

# Модуль I. ТЕОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

## ТЕМА 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ. ЕВОЛЮЦІЯ АГРАРНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ В УКРАЇНІ

### *Питання до вивчення*

- 1.1. Атрибути формування та реалізації аграрної політики
- 1.2. Поняття та сутність аграрної політики
- 1.3. Предмет, об'єкти та суб'єкти аграрної політики
- 1.4. Мета та цілі аграрної політики
- 1.5. Завдання та пріоритети аграрної політики
- 1.6. Еволюція аграрних трансформацій в Україні
- 1.7. Реформування аграрного сектора

### **1.1. Атрибути формування та реалізації аграрної політики**

**Атрибути** – це ті ознаки (характеристики) та причинно-наслідкові сутності, властиві для політики взагалі, а щодо аграрної політики особливо, без яких фактично неможливо сформулювати про неї цілісне й логічно-обґрунтоване уявлення. Особливість їх полягає у тому, що вони не мають текстового викладу, а є внутрішнім змістом, внутрішньою потребою обґрунтування політики.

Серед усіх **атрибутів аграрної політики** виокремлюють такі:

1. *Соціально-економічна суть аграрної політики*, тобто визнання того, що аграрний сектор економіки є не просто пріоритетним, а ключовим у відродженні та становленні незалежної національної економіки, гарантом продовольчої безпеки, і що його розвиток має здійснюватися в обґрунтованій збалансованості й паритетності міжгалузевих відносин.

2. *Зміст аграрної політики* – перелік найголовніших завдань, які необхідно розв'язати на певному етапі розвитку аграрного сектору. Вони можуть мати перспективний, поточний та оперативний характер.

3. *Дієвість аграрної політики* – її прямий і опосередкований вплив на сталий розвиток як аграрного сектору, так і національної економіки загалом.

4. *Практичне призначення аграрної політики* – сукупність цілей, що формують мету аграрної політики та конкретизуються в очікуваних результатах від її реалізації.

5. *Умови реалізації аграрної політики* – економічне середовище (зовнішнє та внутрішнє), в якому визначальними мають бути загально національні інтереси, а також запити села і селянина.

6. *Аграрна стратегія* – тривалий, розрахований на перспективу курс аграрної політики з розв'язання великомасштабних завдань у руслі економічної, соціальної та екологічної стратегії.

7. *Аграрна тактика* – розв'язання конкретних завдань визначеного аграрною політикою (їх характеру) етапу розвитку аграрної економіки.

8. *Мета аграрної політики* – кінцево-цільові завдання, досягнення яких покликана забезпечити аграрна політика відповідно до тих ідей, що були задекларовані стосовно конкретного характеру аграрної політики.

9. У розробленні та реалізації аграрної політики важлива роль належить її носіям та рушійним силам. Саме поєднання цих двох понять свідчить, що між ними існує діалектична залежність: тільки правильно розроблена аграрна політика може сприйматися як внутрішня потреба її рушійних сил.

*Носії аграрної політики* – юридичні та фізичні особи, які мають визначене законом право приймати аграрно-правові рішення та здійснювати аграрно-політичні заходи.

*Рушійні сили аграрної політики* – безпосередні працівники аграрної економіки, окремі особи та партії, різноманітні союзи й об'єднання, самоврядні та професійні структури, аграрні підприємства, аграрна наука.

12. *Чинники аграрної політики* – сукупність об'єктивних та суб'єктивних чинників (умов, рушійних сил, причин), які забезпечують реалізацію аграрної політики.

13. *Характер аграрної політики* – кінцево-цільові завдання, які має розв'язувати аграрна політика на кожному етапі розвитку аграрної економіки.

14. *Аграрна структура* – поєднання технічних, економічних, соціальних, організаційних та економічних чинників, співвідношення і пріоритетність яких визначається характером аграрної політики.

15. *Пріоритети аграрної політики* – першочергові та найважливіші завдання, які потребують особливого фінансового й іншого забезпечення, без яких неможливо виконати інші заходи та завдання аграрної політики.

16. *Принципи аграрної політики* – об'єктивні та науково обґрунтовані заходи, які мають покладатися в основу розроблення аграрної політики.

17. *Етапність аграрної політики* – розподіл у часі пріоритетів і завдань аграрної політики.

Перелічені атрибути аграрної політики, це не конкретні визначення, що мають бути зафіксовані у тексті. Вони є загальною вимогою, якої завжди треба дотримуватися. Розуміння їх і володіння ними дають змогу предметніше та кваліфікованіше прогнозувати заходи і дії, яких вимагає аграрна політика [27, с. 71-73].

## **1.2. Поняття та сутність аграрної політики**

Від того, що розуміється під аграрною політикою, залежить логічна коректність способу формального відображення діяльності суб'єктів цієї політики. Зрозуміло, що аграрна політика є певним різновидом такого загального явища, як «політика», на чому слід зупинитися детальніше.

Термін «**політика**» має грецьке походження та перекладається як «мистецтво управління державою». У такому розумінні політика, як термінологічне поняття, означає цілеспрямовану діяльність держави у взаємовідносинах між різними «суспільними групами, державами й народами, пов'язану з боротьбою за здобуття або утримання державної влади як знаряддя формування й регулювання цих відносин. Це система цілей і засобів їх досягнення тієї чи іншої держави у сфері внутрішнього й зовнішнього життя» [10].

Політика – історичне явище, що породжується й функціонує на певних етапах розвитку соціуму, це цілі й завдання, які ставлять суспільні верстви населення, захищаючи свої інтереси, це методи й засоби досягнення цих цілей і завдань, діяльність органів державної влади й державного управління, яка віддзеркалює суспільний лад та економічну структуру країни. Беручи до уваги, що в політиці відбиваються інтереси суспільних верств населення, політика останніх визначається економічним становищем, являючи собою концентроване вираження економіки. За цих умов цілком логічною сутністю терміну «аграрна політика» виступають цілі й завдання, які ставить держава в аграрній сфері розвитку суспільного виробництва, засоби досягнення цих цілей і завдань на відповідному історичному проміжку часу [7, с. 15].

Термін «аграрна політика» набув поширення з початку 20-х років минулого століття. До цього використовувалася переважно категорія «продовольча політика». Всі питання, пов'язані з продовольчою проблемою в 1920-1930-ті чи наступні роки, розглядалися в контексті здійснення державою у цей період аграрної політики. Продовольча ж політика перестала бути предметом самостійного вивчення. Поняття «аграрна політика» і «продовольча політика» близькі за своєю суттю, але все ж не рівнозначні. Аграрна політика – це сукупність заходів, які здійснює держава в галузі аграрних відносин, пов'язаних з володінням і користуванням землею як основним засобом виробництва в сільському господарстві. Продовольча ж політика – це сукупність заходів держави, спрямованих на вирішення продовольчої проблеми у вузькому чи широкому розумінні цього поняття. Вона поєднує питання розвитку сільського господарства і обслуговуючих його галузей промисловості, заготівель, зберігання сільгосппродукції, питання розвитку харчової і переробної індустрії, торгівлі продтоварами та їх імпорту. Продовольча політика включає в себе і заходи по поліпшенню структури харчування населення. Отже, поняття «продовольча політика» має інше функціональне навантаження, ніж «аграрна політика» [13, с. 14]. Однак такий підхід до визначення аграрної політики є досить звуженим і може бути прийнятним лише з позиції її висвітлення в історичному аспекті. В сучасних умовах спектр завдань аграрної політики не обмежується земельними питаннями, сферою виробництва, переробки та збуту продовольства і є значно ширшим.

Для з'ясування сутності аграрної політики розглянемо визначення, що наведені в науковій та довідковій літературі. Так, в «Економічній енциклопедії» аграрна політика визначається як «курс та система заходів, спрямованих на інтенсивний розвиток продуктивних сил села, вдосконалення або докорінну зміну існуючих форм власності, на поліпшення умов життя й побуту його мешканців, на забезпечення сировиною промисловості та ін.» [26, с. 17]. При цьому аграрна політика держави віднесена до важливих складників її соціально-економічної політики, яка передбачає наукове обґрунтування стратегії й тактики розвитку аграрних відносин і шляхів розвитку села. Тобто аграрна політика розглядається як комплекс заходів, спрямованих виключно на розвиток сільського господарства та земельних відносин, що є надто звуженим трактуванням [24].

Схоже трактування аграрної політики сформульовано і в «Економічному енциклопедичному словнику», в якому вона розглядається як «стратегічний курс держави та система заходів, спрямованих на інтенсивний розвиток продуктивних сил

села, вдосконалення або докорінну зміну існуючих економічних відносин, в т. ч. типів і форм економічної власності, а також господарського механізму з метою істотного поліпшення умов життя й побуту його мешканців, на забезпечення продовольчої безпеки країни» [18, с. 12]. Аграрна політика включає цінову, інвестиційну, податкову та інші і є водночас в аграрній сфері важливою складовою соціально-економічної політики держави. У «Новій економічній енциклопедії» під аграрною політикою розуміють «цілеспрямовану діяльність держави, обмежену ресурсами, бюджетом і часом, що покликана забезпечити продовольчу безпеку країни» [21, с. 4]. Ця точка зору дещо звужує сутність аграрної політики в ХХІ ст. Звичайно, що забезпечення продовольчої безпеки, як вказувалося вище, є однією з головних, але не єдиною метою аграрної політики держави.

Аграрна політика розглядається як продовольча доктрина України, підпорядкована інтересам становлення і зміцнення її державності та продовольчої безпеки [22]. У цьому визначенні аграрну політику виведено в ранг обов'язкової умови державності, з одного боку, і гарантування продовольчої безпеки держави – з іншого. Такий підхід цілком відповідає тезі, згідно з якою аграрну політику слід вважати не просто набором певних заходів щодо розвитку сільського господарства, а важливішим інструментом управління національною економікою [27, с. 11].

На думку інших вчених ця категорія може тлумачитися дещо ширше – як сукупність принципів і дій, які здійснює держава для вирішення комплексу проблем, пов'язаних з функціонуванням агропромислового комплексу (власне сільгоспвиробництва, структур агробізнесу, ринку сільськогосподарської продукції, споживання, розвитку сільських товариств тощо) [14, с. 8].

М.Й. Хорунжий під аграрною політикою розуміє «діяльність держави, спрямованої на створення такого зовнішнього середовища для агропромислового виробництва, яке забезпечуватиме йому необхідні соціально-економічні умови розвитку і самовідтворення в інтересах усього суспільства на певному етапі розвитку країни»... [27, с. 19]. Автор вважає, що таке трактування сутності аграрної політики дає найповніше уявлення про її роль і призначення, бо передбачає як обов'язкові, так і визначальні й сутнісні положення:

1. Аграрна політика є функцією держави.
2. Держава через свою аграрну політику покликана формувати таке зовнішнє середовище для розвитку аграрної економіки, яке гарантуватиме їй необхідні соціально-передумови для ефективного розвитку і самовідтворення.
3. Здійснювана державою аграрна політика має гарантувати ефективний розвиток не лише аграрної економіки, а й усього народного господарства в інтересах забезпечення економічної стабільності та незалежності.
4. Щоб створити відповідне зовнішнє середовище й ефективно ним регулювати, держава має формувати відповідне законодавство, господарські, фінансові й політичні умови, які, з одного боку, якнайповніше враховуватимуть суть і особливості аграрної економіки, а з іншого – здійснюватимуться формами і методами, найприйнятнішими у сфері аграрного виробництва.
5. Аграрну політику слід розглядати не лише як визначення конкретних векторів сільського господарства, а й як таку, що має чітку адресність – на який період розвитку

країни розрахована, які кошти держава виділяє, хто і які завдання конкретно буде здійснювати.

6. В аграрній політиці держави центральне місце має належати проблемі збереження села і селянина як виробничо-гуманістичної єдності.

Основними засадами державної аграрної політики на період до 2015 р. [1] передбачено, що остання базується на національних пріоритетах та враховує необхідність входження України до світового економічного простору. Складовими державної аграрної політики, як зазначається у Законі України, є комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектора економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій.

Академік НААН України Кваша С.М. запропонував власне визначення аграрної політики, як «заходи державного управління розвитком агропромислового виробництва по одному чи одночасно кількох політично задекларованих, економічно забезпечених та соціально захищених напрямках» [15].

Ряд вчених вважають, що «новітню аграрну політику слід розглядати як систему цінностей, які держава вбачає в цьому секторі і гарантує їх забезпечення (досягнення). Найважливішими цінностями: у політичному відношенні – відповідність аграрної політики стратегічним суспільно-політичним інтересам держави щодо побудови в країні суспільно політичного ладу (устрою); у соціальному відношенні – базування її на ідеології селяниноцентризму; в економічному і екологічному відношеннях – гарантування продовольчої та екологічної безпеки країни» [5, с. 42].

Аналіз тлумачення сутності аграрної політики зарубіжними вченими також свідчить, що згадане поняття пройшло значний еволюційний шлях розвитку і не набуло остаточного визначення під впливом дії різноманітних внутрішніх і зовнішніх чинників, старих та нових проблем у розвитку сільського господарства і фермерства. Проте їх бачення сутності аграрної політики дещо ширше порівняно з українськими вченими.

На думку американського вченого *Rausser*, аграрна політика – це «комплекс заходів, що охоплюють зовнішні і внутрішні ринки, торгівлю, суспільні товарні інвестиції, поновлювані та не поновлювані природні ресурси, регулювання зовнішніх чинників, освіти, а також маркетингу і розподілу продуктів харчування» [16, с. 17-18].

Професор Дітер Кіршке (Університет ім. Гумбольдта, Німеччина) під аграрною політикою розуміє «комплекс державних інструментів у галузі сільського господарства, які спрямовані на динамічний та ефективний розвиток аграрного сектору, забезпечення на даній основі зростання життєвого рівня населення у сільських територіях та сталий розвиток сільського господарства у довгостроковій перспективі».

