

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА ТА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ

ACTUAL PROBLEMS OF AGRICULTURE AND RURAL TERRITORIES WITHIN THE FRAMEWORK OF REFORMATION OF THE SYSTEM OF STATE SUPPORT EFFICIENCY'S ESTIMATION



Андрій ЗАБЛОВСЬКИЙ *Serhiy PETRUKHA*
Andriy ZABLOVSKIY *Serhiy PETRUKHA*



Аграрна галузь української економіки, яка є надійним фундаментом забезпечення продовольчої безпеки держави, базисом розширення її експортного потенціалу та джерелом задоволення внутрішнього попиту на продукти харчування, у 2014 році демонструвала (як і в попередні роки) стабільний та збалансовано забарвлений розвиток. Так, незважаючи на скорочення сільськогосподарських угідь через анексію Криму й частини Донецької та Луганської областей, обсяг валової продукції сільського господарства у 2014 році становив 252,9 млрд. грн. (у постійних цінах 2010), що майже на 58 млрд. грн. або на 24,3% більше порівняно з 2010 роком. Однак до останнього часу сільське господарство залишається недостатньо привабливим для залучення інвестиційного капіталу: обсяг капітальних інвестицій у галузь становить лише 8,4% від загальноекономічних показників, а іноземних інвестицій – лише 1,3%. І це на тлі того, що в сільському господарстві зайнято 17,5% економічно активного населення України, а також значної імпортозалежності¹ за ключовими продовольчими групами «риба і рибопродукти» (73%), «олія рослинна всіх видів» (49%) та «плоди, ягоди та виноград» (45,8%). Причому, за оцінками продовольчої та сільськогосподарської організації ООН, рівень прихованого голоду у 2014 році матиме негативну тенденцію, яка обумовлена в першу чергу недоступністю збалансованого продовольчого кошика (складеного згідно з рекомендаціями FAO) для середньостатистичного українця, а також необґрунтованим обсягом експорту зернових на ринки країни – членів Європейського Союзу (далі – ЄС). Тобто, незважаючи на позитивну тенденційність розвитку, сільське господарство самостійно, без належної державної підтримки, зокрема й фінансово-бюджетної, не спроможне гарантувати продовольчу безпеку держави, а активні профільні бізнес-асоціації – трансформувати аграрний сектор у високоефективний вид економічної діяльності, розв'язавши ортодоксальні соціальні проблеми на селі, що мають тривалу ретроспективу.

Тому державна підтримка сільськогосподарського виробництва в Україні має бути спрямована на забезпечення належної рентабельності виробництва на рівні, що передбачає розширене відтворення основного капіталу на засадах збалансованості, створення сприятливих соціальних умов життя сільських жителів та покращення добробуту їхніх сімей, формування передумов для збереження й комплексного розвитку сільських територій, задо-

волення потреб населення України в якісних і водночас доступних продуктах харчування, розширення до науково обґрунтованого розміру експортного потенціалу країни.

Основними нормативно-правовими актами, що визначають державну підтримку аграрної галузі та сільськогосподарських товаровиробників в Україні, є Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2013 №806-р, Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19.10.2007 №1158, а також закони України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 №1877-IV (зі змінами) та «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 №2982-IV (зі змінами) та інші.

Згідно із зазначеними нормативними актами державна підтримка аграрного сектору економіки України здійснюється в межах таких напрямів:

- цінове регулювання;
- субсидії та дотації на виробництво та придбання ресурсів;
- фінансово-кредитна підтримка;
- податкове стимулювання;
- спеціалізована підтримка за окремими напрямами та програмами, зокрема: розвиток фермерства, кредитної кооперації, рослинництва, тваринництва, підвищення родючості ґрунтів, ведення сільського господарства на радіаційно забруднених територіях тощо.

