виробника → підтримка методів господарювання (рис. 2) [10]. Фактично відбувся перехід від цінової підтримки виробництва

⁴ Open letter [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.goodfoodgoodfarming.eu/wp-content/uploads/2019/10/GFGF-open-letter-to-MEPs_final_21Oct.pdf

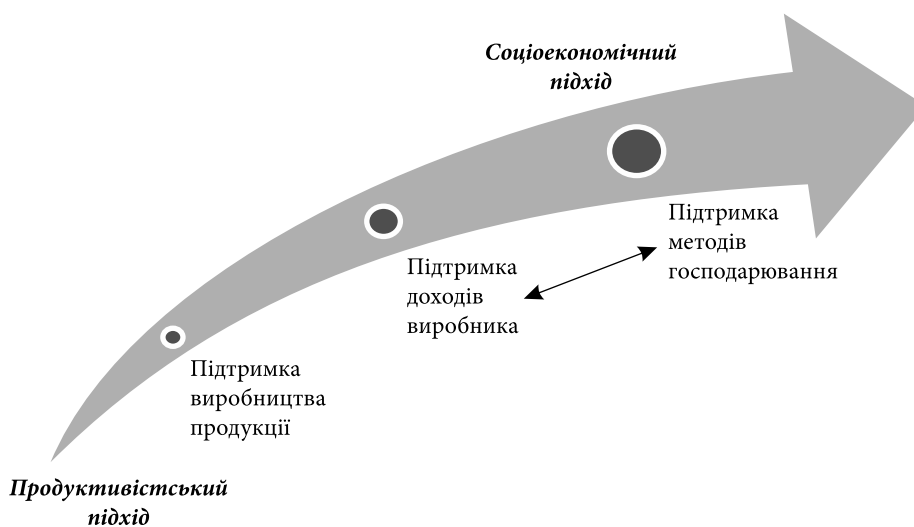


Рис. 2. Трансформація підходів і видів підтримки у рамках САП ЄС
Джерело: побудовано автором.

певних продуктів (продуктивістський підхід застосовувався до початку 1990-х років) до підтримки доходів фермерів (прямі незв'язані виплати, з дотриманням екологічних вимог господарювання; запроваджено з 2003 р.) і до підтримки інтегрованого сталого господарювання («зелені» платежі, «грінінг», агроекологічні програми, кліматичні програми, цифровізація тощо; активізовано з 2014 р., а явне «позеленіння» САП — з 2003 р.). Підтримка доходів фермерів і методів господарювання позиціонує соціоекономічний підхід і наразі реалізується як «у пакеті» (прямі виплати надаються за дотримання вимог у рамках «екообумовленості» — cross-compliance), так і окремо — «зелені», еколого-кліматичні платежі тощо. При цьому на видатки за еколого-кліматичними програмами для сільгоспвиробників закріплюється визначена частка бюджету САП, а її дотримання жорстко контролюється;

- підтримка сільського розвитку залишається важливою другою компонентою («опорою») САП ЄС, поряд з ринковою підтримкою, забезпечуючи гармонізацію аграрного і сільського розвитку для їх спільного прогресу в контексті сталого розвитку;

- інтеграція екології у сільськогосподарську діяльність, посилення відповідальності сільгоспвиробників за дотримання при господарюванні встановлених вимог щодо навколишнього середовища, змін клімату, суспільного здоров'я, благополуччя тварин і рослин. І хоча інколи європейська екологізація виглядає як екологічний протекціонізм, не враховувати її у вітчизняній аграрній політиці та практиці з експортним спрямуванням не вдасться;

- поступовий перерозподіл коштів підтримки на користь малих і середніх ферм шляхом надання платежів за регресивністю (зменшення сум виплат при збільшенні розміру ферм), обмеження обсягу виплат на господарство тощо. В умовах пандемії та карантину через COVID-19 саме малі, а часто і середні сільгоспвиробники виявилися найбільш економічно вразливими і постраждали через неналагодження систем збуту виробленої аграрної продукції. Оскільки були закриті фермерські ринки, продовольчі ярмарки, на