До сфер застосування аграрної політики належить: ринкова та цінова політика; структурна політика; інститути; трансфертна політика; політика розвитку сільських територій; суспільні блага (навколишнє середовище здоров'я тварин); прямі виплати; управління ризиками; політика у галузі клімату; технологічна політика; політика у галузі споживання [25, с. 4].

Спираючись на вищенаведені (далеко не всі) визначення аграрної політики, можна зробити наступне узагальнення: аграрна політика за своєю природою не може підпадати під абсолютний ринковий вплив. Є соціально-економічні відносини, в яких

ринок домінує (придбання аграрними підприємствами матеріально-технічних ресурсів промислового походження), а є такі, де без прямої чи опосередкованої участі й підтримки держави не обійтися (підтримка доходів аграріїв, здешевлення кредитів тощо) [16, с. 18].

Будемо вважати, що **аграрна політика** являє собою комплекс взаємопов'язаних нормативно-правових та соціально-економічних заходів, спрямованих на сталий розвиток аграрної сфери та забезпечення продовольством населення. Аграрна політика, як складова частина економічної та загальної політики держави формується у тісному взаємозв'язку з іншими складовими політики – зовнішньоторговельною, промисловою, екологічною, соціальною тощо.

Існує два принципові підходи до розуміння аграрної політики [4, с. 33]:

- у вузькому розумінні під нею розуміють систему цілей і заходів, спрямованих на розвиток аграрного сектора економіки. У даному випадку аграрну політику визначають як діяльність держави, спрямовану на створення господарсько-фінансових і політичних ринкових умов в аграрному секторі, яка реалізується шляхом впливу на економічні процеси, що протікають у ньому, через форми та методи, найбільш дієві в області аграрної економіки;

- у широкому розумінні до аграрної політики включають: політику розвитку аграрного сектора; продовольчу політику, що стосується споживання продуктів харчування основними групами і прошарками населення; агропромислову політику, пов'язану з проблемами обслуговування сільського господарства, включаючи торгівлю, переробку, сферу виробництва засобів виробництва для сільського господарства; зовнішньоторгову політику.

Широкого трактування традиційно дотримуються в ЄС. Про це свідчать сформульовані у ст. 39 Римського договору цілі Спільної аграрної політики країн європейської співдружності:

а) збільшувати продуктивність сільського господарства шляхом сприяння технічному прогресу і забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимального використання факторів виробництва, особливо праці;

б) забезпечувати достатньо високий рівень життя сільського населення, зокрема шляхом збільшення індивідуальних доходів осіб, зайнятих у сільському господарстві;

в) підтримувати стабільність ринків;

г) забезпечувати можливості для пропозиції сільськогосподарської продукції;

г) сприяти тому, щоб сільськогосподарська продукція продавалася споживачам за прийнятними цінами [29, с. 11-12].

Йдеться, зокрема, про збалансовану політику, що враховує економічні й соціальні інтереси виробників і споживачів сільськогосподарської продукції, сировини та продовольства. У 70-і роки ХХ ст. в єдиній аграрній політиці з'явився новий компонент – аграрна структурна політика, що стимулювала формування великих більш життєздатних виробничих структур.

З 80-х років минулого століття аграрна політика Європейського економічного співтовариства найтіснішим чином узгоджувалася з питаннями розвитку сільських територій. Нині вона все більш орієнтується на природоохоронні і ландшафтні заходи, повноцінне соціальне забезпечення сільського населення.

Таким чином, з часом розширюється діапазон аграрної політики, поглиблюється її зміст, він набуває комплексного характеру. Це притаманне всім економічно розвинутим країнам і багатьом країнам з перехідною економікою.

В Україні основні засади аграрної політики було остаточно визначено з прийняттям 18 жовтня 2005 р. Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [1].

Але незважаючи на відчутні досягнення аграрна політика, як наука та навчальна дисципліна, в умовах динамічних змін зовнішнього середовища знаходиться в стадії розвитку та пошуку відповіді на вирішення глобальних проблем людства, які пов'язані із забезпеченням продовольчої безпеки, бідності населення, негативного впливу глобалізаційних процесів на національну економіку та зміни клімату на аграрний сектор економіки тощо.

*Основними складовими аграрної політики визначено* комплекс правових, організаційних та економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектора економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій [29, с. 14].

*Найважливішими сферами аграрної політики є:* виробництво сільськогосподарської продукції; аграрний ринок; інвестиційна, кредитна, фінансова, науково-технічна і технологічна діяльність; оподаткування аграрної діяльності; науково-освітня діяльність; технічне забезпечення; соціально-економічні відносини [4, с. 33].

Практичне призначення аграрної політики полягає в тому, що вона:

- направлена на створення таких економічних відносин, таких форм господарювання, які б забезпечили селянину стійке положення господаря на землі;
- сприяє встановленню економічно-обґрунтованих, справедливих відносин між містом і селом, між аграрним і іншими секторами економіки;
- демократично регулює економічні процеси;
- визначає умови праці і буденності селян, включає міри спрямовані на визнання сільської праці в суспільстві, турботу про сільське населення;
- займається вирішенням культурних, соціальних, правових і політичних проблем в аграрній сфері.

Отже, вивчення практики функціонування аграрного сектору економіки веде до знання положення справ, а знання допомагає передбачити правильні дії в аграрній політиці.

### **1.3. Предмет, об'єкти та суб'єкти аграрної політики**

Кожна наука вивчає визначене коло питань, так і аграрна наука має свій предмет пізнання. Предметом аграрної політики виступають ті прояви соціально-економічних відносин у аграрному виробництві, які не підлягають регулюванню ринковими механізмами, а потребують участі держави. Тобто *предметом аграрної політики є* система державних і суспільних заходів і прагнень, які визначають умови функціонування сільського господарства.

Предмет аграрної політики хоч і має загальноприйняте визначення, однак у реальному житті його глибинна суть і зміст визначаються характером аграрної політики.

*Об'єктом аграрної політики* виступають поточні процеси, що відбуваються в аграрній економіці в частині: ефективності сільськогосподарського виробництва, розвитку аграрного ринку та його інфраструктури, зовнішньоторговельної діяльності, розвитку сільських територій, формування продовольчої та енергетичної безпеки.

Під *об'єктом аграрної політики* в даному разі слід розуміти ті осередки суспільства, в яких має реалізовуватися аграрна політика (табл. 1.3.1).

Таблиця 1.3.1

Об'єкти аграрної політики

Структурний елемент	Об'єкт аграрної політики
Сільськогосподарська	Аграрні товаровиробники
	Сільське населення
Агропромислова	Підприємства виробничої інфраструктури
	Підприємства та агропромислові формування з переробки сільськогосподарської продукції
Продовольча	Населення
	Діти
	Малозабезпечені верстви населення
Зовнішньоекономічна	Експортери та імпортери сільськогосподарської сировини, продукції та продовольства

Джерело: [16, с. 24]

З табл. 1.3.1 видно, що об'єктами аграрної політики є с товаровиробники, підприємства харчової та переробної промисловості, виробничої інфраструктури, агропромислові формування тощо. Об'єктом продовольчої політики вважається не тільки населення загалом, а й окремі вікові групи, малозабезпечені верстви. У зовнішньо-економічній діяльності об'єктами аграрної політики виступають підприємства, які здійснюють експортні та імпорти операції. Нарешті, під об'єктами аграрної політики слід розуміти також сільські території (поселення) і сільське населення.

Згідно з чинним законодавством аграрні підприємства зараз здебільшого відійшли від традиційно успадкованого профілю діяльності – виробляти сільськогосподарську продукцію. За сучасних умов це різнопрофільні виробничо-збутові структури, в яких диверсифікація діяльності стала потребою функціонування в ринковому середовищі. Звідси, аграрна політика має враховувати таку сучасну своєрідність, а також своїми напрямками й цілями сприяти її розвитку [27, с. 73].

Основу аграрної політики становлять також її *суб'єкти* (див. рис. 1.3.1), під якими слід розуміти сукупність тих державних і суспільних інститутів, які приймають і реалізують агрополітичні рішення або здійснюють вплив на їх розробку. До суб'єктів аграрної політики відносять державу в особі органів державної влади та управління, політичні партії, громадські та професійні організації, аграрну науку, засоби масової інформації.



Слід також наголосити на надзвичайно важливу роль держави у реалізації аграрної політики. Адже право приймати управлінські рішення з питань реалізації аграрної політики належить власне вищим посадовим особам і відповідним структурам законодавчої та виконавчої гілки державної влади. Вони також здійснюють контроль за виконанням прийнятих рішень. Практичне виконання здійснюється галузевими структурами центрального та регіонального рівня.

Роль суб'єктів у формуванні аграрної політики представлена в узагальненому вигляді на рис. 1.3.1.

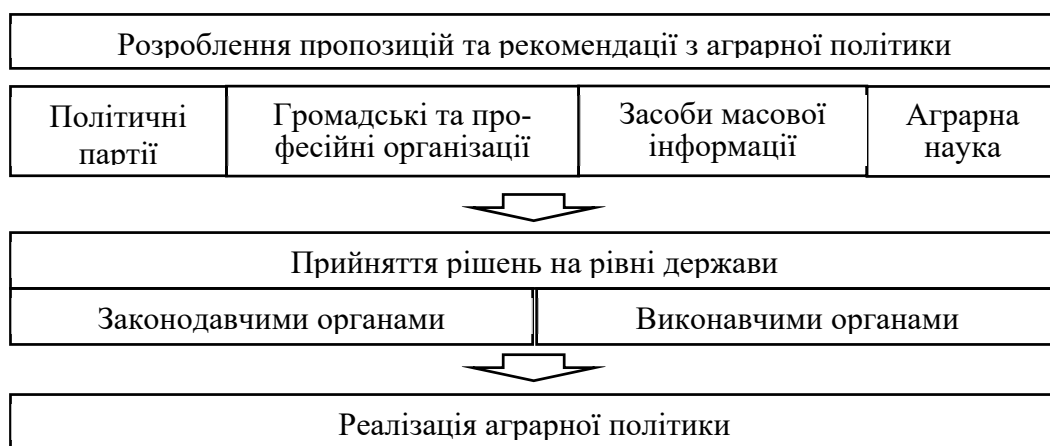


Рис. 1.3.1. Суб'єкти та їх роль у розробленні та реалізації аграрної політики

З рис. 1.3.1 видно, що:

1. Суб'єкти аграрної політики (партії, громадські та професійні організації, аграрна наука, засоби масової інформації), виражаючи інтереси її носіїв, тобто товаровиробників АПК та споживачів продукції, розробляють певні пропозиції та подають їх до органів державної влади.

2. Органи державної влади та управління (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України і його структурні підрозділи) ухвалюють відповідні агрополітичні рішення та забезпечують їх реалізацію.

Реалізація інтересів в аграрній політиці здійснюється також через політичні та бюрократичні інститути суспільства. Оскільки суспільство не може контролювати і відслідковувати детально діяльність цих інститутів, вони отримують певну свободу в узгодженні суспільних цілей та своїх особистих чи групових інтересів. Групи інтересів в аграрній політиці відображені в табл. 1.3.2.

Таблиця 1.3.2

#### Групи інтересів в аграрній політиці

Носії інтересів	Виразники інтересів
Виробники сільськогосподарської продукції (сировини) і продовольчих та непродовольчих товарів сільськогосподарського призначення	Політичні партії. Бюрократія. Професійні об'єднання. Громадські організації. Асоціації

Джерело: [16, с. 26]

Основними діючими особами у формуванні національної аграрної політики, що часто мають свої інтереси, є наступні суб'єкти [27, с. 76]:

1) Політики. Їм належить першість серед суб'єктів, що формують аграрну політику. У законодавчих органах розвинених країн не так багато представників безпосередньо селян, оскільки згаданий клас становить незначну частину населення цих країн. Однак політики часто голосують за заходи підтримки аграрного сектору, оскільки аграрне лобі, як правило, добре організоване та користується підтримкою у суспільстві. Якщо ж у законодавчому органі представлена аграрна партія (фракція, група депутатів), то політики цієї фракції напряму зацікавлені у збільшенні аграрного бюджету країни, адже це показує їх ефективність як політиків і збільшує шанси на переобрання.

2) Бюрократія – друга група дієвих осіб, що задіяні до формування аграрної політики. Вищі державні службовці стають лобістами аграрного сектору економіки, яким управляють: з одного боку, вони вузько спеціалізовані на проблемах цього сектору, а з іншого – їх статус і престиж залежать від ситуації у цьому секторі, їх пов'язують численні зв'язки (формальні та неформальні) з іншими суб'єктами цього сектору. Більше того, міністерства та їх департаменти, які представляють різні сектори економіки, часто конкурують один з одним за вплив у суспільстві, а також протистоять зовнішнім втручанням у справи сектору з боку політиків і загальних міністерств (міністерства фінансів, зовнішньої торгівлі тощо). У подібних умовах головний інтерес бюрократії як такої полягає у збільшенні бюджету і (чи) штату відомства.

Із цієї точки зору бюрократія зацікавлена у складніших і більш дорожчих заходах державного регулювання, адже це збільшує контрольований бюджет і обсяг роботи відомства, а також зменшує можливість зовнішнього втручання у його справи, оскільки складна програма вимагає високої і спеціальної кваліфікації.

3) Аграрну лобі – групи суспільства, що зацікавлені у підтримці аграрного сектору. Кожен сектор економіки у розвинених країнах має свої групи тиску, чи групи інтересів. Однак загально визнано, що групи тиску в аграрному секторі найбільш організовані і впливові. У більшості країн наявні сильні союзи фермерів, що об'єднують основну частину сільськогосподарських виробників. Такі професійні об'єднання впливають на формування аграрної політики, надаючи політикам необхідну інформацію та розробляючи законопроекти, а також шляхом впливу на суспільну думку пропагандистськими методами.