У межах перерахованих вище напрямів у 2014 році фінансово-бюджетна підтримка виробників сільськогосподарської продукції становила близько 22 млрд. грн., в т.ч. податкові пільги – 19,7 млрд. грн., бюджетні субсидії – 2,3 млрд. грн. Податкові пільги сільськогосподарським товаровиробникам досягають близько 90% від усього обсягу фінансово-бюджетної підтримки галузі (табл.).

Державна підтримка, що здійснюється через фіскальні інструменти, окрім надання податкових пільг, які становлять лівову частку такої підтримки (за оцінками Міністерства аграрної політики та продовольства України – до 90%; це також підтверджується й нашими розрахунками), має в своєму розпорядженні й інші інструменти, зокрема прямі бюджетні виплати, які поділяються на «Бюджетні субсидії та дотації», а також на «Фінансування суспільних послуг, інститутів та інфраструктури».

Основною проблемою, яка асоціюється з програмами бюджетної підтримки, є відсутність довіри з боку сільськогосподарських

¹ Звіт про стан продовольчої безпеки України у 2013 році Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Konkurentno-spromozhnistTaStanEkonomichnoiBezpeki>.

Таблиця. **Фінансово-бюджетна підтримка аграрного сектору національної економіки**

Показники	Надходження податків			У % до підсумку		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Фінансово-бюджетна підтримка сільськогосподарських товаровиробників, млн. грн.	16593	17798	21983	100,0	100,0	100,0
□ податкові пільги	14300	16409	19691	86,2	92,2	89,6
□ бюджетні субсидії	2293	1388	2292	13,8	7,8	10,4
Всього податків, сплачених сільськогосподарськими товаровиробниками, млн. грн.	6858	7320	8366	100,0	100,0	100,0
Податок з доходів фізичних осіб	4227	4650	5159	61,6	63,5	61,7
Податок на прибуток	370	347	352	5,4	4,7	4,2
Фіксований сільськогосподарський податок	129	130	122	1,9	1,8	1,5
ПДВ	311	193	380	4,5	2,6	4,5
Земельний податок, орендна плата за землю	1321	1480	1568	19,3	20,2	18,7
Акцизний податок	45	15	3	0,7	0,2	0,0
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	302	340	605	4,4	4,6	7,2
Валова продукція сільськогосподарських підприємств, млн. грн.	113082	136591	139177	-	-	-
Бюджетні трансферти виробникам, у % до ВВП	1,18	1,21	1,40	-	-	-
у т.ч. податкові пільги	1,02	1,12	1,26	-	-	-
Бюджетні трансферти виробникам, у % до валової продукції сільськогосподарських підприємств	14,7	13	15,8	-	-	-
у т.ч. податкові пільги	12,6	12	14,1	-	-	-

Джерело: дані Міністерства аграрної політики та продовольства України, Державної фіскальної служби та Державної служби статистики України.

товаровиробників до бюджетної підтримки, а також відсутність її вираженого впливу на аграрний сектор економіки України в цілому та окремі його галузі/підгалузі зокрема. Це, на думку профільного експертного середовища, зумовлено перш за все значною корупцією та непрозорістю в розподілі бюджетних витрат в українському економічному середовищі. Зокрема необхідність «відкатів» за отримані бюджетні кошти, а також складність і непрозорість вимог зі складання заявок на отримання бюджетних виплат роблять бюджетні програми фактично недоступними для більшості сільськогосподарських товаровиробників (далі – с/г виробників).

Загалом необхідно зазначити, що спектр інструментів державної підтримки с/г виробників (прямої та непрямої) є значно ширший. Так, у п. 1 «Інвентаризація і синтез усіх корисних документів і довідкової інформації» підгрупою 6.2 робочої групи №6 «Державна підтримка та оподаткування у сфері сільського господарства» здійснено умовний поділ бюджетних програм на дві частини:

□ перша – «Фінансування суспільних послуг та інфраструктури»;

□ друга – «Бюджетні субсидії та дотації сільгоспвиробникам».