Таблиця 3. Зміст та особливості європейських інтеграційних проєктів

«Велика Європа»	«Європа різних швидкостей»	«Інша Європа»
Прагнення зберегти переваги Євросоюзу і поширити їх за його межі. Головним у збереженні життєздатності ЄС є визнання верховенства його основоположних ідейно-символічних принципів і обов'язкове їх дотримання	Відображає реалії ЄС: зовнішні виклики і загрози — проблеми у зоні євро, міграційний шок, Brexit, а також внутрішня криза інституційного розвитку. Різні варіанти стратегії гнучкої інтеграції на найближчу перспективу. Тенденція формування в просторі ЄС «ядра» і «периферії»	Прагнення до подолання тенденції асиметрії та нівелювання, що існують у сьогоднішніх євроінтеграційних процесах. Очевидність непереборності соціокультурного різноманіття навіть в ареалі самої Європи; її майбутнє як наднаціонального утворення передбачає врахування цього різноманіття

Джерело: складено автором за [11].

яких вони зазвичай реалізовували вироблену продукцію, то її довелось утилізувати, а відтак, до складних умов їхньої праці додалися відсутність доходів, ненадійність щодо зайнятості в майбутньому;

- досягнення продовольчої безпеки, самозабезпечення агропродовольством у рамках ЄС, що особливо актуалізувалося за нинішньої пандемії. У переліку видатків бюджету САП ЄС на організацію спільного ринку сільськогосподарської продукції (у чималому розмірі — 20 млрд. євро на 2021—2027 рр., тобто близько 3 млрд. щороку) чи не найпершою записано безпеку внутрішнього ринку. Для прикладу: передбачено розробку «далекоглядної стратегії» з розвитку виробництва рослинних білкових кормів (бобових — гороху, бобів, люпину, а також олійних культур) усередині ЄС, бо викликає стурбованість те, що сьогодні вони на 90% забезпечуються імпортом з «третьої» країн. Оскільки в Євросоюзі дедалі важливим стає, звідки походять аграрні продукти, то йдеться вже не тільки про продовольчу безпеку, а й про продовольчий суверенітет (Food sovereignty), що передбачає покладатися на місцеве виробництво агроекологічними методами з урахуванням культурних традицій виробництва і харчування. Концепція продовольчого суверенітету (сформувалась у середовищі селянських об'єднань La Via Campesina у 1996 р.) після нинішньої пандемії матиме ще більше прихильників, бо людству і націям дійсно важливо переосмислити те, яким чином організоване продовольче виробництво, як використовуються землі й водні ресурси, як розподіляються вигоди в аграрній сфері, як взаємодіють сільгоспвиробники і споживачі;

- актуалізація солідарності при веденні сільського господарства, що вимагає усвідомлення єдності переконань і реалізації відповідних дій, взаємодопомоги, підтримки та базується на спільності інтересів і необхідності досягнення загальних цілей⁵. Очевидною є спільність інтересів у сільгоспвиробників з працівниками їх господарств, сільськими громадами, вразливими кате-

⁵ Солідарність // Енциклопедія соціології [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://endic.ru/ozhegov/Solidarnost-33214.html>

горіями споживачів, яких вони можуть забезпечувати виробленою аграрною продукцією по організованих каналах (як, наприклад, у рамках програм забезпечення школярів фермерським молоком, фруктами і овочами) тощо. За нинішньої пандемії COVID-19 для малих і середніх сільгоспвиробників вочевидь постала потреба формувати соціальні мережі із споживачами для організації коротких ланцюгів постачання виробленої сільськогосподарської продукції. За домовленості із споживачами вони могли б доставляти вироблену продукцію за замовленням навіть в умовах карантину. Але споживачі залишилися без фермерського молока, м'яких і твердих сирів, сала і м'ясних продуктів, городніх овочів, зелені тощо. Великі супермаркети не задовольняли потреби у цій продукції ні за якістю, ні за ціновою позицією.

Україні в рамках раунду переговорів з ЄС щодо Зони вільної торгівлі у 2021 р. важливо було б відстоювати позицію щодо реалізації тієї чи іншої форми спільного економічного простору для більш глибокої економічної та торговельної інтеграції. Очевидно, що євроінтеграційні устремління України залежать від реалізації актуальних європейських інтеграційних проєктів — «Велика Європа», «Європа різних швидкостей», «Інша Європа» (табл. 3).

Східна Європа як субрегіон Великої Європи може стати символом проєкту «Інша Європа», тому виправдано Україна прагне посилювати взаємодію з Вишеградською групою (Польща, Словаччина, Угорщина, Чехія), що сформована за законами загальноєвропейської інтеграції. Групова солідарність «вишеградців» у рамках ЄС дозволила займати їм відносно незалежну позицію з ряду питань, у тому числі щодо міграції та пропозицій з реформи САП ЄС на 2021—2027 рр.