У процесі формування аграрної політики на неї впливає також ряд чинників – сукупність тих об'єктивних і суб'єктивних факторів, які забезпечують реалізацію ідей аграрної політики: традиційні погляди на місце і роль аграрного сектору економіки в житті суспільства; проблеми, що періодично виникають або існують постійно; значні зміни еволюційного характеру; досконалість нормативно-правової бази та відповідальність причетних до реалізації на всіх рівнях за її організаційно-виконавче забезпечення; науково обґрунтована послідовність щодо форм власності, в тому числі на землю, шляхів і способів їх реформування; створення достатніх умов для ефективного розвитку всіх форм господарювання; кадрове, ресурсне, фінансово-інвестиційне та інформативне забезпечення; науково-технічні й технологічні розробки і рекомендації на рівні «ноу-хау».

На рис. 1.3.2 представлений організаційно-економічний механізм формування аграрної політики, функціонування якого забезпечує визначення проблеми, що підлягає врегулюванню, суб'єктів та об'єктів регулювання, вибір теоретичної концепції, обґрунтування мети, принципів, засобів узгодження інтересів окремих груп, у тому числі й на політичному ринку, розроблення та прийняття відповідних офіційних документів.

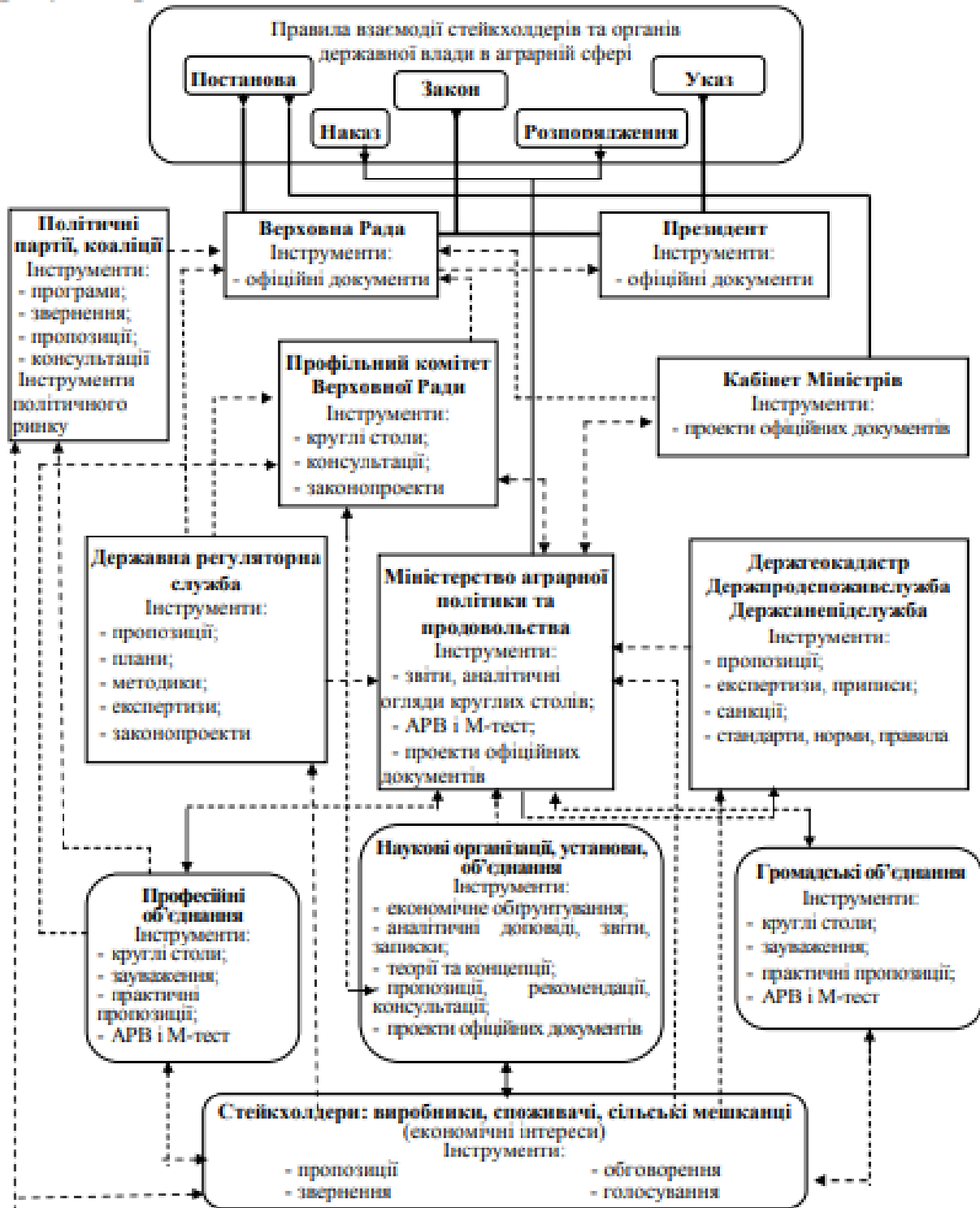


Рис. 1.3.2. Організаційно-економічний механізм формування регуляторної політики в аграрному секторі

Джерело: [28, с. 14]

*Чинниками ефективного вирішення проблем аграрного сектора є:*

- рівноправне функціонування аграрних підприємств різних форм власності;
- раціональне використання ресурсів;
- впровадження у виробництво новітніх технологій;
- сучасні способи відтворення, охорони землі та природних багатств в цілому.

#### **1.4. Мета та цілі аграрної політики**

Деталізуючи розглянуте в попередньому питанні поняття аграрної політики, її можна розуміти як комплекс взаємопов'язаних цілеспрямованих заходів, які реалізуються уповноваженими органами держави, що має на меті здійснювати стратегічний вплив та формувати певну парадигму розвитку аграрних відносин, відповідно до якої відбувається гарантування продовольчої безпеки, підтримання стабільності доходів сільськогосподарських товаровиробників, охорона навколишнього природного середовища під час здійснення сільськогосподарської діяльності та соціальний розвиток села. З урахуванням вищезазначеного можна зробити висновок, що *основна мета аграрної політики* – це або підтримання наявної, або запровадження нової парадигми розвитку аграрних відносин у країні [11, с. 65]. Загалом же, **мета** – це стан у майбутньому, котрий можливо змінити відносно теперішнього та варто, бажано або необхідно досягнути.

Розглядаючи мету як щось дійсно глобальне, яке потребує дійсно багато часу, а ціль як складову мети, що має чітко визначені часові рамки, аграрна політика, як і будь-яка інша, за змістом і кінцевою метою завжди спрямовується на розв'язання конкретних цілей. Для більш чіткого розуміння зазначених понять хочу наголосити, що мета – це щось єдине, чого можеш і прагнеш досягти (тому множини не має), а цілі бувають різними та їх кількість не знає меж. Влучити у мету неможна, її можна лише реалізувати, досягнути, а поняття ціль – більше ототожнюється з мішенню, в яку можна влучити.

Кожна раціональна політика передбачає постановку та реалізацію певних цілей. **Цілі політики** – це система конкретних політичних показників, до яких за допомогою інструментів та критеріїв повинна прагнути економічна політика держави [9].

Оскільки аграрна політика являє собою злагоджену і цілеспрямовану діяльність держави та уповноважених нею суспільно-правових інститутів з формування економічних, соціальних і правових умов життя на селі та сільського населення незалежно від стану розвитку національної економіки, мета аграрної політики має зводитися до таких глобальних кінцевих цілей:

- *забезпечення населення доступним продовольством у необхідній кількості та якості* (гарантування продовольчої безпеки). Цей аспект відображає споживчі потреби населення країни та необхідність задоволення базових життєвих потреб громадян;
- *формування стабільного середовища існування та функціонування для виробників сільськогосподарської продукції*, оскільки саме вони є найбільш вразливими, а їхня діяльність завжди зберігає ризиковий характер. Забігаючи наперед потрібно підкреслити, що ця ознака нової парадигми розвитку аграрних відносин не може

ототожнюватися лише з державною підтримкою, адже полягає у формуванні такого правового забезпечення, таких організаційних та інституційних зв'язків, які б могли автономно підтримувати стабільність виробника. Йдеться, наприклад, про поширення сільськогосподарської кооперації, утворення ефективних аграрних кластерів тощо;

- *екологобезпечна діяльність в аграрному секторі економіки.* Ця ознака покликана урівноважувати екологічну і продовольчу потреби, оскільки останні спрямовані на активне використання природних ресурсів;

- *соціально розвинуті сільські території, що формують комфортне місце проживання та праці для сільського населення держави.* Соціальний складник державної аграрної політики є необхідною і невід'ємною її частиною, оскільки без гуманістичного вектору розвитку вона перетворюється у звичайний напрям економічної політики держави. У цьому аспекті важливим є формування органічної єдності виробничих, просторових і соціальних складників аграрних відносин. Аграрна політика, яка забуває про цю єдність, приречена на провал.

Згідно статті 2 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [1] стратегічними цілями державної аграрної політики України є:

- гарантування продовольчої безпеки держави;
- перетворення аграрного сектора на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки держави;
- збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації;
- комплексний розвиток сільських територій та розв'язання соціальних проблем на селі.

На практиці цілі того чи іншого сектору національної економіки формуються політичним шляхом, тобто у рамках політичної дискусії, зокрема, за допомогою законодавчого органу влади, де цілі перевтілюються у конкретні закони (національне аграрне законодавство).

У своїй основі секторальні цілі повинні підпорядковуватися загально-економічній системі цілей. Отже, аграрна політика також несе відповідальність за національний рівень зайнятості або розмір інфляції. Крім того, особливості аграрного сектору економіки зумовлюють диференціювання та розширення системи цілей, яка ґрунтується на двох блоках цілей: забезпечення сировинними ресурсами і продуктами харчування та стабілізація ринків збуту і прибутків товаровиробників.

Для більшості країн основними цілями аграрної політики є :

- достатнє забезпечення потреб споживачів і переробної промисловості;
- забезпечення високої якості продуктів харчування;
- поліпшення міжгалузевого і міжрегіонального розподілу ресурсів;
- підвищення продуктивності на основі технічного прогресу;
- покращення міжнародної конкурентоспроможності аграрного сектору країни;
- участь у світовій торгівлі;

- стабілізація цін і умов збуту;
- стабілізація і підтримка прибутку виробників;
- збереження землеробства у несприятливих природно-кліматичних умовах;
- низькі ціни для споживачів;
- охорона навколишнього середовища.

Загальна мета аграрної політики деталізується конкретними політичними, економічними, галузевими, соціальними, екологічними цілями.

Залежно від природно-історичних особливостей і етапів розвитку держави співвідношення конкретних цілей змінюється. В широкому переліку класифікаційних ознак цілей аграрної політики можна виділити макроекономічні, секторальні, особистісні (приватні), стратегічні й тактичні та інші види цілей.

*Макроекономічні цілі:*

- забезпечення продовольчої безпеки;
- задоволення платоспроможного попиту населення на продовольство за кількістю і якістю, переробну промисловість – на сировину, проведення активної експортної політики, забезпечення високих податкових надходжень;

Певною мірою складніші за своєю будовою *секторальні цілі*, оскільки вони пов'язані з визначенням перспектив розвитку не тільки сільського господарства й взаємопов'язаних секторів економіки, що відносять до агропромислового виробництва, а також і з соціальними проблемами сільських територій. Оскільки цілі відображають найбільш суттєві об'єктивні потреби суспільства, то повинно йтися про високоефективне виробництво, що передбачає отримання прибутку, високу продуктивність праці, низький рівень витрачання ресурсів, достатній обсяг виробництва продукції високої якості та інші показники.

Іншими важливими цілями аграрної політики є забезпечення конкурентоспроможності агропродовольчої продукції на вітчизняному та світовому ринках, формування умов для успішного перебігу процесів розширеного відтворення в галузі. Фактор прибутковості чи оплати праці працівників, зайнятих у сільському господарстві, визначає багато в чому рівень їх кваліфікації, мотивацію до праці.

Ціль «екологізація агропромислового виробництва» може бути пов'язана як з поліпшенням середовища існування людини, так і з виробництвом екологічно чистої продукції, забезпечення реалізації завдання здорового харчування населення.

Враховуючи, що аграрна політика за будь-яких обставин має враховувати інтереси виробників, споживачів і держави в цілому, а від так формуватися и реалізовуватися вона повинна суб'єктами аграрної економіки [27, с. 63].

Проте зарубіжний та власний набутий досвід показує, що суб'єкти прийняття агрополітичних рішень, часто декларуючи вирішення загальнодержавних проблем, виходять із власних політико-економічних інтересів. На межі 50-60-х років ХХ ст. в економічній науці з'явилася так звана

теорія суспільного вибору, яка радикально змінила погляд економістів на проблему прийняття колективних рішень. Ця теорія послідовно розкрила правду про державу, у якої буцімто немає ніяких інших цілей, крім турботи про суспільні інтереси. Адже «раціональні політики» підтримують насамперед ті програми, які сприяють зростанню їх престижу та підвищують шанси отримати перемогу на чергових виборах, а також «...максимально зацікавлені у власному добробуті, і мотивовані такими факторами, як: «заробітна плата, престижний офіс, публічна репутація, ринкова влада, патронаж... і легкість управління своїм підрозділом» [19].