На наш погляд, необхідно доповнити (розширити) запропоновану класифікацію хоча б до рівня одного з найбільш цитованих наукових доробків у даній сфері (за даними Google Scholar). Схематично представимо це на **рис. 1**. На наше переконання, такий підхід надасть можливість забезпечити траєкторність роботи згаданої підгрупи з розробки проекту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки відповідно до засадничих класифікаційних догм Світової організації торгівлі.

Так, зокрема підтримка доходів відповідає заходам так званої жовтої скриньки, до яких, нагадаємо, належать заходи внутрішньої підтримки, що чинять викривлюючий вплив на торгівлю й виробництво.

Державні витрати в межах «жовтої скриньки» можуть здійснюватись у таких напрямках:

- дотації на продукцію тваринництва й рослинництва;
- дотації на племінне тваринництво;
- дотації на елітне насінництво;

- дотації на комбікорми;
- підтримка на основі квот, тарифів, податків і мит;
- підтримка страхування;
- компенсація частини витрат на міндобрива та засоби захисту рослин;
- компенсація частини витрат на енергоресурси;
- підтримка внутрішніх цін на сільськогосподарську продукцію, зокрема компенсація різниці між закупівельною та ринковою ціною на сільськогосподарську продукцію;
- надання виробнику товарів і послуг за цінами, що нижчі за ринкові;
- закупівля у виробника товарів (послуг) за цінами, що перевищують ринкові;
- пільгове кредитування с/г виробників за рахунок бюджету, списання боргів;

Рис. 1. Візуалізація форм державної підтримки аграрної галузі відповідно до класифікаційних догм Світової організації торгівлі



Джерело: Антонов А. В. Напрями удосконалення форм державної підтримки розвитку сільських територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=440>.

□ підтримка маркетингових операцій, зокрема субсидії на зберігання й транспортування продукції;

□ витрати лізингового фонду.

Державна підтримка техніко-економічного розвитку аграрного сектору відповідає заходам «зеленої скриньки», до яких належать заходи, неспрямовані на підтримку обсягів виробництва та цін виробників, а отже, не порушують принципів справедливої конкуренції.

Державні витрати в межах «зеленої скриньки» можуть здійснюватись у таких напрямках:

□ НДДКР у сільському господарстві, підготовка й підвищення кваліфікації кадрів, інформаційно-консультаційне обслуговування;

□ ветеринарні та фітосанітарні заходи, контроль безпеки продуктів харчування;

□ сприяння збуту сільгосппродукції, в тому числі збирання, обробка й поширення ринкової інформації, інформаційно-консультаційне обслуговування;

□ удосконалення інфраструктури, зокрема будівництво шляхів, електромереж, меліоративних споруд за винятком операційних витрат на її утримання;

□ утримання стратегічних продовольчих запасів, внутрішня продовольча допомога;

□ забезпечення гарантованого доходу с/г виробникам, удосконалення землекористування, підтримка поліпшення та рекультивациі земель;

□ підтримка доходів виробників, непов'язана з видом і обсягом виробництва, субсидювання відсоткових ставок за інвестиційними кредитами, підтримка лізингу;

□ субсидії на будівництво виробничих приміщень;

□ сприяння структурній перебудові сільськогосподарського виробництва;

□ охорона навколишнього середовища;

□ програми регіонального розвитку;

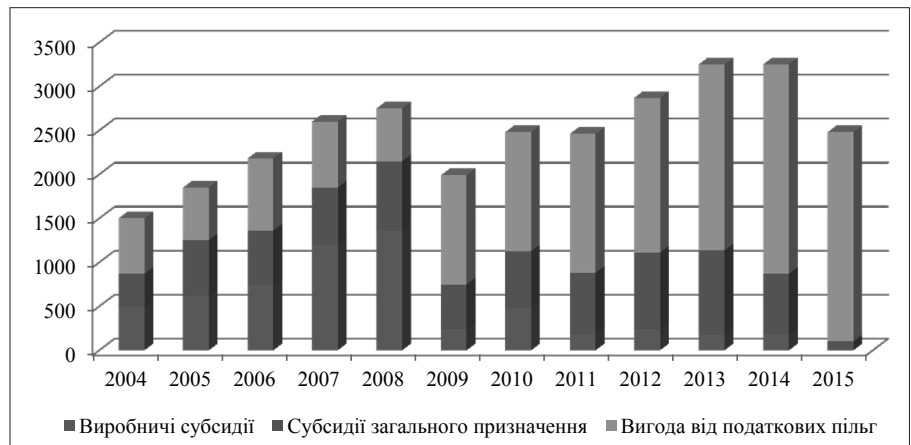
□ підтримка внутрішніх цін на сільськогосподарську продукцію;

