

УДК 330. 332

Д. А. Міщенко,

д. н. з держ. упр., доцент, професор кафедри фінансів,
Університет митної справи та фінансів

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

D. Mishchenko,

PhD in Public Administration, lecturer, Professor, Department of Finance, University of customs and finance

IMPROVING THE STATE FINANCIAL SUPPORT FOR AGRICULTURE UKRAINE

У статті розглянуто основні перешкоди щодо ефективного функціонування системи державної підтримки сільського господарства в Україні. Визначено, що державна підтримка є невід'ємною частиною державного регулювання та являє сукупність різних важелів і інструментів, пільгового фінансування найбільш вразливих підприємств і галузей сільського господарства, удосконалення механізму державної підтримки сприятиме розвитку сільськогосподарського виробництва, позитивно відобразиться на становищі сільських територій. Її необхідно здійснювати з урахуванням специфіки регіональної ситуації, а також фінансових можливостей бюджету. Державна підтримка у майбутньому має бути переорієнтована з сільськогосподарського виробництва на підтримку індивідуальних проєктів, що визначаються за єдиними, заздалегідь відомими критеріями, які забезпечують їх високу ефективність. Підтримуючи розвиток сільськогосподарських підприємств, стимулюючи створення агрохолдингів, держава створює попит, який є локомотивом сільського господарства, одночасно створюючи стимули для формування кооперації на базі дрібних господарств.

In the article the basic problems of state support of agriculture in Ukraine; determined that the state support is an integral part of state regulation and is a set of different levers and instruments, concessional financing companies and the most vulnerable sectors of agriculture, improve the mechanism of state support to promote the development of agricultural production, positive impact on the situation of rural areas. It must take into account the specific regional situation and financial capacity of the budget. State support in the future should be shifted from agriculture to support individual projects, defined by the only criteria known in advance, making them highly effective. Supporting the development of agricultural enterprises, encouraging the creation of agricultural holdings, the state creates demand, which is the engine of agriculture, while creating incentives that lead to cooperation based on small farms.

Ключові слова: сільське господарство, державне регулювання, підтримка, фінансування, фінансовий стан.

Key words: agriculture, government regulation, support, financing, financial position.

ВСТУП

У сучасних умовах сільське господарство є однією з найбільш важливих галузей вітчизняної економіки. В складній фінансовій ситуації, в якій опинилася наша країна, сільськогосподарське виробництво не лише покликане забезпечити населення якісними і доступними продуктами харчування та підтримувати на належному рівні продовольчу безпеку країни, але є і однією з основних експортоорієнтованих галузей. При цьому, в силу підвищеної чутливості до впливу різного роду негативних чинників нестабільності сільське господарство потребує певної державної підтримки та сприяння у розвитку. Зважаючи на такі фактори, як залежність отримання кінцевої продукції від сезонності та природно-кліматичних умов, уповільнений обіг коштів, високу капіталомісткість

виробництва та порівняно низьку дохідність не дивно, що навіть за сприятливих економічних умов воно потребує фінансової підтримки держави.

Фінансовий стан значної частини вітчизняних сільськогосподарських підприємств сьогодні не можна визнати задовільним. Багато сільськогосподарських товаровиробників не здатні реалізувати принцип самофінансування не лише розширеного, але і простого відтворення, що робить галузь інвестиційно непривабливою. Одним з чинників успішного розвитку сільського господарства є державна підтримка на державному і регіональному рівнях. Її ефективна реалізація сприяє створенню необхідних умов для сталого розвитку сільських територій, прискоренню темпів зростання обсягів сільськогосподарського виробництва та

підвищенню конкурентоспроможності галузі [9].

Питання державної підтримки сільськогосподарського виробництва досліджувалися багатьма вченими, зокрема: В. Андрійчуком, В. Бойком, П. Гайдуцьким, Б. Кваснюком, Ю. Лузаном, В. Месель-Веселяком, О. Могильним, Б. Пасхавером, М. Присяжнюком, П. Саблуком, А. Стельмащюком, Г. Черевком та ін. Вони обґрунтували необхідність державної підтримки сільського господарства, запропонували шляхи вдосконалення системи його бюджетного фінансування. Водночас теоретичні та методологічні аспекти проблеми застосування різних важелів механізму державної підтримки залишаються недостатньо дослідженими і потребують поглибленого опрацювання.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — розглянути основні проблеми системи державної підтримки сільського господарства в Україні, запропонувати заходи щодо удосконалення механізму державної підтримки вітчизняного сільського господарства.