Взявши під сумнів безпосередньо можливість колективного вибору, теорія суспільного вибору внесла суттєві коригування в уявлення про справедливість та благо державної діяльності. Згідно з теорією позитивні екстерналії виникають завдяки «суспільним благам», що надають вигоду усім, допоки хто-небудь їх утворює та споживає. Щодо держави, то її втручання в економіку необхідне для усунення «провалів» та забезпечення максимально можливого суспільного блага [6].

*Згадана ідея була покладена в основу робіт американського економіста Дж. Бьюкенена, який отримав в 1986р. Нобелівську премію за дослідження в галузі теорії суспільного вибору. «Політика, - зазначав він, - є складна система обміну між індивідами, в якій останні колективно прагнуть до досягнення своїх приватних цілей, оскільки не можуть реалізувати їх шляхом звичайного ринкового обміну. Тут немає інших інтересів, крім індивідуальних. На ринку люди міняють яблука на апельсини, а в політиці - погоджуються платити податки в обмін на блага, необхідні всім і кожному: від місцевої пожежної охорони до суду» [8, с. 108].*

Така поставка питання вимагає зваженого підходу до формування та реалізації аграрної політики держави. Головне – намагатися якнайповніше визначити цілі для кожного періоду. Очевидно, вирішальним має стати постулат: довготермінових цілей не можна досягнути без відповідної реалізації короткострокових завдань. І знову ж ми змушені враховувати конкретний стан аграрної економіки та характер аграрної політики [27, с. 63].

Хоча характер аграрної політики визначається фактичним станом національної економіки, а це означає формування різної структурної політики, різних часово-просторово цілей і шляхів їх досягнення, завдання її є уніфікованими, важливими для всіх конкретних випадків. Це означає, що будь-які зміни чи доповнення до чинної, а тим паче до розроблення нової аграрної політики, мають орієнтуватися на безумовне забезпечення виконання цих завдань [27, с. 11].

### **1.5. Завдання та пріоритети аграрної політики**

Первинну мету та цілі аграрної політики покликані реалізувати завдання, тому в них більш детально формуються основні напрями аграрної політики. Цілі та завдання, на перший погляд, відрізнити непросто, проте важливо пам'ятати, що завдання асоціюється з проблемою і її рішеннями, дозволяє вибудувати план

дій, необхідних для досягнення мети. **Завдання** – це питання, яке потрібно вирішити, щоб прийти до мети або хоча б стати до неї трохи ближче, або проблемна ситуація з чітко визначеною метою, яку необхідно досягти.

Залежно від тривалості періоду і характеру вирішуваних завдань аграрна політика поділяється на аграрну стратегію і аграрну тактику.

*Аграрна стратегія* включає:

- прогнозування основних тенденцій розвитку аграрного сектору;
- формування концепції удосконалення аграрного сектору, принципи організації аграрних відносин.

*Аграрна тактика* – це курс на вирішення конкретних задач конкретного етапу розвитку аграрного сектору для задоволення потреб населення у продуктах харчування, а виробничої сфери у сировині на поточний момент, на близьку перспективу шляхом своєчасної зміни шляхів організації господарських зв'язків, перегрупування ресурсів тощо.

Можна виділити наступні *основні завдання аграрної політики на найближчу перспективу*:

- *організаційно-економічні*:
  - формування еквівалентних міжгалузевих відносин;
  - державне регулювання аграрного виробництва, спрямованого на підвищення його ефективності, освоєння досягнень науково-технічного процесу, зростання доходів сільськогосподарських товаровиробників;
  - розвиток вертикальної і горизонтальної інтеграції, в першу чергу кооперації як одного з основних напрямів формування економічно справедливих відносин;
  - формування системи земельних відносин – підвищення ефективності використання землі і збереження за безпосередньо зайнятими в аграрному виробництві права власності на неї;
- *інвестиційні*:
  - формування сприятливих економічних умов для інвестиційної активності – розвиток лізингу, підтримка середньо- і довгострокового кредиту, реалізація інвестиційних проектів і програм;
  - ефективна амортизаційна політика;
- *інноваційні*:
  - підтримка фундаментальної та прикладної аграрної науки;
  - створення нового покоління машин і обладнання;
  - розвиток інформаційних систем в аграрному виробництві;
- *соціальні*:
  - подолання бідності значної частини сільського населення;
  - зниження рівня безробіття на селі шляхом створення нових і модернізації наявних робочих місць, що дозволить отримувати доходи достатні для забезпечення високого рівня життя;
  - проведення цілеспрямованої та ефективної молодіжної політики, що забезпечить престижність сільськогосподарської праці і проживання в сільській місцевості;



- відновлення та подальший розвиток соціальної інфраструктури сільських територій.

Один із найважливіших етапів формування аграрної політики є визначення пріоритетів, адже від правильності та обґрунтованості їх вибору залежить ефективність реалізації політики та ступінь досягнення цілей і вирішення завдань, що виникають перед аграрною сферою.

Поняття «**пріоритети**» передбачає вибір серед сукупності завдань найважливіших із них, реалізація яких найбільшим чином сприятиме досягненню поставленої мети.

Вибір пріоритетів аграрної політики визначається наступними чинниками:

- рівнем забезпеченості продовольчої безпеки країни;
- станом економіки і продовольчого потенціалу сільського господарства;
- кон'юнктурою зовнішніх ринків та ступенем інтеграції у світове господарство;
- можливістю вкладення грошових і матеріальних засобів у галузь за рахунок державних коштів, вітчизняних та іноземних інвесторів;
- станом соціальної сфери села.

Кожний чинник здійснює специфічний вплив на досягнення цілей і вирішення задач, визначених аграрною політикою країни. Тому важливо встановити:

по-перше, кількісні параметри цього впливу чи принаймні до яких змін, нових тенденцій це призведе;

по-друге, наслідки реалізації цілей аграрної політики.

Враховуючи багатогранність останніх, потрібно виділити з їх числа найбільш важливі для даного періоду. Для цього необхідно оцінити сучасний стан галузі, зіставивши його зі станом, якого треба досягнути в результаті реалізації цілей. Таким чином, визначається «вектор руху» та «вузькі місця», що перешкоджають такому руху.

Методи, які можуть використовуватися, досить різноманітні – від економіко-математичних до експертних оцінок.

Пріоритети аграрної політики дозволяють визначити її специфіку та особливості аграрних відносин у сучасних умовах. Такий підхід передбачає, що економічна політика держави по відношенню до сільського господарства відображає об'єктивні закономірності розвитку агропромислового виробництва і впливає на економічні, соціальні, екологічні параметри аграрної економіки.

Визначення пріоритетів аграрної політики базується на теорії вибору, системного аналізу і аналізу політики, синтез яких в умовах невизначеності дозволяє вирішувати слабо структуровані завдання оцінки і порівняння механізмів трансформації вихідної (проблемної) ситуації в бажану (цільову). Теорії прийняття рішень в умовах невизначеності досить добре розроблені зарубіжною та вітчизняною наукою, але практична їх реалізація пов'язана із значними складнощами через зростання невизначеності, внаслідок збільшення впливу світової економіки на національні виробництва, що набуває стратегічного значення для нашої країни.

Процес визначення пріоритетів аграрної політики ґрунтується на цільовому підході, а саме розробці «дерева цілей». Практика об'єднання різнохарактерних обчислювальних процедур при «визначенні пріоритетів на основі аналізу «дерева цілей» привела до появи такого методу, як система ПАТЕРН-РАТТЕРН (*Planning Assistance Through Technical Evaluation Relevance Number*), що здійснює планування за допомогою відносних показників технічної оцінки. Згадана система ґрунтується на використанні методу експертних оцінок. Він необхідний для прийняття рішень з питань аграрної політики тоді, коли проект рішень вже розроблений. Це вимагає проведення спеціальної експертизи із залученням фахівців у галузі методології та методик прогнозування.

Метод експертних оцінок не замінює кількісні розрахунки або рішення, а лише дозволяє упорядкувати інформацію, що полегшує прийняття рішень на макро- і мікрорівні та забезпечує повніше розуміння складних проблем в ситуації невизначеності.

Пріоритети аграрної політики можуть бути спрямовані на підтримку як споживачів, так і товаровиробників. Перший тип політики орієнтований на зниження цін на сільськогосподарську продукцію з одночасним збільшенням її пропозиції на національному ринку. Її реалізація здійснюється на основі виплати цільових продовольчих субсидій незахищеним групам населення шляхом проведення реалізаційних державних інтервенцій, а також за допомогою встановлення імпорتنих субсидій і експортних тарифів і квот.

Як пріоритети аграрної політики об'єктивно варто виділити:

по-перше, здійснення заходів щодо забезпечення прибутковості сільськогосподарських товаровиробників через надання селу державної підтримки, створення умов для зниження витрат виробництва і, як наслідок, щодо поліпшення інвестиційного клімату в аграрному секторі економіки країни;

по-друге, державна підтримка та сприяння розвитку інфраструктури продовольчого ринку.

Згідно статті 3 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [1] *основними пріоритетами державної аграрної політики України* визначено:

- забезпечення в сільськогосподарському виробництві за допомогою системи державних організаційно-правових заходів прибутку на авансований капітал, включаючи вартість земельних ресурсів не нижче середнього рівня по економіці держави;

- створення умов для реалізації та захисту прав селян на землю, формування ринкових земельних відносин, охорони земель;

- посилення соціального захисту сільського населення, встановлення заробітної плати і пенсійного забезпечення працівників сільського господарства не нижче середнього рівня в галузях економіки держави;

- розроблення і запровадження державних та регіональних програм комплексного розвитку сільських територій, удосконалення державної підтримки розвитку підприємництва для розв'язання проблеми зайнятості сільського населення;

- створення рівних умов для функціонування різних організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі, які сприяють гармонізації інтересів власників та найманих працівників;

- державна підтримка розвитку конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва на основі кооперації та інтеграції;

- запровадження сучасних механізмів і методів формування прозорого ринку сільськогосподарської продукції, продовольства, капіталу, зокрема виробничих ресурсів та робочої сили;

- державна підтримка суб'єктів аграрного сектора шляхом концентрації державних ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку, формування сприятливої цінової, фінансово-кредитної, страхової, податкової та бюджетної політики, забезпечення раціональних внутрішньогалузевих і міжгалузевих економічних відносин;

- створення сприятливих умов для реалізації експортного потенціалу аграрного сектора економіки;

- державна підтримка підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації спеціалістів, виконання наукових досліджень для аграрного сектора;

- створення умов для закріплення у сільській місцевості кваліфікованих спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я та побутового обслуговування;

- державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників, які використовують меліоровані землі, особливо для утримання внутрішньогосподарських меліоративних систем та оплати електроенергії, що витрачається під час подачі води для поливу;

- удосконалення системи державного управління, ефективне поєднання загальнодержавної і регіональної політики в аграрному секторі.

У світовій практиці склалося кілька методичних підходів до обґрунтування пріоритетів аграрної політики: метод аналогів, метод формування системи стандартних показників, продуктивний підхід і метод «економічного ядра».

Суть методу аналогів полягає в проведенні порівняльного аналізу різних типів аграрних політик країн, що досягли значних успіхів у забезпеченні населення продовольством і надалі виділення на цій основі загальних пріоритетних напрямів державної підтримки сільського господарства. Однак у кожній країні проводиться своя специфічна аграрна політика, напрями якої зумовлені як потребами внутрішнього розвитку країни, так і її положенням на світовому продовольчому ринку. Вона не може бути прикладом для наслідування в іншій країні. Значення такого методу для нашої країни полягає в тому, що він дозволяє виділити ряд загальних закономірностей формування аграрної політики в умовах ринкового господарства.

Розробка системи стандартних показників у країнах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) була викликана необхідністю пошуку універсального вимірювача державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, який би враховував основні напрями їх аграрної політики і допускав міжнародні порівняння.

Обґрунтування пріоритетів аграрної політики на основі третього, продуктового підходу передбачає встановлення співвідношення потреб країни і фактичного виробництва сільськогосподарської продукції, вибір пріоритету державної фінансової підтримки тієї чи іншої продуктової підгрупи на основі економічного аналізу «витрати-вигоди».

Процес вибору пріоритетних напрямів аграрної політики на основі аналізу «дерева цілей» привів до появи методу «економічного ядра», який передбачає, що в економічній системі як на макро-, так і на мезорівні існують «точки зростання», вплив на які передається і стимулює розвиток інших елементів системи, дозволяє досягти кількох цілей економічної політики, в тому числі і аграрної. У зарубіжних дослідженнях цей метод отримав назву «концепції полюсів зростання», яку активно розробляв французький економіст Перу і його учень Бурвіль.

Необхідність формування економічного ядра зумовлена, як правило, обмеженістю ресурсів і можливостей, а також кількістю і гостротою господарських проблем, що склалися в економічній системі. Результати впливу сучасної аграрної політики на стан сільськогосподарських товаровиробників свідчать, що метод економічного ядра є найбільш прийнятний для розробки пріоритетів аграрної політики в країні [12].

## 1.6. Еволюція аграрних трансформацій в Україні

Сучасний стан та основні вектори розвитку аграрного сектору України формувалися під впливом багатоміжової інституційної трансформації, тому для формування сучасної аграрної політики важливого значення набуває необхідність розуміння аграрних трансформацій, що відбувалися в аграрній сфері країни в історичній ретроспективі.

Загалом, трансформація аграрного сектора відбувалася шляхом проведення ряду реформ, які стосуються основних аспектів аграрних відносин. Реформа, на наш погляд, повинна розглядатися як інституційна зміна, що вимагає адекватного аналізу, оцінювання концептуальних підходів, побудови стратегії й тактики реформування тощо. Тобто реформу можна розглядати як систему інституційних тактів, комплексну трансформацію інституційного механізму.

