

Оксана Дудник

Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки», Україна

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

Oksana Dudnyk

National Scientific Center «Institute of Agrarian Economics», Ukraine

CURRENT STATE AND PROBLEMS OF GOVERNMENT REGULATION OF AGRICULTURE IN UKRAINE

The essence, role and place of government control over agriculture are determined. Theoretical approaches and the general laws of the agricultural sectors state regulation in foreign countries are generalized and specified. It identified the possibility of using foreign experience in development of the agricultural sector in Ukraine. The current state and disadvantages of state regulation of agriculture in Ukraine are analyzed. The analysis of the volumes and structure of direct and indirect financing of agriculture showed that currently do not apply an integrated approach to agricultural development. The instruments of indirect support, in particular, bank crediting are involved not enough. The reasons of lack of state programs effectiveness as the most rational form of agriculture's state regulation are identified.

Key words: agriculture, agricultural sector, government regulation, direct and indirect regulatory instruments, state programs, performance assessment, grants.

Постановка проблеми. В умовах ринкової економіки, як показують економічна теорія і практика, аграрний сектор виявляється найбільш схильним до прояву чинників нестабільності, що зумовлює необхідність розвиненого державного регулювання цього сектора. Ефективне державне регулювання, як показує досвід розвинених країн, стимулює науково-технічний прогрес у сільському господарстві, створює необхідні умови для нагромадження капіталу і структурної модернізації, а також сприяє зміцненню соціальної сфери села та продовольчої безпеки країни.

Експерти ОЕСР зазначають, що країни-лідери з виробництва сільськогосподарської продукції нарощують обсяги державної підтримки сільського господарства. Державна підтримка фермерів становить, у середньому, одну шосту валових фермерських надходжень в 47 країнах. У той час як дотації збільшуються в таких країнах, як Японія (56%), Корея (54%), Норвегія (63%) та Швейцарія (57%), державна підтримка продовжує знижуватися в тих країнах, які надають відносно низький рівень субсидій (Ізраїль 11%, Мексика 12%, США 7%). Низький рівень сільськогосподарської державної підтримки спостерігається в Австралії (3%), Чилі (3%), Україні (1,3%) і Новій Зеландії (1%)¹.

Окрім низьких обсягів державної підтримки сільського господарства в Україні, проблемою є те, що здійснювані в останні роки регулюючі дії щодо виробництва і збуту вітчизняної

¹ Сельскохозяйственная политика в странах ОЭСР и странах с формирующейся рыночной экономикой. Украина (2013). *Organisation for economic co-operation and development*. <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/Ag-Mon_2013_Ukraine_RUS.pdf> (2015, December, 25).

сільськогосподарської продукції носять фрагментарний характер, малоефективні і не приводять до бажаних результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. В роботах Бондарчук Н.В., Васільєвої Л.М., Дем'яненка М.Я., Саблука П.Т., Скупого В.М. обґрунтовано необхідність державної підтримки аграрної сфери, запропоновано механізми вдосконалення системи бюджетного фінансування сільського господарства.

Разом з тим, накопичений досвід організації державної підтримки на державному і регіональному рівнях недостатньо узагальнено. Не досить повно розглянуті питання оцінки ефективності державного регулювання сільського господарства, в результаті чого обсяги фінансування галузі не достатньо сприяють зростанню результативності виробників. Тому тема актуальна і потребує подальших досліджень.

Метою статті є виявлення сучасних тенденцій державного регулювання сільського господарства в Україні.

Викладення основного матеріалу дослідження. Державне регулювання сільського господарства являє собою цілеспрямований вплив органів управління на виробництво, соціальну сферу та ринкові відносини в сільському господарстві з метою забезпечення населення продуктами харчування, доступними за ціною, обсягами, асортиментом та якістю, що є умовою продовольчої безпеки країни. Через систему заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру, що здійснюються органами влади всіх рівнів створюються умови пристосування підприємств агропромислового комплексу (АПК) до вимог ринкового середовища.

Вплив держави на сільське господарство здійснюється за допомогою прямих і непрямих методів. Особливістю прямих методів є те, що вони є обов'язковими для всіх суб'єктів господарювання і включають заходи заборони, примусу, прямого бюджетного фінансування, квотування і т.д. Непрямі методи державного регулювання сільського господарства не обмежують свободи підприємницького вибору і створюють умови для активізації агробізнесу завдяки податковим пільгам, пільговому кредитуванню, амортизаційній політиці тощо.