РЕЗУЛЬТАТИ

Основним напрямом державного регулювання сільського господарства є державна бюджетна підтримка. Вона дозволяє істотно пом'якшити наслідки нееквівалентності в товарообміні сільського господарства з іншими галузями економіки, забезпечити ефективне функціонування сільськогосподарського виробництва України в цілому [1].

Серед проблем, які можна виокремити у системі державної підтримки сільського господарства в Україні окремо слід відмітити відсутність довіри до дій держави у цій сфері з боку сільськогосподарців, а також недостатній рівень впливу заходів бюджетної підтримки на розвиток вітчизняного сільського господарства. Зазначені недоліки у функціонуванні системи державної підтримки сільського господарства обумовлені тим, що програми бюджетної підтримки в Україні страждають від постійного недофінансування, а розрив між плановими і фактичними бюджетними витратами за останні роки тільки збільшився; крім того, правила розподілу бюджетних коштів за відповідними програмами підтримки зазвичай схвалюються на щорічній основі і часто змінюються з року в рік, також важко передбачити терміни надходження коштів, тобто виробники сільськогосподарської продукції часто не отримують підтримки, коли вона їм терміново по-

трібна. Недивно, що сільськогосподарські товаровиробники не дуже покладаються на цю підтримку. Крім того, необхідно враховувати корупційні прояви та непрозорість у розподілі бюджетних витрат, наявність обмежень та ускладнень для доступу до програм бюджетної підтримки для малих і середніх сільгоспвиробників.

Розвинені країни, де державні органи управління виділяють значні фінансові кошти на підтримку сільського господарства, стимулюючи модернізацію техніки і технологій агропромислового виробництва, отримали високі результати в продовольчому забезпеченні населення.

Світовий досвід переконує, що основою створення раціонального та стійкого, економічно збалансованого сільськогосподарського виробництва є цілеспрямована державна підтримка.

Механізм державної підтримки сільського господарства регулюється Законом України "Про державний бюджет України" і "Про державну підтримку сільського господарства України" [7], а порядок витрачання бюджетних коштів щорічно визначається окремими постановами Кабінету Міністрів України.

Механізми державної підтримки можна класифікувати таким чином:

— залежно від джерел фінансування виділяють бюджетний механізм підтримки, коли за рахунок бюджетів усіх рівнів надаються бюджетні послуги, а також розробляються та реалізуються програми регулювання галузі сільського господарства, і позабюджетний, який передбачає здійснення заходів економічної політики, які не потребують витрачання коштів державного бюджету;

— залежно від періоду дії заходів, спрямованих на сталий розвиток сільського господарства, розрізняють короткостроковий (до одного року) і довгостроковий (більше одного року) механізм державної підтримки;

— за рівнями виокремлюють два види державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників: регіональний, коли заходи державної підтримки поширюються тільки всередині окремого регіону або суб'єкта господарювання та національний, який передбачає реалізацію загальнодержавних програм підтримки сільськогосподарських товаровиробників [6].

Державна підтримка є невід'ємною частиною державного регулювання та являє сукупність різних важелів і інструментів, пільгового фінансування найбільш вразливих підприємств і галузей сільського господарства.

Удосконалення механізму державної підтримки сприятиме розвитку сільськогосподарського виробництва, позитивно відобразиться на становищі сільських територій. Її необхідно здійснювати з урахуванням специфіки регіональної ситуації, а також фінансових можливостей бюджету

Держава повинна не тільки сприяти індивідуальному підходу в державній підтримці сільськогосподарських товаровиробників, але і стимулювати їх розвивати власну збутову інфраструктуру, що допоможе позбавитися від посередників у сільському господарстві та наблизитися до світових моделей розвитку агропромислового комплексу [9].