Незважаючи на те, що реформи зовні можуть виглядати як декларативні, на практиці вони завжди призводять до інституційних змін і трансформують інституційне середовище. Тобто реформи завжди стосуються інституційного механізму розвитку, що проявляється через інституційні зміни у середовищі господарювання суб'єктів економіки.

**Аграрна реформа** – це сукупність організаційних, законодавчих та інституційних заходів, здійснюваних органами державної влади, спрямованих на трансформацію аграрних відносин у ринкові шляхом формування багатоукладної системи господарювання та створення сприятливого середовища для прискореного розвитку аграрного сектора [17, с. 75].

За ознакою впливу на становлення відносин виділяють окрему складову аграрної – земельну реформу. Зазначимо, що кожна реформа характеризується власним функціональним забарвленням.

Основною складовою аграрної реформи в Україні, яка стала першоосновою та базою процесу реформування аграрних відносин, є земельна реформа.

**Земельна реформа** – це законодавчі та інституційні перетворення земельних відносин власності, які покликані сформуванню принципово нові за змістом і характером відносини на основі приватної форми власності на землю. Детально дане питання висвітлено в темі 6.

Для глибокого розуміння процесу трансформації аграрного сектора необхідно дослідити кожен етап аграрних перетворень як наслідок застосування інституційного такту та причинно-наслідкові зв'язки результатів їх проведення.

Весь процес розвитку сільського господарства України, умовно можна розділити на три періоди: 3 етапи до радянської влади, 8 етапів в радянській період та пострадянські реформи [4, с. 9].

*Етапи дорадянського періоду:*

- 1) переведення аграрного господарства країни з оброчної системи на панщинну (XVI ст.);
- 2) відміна кріпацтва (1861 р.) та розвиток сільського господарства України;
- 3) Столипінська аграрна реформа 1907 р.

*Етапи радянського періоду:*

- 1) аграрна політика українських національних урядів в 1917-1920 рр.;
- 2) нова економічна політика (1922-1928 рр.);
- 3) створення мереж машинно-тракторних станцій (МТС) (1927-1950);
- 4) колективізація (1928-1933 рр.);
- 5) аграрна політика після Другої світової війни;
- 6) реформи, спрямовані на соціалізацію села (1953-1964 рр.);
- 7) реформи періоду 1964-1982рр;
- 8) реформи періоду 1982-1990 рр. Прийняття у травні 1982 р. Продовольчої програми, якою було заплановано широкий спектр комплексних заходів, спрямованих на вирішення ключових проблем розвитку села.

*Етапи періоду після здобуття Україною незалежності (з 1990р. по даний час):*

- 1) трансформаційний до ринкового середовища (1991-1999 рр.);
- 2) реформаційний (2000-2008 рр.);
- 3) адаптаційний в умовах членства України в СОТ (2009-2013 рр.);
- 4) сучасний етап суттєвого зовнішнього впливу (з 2014 р.).

Із вищезазначеного видно, аграрні реформи в Україні мають тривалу, складну, а інколи навіть і трагічну історію. Про кожен з них написано багатотомні дослідження. Пильна увага до них із боку вчених і громадськості цілком зрозуміла, оскільки в історії аграрної країни вони визначали долю переважної частини населення, від них залежала могутність держави – її економіка, стабільність, дипломатичні та воєнні успіхи.

Нині, коли в країні проголошено курс реформ, зокрема в **аграрному секторі**, не зайве озирнутися назад, аби на прикладах історичного досвіду оцінити сучасні події, слухність обраного курсу, методів його реалізації.

Для аналізу аграрних реформ зручно розглядати всю низку схожих подій в історичній перспективі.

Першу таку реформу було проведено в середині XVI ст., тоді, коли територія України входила до складу Великого Князівства Литовського. Суть тієї реформи полягала в **переведенні аграрного господарства країни з оброчної системи на панщинну**. В результаті феодали одержували власну оранку й організовували господарства-фільварки, а селяни – сімейні наділи (волоки). За «Уставою на волоки» (правовий документ, що був затверджений 1 квітня 1557 р. великим князем литовським і польським королем Сигізмундом II Августом, який започаткував проведення реформи), всі земельні загосподарені ґрунти, які вважалися володінням великого князя, вимірювалися і ділилися на однакові ділянки – волоки (дорівнювали приблизно від 16,8 до 21,8 га у залежності від місцевості), на які накладалася певна служба. Вони стали єдиною одиницею оподаткування.

Найкращі орні землі згідно «Устави на волоки», відводилися під великокнязівські фільварки, решта розподілялася між селянами. «Волочна поміра» проводилася з розрахунку, щоб одній волоці фільваркової землі відповідало сім селянських волок. Кожне тяглове селянське господарство (окремий двір – двір, який відбував панщину) отримувало у користування одну волоку, яка розмежовувалася на три смуги (трипільна система), кожна по 11 моргів (7,12 га). Деякі селяни орендували землю у сусідніх селах, бідніші родини брали волоку на 2 або 3 дворища. Крім цього селяни отримували по одному моргу землі під городи, які не обкладалися податком. Трипільна система землеробства значно збільшувала продуктивність праці. Таким чином, господарство поміщиків і селян розділилося територіально й організаційно. Велике поміщицьке господарство забезпечувало додатковий продукт для експорту на європейський ринок вже у великих обсягах.

Зростання феодального землеволодіння на українських землях, утворення фільварків вимагало забезпечення їх робочою силою. Правове становище селян змінювалось, їм було заборонено покидати свого пана, накладали штраф на шляхтичів, якщо вони не повертали назад утікачів-селян. Власне тенденція закріпачення селян з боку литовців і поляків на землях України стала проявлятися уже з середини XV ст.

Основною метою аграрної політики правителів Великого князівства Литовського було примноження державної казни за рахунок підвищення ефективності сільського господарства. На терені України це була перша добре організована, швидко здійснена сильною державною владою за єдиним планом і законодавчо закріплена аграрна реформа.

У Росії і тій частині України, що не входила до складу Польського Королівства, аналогічні процеси переходу з оброчного господарства на панщинне відбувалися повільно, еволюційно.

Наступну велику аграрну реформу здійснено 1861 року шляхом *скасування кріпосного права*. У реформі були зацікавлені не лише селяни, а й буржуазія, що саме зароджувалася, і значна частина поміщиків. Багато великих землевласників у передреформний період дедалі глибше включалися в промислове виробництво. На території України це, передусім, розвиток спиртової промисловості й цукробурякового виробництва. Перші цукрові заводи будували поміщики у великих маєтках, і ця верства найбагатших землевласників була більше зацікавлена в найманій праці, ніж у кріпацькій. Отже, впродовж першої половини ХІХ ст. з розвитком товарно-грошових відносин на українських землях поглибилася майнова диференціація селянства. У зазначений період сільське господарство почало набувати підприємницького характеру, насамперед за рахунок товаризації великих поміщицьких, а дещо пізніше і середніх господарств.

Відміна кріпацтва в цілому стимулювала розвиток сільського господарства України. Проте, з часом почала актуалізуватися проблема малоземелля значної частини селян, яка особливо ускладнилася на початку ХХ ст. Загострювали ситуацію на селі збереження великого поміщицького землеволодіння, наявність обмежень щодо купівлі, продажу та застави землі. Характерною рисою проведення реформи було те, що строк перехідного періоду встановлювався не меншим 20 років з часу законодавчого оформлення положень реформи з урахуванням фактору диференціації за регіонами. Тобто присутнім було глибоке розуміння необхідності тривалого періоду для завершення перетворень у відносинах земельної власності [23, с. 140].

Імпульс, наданий сільському господарству та промисловості скасуванням кріпосного права, вичерпав свій потенціал до початку 90-х років. На той час знову виникнув дисбаланс між бурхливим розвитком промисловості, транспорту, торгівлі, ємністю аграрного ринку й відсталим сільським господарством.

Однією з головних перешкод на шляху розвитку аграрного виробництва стала поширена в Російській імперії общинна форма ведення сільського господарства, зовсім нечутлива до технічного прогресу, досягнень тоді вже досить розвиненої аграрної науки. Напівнатуральному господарству общини була притаманна дуже низька товарність, воно абсолютно не вписувалося в систему розвиненого ринку. Община з її бідністю і психологією зрівняльного розподілу постійно постачала ринок праці малокваліфікованою робочою силою, була джерелом і поживним середовищем для різноманітних революційних рухів і течій, а часто й злочинності, що досить певно засвідчили події революції 1905 року.

Ці обставини добре розумів ініціатор аграрного реформування Петро Аркадійович Столипін – міністр внутрішніх справ Росії, а згодом – голова ради міністрів.

**Столипінська аграрна реформа (1907 р.)** – ряд законодавчих актів царського уряду, спрямованих на перерозподіл селянських земельних ділянок, надання права виходу з громади, зміцнення приватної власності на землю, ліквідацію обмежень щодо відчуження надільних селянських земель. Основними

з них були указ 1906 р. та ухвалений на його підставі Державною думою Російської імперії закон 1910 р. Згідно з цими актами кожному селянинові надавалося право закріпити свою земельну ділянку, що перебувала у розпорядженні сільської громади в особисту приватну власність, після чого він мав змогу з цією землею вийти з громади, господарювати на хуторі чи отримати відруб (польова ділянка без садиби) або продати її. Селяни могли брати кредит у Селянському земельному банку. Однак ціна за викуп землі була високою, і це робило їх недосяжними для основної селянської маси.

Нині при знайомстві з матеріалами реформи привертає до себе увагу її продуманість у всіх аспектах (аж до дрібниць), узгодженість адміністративних, організаційних, фінансових та інформаційних блоків.

Слід зазначити ряд загальних принципів, покладених в основу реформи:

- 1) Розрахунок на поступовість і тривалий період її здійснення (20 років).
- 2) Розширення та зміцнення прав особистості, реалізоване свободою виходу з общини та вибору форми господарювання.
- 3) Поряд із стимулюванням розвитку селянського господарства збереження всіх інших його форм, характерних для дореформеного періоду: державної, великої приватної, общинної.
- 4) Значна фінансова допомога з боку держави кредитами й безвідплатно в придбанні землі, облаштуванні господарства, переселенні.
- 5) Наявність державних структур – губернських і повітових землевпорядних комісій, які забезпечували здійснення реформи.
- 6) Удосконалення системи аграрної освіти з триступінчастою організацією: нижчі фахові школи, середні спеціальні технічні училища, вищі навчальні заклади.

У період століпінської реформи поширилися й успішно розвивалися кредитна, виробнича, збутова кооперації. Кооперативний рух активно підтримала держава, організувавши інструкторську службу кредитів Державного банку.

Проведення аграрної реформи потребувало значної напруги всіх фінансових можливостей держави. У період 1907-1915 рр. лише для купівлі поміщицьких земель, якими володів Селянський банк, селянам виділили 21 млн. руб. Крім того, значні кошти виділили для переселення. Завдяки підтримці банку селяни організували й упорядкували понад 200 тисяч хутірських господарств. З огляду на те, що мінімальний розмір позики на організацію хутора дорівнював 300 руб., до згаданої вище суми слід додати ще понад 60 млн. руб.

Результати реформи не забарилися. До 1914 року урожайність зернових піднялася на 14 %, у деяких регіонах – на 25 %. Виробництво найголовніших видів зернових з 1909 по 1913 рік перевищувало за обсягами продукцію Аргентини, Канади та США разом узятих. Зріс експорт всіх основних сільськогосподарських продуктів у країні. Зерно з Росії збивало ціни на європейському й світовому ринках. Підвищилося загальне та питоме споживання продуктів харчування. У селян з'явилися вільні кошти для придбання землі індивідуально й співтовариствами. 1917 році в Україні



поміщицьке землеволодіння становило 20 % земельної площі й досить швидко тануло. Землі переходили до рук селян.

Отже, столипінська реформа створила сприятливі умови для розвитку приватного селянського землеволодіння, стимулювала розвиток агрономічних заходів та посилила тенденцію до зростання товарного виробництва, прискорила перехід села на індустріальну основу. Вона прискорила розвиток товарних відносин у сільському господарстві, а також соціальне розшарування на селі (прискорилося відокремлення заможної верхівки). На жаль, реформа не була доведена до кінця: з самого початку їй протидіяли як праві сили, так і ліворадикальні партії. Аграрне питання не було вирішене, ставши однією з причин революції 1917 р.

Наступний етап реформування сільського господарства пов'язаний із подіями *жовтневої революції 1917-го року*. Напередодні революції в Україні із загальної площі 36 млн. га сільськогосподарських угідь 23 млн. га (64 %) належали поміщикам, царській сім'ї та монастирям, а селянам – 13 млн. га (36 %). Основними знаряддями праці у сільському господарстві були: соха, коса, дерев'яний плуг і борона. З наявних енергетичних ресурсів у 1914-1916 рр. на робочу худобу припадало 99,2 % і лише 0,8 % – на механічні двигуни.

Перша світова війна протягом чотирьох років завдала сільському господарству величезних втрат унаслідок відтоку найбільш працездатного чоловічого населення, запровадження непосильних, невластивих селянському господарству повинностей, пов'язаних із військовим станом країни.

Першим законом про землю, тобто декретом другого з'їзду Рад від 26 жовтня 1917 р. допускалася будь-яка форма землекористування: общинна, відрубна, хутірська з вільним вибором в окремих селищах, крім, природно, поміщицької. Декрет про землю, за яким було конфісковано поміщицькі маєтки, скасовано право приватної власності на землю і передано її в користування селян. Національним добром оголошувались також ліси, надра і води загальнодержавного значення. Націоналізація землі встановила безоплатність селянського землекористування.