Дієвість державного регулювання у країнах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) оцінюється через показник оцінки підтримки виробників сільгосппродукції (Producer Support Estimate (PSE)). Він включає загальну підтримку виробників, розмір витрат на пряму і непрямую підтримку сільгоспвиробників. Структура підтримки сільгоспвиробників України за методологією ОЕСР наведена у таблиці 1.

Дані таблиці відображають негативну динаміку PSE в Україні за останні роки (окрім 2012 р.), що підтверджує зниження рівня фінансування сільського господарства в умовах економічної кризи і бюджетної економії. У бюджетній підтримці переважають виплати на основі використання ресурсів.

У 2010–2014 рр. найбільш негативної динаміки набули обсяги виплат, заснованих на виробництві продукції. Така ситуація обумовлена тим, що прямі бюджетні виплати виробникам сільськогосподарської продукції не компенсують їх втрат в цінах через різницю між внутрішніми і світовими цінами та внаслідок квотування експорту. Особливо відчутними наслідки цих заходів є для виробників зерна. Позитивну динаміку має підтримка на основі використання ресурсів, але їх абсолютні показники не відповідають потребам сільськогосподарських виробників. До того ж основна величина підтримки спрямовується на формування оборотних ресурсів, що не створює основу для довгострокового стабільного розвитку сільського господарства, впровадження нових технологій і загострює проблему старіння основних виробничих фондів.

Наявні суттєві диспропорції у захисті цін за різними групами товарів, а більшість обсягу підтримки виробників надається у формах, що викривлюють торгівлю і виробництво.

Важливим показником оцінки обсягів загальної підтримки сільського господарства є TSE (Total Support Estimate – показник сукупної підтримки), який дорівнює річній вартості сукупних трансфертів від платників податків (PSE, підтримка загальних послуг, трансферти споживачам). Однією зі складових показника загальної підтримки є GSSE (General Services Support Estimate – показник оцінки підтримки загальних послуг), який не може набувати від'ємних значень, оскільки являє собою суму бюджетних видатків на надання загальних послуг¹.

¹ Дем'яненко, М.Я., Саблук, П.Т., Скупий, В.М. (2011). *Державна політика фінансової підтримки розвитку аграрного сектору АПК*. Київ: ННЦ ІАЕ.

Таблиця 1.

Показники державної підтримки сільського господарства України

	2010	2011	2012	2013	2014
Загальна вартість виробництва (за цінами «біля воріт господарства»)	234360	302663	277377	330901,27	397854,53
з якої частка продукції з експліцитною оцінкою підтримки ринкової ціни (ПРЦ), у %	82	83	82	81	80
Загальна вартість споживання (за цінами «біля воріт господарства»)	154328	179548	193112	213308	248899
Оцінка підтримки виробника (PSE)	16602	-13834	4472	-11157	-34294
Підтримка на основі виробництва продукції	4261	-27339	-12115	-28486	-52661
Підтримка ринкової ціни (ПРЦ)	2208	-27374	-12714	-30862	-53432
Виплати на тонну продукції	2053	36	1817	2376	771
Підтримка на основі використання ресурсів	9541	10373	12502	13257	14105
На основі використання оборотних ресурсів	8463	9429	11541	12401	14000
На основі формування основного капіталу	1078	944	961	856	105
На основі надання виробничих послуг	0	0	0	28	0
Виплати на основі загальної виручки (В) / доходу (Д)	2800	3100	4034	4072	4262
Виплати на основі посівної площі (П) / поголів'я худоби (Пс)	1	32	366	532	420
Відсотковий PSE	7	-4	1,5	-3,18	-8,22
Номінальний коефіцієнт захисту (NPC) виробника	1,01	0,89	0,94	0,90	0,87
Номінальний коефіцієнт підтримки (NAC) виробника	1,07	0,96	1,02	0,97	0,92
Оцінка підтримки загальних послуг (GSSE)	4867	5384	6191	5253	3487
Наукові дослідження та розробки	536	582	586	529	593
Сільськогосподарська освіта	1561	1830	2251	1466	1358
Інспекційні служби	1341	1367	1592	1602	1292
Інфраструктура	1012	997	1197	293	9
Маркетинг і просування товарів	49	214	137	56	16
Утримання державних запасів	193	237	305	1168	180
Інше	175	158	123	139	39
Оцінка підтримки споживача (CSE)	-4629	14387	6064	11999	31798
Трансферти виробникам від споживачів	-2437	21899	11598	20273	39397
Інші трансферти від споживачів	-1152	-358	-856	-2166	32
Трансферти споживачам від платників податків	0	0	0	0	0
Коригування на вартість кормів	-1040	-7155	-5502	-6108	-7631
Відсотковий CSE	-3	3,44	3,09	5,63	12,78
Номінальний коефіцієнт захисту (NPC) споживача	1,02	0,89	0,95	0,92	0,86
Номінальний коефіцієнт підтримки (NAC) споживача	1,03	0,93	0,97	0,95	0,89
Оцінка сукупної підтримки (TSE)	21469	-8449	10070	-5904	-30808
Трансферти від споживачів	3589	-21541	-10742	-18107	-39429
Трансферти від платників податків	19032	13450	21668	14369	8591
Надходження в бюджет	-1152	-358	-856	-2166	32
Відсотковий TSE (% від ВВП)	1,94	-0,04	0,76	-0,41	-2,23