Аналіз обсягів підтримки сільського господарства України з боку держави за рахунок бюджетних програм та податкових пільг свідчить про досить низький її рівень, так за період 2012—2014 років така підтримка складала в середньому близько 8% валового випуску сільського господарства України, в той час як в країнах Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР) така підтримка складала 12% за аналогічний період часу. В той же час, у відсотках ВВП, обсяг фіскальної підтримки сільського господарства в Україні складав близько 2% у 2014 році, що вище ніж у країнах ОЕСР.

Державна підтримка сільського господарства за рахунок бюджетних виплат в Україні здійснюється переважно у вигляді бюджетних субсидій, дотації та фінансування суспільних послуг, інститутів та інфраструктури.

Фінансування суспільних послуг, установ та інфраструктури включає в себе бюджетні виплати для надання таких державних послуг, як розвиток інфраструктури, освіти, наукових досліджень і розробок, санітарного та фітосанітарного контролю, заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки тощо. Ці витрати потрапляють до так званих "не викривляючих" заходів підтримки або заходів підтримки "зеленої скриньки" (відповідно до класифікації СОТ). Обсяг фінансування цієї категорії не обмежується правилами СОТ, а програми підтримки вважається такими, що стимулюють довгостроковий розвиток сільського господарства. Фінансування суспільних послуг домінує в структурі бюджетних витрат на сільське господарство з 2009 року: 63% в 2012 році і 77% в 2014 році [8].

Бюджетні субсидії та дотації сільгоспвиробникам спрямовувались переважно на окремі підгалузі (польові культури, свині, велика рогата худоба), і в першу чергу через платежі

на одиницю площі певних культур, кількості тварин, рівня виробництва, та через програму компенсації відсоткових ставок за банківськими кредитами. Ця категорія державних субсидій поєднує в собі виплати, пов'язані з виробництвом, певним видом продукції та виробничими ресурсами.

Ці програми підтримки потрапляють до так званих "викривляючих ринок" заходів або заходів підтримки "жовтої скриньки" (відповідно до класифікації СОТ). Україна повинна зберегти державну підтримку, яка "викривляє ринок" в рамках 3,04 мільярдів грн, або що еквівалентно приблизно 613 млн \$ на момент вступу України до СОТ (у 2008 році).

У цілому бюджетні витрати на сільське господарство зміщуються від пов'язаних з виробництвом субсидій та дотацій до не пов'язаної з виробництвом підтримки [8].

Такий процес, з точки зору ефективних підходів державної підтримки, в цілому можна вважати як рух в правильному напрямку. Це дає можливість вивільнити обмеженні бюджетні ресурси з неефективних (з точки зору підтримки сталого розвитку) та порушуючих торгівлю заходів підтримки на користь бюджетних інвестицій в аграрну освіту, науку, дорадчі послуги, сільську інфраструктуру, інфраструктуру із забезпечення санітарного та фітосанітарного благополуччя, що приносять довгострокові вигоди для всього сектору. Звичайно, з позиції сьогодення теперішня ефективність діяльності, наприклад, аграрної освіти, науки, систем санітарного та фітосанітарного контролю тощо доволі сумнівна та потребує фундаментально-го реформатування.

Державна підтримка у майбутньому має бути переорієнтована з сільськогосподарського виробництва на підтримку індивідуальних проектів, що визначаються за єдиними, заздалегідь відомими критеріями, які забезпечують їх високу ефективність. Підтримуючи розвиток сільськогосподарських підприємств, стимулюючи створення агрохолдингів, держава створює попит, який є локомотивом сільського господарства, одночасно створюючи стимули для формування кооперації на базі дрібних господарств.

Відповідно до світової практики слід також переходити від стимулювання витрат на виробництво до заохочення кінцевого результату виробництва. За наявності активної державної підтримки в країні має бути створено повний цикл виробництва сільськогосподарської продукції — від сортового насіння, інкубаторних яєць, племінної худоби та птиці через сільсько-

господарське виробництво, промислову переробку, логістичну інфраструктуру до реалізації в оптовій і роздрібній торгівлі. При цьому слід зосередити основні зусилля на таких напрямках:

— забезпечити зростання виробництва сільськогосподарської продукції як важливої умови стабілізації кормової бази тваринництва й відповідно збільшити експортні можливості країни;

— стимулювати зростання виробництва м'яса та молока;

— скоротити залежність від імпорту сільськогосподарської продукції [9].