ВИСНОВКИ

Очевидно, що нинішнє агресивне використання агроцивілізаційних ресурсів в Україні, вітчизняне «надірване» землеробство сильно контрастують з європейським сільським господарством, сучасна еколого-кліматична «деінтенсифікація» якого просувається через цілеспрямоване реформування САП ЄС. Європейська аграрна політика у програмному періоді 2021—2027 рр. дедалі очевидніше еволюціонує в напрямі екологічного протекціонізму. Цей протекціонізм починає стосуватись обмеження та заборони ввезення до Євросоюзу агропродовольства, виробленого в країнах з нижчими еколого-кліматичними стандартами. Обговорюються ідеї від запровадження спеціального «екологічного податку» до заборони ввезення на європейські ринки імпортованих продуктів, які не відповідають високим екологічним стандартам ЄС (у рамках нової європейської стратегії «Від ферми до виделки»).

Україна ж все ще стоїть на позиціях масштабного аграрного продуктивізму і «великої місії» — нагодувати світ навіть через виснаження своїх аграрних ресурсів. При цьому забруднюються земля, повітря, вода, зменшується біорозмаїття, змінюється клімат, а зрештою — значна частина продовольства викидається. Спалах COVID-19 разуче виявив дисфункції нинішньої нестійкої агропродовольчої системи й акцентував на необхідності переосмислення її організації, рівнів використання природних ресурсів, розподілу вигід.

Конструкт САП ЄС з двома компонентами («опорами») — ринковою підтримкою і підтримкою сільського розвитку, з цільовими соціально-еко-

логічними настановами на аграрний розвиток у 2021—2027 рр. хоча і є громіздким, проте вартий поступової імплементації у національну аграрну політику і практику. Виважена стратегія розвитку національного агросектору має декларувати як міжнародно визнані цілі продовольчого суверенітету, солідарного сільського господарства, так і захист землі в інтересах українського народу (а не її террацид, від лат. terra — земля і caedere — знищувати), сталого сільського розвитку. Останнім часом стає дедалі очевиднішим, що результатом розвитку агросектору є не показники «валу» продукції, а те, що діти, у тому числі сільські, будуть щасливішими за своїх батьків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бородіна О.М. Прозорість спільної аграрної політики у ЄС: емпіричні докази // Дзеркало тижня. — 2016. — 15—22 квітня.
2. Зінчук Т.О. Проблеми адаптації аграрного сектору економіки до умов Угоди про зону вільної торгівлі Україна — ЄС // Економіка АПК. — 2015. — № 5. — С. 79—87.
3. Калашнікова Т., Калашніков А. Тенденції та перспективи розвитку Спільної аграрної політики ЄС у контексті концепції сталого розвитку // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — 2018. — № 2 (197). — С. 24—31.
4. Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: економічні виклики та нові можливості : наук. доповідь ; [за ред. В.М. Гейця, Т.О. Осташко] / НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». — К., 2016. — 184 с.
5. Кваша С.М., Файчук О.В., Файчук О.М. Європейська економічна інтеграція. — К. : Видавничий центр НУБіП України, 2019. — 282 с.
6. Переформатування європейської інтеграції: можливості і ризики для асоціації Україна — ЄС ; [В. Сіденко (керівник проекту) та ін.]. — К. : Заповіт, 2018. — 214 с.
7. Попова О.Л. Нові пріоритети Спільної аграрної політики ЄС на 2014—2020 роки: стратегічні орієнтири для розвитку агросфери України // Економіка АПК. — 2013. — № 12. — С. 89—96.
8. Фрумкин Б. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика, сентябрь-ноябрь 2019 г. // Европейский союз: факты и комментарии. — 2020. — Вып. 98. — С. 25—29 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/98.pdf
9. Белов В.Б. Европейская зеленая сделка // Европейский союз: факты и комментарии. — 2020. — Вып. 99. — С. 33—39 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/99.pdf
10. Blandford D., Josling T., Bureau J.-C. Farm Policy in the EU: The Status of Reform and the Choices Ahead // International Food & Agricultural Trade Policy Council. Discussion Paper [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.agritrade.org/Publications/documents/Farm_Policy_Reform_US_EU.pdf
11. Ватиль В.Н. ЕС — Восточная Европа: общность целей и дилеммы реальных интересов / Актуальные проблемы правового регулирования международных отношений : сб. науч. статей / Министерство образования Республики Беларусь. — Витебск, 2019. — С. 3—6.
Стаття надійшла 06.05.2020