Складено автором на основі даних¹²

В Україні показник GSSE за 2013-2014 роки суттєво знизився. Особливо відчутним є зниження підтримки розвитку інфраструктури, маркетингу та просування продукції. Це може

¹ Melyukhina, O. (2005). Ukraine: estimates of support to agriculture. *Organisation for economic co-operation and development*. <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/UKR_cookbook.pdf> (2015, December, 22).

² Producer and Consumer Support Estimates database (2015). *Organisation for economic co-operation and development*. <<http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm#country>>. (2015, December, 22)

зумовити подальше загострення проблем пов'язаних з реалізацією сільськогосподарської продукції виробниками. Такий стан не відповідає світовим тенденціям. Так, у країнах ОЕСР фінансування маркетингу становить 67% загальних послуг, в Україні – 0,5% за 2014 р.; на утримання інфраструктури в ОЕСР виділяється 16%, в Україні – 0,2 у 2014 р. (хоча ще у 2012 – 19%). І хоча загальний обсяг фінансування цих заходів зростає, він є недостатнім для активізації ринкових процесів у сільському господарстві України і підвищення його конкурентоспроможності. Загальна підтримка послуг повинна суттєво зрости, оскільки саме цей вид державної підтримки не викривлює умови торгівлі та відповідає умовам СОТ.

Важливою складовою державної підтримки сільського господарства є підтримка споживачів (показник CSE). В Україні обсяг цієї підтримки з 2011 року зростає, хоча у 2010 році показник CSE набував від'ємного значення. Така ситуація свідчить про приховані податки, політику прямого регулювання цін на сільськогосподарську продукцію. Підтримка споживачів реалізується через прямі бюджетні субсидії харчовій промисловості або через програми продовольчої допомоги.

В Україні % CSE є досить значним, насамперед, через встановлення граничних цін на окремі продовольчі товари (хліб, гречку, молоко та ін.). Таку практику використовують у світовій практиці часто. Наприклад, у США ця підтримка реалізується через державні програми. В інших країнах ОЕСР роль такого виду підтримки є нижчою.

Крім абсолютного розміру TSE, розраховується також відсотковий TSE, який відображає питому вагу загальних трансфертів сільському господарству у ВВП. Непослідовність державної політики щодо регулювання аграрного сектору стала причиною значних коливань цих показників в Україні.

Джерелом фінансової підтримки аграрного підприємництва в Україні є кошти, що передбачаються у державному бюджеті на відповідний рік. Головним розпорядником бюджетних коштів, що надаються на підтримку фермерства є Міністерство аграрної політики України. Одержувачем бюджетних коштів є Український державний фонд підтримки фермерських господарств. Розподіляються кошти на конкурсній основі. Динаміка обсягів державних видатків на аграрну сферу України наведена у таблиці 2.

Таблиця 2.

Видатки Державного бюджету України на підтримку агросфери, тис. грн.