Ефективність функціонування механізму державної підтримки багато в чому залежатиме від того, наскільки гармонійно і раціонально він сформований в господарюючих суб'єктах; як внутрішньогосподарський механізм реагує на виклики зовнішнього середовища; чи спроможний він ефективно використовувати можливості зовнішнього оточення. Науково обгрунтований і гармонійно сформований організаційно-економічний механізм державної підтримки повинен протистояти впливу несприятливих чинників. Державна підтримка мусить мати стимуляційний, а не підтримуючий характер. Її слід розглядати як стратегічний ресурс, що дає змогу використовувати новітню техніку і прогресивні технології, впроваджувати інновації. Механізм державної підтримки повинен поєднувати в собі різні форми її забезпечення — пряму, непрямую та опосередковану, гармонійне поєднання яких забезпечує додаткову стійкість та ефективність [6].

Механізм бюджетного фінансування сільськогосподарського виробництва повинен працювати так, щоб забезпечити реальне зміцнення економіки, формування умов для економічного зростання сільськогосподарських підприємств.

Ефективність державної підтримки сільського господарства як економічна категорія охоплює три рівноцінні компоненти: обсяг фінансування, його доступність та ефективність використання. Форми держпідтримки реалізуються через організаційно-економічний механізм.

Сьогодні державна підтримка сільського господарства не є такою дієвою та ефективною, якою має бути. Слід передусім підвищити її наукову обгрунтованість, встановити обсяг необхідних коштів для державної підтримки виходячи з відповідних економіко-математичних моделей; вивчити ступінь відповідності балансової і реальної економічної ефективності інвестування сільськогосподарських підприємств, обгрунтувати оптимальні моделі різних типів

сільськогосподарських підприємств для сільських територій і розрахувати на їх основі можливості зростання виробництва, прибутку, оплати праці та ін [6].

ВИСНОВКИ

Отже, державна підтримка сільського господарства є неодмінною умовою його сталого розвитку та забезпечення продовольчої безпеки держави. Сьогодні потрібен принципово новий підхід до організації фінансового забезпечення сільського господарства, удосконалення розглянутих напрямів державної підтримки шляхом проведення активних заходів на рівні сільськогосподарських підприємств, створення нових фінансово-кредитних структур. Системі державної підтримки необхідно бути гнучкою та забезпечувати цілеспрямоване ефективне функціонування агропромислового комплексу як єдиного цілого. Аграрна політика країни має бути спрямована на розвиток сталого та конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва, підвищення якості життя й соціальної інфраструктури на сільських територіях.

У найближчій перспективі державі слід продовжувати політику участі в економічному процесі як безпосередньому суб'єкту суспільних і економічних відносин, що сприятиме посиленню підтримки ринкових інституцій і розвитку інфраструктури агропромислового комплексу. Доцільно встановити частку сільського господарства у витратній частині бюджету відповідно до питомої ваги галузі у ВВП, а також регламентувати надання бюджетної підтримки сільському господарству в регіонах у законодавчому порядку.

З метою підвищення ефективності системи державної підтримки сільського господарства в Україні необхідно:

— забезпечити підвищення справедливості, прозорості та ефективності використання бюджетних ресурсів, що може бути досягнуто у результаті впровадження наступних заходів: широке інформування громадськості про використання бюджетної підтримки у сільському господарстві, та її ефективність; забезпечення можливості доступу та отримання бюджетної підтримки для всіх виробників; вдосконалення процесу управління реалізацією програм державної підтримки сільського господарства; зменшення кількості програм, полегшення умов для потенційних отримувачів підтримки, що обмежить можливості для зловживань;

— спрямовувати кошти бюджетної підтримки сільського господарства на програми перед-

бачені у "зеленій скринці"; зумовити надання такої бюджетної підтримки виконанням певних умов по збереженню навколишнього середовища, ландшафту тощо; збільшити фінансування програм розвитку сільських територій;

— здійснити перехід від державної підтримки через податкові пільги до бюджетних програм підтримки;