□ субсидії на придбання технічних засобів виробництва.

Така класифікація, окрім того, відповідатиме завданням, що поставлені у стратегічних документах вищого рівня, зокрема в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 №5/2015, Угодою про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» та Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, що схвалена постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 №26-VIII. На імплементацію їх засадничих положень якраз і спрямована ініціатива Міністерства аграрної політики та продовольства України щодо розробки проекту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки, симбіональне поєднання якої із запропонованою класифікацією має забезпечити науково обґрунтовану оцінку на засадах релевантної порівнюваності шляхом уникнення статистичного диспаритету, оцінки ефективності системи державної підтримки розвитку аграрної галузі в цілому, а також розвитку сільських територій.

Варто зауважити, що наведений статистико-показниковий базис² може бути неузгодженим, враховуючи те, що за 2004–2012 роки система кількісно-масових показників оцінки державної підтримки аграрної галузі через фіскальний інструментарій отримана з офіційного ресурсу OECD, а за 2013–2014 зазначені показники визначені на основі розрахунків безпосередньо самої робочої під-

Рис. 2. Динаміка масових показників фінансово-бюджетної підтримки аграрної галузі



Джерело: Нів'євський О. Бюджет 2015, підтримка АПК та корупція [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ier.com.ua/publications/articles/?pid=4775>.

групи 6.2 «Оцінка ефективності системи державної підтримки та її спрощення» (вони отримали класичний приклад «статистичної ентропії»). Тому з метою нівелювання пропонується:

□ здійснити перерахунок 2013–2014 років за методологією, яка була використана експертами OECD під час обчислення відповідних показників за 2004–2012 роки;

□ вести (наприклад, прописати у примітках) два порівнювані періоди – перший – 2004–2012 роки, другий – 2013–2014. При цьому прорахувати статистичні коефіцієнти приведення для запропонованих вище статистичних періодів, скажімо, використавши широко застосовувану, зокрема Державною службою статистики України, методологію «порівнювані ціни»;

□ доповнити інформацію із альтернативних джерел, зокрема наведеною у відкритих джерелах експертами Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (рис. 2).

Водночас напрацьовані підгрупою 6.2 «Оцінка ефективності системи державної підтримки та її спрощення» робочої групи №6 з розробки проекту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки пропозиції щодо трансформування моделей державної підтримки аграрної галузі створюють релевантний діапазон щодо фрагментарного експертного пропонування подальших напрямів їх удосконалення.

Так, щодо пп. 1.1.1 «Створити платформу для інформування громадськості про використання бюджетної підтримки у сільському господарстві та її ефективність» першого умовного блоку «Підвищення справедливості, прозорості та ефективності використання бюджетних ресурсів безвідносно до обраної моделі підтримки» вважаємо за недоцільне створення окремої платформи для інформування громадськості про використання бюджетної підтримки у сільському господарстві та її ефективність з огляду на неузгодженість даної пропозиції з концептуальними засадами, визначеними Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 №183-VIII, в якому чітко зафіксований намір створення єдиного веб-порталу використання публічних коштів, до яких Законом віднесено, зокрема: кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності. У Законі чітко визначено, що єдиний веб-портал використання публічних коштів є офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі Інтернет, а тому немає ніякого сенсу його часткового дублювання спеціально для аграрного сектору національної економіки.