Показники	2010	2011	2012	2013	2014
Видатки на сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	7208306,9	7487053,4	7486339,8	7705118,6	5868382,7
в т.ч. Загальний фонд	3459214,2	4781825,5	4561237,9	4424895,7	3416720,9
в т.ч. Спеціальний фонд	3749092,7	2705227,9	2925101,8	3280222,9	2451661,8
У % до загальних видатків бюджету	2,37	2,25	1,52	1,52	1,12
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері сільського господарства, лісового господарства та мисливства, рибного господарства	485604,4	519329,5	1025581,9	812818,4	731125,2
в т.ч. Загальний фонд	338092,1	341866,3	780733,8	546151,3	489119,8
в т.ч. Спеціальний фонд	147512,2	177463,2	244848,1	266667,2	242005,4
У % до загальних видатків бюджету	0,16	0,16	0,21	0,16	0,14

Розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України¹

Дані таблиці відображають загальне зростання видатків на сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство до 2014 року. Однак у відсотковому співвідношенні до загальних видатків державного бюджету тенденція зовсім протилежна – щорічне скорочення частки витрат на підтримку сільського, лісового, мисливського і рибного господарства.

¹ Виконання Державного бюджету України (2015). *Офіційний сайт Державної казначейської служби України*. <<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>> (2015, December, 26).

Ще меншою є ця величина у бюджеті на 2015 рік – 0,88%. Це суперечить суспільній важливості галузі і не сприяє її подальшому розвитку. Не стабільною і доволі низькою є частка державних витрат на фундаментальні і прикладні дослідження галузі – з 0,21% загальних витрат у 2012 році, 0,14% – у 2014.

Дослідники зазначають, що з 2012 року відбувається зміна акцентів державної підтримки із заходів розвитку виробництва на заходи розвитку інфраструктури аграрного ринку, зокрема, щодо зберігання, перевезення, переробки та експорту об'єктів державного цінового регулювання державного інтервенційного фонду. Одночасно зберігається тенденція відсутності прямих програм підтримки виробництва в малих формах господарювання, хоча на їх фінансування закладаються видатки у складі програми фінансової підтримки¹.

Суттєвим недоліком державного регулювання сільського господарства в Україні є розрив між плановими і фактичними показниками, що був особливо відчутний у 2011-2012 рр. (виконання у 2012 році склало 69%, а у 2013 – 78%). Така ситуація обумовлюється недоліками системи бюджетного планування, фінансовими зловживаннями, неузгодженістю в діях законодавчої і виконавчої гілок влади.

Ще одна негативна тенденція пов'язана з виконанням державних програм. Результати аудиту, що проводився Рахунковою палатою України щодо ефективності виконання заходів державної програми розвитку українського села на період до 2015 року, показали: за період виконання I і II етапів Програми (2008–2011 роки) з державного бюджету профінансовано лише 68,2% від прогнозного на цей період обсягу і виконано лише 74,5% від тих заходів, що були заплановані. Серед складових програми реалізація була такою: «розвиток соціальної сфери та сільських територій» профінансовано на 14,1% від прогнозного обсягу, «розвиток аграрного ринку» – 79,3%, «фінансове забезпечення аграрного сектору» – 58,4%, «удосконалення діючих інструментів та реформування системи управління в аграрному секторі» – 64%, «аграрна наука» – 86%, «розвиток дорадництва» – 15,6%².

Основними напрямками непрямої підтримки є пільгове оподаткування: 4 група спрощеної системи оподаткування (раніше – фіксованого сільськогосподарського податку) та спеціальний режим справляння ПДВ. Обидва інструменти активно застосовувалися за останні роки (таблиця 3).

Таблиця 3.

Непряма державна фінансова підтримка аграрного сектора економіки України, млрд. грн.³

Показник	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Підтримка через спеціальні режими та механізми оподаткування, всього	2,1	5,2	16,4	16,0	17,2	18,3
в тому числі: за рахунок ФСП	1,4	1,4	2,8	3,1	3,3	3,5
за рахунок спецрежимів справляння ПДВ	0,7	3,8	13,6	13,9	13,9	14,8

Отже, зростання надходжень саме по спрощеній системі оподаткування свідчить про дієвість такої форми стимулювання аграрного підприємництва. Наявність податкових пільг в окремих галузях агробізнесу обумовлює дохідність виробників (зокрема, тваринництва).

Однак, слід зазначити про недостатню розвиненість такого інструменту розвитку аграрного підприємництва як банківське кредитування. 64% сільськогосподарських підприємств в Україні потребують довгострокових кредитів, а 16% – середньострокових, і лише 10% – короткострокових. При цьому короткостроковими кредитами підприємства агропромислового комплексу нині

¹ Васільєва, Л.М., Бондарчук, Н.В. (2015). Аграрний сектор: оцінка рівня державної підтримки. *Молодий вчений*, 1 (16), 204-209.