У законі про соціалізацію землі від 19 лютого 1918 р. помітна перевага віддається трудовому комуністичному, артільному й кооперативному господарствам. Такий закон, прийнятий у лютому 1919 р. «Про соціалістичне землевпорядкування» визнає за необхідне перехід від одноособових форм землекористування до товариських, тобто радянських господарств, комун, артілей, громадської оранки землі. Цим же законом земля оголошувалася єдиним державним фондом і, таким чином, нібито знімалося питання про одноособове селянське землеволодіння.

Передбачалось два методи соціалістичної перебудови села: організацію великих державних (радянських) господарств (радгоспів) і створення виробничих кооперативів. Створення радгоспів в Україні розпочалось в 1919 р. У 1921 р. їх було 685.

Теоретикам марксизму, здобувши владу в країні, кортіло на прикладі сільського господарства зреалізувати свою центральну ідею про безкласове

суспільство й безтоварне соціалістичне господарство. Селянство на ці дії влади відповіло селянською війною, яка охопила величезні території країни, – надзвичайно кровопролитною, жорстокою.

По суті, перша спроба радянської влади щодо соціалізації сільського господарства завершилася провалом. Під напором збройного руху селян 1918-1920 рр. у 1921-му владі довелося повернутися до ідеї багатоукладності селянського господарства, проголошеної першим декретом 1917 р. Таким чином, аграрна політика більшовиків зробила зигзаг, але, як з'ясувалося згодом, зміна політики виявилася короткочасною.

*У період НЕПу (1921-1928 рр.)* відзначається послідовний, сталий, відносно сприятливий розвиток сільського господарства.

**Нова економічна політика** – новий напрямок внутрішньої політики радянської держави. Сутність НЕПу полягала у використанні елементів ринкових відносин і різних форм власності.

З точки зору загальних принципів реформування цей період не вніс нічого нового порівняно зі столипінською реформою. Як тільки припинилися насильницькі дії влади з соціалізації сільського господарства й було створено нормальні умови обміну, то відбувався інерційний рух у тому ж напрямку.

*Заходи НЕПу у сільському господарстві:*

- заміна продрозкладки продподатком;
- вільна торгівля;
- дозвіл на оренду землі;
- дозвіл на використання найманої праці;
- державне регулювання господарської діяльності за допомогою цін, податків, кредиту;
- розвиток кооперативного руху;
- першочергове відновлення і розвиток сільського господарства як необхідної умови піднесення життєвого рівня народу та індустріалізації країни.

*Фінанси та торгівля:*

- поновлення вільної торгівлі;
- введення державних податків, плати за транспорт, комунальні послуги;
- випуск конвертованого червонця, вилучення старих грошових знаків.

*Результати НЕПу:*

- зростання господарської ініціативи, зацікавленості в результатах праці, продуктивності праці;
- швидкі темпи відбудови народного господарства;
- зростання життєвого рівня населення;
- конфлікт між ринковими відносинами та адміністративно-командною системою.

Селяни об'єднувались в споживчі товариства. Споживча кооперація стала торговим посередником між виробником (селянином) і споживачем (городянином). У 1926-1927 рр. на споживчу кооперацію припадало більше половини всього обсягу роздрібного товарообороту. До жовтня 1928 р. всіма видами кооперації було охоплено 80 % всіх селянських господарств.

Нова економічна політика дуже пожвавила сільське господарство. За сім років (1921-1928 рр.) сільгоспвиробництво в СРСР подвоїлося. Кількість селянських господарств зросла (з 3,8 млн. у 1916 р. до 5,2 млн. у 1929 р.), зросла частка заможних селянських господарств. Однак у такому процесі керівництво країни вбачало послаблення соціалістичних засад. І правляча партія зробила різкий поворот у аграрній політиці – відбулася відмова від НЕПу і перехід до вищої форми соціалізації землі – колективного господарювання [24, с. 57-58].

З 1929 року почалася нова реформа – *колективізація*, фактично найжорстокіший розгром сформованої до цього часу системи аграрного господарства.

Взимку 1927-1928 рр. в СРСР загострилася хлібозаготівельна криза (селяни відмовлялися здавати хліб за свідомо заниженими цінами при дуже високих цінах на промислові товари – так звані «ножиці цін»). Шлях виходу із кризи керівництво вбачало не у підвищенні закупівельних цін на сільськогосподарську продукцію, а у поверненні до методів «воєнного комунізму», примусовому вилученні хліба.

Під час здійснення колективізації повністю ігнорувався принцип добровільності при вступі селян у колгоспи, проявлялася поспішність і величезний адміністративний тиск в процесі організації колективних господарств. Під загрозою штрафів і конфіскації майна (для цього в Кримінальний кодекс було внесено відповідні зміни) почалися прямі реквізиції зерна.

Одним із головних напрямків колективізації стала *ліквідація індивідуальних господарств*. Під ліквідацію підпадали ті, хто використовував найману працю, застосовував в своєму господарстві двигун, або просто мав хату, вкриту бляхою, а не соломою. До 1932 р. було ліквідовано 200 тис. індивідуальних господарств.

*«Ліквідація» набрала різних форм:*

- 1) Селяни, які активно чинили опір колективізації, підлягали ув'язненню.
- 2) Заможніші «куркулі», не помічені в акціях опору, виселялися у віддалені райони СРСР (Сибір тощо).
- 3) Менш заможні виселялися в інші повіти в межах України.

Форсовані темпи і переважно адміністративні методи здійснення колективізації призвели до катастрофічних наслідків – дезорганізації і деградації аграрного сектору на початку 30-х років. Колективізація та примусове переселення селян призвели до руйнування продуктивних сил сільського господарства, значного скорочення площі ріллі і продуктивної худоби. Створені колгоспи не мали досвіду ведення великого господарства, у них не було самостійності, що виключало їх ініціативу у збільшенні виробництва продукції.

За період 1929-1932 рр. в Україні поголів'я великої рогатої худоби скоротилося на 41,8 %, коней – на 33,3 %, свиней – на 62,3%, овець – на 74 %. Річний валовий збір зернових культур в СРСР 1933 і 1934 роках становив 680 млн. ц (найнижчі показники після 1921 р.).

Насаджена небаченим насильством, терором, прямим і непрямим (у формі організації голоду), система може з достатньою підставою характеризуватися як

державний феодалізм. Розходження, по суті, лише в тому, що в попередні епохи феодали виступали як окремі особистості, у даному ж випадку сформувався монофеодал в особі держави. При цьому збереглися всі найважливіші ознаки феодального ладу. Існування двох основних форм господарств – радгоспів і колгоспів – не змінює ситуації. В обох випадках були або батраки (робітники радгоспів), або кріпаки (колгоспники), які працювали в державних маєтках під керівництвом призначених державною владою і лише їй підзвітних керуючих.

Подальший розвиток сільського господарства України аж до останнього часу відбувався в рамках сформованої в 30-ті роки колгоспно-радгоспної системи.

**Створення мережі машинно-тракторних станцій (МТС).** МТС – це державне підприємство в якому було зосереджено с/г техніку для проведення механізованих робіт з метою надання колгоспам виробничої та організаційної допомоги. Для посилення технічної бази у сільському господарстві була створена мережа МТС. Вони використовували найновішу сільськогосподарську техніку, допомагали у складанні виробничих планів, обґрунтуванні чергування культур у сівозмінах, в організації праці, підготовці кадрів тощо.

Перша спроба обслуговування селянських господарств тракторами, які належали державі, була проведена у 1927 р. радгоспом ім. Шевченка (Одеська обл.). Радгосп виділив тракторну колону і на договірних засадах почав технічне обслуговування у навколишніх селах. Основною умовою було усупільнення селянських земельних наділів та виконання польових робіт на машинах самими селянами. Приклад радгоспу ім. Шевченка став початком створення і розвитку МТС по всій країні. У 1930 р. вже функціонувало 158 МТС, у 1932 р. – 3100, а в 1948 р. – більш як 7600. МТС відіграли велику роль у перебудові дрібного селянського господарства на велике колективне.

На основі досвіду першої МТС радгоспу ім. Шевченка госпрозрахункові тракторні загони радгоспів та інших господарств, тракторні колони сільськогосподарської кооперації були реорганізовані в машино-тракторні станції. Організатори кооперативної МТС уклали договір на повний обробіток землі з селами на умовах обов'язкової ліквідації земельних меж індивідуальних господарств. МТС надавала у розпорядження земельного товариства машини, реманент, проводила агротехнічні консультації, а села виділяли робочу силу, трактористів та допоміжних робітників.

Концентрація в МТС функцій технічного обслуговування колгоспів сприяла зміцненню колгоспів, розширенню посівних площ та підвищенню продуктивності праці. Тільки з 1932 по 1940 р. село одержало с/г машин на суму 3,2 млрд крб. Вартість тракторів, автомобілів і сільськогосподарських машин в розрахунку на 1 га посівів у колгоспах збільшилась до 22 крб. у 1932 р., і до 76 крб. в 1940 р. проти 6 крб. вартості реманенту, який припадав на 1 га посівів у селянських господарствах до введення МТС.

МТС стали вирішальною силою, від якої залежали здобутки колгоспного виробництва. Трактори, комбайни і машини МТС у 1937 р. змінили малопродуктивну ручну працю 7,2 млн. чоловік.

У багато разів зросла якість виконуваних сільськогосподарських робіт, підвищилась урожайність, збільшилося валове виробництво продукції.

**Аграрна політика після другої світової війни.** Унаслідок фашистської окупації значно послабилась матеріально-технічна база (парк тракторів і комбайнів скоротився наполовину), зменшилися посівні площі (в УРСР посівна площа в колгоспах не перевищувала 60 % довоєнного періоду), знизилася врожайність і продуктивність тваринництва, зменшилася кількість працездатних колгоспників (серед працездатного населення 80 % становили жінки та діти), бракувало кваліфікованих кадрів.

Скрутне становище на селі ускладнювалося непосильними податками на індивідуальне господарство (податком обкладалися кожне дерево і кущ на території власного домогосподарства сільського жителя, що змушувало останнього вирубувати фруктові дерева та ягідні кущі), низькими закупівельними цінами на сільськогосподарську продукцію, організованими наборами сільського населення на заводи та новобудови. Крім того, на колгоспників не поширювалося пенсійне законодавство, вони не мали паспортів, отримували символічну плату за працю.

Негативно позначилася на розвитку сільського господарства постанова ЦК ВКП(б) і Ради Міністрів СРСР «Про заходи по ліквідації порушень Статуту сільськогосподарської артїлі в колгоспах», внаслідок виконання якої посилились утиски щодо власників підсобних господарств, а також Закон про розкрадання державного майна від 4 червня 1947 р. Недосконалість системи планування й управління, відсутність матеріальних стимулів і примусовий характер праці призвели до падіння інтересу в селян до праці в колективному господарстві.

У постанові РНК УРСР і ЦК КП (б)У «Про державний план розвитку сільського господарства Української РСР на 1946 р.» планувалося для колгоспів 16 східних областей збільшити посівні площі в 1946 р. порівняно з 1945 р. на 1865,8 тис. га. Втілюючи в життя рішення партії та союзного уряду, в Україні в роки першої післявоєнної п'ятирічки почалися великомасштабні, економічно необґрунтовані роботи з освоєння заплав Дніпра, Остра, Ірпеня та інших річок. Широкого розмаху набула в республіці й меліорація земель. На 1948 р. в УРСР було осушено боліт на площі 500 тис. га, збудовано понад 6 тис. різних гідротехнічних споруд, використано при цьому 150 млн. крб. державних коштів.

**Аграрна політика 1953-1964 рр.** Як реформу в досліджуваному ряду можна розцінити перші дії М. Хрущова зі скасування сталінського режиму управління аграрним сектором економіки. Реформи М. Хрущова в аграрній сфері були спрямовані на виведення сільського господарства з хронічної кризи попередніх десятиліть. Йому вдалося підняти рівень колгоспно-радгоспного виробництва в СРСР завдяки вкладенню значних коштів.

Найбільшим стимулом для розвитку сільського господарства було підвищення заготівельних цін на сільськогосподарську продукцію: упродовж 1953-1958 рр. ціни підвищилися, зокрема, на зерно в 7 разів, на картоплю у 8 разів, на продукти тваринництва в 5,5 рази. Протягом цього часу грошова виплата за трудовень на колгоспника зросла в 3,8 рази.

У липні 1957 р. було скасоване обов'язкове постачання державі сільськогосподарських продуктів колгоспниками, робітниками й службовцями. Улітку 1958 р. скасоване обов'язкове постачання та натуроплата МТС, натомість запроваджувалася єдина форма заготівель сільгосппродукції – державні закупівлі. Позитивну роль відіграло також і застосування нових технологій, заохочення використання зарубіжного досвіду. Із середини 1950-х років колгоспи почали поєднуватися до державної електромережі.

У 1954 р. почалося освоєння цілинних земель Казахстану і Сибіру, яке вимагало великих людських і матеріальних ресурсів. На цілину з УРСР та інших союзних республік відправляли кошти, механізаторські кадри, техніку.

Наслідком ужитих заходів стало підвищення продуктивності праці сільськогосподарських працівників. У 1958 р. Україна здала державі зерна на 23 % більше, аніж це передбачалося планом. Урожайність зернових за 1953-1958 рр. зросла з 10,4 до 16,8 ц із гектара.

Навесні 1957 р. М. Хрущов поставив завдання «у найближчі роки наздогнати й перегнати США по виробництву м'яса, молока та масла на одну особу». Задля цього було прийнято рішення щодо пріоритетного вирощування кукурудзи на загальній площі 28 млн. га по всьому Радянському Союзу. Її повинні були використовувати як корм для збільшення продукції тваринництва. Частими були випадки, коли кукурудзою засівали території без урахування кліматичних умов і можливостей її вирощування. Тому спроба пристосувати українське господарство до цієї запозиченої в Америці культури увінчалася лише незначним успіхом.