² Матеріали підгрупи 6.2 робочої групи №6 «Державна підтримка та оподаткування у сфері сільського господарства» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/themes/garland/pdf/6.2.%20Basic%20material%20UKR.pdf>.

У другому умовно-трансформаційному блоці наданої для цензурування Стратегії, зокрема, сформульовано: «Трансформувати будь-які бюджетні виплати, пов'язані безпосередньо з виробництвом (програми «жовтої скриньки»), у непов'язані платежі (на одиницю площі або на підприємство безвідносно до того, що на цих площах чи цим підприємством виробляється)». На нашу думку, пункт більш коректно буде звучати в такому формулюванні: «Здійснити перехід від підтримки виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції до прямої підтримки сільськогосподарських товаровиробників, спрямованої на створення сприятливого конкурентного середовища в аграрній галузі».

Перехід до прямої підтримки сільськогосподарських товаровиробників дозволить подолати непрозорість механізмів розподілу та недоступність одержання бюджетних коштів для значної частини сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств, сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів в умовах їх хронічної обмеженості. Запровадження робочою групою запропонованих нових механізмів державної підтримки має орієнтувати сільськогосподарських товаровиробників на «сигнали» ринку, а не на обсяги очікуваних субсидій. При цьому необхідно встановити граничний розмір таких виплат на одне господарство, щоб великі товаровиробники не мали значних переваг над малими, що вимагає розробки додаткових методологічних положень його реалізації на рівні держави в цілому, профільного міністерства та окремо взятого сільськогосподарського товаровиробника. Так, фінансово-бюджетна підтримка повинна супроводжуватися адекватним якісним оновленням знань і практичних навичок отримувачів з метою результативного її використання та збалансовано забарвленого розвитку не тільки аграрної галузі, а й вирішення спорідненої проблематики сталого розвитку сільських територій, включаючи створення нових робочих місць у пов'язаних з аграрним сектором національної економіки видах економічної діяльності. Актуальність цього підтверджена проблематикою, яка оточує м'ясо-молочну галузь після скасування з 1 січня 2015 року спеціального режиму (пільги) з ПДВ, а описаний вище методологічний підхід міг би стати певним компенсатором «втрачених можливостей» галузю.

Відповідно до Спільної аграрної політики ЄС (2014–2020 роки) на її теренах здійснюється перехід від підтримки виробництва окремих видів продукції до прямої підтримки сільськогосподарських підприємств, посилення екологічної безпеки за рахунок відмови від монокультури господарювання, що стимулюється виробничими субсидіями³.

Загальний обсяг видатків на прямі та маркетингові платежі у 2014–2020 роках скоротиться порівняно з 2007–2013 на майже 10%. Крім того, розмір прямих платежів буде змінено залежно від країни одержувача: для країн – старих членів ЄС ці виплати будуть скорочені на 5% (із 282 євро/га до 269 євро/га), а для нових членів ЄС – збільшаться на 60% (з 119 євро/га до 191 євро/га). Запроваджується підтримка дрібних фермерів (фіксована щорічна виплата у розмірі від 500 до 1250 євро незалежно від розміру господарства).

З 2014 року застосовується особливий режим підтримки малих форм господарювання (до 10% річного бюджету прямих платежів у країні). Фермер отримуватиме одноразову виплату, при цьому передбачено спрощений контроль і подання заявки на одержання прямих платежів, послаблення зобов'язань щодо екології та принципів перехресної відповідності (cross compliance). Щоб уникнути штучного подрібнення великих ферм для отримання цих спрощених субсидій, їх виплачують наявним малим фермам станом на 2014 рік або їх спадкоємцям. Таким чином, у рамках ЄС намагаються виправити перебіг чинної системи розподілу прямих платежів, яка зосереджує близько 80% виплат у 20% сільських

господарств, що зменшує конкурентоспроможність малих форм господарювання та не сприяє їх розвитку.