² Звіт про результати аудиту виконання заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року (2013). *Рахункова палата України*. <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo_2015.pdf> (2015, December, 27)

³ Васільєва, Л.М., Бондарчук, Н.В. (2015). Аграрний сектор: оцінка рівня державної підтримки. *Молодий вчений*, 1 (16), 204-209.

забезпечені лише на 40% від потреби, а довгостроковими ще гірше – на 15%¹ Тому механізми кредитної підтримки потребують подальшого розвитку.

Головне завдання держави в умовах економії бюджетних коштів полягає у створенні стимулів для активізації підприємництва усіх організаційних форм та умов для використання матеріальних і фінансових ресурсів, які залучаються у сферу підприємництва. Важливою умовою реалізації цих заходів є дерегуляція підприємництва, створення умов для дії непрямих інструментів державного регулювання.

Слід зазначити, що інституційне середовище підприємницької діяльності в Україні переобтяжене дозвільними процедурами, складністю адміністрування податків, характеризується корупцією і неефективністю бюрократії. Тому спрощення умов підприємницької діяльності є важливою умовою активізації бізнесу.

Таким чином, в системі державного регулювання сільського господарства України можна виокремити декілька груп проблем:

- бюджетні кошти виділяються в недостатніх обсягах при чому надаються вони неритмічно, несвоєчасно і не в повних обсягах;
- державне регулювання агробізнесу носить недостатню інноваційну направленість: спеціальних стимулів для активізації інноваційної діяльності підприємств немає, а державне фінансування фундаментальних досліджень і прикладних розробок є недостатнім;
- конкурси на розподіл бюджетних асигнувань між суб'єктами проводяться не прозоро;
- не достатньо задіяними є інструменти непрямой підтримки, зокрема, банківське кредитування. Саме кредитування не носить довгострокової направленості, що не дозволяє забезпечувати стратегічну направленість розвитку агропідприємств;
- повільними темпами здійснюється перехід на виробничі, технологічні та екологічні стандарти ЄС у сфері переробки сировини та виробництва харчових продуктів. Рівень підтримки інфраструктури аграрного підприємництва знижується, що не дозволяє повною мірою реалізувати потенціал аграрного сектора України на зовнішніх ринках.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Для ефективного державного регулювання сільського господарства необхідно використовувати комплексний підхід, який забезпечить координацію розвитку різних галузей і виробництв аграрного сектора, підвищення конкурентоздатності національних виробників, сприятиме збільшенню обсягів виробництва продовольства і забезпеченню продовольчої безпеки. Перспектив подальших досліджень пов'язані з розробкою критерії ефективності державної підтримки сільського господарства.

References

1. Selskokhoziaistvennaia polityka v stranakh OЭСR y stranakh s formyruishcheisia ryноchnoi ekonomyky. Ukrayna (2013). *Organisation for economic co-operation and development*. <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/Ag-Mon_2013_Ukraine_RUS.pdf> (2015, December, 25).
2. Melyukhina, O. (2005). Ukraine: estimates of support to agriculture. *Organisation for economic co-operation and development*. <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/UKR_cookbook.pdf> (2015, December, 22).
3. Producer and Consumer Support Estimates database (2015). *Organisation for economic co-operation and development*. <<http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm#country>>. (2015, December, 22)
4. Demianenko, M.Ia., Sabluk, P.T., Skypyi, V.M. (2011). *Derzhavna polityka finansovoi pidtrymky rozvytku ahrarnoho sektoru APK*. Kyiv: NNTs IAE.
5. Vykonnannia Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy (2015). *Ofitsiynyi sait Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy*. <<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>> (2015, December, 26)
6. Vasilieva, L.M., Bondarchuk, N.V. (2015). Ahrarnyi sektor: otsinka rivnia derzhavnoi pidtrymky. *Molodyi vchenyi*, 1 (16), 204-209.
7. *Zvit pro rezultaty audytu vykonannia zakhodiv Derzhavnoi tsilovoi prohramy rozvytku ukrainskoho sela na period do 2015 roku (2013)*. *Rakhunkova palata Ukrainy*. <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo_2015.pdf> (2015, December, 27)

¹ Васильєва, Л.М., Бондарчук, Н.В. (2015). Аграрний сектор: оцінка рівня державної підтримки. *Молодий вчений*, 1 (16), 204-209.