У 1958 р. було прийняте рішення про реорганізацію машинно-тракторних станцій (МТС) у ремонтно-тракторні станції (РТС) і про обов'язковий викуп колгоспами техніки, що належала МТС.

З 1959 по 1965 рр. обсяг валової продукції у сільському господарстві України зріс всього на 10-12 %, замість запланованих 70 %. Посуха 1963 р. підсилила скруту із забезпеченням населення продовольством. Керівництво СРСР вперше вдалося до масштабних закупівель зерна за кордоном.

Є певні підстави оцінювати цей період як реформу пов'язані з фактичним переходом від державно-феодалного ладу до державно-капіталістичного й отриманням селянами паспортів, а з ними – й особистої свободи. Вдруге протягом одного століття було скасоване кріпосне право.

**Аграрна політика 1964-1982 років.** Проблема сільського господарства було присвячено березневий 1965 року Пленум ЦК КПРС. Було зроблено усе можливе для більш швидкого розвитку аграрного сектора економіки: підвищувались закупівельні ціни на сільськогосподарську продукцію; запроваджувалась щомісячна гарантована грошова оплата праці колгоспників; збільшувались капіталовкладення в господарство; колгоспи звільнялись від сплати боргів державі; встановлювались тверді плани закупівлі державою сільськогосподарських продуктів; заохочувався розвиток власних підсобних господарств колгоспників і робітників радгоспів, передбачалось виділення значних коштів на розвиток інфраструктури села, на розвиток культури та освіти

сільського населення; планувалось звертати більше уваги на впровадження досягнень науки в сільське господарство, на підготовку спеціалістів сільськогосподарського виробництва та інше.

Збільшення капіталовкладень сприяло зростанню тракторного парку, вантажних автомобілів і зернозбиральної техніки в колгоспах і радгоспах республіки. Таким чином, енергоозброєність праці в сільському господарстві зростає в півтора рази, в два рази більше стали використовувати електроенергію у виробництві.

В колгоспах та радгоспах України збільшилось число спеціалістів сільського господарства: агрономів, зоотехніків, механізаторів. Україна продовжувала залишатися головною «житницею» СРСР, виробляючи сільськогосподарської продукції майже 23 % від загального обсягу.

Проте уже на початку 70-х років негативні тенденції торкнулися й аграрного сектора економіки. Суттєвою проблемою продовжувала залишатись низька культура сільськогосподарського виробництва. До значних витрат коштів та зниження родючості ґрунтів (через їх засоленість) привело збільшення площ зрошуваних земель. Україна втрачала посівні площі (знамениті чорноземи), обміліли або зовсім зникли десятки малих річок, що стало однією з головних причин зростання екологічних проблем.

Не вдалося вирішити проблеми соціального розвитку села. На початку 70-х років лише близько 15 % осель сільських мешканців мали централізоване опалення, водопровід і каналізацію. Магазини та їдальні мали лише третина сільських населених пунктів. Більшість сіл не мали шляхів з твердим покриттям, які б з'єднували їх з районними центрами. У невеликих населених пунктах не було середніх та неповних середніх шкіл і діти змушені були ходити до шкіл, які знаходились за багато кілометрів від домівки. На селі не вистачало будинків побуту, будинків культури, чи просто клубів.

Повільне вирішення соціальних проблем села стало однією з причин масової міграції сільської молоді в міста, в результаті чого скоротились і так обмежені трудові ресурси колгоспів і радгоспів. З іншого боку, міграція сільського населення загострила житлову проблему в містах. В Україні чисельність сільського населення скоротилась за двадцять років (з 1966 р. по 1986 р.) на 4,9 млн. осіб.

Проблема скорочення трудових ресурсів на селі змусила керівництво держави шукати виходу з ситуації, що склалася. У 60-80-х роках традиційним стало залучення до сільськогосподарських робіт міського населення: робітників, службовців, студентів, школярів.

**Реформи 1982-1984 рр. і 1985-1990 рр.** На травневому (1982 р.) пленумі ЦК КПРС було прийнято Продовольчу програму СРСР до 1990 року. В листопаді цього ж року була прийнята аналогічна Продовольча програма УРСР. Ці програми передбачали систему заходів, які були спрямовані на безперервне забезпечення населення республіки і країни в цілому продуктами харчування.

У 1989 році було зроблено спробу реформувати й аграрний сектор економіки. Приймались рішення, спрямовані на розвиток орендних відносин,

сімейного підприємства, акціонерних товариств. Селянам було надано право утворювати своє власне фермерське господарство, що в умовах Радянського Союзу було незвичним, радикальним заходом.

Проте, незважаючи на радикальність економічних заходів, які приймалися, реформа була приречена на провал, перш за все тому, що усі ці реформи не були підкріплені продуманою кредитною, фінансовою політикою. Реформу намагались провести в умовах панування державної власності в економіці. Фактична влада зберігалася за міністерствами та чиновниками на місцях.

З великим запізненням у травні 1990 р. була прийнята програма переходу до ринкової економіки, яка передбачала перехід від планової системи управління до регулювання промисловості через вільні ціни та прибуток.

Недосконалі рішення призвели до зворотного результату: замість прискореного економічного розвитку, як передбачалось, почався спад виробництва, інфляція, падіння життєвого рівня населення. З прилавків, магазинів почали зникати товари першої необхідності. Тотальний дефіцит товарів викликав регульований розподіл за списками, талонами окремих видів промислових товарів і продуктів харчування. Дефіцитними стали такі товари як пральний порошок, мило, сірники, цукор, масло і навіть хліб

Негативну роль відіграла і непродумана «антиалкогольна» кампанія, яка привела до знищення 265 тис. га виноградників, сприяла поглибленню інфляційних процесів (країна недоотримала в бюджет близько 89 млрд. крб.), стимулювала розвиток самогонваріння.

Непоправної шкоди економіці України та її населенню завдала Чорнобильська катастрофа – вибух ядерного реактора на ЧАЕС 26 квітня 1986 року. Радіоактивному забрудненню піддалися Житомирська, Київська, Чернігівська області України. Із сільськогосподарського обігу було вилучено близько 190 тис. га колись родючих земель (так звана зона «відчуження»).

**Аграрна політика на початку 1990-х рр. та після настання незалежності України.** 16 липня 1990 р. Верховна Рада УРСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України, яка мала значення для формування вітчизняного законодавства, в тому числі з аграрно-селянського питання. У спеціальному розділі «Економічна самостійність» сформульовані принципово важливі положення:

1. Народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України.

2. Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, що створені на території України, є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовується з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян;

3. Українська РСР забезпечує захист всіх форм власності.

З липня 1990 р. по липень 1991 р. прийнято ряд Законів, в яких містилися настанови щодо напрямків і шляхів утвердження економічної самостійності



України, а саме: «Про ціни і ціноутворення»; «Про державну податкову систему в Українській РСР»; «Про бюджетну систему Української РСР»; «Про підприємництво»; «Про власність»; «Про банки і банківську діяльність»; «Про підприємства в Українській РСР»; «Про систему оподаткування»; «Про цінні папери і фондову біржу» та інші.

З урахуванням основоположних настанов щодо утвердження економічної самостійності України, у жовтні 1990 р. був прийнятий **Закон «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві України»**. В ньому визначено, що:

а) агропромислові товаровиробники мають право вільного вибору форм і напрямів трудової та господарської діяльності повної власності на результати своєї праці;

б) усі форми господарювання в АПК (селянсько-фермерські господарства, колгоспи, радгоспи, підсобні сільські господарства підприємств та організацій, переробні та інші підприємства, кооперативи, акціонерні товариства, орендні колективи, особисті підсобні господарства громадян тощо) мають рівні права на організацію виробництва та володіння своєю продукцією:

в) створювані на добровільних засадах сільськогосподарськими, переробними, обслуговуючими і будівельними підприємствами та організаціями, селянськими та іншими господарствами агропромислові формування всіх рівнів виступають перед державою як єдина організація у всіх видах власності;

г) пріоритетність розвитку соціальної сфери села та агропромислового комплексу визначається необхідністю зміни структури інвестицій у народному господарстві, переорієнтацією промислового виробництва на їх потреби, зростанням обсягів капіталовкладень і матеріально-технічних ресурсів.

## **1.7. Реформування аграрного сектору**

Аграрний сектор є одним із найважливіших у національній економіці. Використовуючи свій значний потенціал, аграрний сектор України в останні роки демонструє стабільну позитивну динаміку і дедалі більше нарощує обсяги виробництва сільськогосподарської продукції. Практично завершилося формування структури виробництва та системи його організації в процесі змін інституційного середовища. Подальший розвиток аграрного сектору економіки потребує наукового прогнозу, обґрунтування пріоритетних заходів державної політики для забезпечення підвищення ефективності конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва та продовольчої безпеки держави.

Можна виділити кілька етапів зміни інституційного середовища у процесі реформування аграрного сектора економіки України, кожен з яких має чіткі часові межі, особливості реалізації та впливу на результативність господарської діяльності, зокрема:

1-й етап – трансформаційний до ринкового середовища (1991-1999 рр.) – охоплює період становлення незалежності України, його інституційне

забезпечення, зокрема визначається прийняттям Верховною Радою Української РСР Постанови «Про земельну реформу» [2];

2-й етап – реформаційний (2000-2008 рр.) – початок етапу аграрні науковці пов’язують з набранням чинності Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» [3];

3-й етап – адаптаційний (2009-2013 рр.) – після вступу України до Світової організації торгівлі (СОТ);

4-й етап – сучасний (з 2014 р.) – етап суттєвого зовнішнього впливу.

Кожний етап не тільки має специфічні особливості інституційних змін, але й відрізняється показниками ефективності аграрного сектора економіки.

Зміна суспільно-економічної формації та запровадження ринкових відносин у країні зумовили необхідність трансформації інституційного середовища у процесі проведення аграрної реформи. Основними напрямками реформи є, зміна відносин власності в сільському господарстві шляхом роздержавлення і приватизації майна та землі радгоспів і колгоспів, формування приватно-ринкових форм господарювання: створення ринкової інфраструктури й реформування фінансово-кредитних відносин.

Період 1991-1999 рр. для вітчизняного аграрного сектора економіки характеризувався відчутним зменшенням обсягів виробництва сільськогосподарської продукції (рис. 1.7.1).

За оцінками експертів Світового банку, економічний спад у сільському господарстві України був одним з найважчим і найтривалішим у Східній Європі [20, с. 13].

Цей етап завершився прийняттям Президентом України Указу «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 року [3].

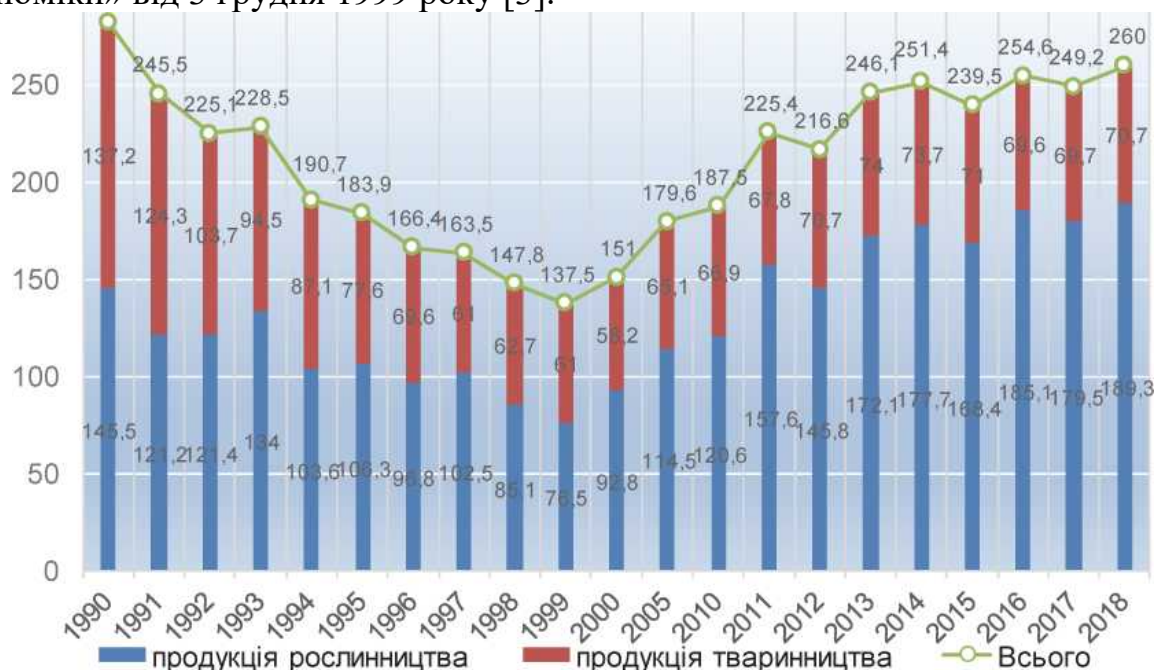


Рис. 1.7.1. Динаміка валової продукції сільського господарства України в постійних цінах 2010 р., млрд. грн.

Джерело: [4, с. 21]

Відповідно до його положень здійснено реорганізацію сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно шляхом забезпечення всім членам колективних сільськогосподарських підприємств права вільного виходу з них із земельними частками (паями) і майновими паями та створення на їх основі приватних підприємств, селянських (фермерських) господарств, господарських товариств і сільськогосподарських кооперативів, запроваджено обов'язкове укладання підприємствами, установами, організаціями, які використовують землю, для сільськогосподарських потреб, договорів оренди земельної частки (паю) та майнового паю з власниками цих часток (пай) з виплатою орендної плати.

Трансформацію сільськогосподарських формувань в Україні відображено у табл. 1.7.1.