REFERENCES

1. Borodina O. Transparency of Common Agricultural Policy in the EU: empirical evidence. *Mirror Weekly*, April 15—22, 2016 [in Ukrainian].
2. Zinchuk T. The issues of implementation of the Ukraine — EU free trade area agreement for agricultural sector. *Ekonomika APK*, No. 5, 2015 pp. 79—87 [in Ukrainian].
3. Kalashnikova T., Kalashnikov A. Trends and prospects for development of the EU's common agricultural policy in the context of sustainable development. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv*, No. 2 (197), 2018, pp. 24—31 [in Ukrainian].

4. Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU: economic challenges and new opportunities. V.M. Heyets, T.O. Ostashko (Eds.). NAS of Ukraine, Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine, Kyiv, 2016 [in Ukrainian].
5. Kvasha S., Faichuk O., Faichuk O. European Economic Integration. Kyiv, Publishing Center of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, 2019 [in Ukrainian].
6. Reformatting of the European Integration: Opportunities and Risks for Association Ukraine — EU. V. Sidenko (project manager) et al. Kyiv, Zapovit, 2018 [in Ukrainian].
7. Popova O. New priorities of the Common Agricultural Policy for 2014—2020: strategic objectives for the development of Ukraine's agrarian sector. *Ekonomika APK*, No. 12, 2013, pp. 89—96 [in Ukrainian].
8. Frumkin B. Common Agricultural and Fishing Policy, September — November 2019. *European Union: Facts and Commentary*, Iss. 98, 2020, pp. 25—29, available at: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/98.pdf [in Russian].
9. Belov V. European Green Deal. *European Union: Facts and Commentary*, Iss. 99, 2020, pp. 33—39, available at: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/99.pdf [in Russian].
10. Blandford D., Josling T., Bureau J-C. Farm Policy in the EU: The Status of Reform and the Choices Ahead. *International Food & Agricultural Trade Policy Council. Discussion Paper*, available at: http://www.agritrade.org/Publications/documents/Farm_Policy_Reform_US_EU.pdf
11. Vatyly V. EU — Eastern Europe: common goals and dilemmas of real interests. Actual Problems of Legal Regulation of International Relations. Ministry of Education of Belarus, Vitebsk, 2019, pp. 3—6 [in Russian].

Received on May 6, 2020

Olha Popova, Dr. Sci. (Econ.), Professor,
Chief Scientist of the Department of Economics and Policy of Agrarian Reform,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine,
26, Panasa Myrnoho St., Kyiv, 01011, Ukraine

INNOVATIONS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY OF THE EU FOR THE PERIOD OF 2021-2027

The general discourse on European priorities of agrarian and rural development for the new program period and lessons for the national agrarian policy and practice in Ukraine are covered. The discussed priorities and mechanisms of the EU Common Agricultural Policy (CAP) reform for 2021-2027 are summarized, namely: strengthening the ecological and climatic focus on the basis of the New Green Course for Europe; improving strategic planning under the New Empowerment Model with some decentralization of powers for the benefit of Member States in order to provide them with more flexibility in planning and financing measures to better adapt the CAP to local realities in the countries; promotion of European standards of high quality products with the implementation of the strategy «From Farm to Fork» by farmers. The new principles of the New Green Course for Europe are examined using the method of comparative analysis in response to the challenges of the current EU CAP and overcoming their negative consequences. Three general themes and nine main goals that underlie the reform of the CAP for 2021-2027 are specified. Systematized lessons for Ukraine concern the transition of agriculture to a model of sustainable development — from agrarian productivity to socio-economy; departure from the state «support of production» to «support of the producer with eco-conditioned management» and further — to «support of management methods»; positioning rural development as an important second component of national policy; redistribution of support funds in favor of small and medium-sized farms, etc. Lessons on ensuring food sovereignty in the state are updated, which means relying as much as possible on local agricultural production, agroecology and cultural traditions; transition to solidarity in agriculture, as the COVID-19 pandemic has revealed the instability of the current food system, especially in the segment of small and partly medium-sized farmers.

Keywords: EU CAP reform; new program period of 2021-2027; New Green Course for Europe; sustainable development of agriculture; CAP financing; environmental conditionality; agroecology.