— розробити новий чи вдосконалити існуючий підхід щодо підтримки дрібних та середніх фермерів чи фермерських організацій;

— забезпечити удосконалення існуючої моделі державної підтримки із покращенням умов доступу та спрощенням адміністрування програм підтримки, що може бути досягнуто у результаті впровадження наступних заходів: збільшення фінансування програм підтримки підгалузей сільського господарства, які знаходяться в кризовому становищі; збільшити фінансування заходів підтримки жовтої скриньки, при цьому не перевищуючи Сукупний вимір підтримки на рівні 613 млн дол. США; зосередити наявні фінансові ресурси на підгалузях, які знаходяться в гострому кризовому становищі (наприклад, молочне та м'ясне скотарство) до моменту відкриття експортних ринків (ЄС, Росії тощо); збільшити фінансування програм розвитку сільських територій; збереження існуючої системи податкових пільг для сільського господарства.

Література:

1. Антонов А.В. Напрями удосконалення форм державної підтримки розвитку сільських територій / А.В. Антонов // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2012. — № 7.

2. Бойко В.І. До проблеми визначення механізму державної підтримки виробників аграрної продукції / В.І. Бойко, О.А. Козак // Економіка АПК. — 2010. — № 7. — С. 37—39.

3. Булат М.А. Напрями державної бюджетної підтримки сільського господарства / М.А. Булат // Економіка АПК. — 2010. — № 3. — С. 46—50.

4. Козлова К.Г. Державна підтримка розвитку сільського господарства / К.Г. Козлова // Вісник Харківського регіонального інституту державного управління. — 2012. — С. 1—6.

5. Лузан Ю.Я. Організаційно-економічний механізм забезпечення розвитку агропромислового виробництва України: монографія / Ю.Я. Лузан. — К.: ННЦ ІАЕ, 2012. — 472 с.

6. Онисько С. Концептуальні засади формування ефективної системи державної підтримки сільськогосподарських підприємств /

С. Онисько, М. Кіц // Аграрна економіка. — 2014. — Т. 7. — № 1—2. — С. 7—12.

7. Про державну підтримку сільського господарства: України Закон України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <<http://zakon2.rada.gov.ua>>

8. Проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015—2020 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/node/16025>

9. Пуцентейло П.Р. Напрями вдосконалення державної підтримки сільського господарства України / П.Р. Пуцентейло // Торгівля і ринок України. — 2013. — Вип. 36. — С. 256—266.

References:

1. Antonov, A.V. (2012) "Areas of improvement of forms of state support for rural development", *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, vol. 7.

2. Boiko, V.I. and Kozak, O.A. (2010), "To the problem of determination of mechanism of state support of producers of agrarian products", *Ekonomika APK*, no. 7, pp. 37—39.

3. Bulat, M.A. (2010), "Directions of state budgetary support of agriculture", *Ekonomika APK*, no. 3, pp. 46—50.

4. Kozlova, K.G. (2012), "Public support for agricultural development", *Visnyk Harkivskoho rehionalnoho instytutu derzhavnoho upravlinnya*, pp. 1—6.

5. Luzan, Yu.Ya. (2012), *Orhanizatsiyno-ekonomichnyy mekhanizm zabezpechennya rozvytku ahropromyslovoho vyrobnytstvav Ukrayiny* [Organizational-economic mechanism of ensuring the development of the agricultural production of Ukraine], NNC IAE, Kyiv, Ukraine.

6. Onysko, S. and Kits, M. (2014), "Conceptual bases of formation of effective system of state support of agricultural enterprises", *Ahrarna ekonomika*, vol. 1—2, pp. 7—12.

7. Verkhovna Rada of Ukraine, The Law of Ukraine "About state support of agriculture", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua>

8. Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine, Project Single integrated strategy to develop agriculture and rural areas in 2015—2020 years. available at: <http://minagro.gov.ua/node/16025>

9. Putsenteylo, P.R. (2013), "Areas of improvement of the state support of agriculture of Ukraine", *Torhivlya i rynok Ukrayiny*, no. 36, pp. 256—266.

Стаття надійшла до редакції 16.09.2015 р.