Таблиця 1.7.1

Трансформація сільськогосподарських формувань в Україні  
та їх землекористування

Форма господарювання	Кількість підприємств	Площа с/г угідь, млн. га	%	Середній розмір господарства, га
<i>1990 р. (до реформування)</i>				
Усі категорії господарств		40,89	100	
у т. ч. сільськогосподарські підприємства	12420	38,22	93	3077
з них: колгоспи	8541	28,70	70	3360
Радгоспи	2630	9,46	23	3599
Міжгосподарські підприємства	1249	0,06	0,15	48
Господарства населення, тис.	9206	2,67	6,53	0,3
<i>2019 р.</i>				
Усі категорії господарств	54 500	42,0	100	770,6
Сільськогосподарські підприємства - всього (разом із фермерськими)	50 504	37,7	88,8	738,5
у т. ч. сільськогосподарські підприємства (без фермерських)	4 404	9,2	21,9	2089,0
Фермерські господарства	46 100	28,1	66,9	609,5
з них: великі та середні (за Ф 50 с.г.)	4 830	21,5	51,2	514,3
малі (ф. 2-ферм.)	41 804	6,6	15,7	1,4
Господарства населення, тис.	16 958,7	4,7	11,2	1,17

Джерело: [4, с. 21]

Як видно з табл. 1.7.1, до реформування (у 1990 р.) в Україні функціонувало 12420 колгоспів, радгоспів і міжгосподарських підприємств із загальною площею сільськогосподарських угідь 38,22 млн га та середнім розміром одного господарства 3077 га. В результаті їх реформування в Україні по співставній території (з АР Крим і частиною зони проведення антитерористичної операції) на 42,0 млн га сільськогосподарських угідь створено й працює 50504 аграрних підприємств ринкового типу (разом із фермерськими господарствами), які користуються 37,7 млн га сільськогосподарських угідь із середнім розміром 738,5 га, у тому числі 4404 тис. сільськогосподарських підприємств (без

фермерських) із площами – відповідно 9,2 млн га (21,9 %) і 2089,0 га та 46100 тис. фермерських господарств із площами 428,1 млн га (66,9 %) і 609,5 га, з яких 4830 тис. – великих фермерських підприємств – із площами 21,5 млн га (51,2 %) і 514,3 га, та 41804 тис. – малих фермерських господарств із площами 6,6 млн га (15,7 %) і 1,4 га. Розвиваються господарства населення, кількість яких зросла з 9206 до 16958,7 тис. та площею сільськогосподарських угідь – від 2,67 (6,53 %) до 4,7 млн га (11,2 %), або на одне господарство – від 0,3 до 1,17 га [4, с. 21-22].

Реформування колективних сільськогосподарських підприємств (КСП) поряд із формуванням сприятливого податкового середовища зупинили спад обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, а з 2004 року вони зростають. Якщо у 1995-1999 роках середньорічний спад виробництва сільськогосподарської продукції становив (-6,3 %), у тому числі рослинництва – (-5,5 %) і тваринництва – (-6,7 %), то у 2005-2008 рр. приріст виробництва в сільському господарстві становив 2,3 %, зокрема у рослинництві – 2,8 % й у тваринництві –1,9 %.

Протягом реформаційного етапу зміни інституційного середовища було створено базу для успішної адаптації аграрного сектору економіки до функціонування в умовах членства України в СОТ. Сільське господарство із збиткового стало прибутковим. Якщо у 2000 р. в сільськогосподарських підприємствах рівень збитковості становив (-1,6%), то у 2013-му рівень рентабельності в сільськогосподарських підприємствах підвищився до 11,3 %. Аграрний сектор із дотаційного став одним з основних бюджетоутворюючих в економіці країни. Так, у 2013 р. від аграрних підприємств до державного бюджету надійшло понад 47 млрд. грн. [4, с. 22].

Вступ України до СОТ у 2008 році, певна стабільність щодо організаційної складової аграрної реформи, наявність стимулюючої і податкової системи поряд з обмеженим втручанням держави у господарську діяльність та зовнішню торгівлю сприяли привабливості аграрної галузі.

Як результат у 2010-2013 рр. спостерігалися високі (понад 10 %) середньорічні темпи збільшення обсягів інвестицій у сільське господарство (у співставних цінах). Інвестиційна активність сприяла отриманню високих урожаїв у 2011-2013 рр. Вже у 2012 р. сільське господарство країни за обсягами виробництва рослинницької продукції перевищило показник 1990 р., який до того вважався найкращим. Аграрний сектор України посилив свої позиції на зовнішніх ринках і став основним постачальником валюти в країну. Так, якщо у 2009 р. експорт аграрної продукції становив \$9,5 млрд, то у 2011-му він зріс на 34,7 % і становив \$12,8 млрд, у 2012 р. – \$17,9 млрд, після чого спостерігаємо у наступних роках значне падіння даного показника і у 2016 р. він склав \$15,4 млрд. При цьому позитивне сальдо зовнішньої торгівлі зберегло тенденцію до зростання, не зважаючи на значне його падіння у 2013 р. (рис. 1.7.2.)

Вітчизняні виробники аграрної продукції отримали певні переваги від членства України в СОТ, що виявилось у збільшенні експорту зернових, олії та насіння олійних культур, а також деяких інших товарів.

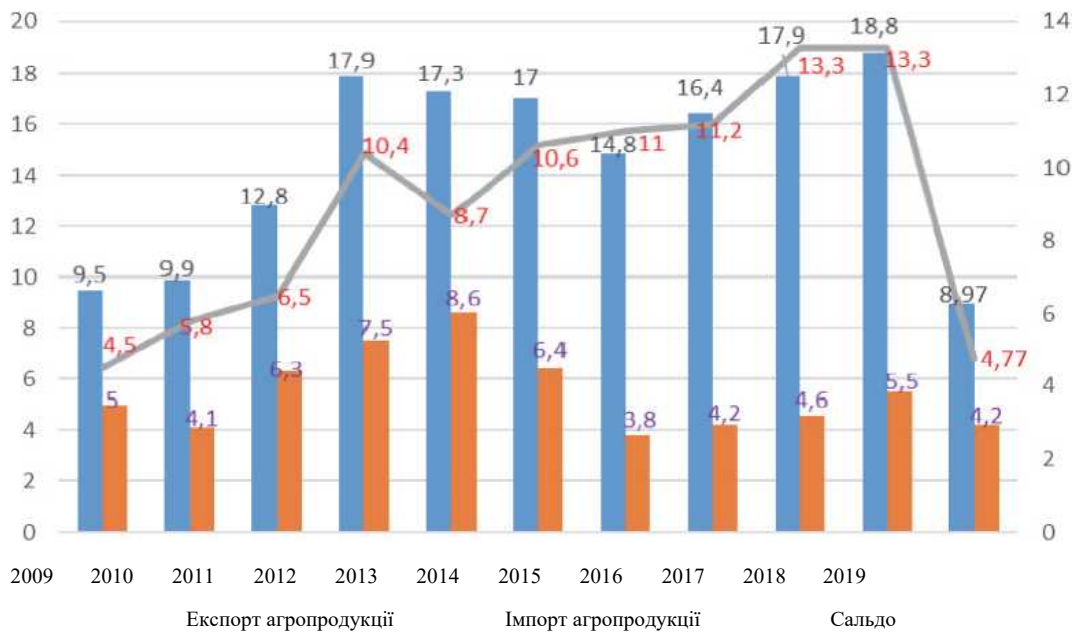


Рис. 1.7.2. Динаміка зовнішньої торгівлі України аграрною продукцією, \$млрд.  
Джерело: [4, с. 24]

Участь у багатосторонній торгівельній системі сприяла закріпленню за нашою країною статусу потужного світового експортера сільськогосподарської продукції, однак орієнтовану переважно на експорт сировини. А для такого типу економіки характерна надзвичайна залежність від цін на світових сировинних ринках та низький рівень зарплат.

Показово, що без всяких реформ в Україні в, так звані, нульові роки (з 2000 по 2008 рік) стрімко зростала економіка та доходи населення, але це досягалось лише внаслідок зростання цін на сировинні товари та залучення іноземних кредитів. Коли ж відбулось падіння цін на світових сировинних ринках упала й українська економіка, до того ж вкрай обтяжена зовнішньою кредитною заборгованістю.

Очевидно, для того щоб змінити сировинну модель економіки потрібно проводити кардинальні реформи в аграрному секторі. Це має забезпечити умови для розвитку та збільшення частки створеної доданої вартості сільськогосподарської продукції у ВВП країни.

Особливістю сучасного етапу зміни інституційного середовища є суттєвий зовнішній вплив, який здійснюється як внаслідок військових дій, так і через політико-правові та дипломатичні канали. Також цей етап характеризується активізацією процесів міжнародної інтеграції України та високим рівнем невизначеності, що ускладнює прогнозування майбутнього.

З одного боку, зовнішній вплив – це зобов'язання України відповідно до «Угоди про асоціацію між Україною та ЄС». Так, Україна зобов'язалася забезпечувати поступову адаптацію свого законодавства до *acquis communautaire*, що означає «доробок спільноти» – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу

(але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. Задекларувавши пріоритет європейської інтеграції, наша країна має поступово адаптувати свою нормативно правову базу до європейського законодавства та реформувати інститути державного управління галуззю з огляду на прийняті у ЄС принципи та підходи. Зокрема потребує реформування система управління аграрним виробництвом і сільськими територіями в умовах децентралізації владних повноважень, розвитку місцевого самоврядування на селі, міжгосподарського та громадського самоуправління в галузі. Необхідно за стандартами ЄС раціонально поєднати системи управління для забезпечення комплексного розвитку аграрного сектору економіки і сільських територій; змінити принципи діяльності системи стратегічного управління комплексним розвитком, функції та організаційну структуру органів державного та громадського управління та ін.

З іншого року – невизначеність щодо конкретних положень і норм нормативно-правових актів щодо державної підтримки, оподаткування, пріоритетів розвитку аграрного сектору економіки тощо [20, с. 15-16].

Аналіз кризи українського села показує, що вихід із ситуації, що склалася в аграрному секторі економіки і навколо нього, потрібно шукати передусім у невідкладному опрацюванні глибоко наукової аграрної політики, яка у своїй концептуальній основі і за механізмами здійснення та результативністю має увійти в історію як *новітня*.

Згаданий статус цій політиці виправдано надати з таких міркувань.

*По-перше*, з самого початку слід зробити все для того, щоб ставало очевидним: це не продовження тієї аграрної чехарди, яку називали політикою, час від часу іменуючи її новою.

*По-друге*, в аграрну політику маємо закласти істотно іншу, досконалішу ідеологію і методологію її розбудови порівняно з тим, що маємо наразі [4, с. 24].

Однією з перших новин на цьому шляху має стати глибокий перегляд оцінки самої сутності категорії аграрна політика. Для цього потрібно буде відмовлятися від її усталеного розуміння і сприйняття, водночас утверджувати нетрадиційне бачення її сутності.

Нетрадиційність погляду на сутність аграрної політики полягає у тому, що, на відміну від традиційного для нас розуміння її як сукупності форм і методів регулювання розвитку агропродовольчого сектору економіки у його загальноприйнятих межах, *новітню аграрну політику слід розглядати як систему цінностей, які держава вбачає в цьому секторі (або, по-іншому, виставляє перед ним) і гарантує їхнє забезпечення (досягнення)*. У прикладному відношенні це повинно розглядатися наступним чином: пропонуючи країні конкретну аграрну політику, найвища державна влада бере повну і ні з ким іншим неподільну відповідальність за її практичне втілення.

Узагальнення досвіду проведення аграрних реформ дає змогу сформувати їх основні функціональні блоки, які мають відповідні напрями та зміст (табл. 1.7.2).

## Основні функціональні блоки аграрних реформ

Блоки реформи		Зміст реформи
I	Визначення мети та цілей реформи	1. Формування теоретичних положень організаційно-структурної моделі реформи. 2. Призначення державних органів, відповідальних за процес реформування та створення механізму їх взаємодії. 3. Законодавче затвердження концепції аграрної реформи.
II	Формування стратегії реалізації реформи	1. Розробка проекту детального всебічного комплексного плану щодо забезпечення досягнення мети та цілей реформи. 2. Винесення проекту реформи на загальне суспільне обговорення. 3. Законодавче затвердження стратегії реформи.
III	Інформаційно-ідеологічне забезпечення процесу реформування	Реалізація комплексу заходів щодо роз'яснення мети та змісту реформи, формування позитивного ставлення до її проведення.
IV	Наповнення реформи	1. Сталий розвиток сільських територій (обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку сільських територій, комплекс заходів щодо розвитку малого бізнесу, соціальної і інженерної інфраструктури на селі). 2. Створення загальних умов функціонування сільського господарства (удосконалення земельного законодавства, антимонопольної політики, підтримка створення і функціонування асоціацій і союзів виробників в АПК, формування системи державного інформаційного забезпечення у сфері сільського господарства, кадрове забезпечення, розвиток пріоритетних наукових досліджень і т.д.) 3. Розвиток пріоритетних підгалузей сільського господарства. 4. Досягнення фінансової стійкості сільського господарства. 5. Законодавче забезпечення складових реформи.
V	Створення системи контролю за здійсненням реформи	1. Забезпечення функціонування системи моніторингу параметрів реформи. 2. Корегування процесу реалізації реформи з урахуванням зміни ситуації та регіональних особливостей. 3. Визначення ефективності реалізації реформи у цілому та за окремими складовими.

Джерело: [4, с. 25-26]

Послідовна реалізація визначеної етапності процесу трансформації забезпечить створення надійних передумов для утвердження справжнього власника в аграрному секторі та сприятиме ефективному досягненню поставлених цілей реформування, що, в результаті, стане надійним фундаментом росту національної економіки.