Істотно збільшується фінансування програм підтримки сільського розвитку, проводиться диверсифікація доходів у сільській місцевості за рахунок кооперації, поліпшення якості аграрної продукції та її маркетингу, дотримання базових стандартів захисту навколишнього середовища й утримання тварин, навчання новим технологіям, допомога молодим фермерам. Виділяються цільові субсидії на розвиток депресивних зон для підтримки стабільності регіонів, які характеризуються менш вигідними економічними й соціальними умовами для розвитку сільськогосподарського виробництва.

У третьому умовно-трансформаційному блоці проекту Стратегії «Удосконалення існуючої моделі державної підтримки із покращенням умов доступу та спрощенням умов доступу та спрощенням адміністрування програм підтримки» у пп. 3.1.1 пропонується збільшити фінансування заходів підтримки «жовтої скриньки». При цьому акцентується увага на необхідності неперевищення граничної межі в 613 млн. дол. США.

У пп. 1.2 «Основні виклики/сильні сторони» матеріалів, розміщених для робочої підгрупи 6.2 «Оцінка ефективності системи державної підтримки та її спрощення» на офіційному веб-сайті Міністерства аграрної політики та продовольства України, чітко зазначено, що сукупний обсяг фінансування заходів підтримки «жовтої скриньки» обмежено обсягом, що не має перевищувати 3,04 млрд. грн. І це зазначається як важлива перевага існуючої системи державної підтримки аграрного сектору національної економіки, що сприяє «обмеженню можливостей державних витрат та стимулюватиме до знаходження найбільш ефективних способів підтримки».

Дійсно, на сьогодні Україна має дотримуватись зобов'язань стосовно підтримки сільського господарства у рамках COT – документ Секретаріату COTWT/ACC/SPEC/UKR/1/REV.12 від 26.11.2007. Згідно з домовленостями, прийнятими в рамках COT, Україна має не перевищувати законтракований річний сукупний обсяг підтримки, який акумулює в собі окремі «жовті» програми (так звана підтримка, що викривлює торгівлю) і становить відповідно до зобов'язань України 3 млрд. 43 млн. грн.

Водночас у запропонованій редакції трансформаційних етапів державної підтримки аграрного сектору національної економіки, визначених проектом Стратегії, такий обсяг підтримки пропонується зафіксувати на рівні 613 млн. дол. США, що в перерахунку на актуальний курс гривні становитиме близько 14 млрд. грн. Таким чином, прийняття в існуючій редакції проекту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки суттєво збільшує державну підтримку заходів «жовтої скриньки» фактично в 4,5 раза (з 3 до 14 млрд. грн.). Таке зростання видатків державного бюджету не кореспондує з нещодавно ухваленою Урядом бюджетною резолюцією, а тому доцільним є додаткове редакційне уточнення даної пропозиції та впорядкування окремих статистико-масових параметрів.

Визначений проектом Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки напрям «Удосконалення існуючої моделі державної підтримки із покращенням умов доступу та спрощенням адміністрування програм підтримки» в частині «Збереження існуючої системи податкових пільг для сільського господарства» суперечить зобов'язанням України, зафіксованим у Меморандумі про економічну та фінансову політику від 27.02.2015. Так, у розділі Меморандуму «Фіскальна політика» зазначено: «Реформи податкової політики. Оподаткування ПДВ сільського господарства. Ми визнаємо, що сільськогосподарський сектор перетворився на один із найбільш прибуткових секторів української економіки. Відтак, із січня 2016 року ми поширимо дію загального режиму оподаткування ПДВ на весь сільськогосподарський сектор у відповідності до міжнародної

³ Матеріали підгрупи 6.2 робочої групи №6 «Державна підтримка та оподаткування у сфері сільського господарства» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/themes/garland/pdf/6.2.%20Basic%20material%20UKR.pdf>.

практики»⁴. Отже, робочій підгрупі 6.2 необхідно забезпечити і в подальшому узгодження наданих пропозицій із засадничими положеннями Меморандуму. Слід також наголосити, що Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з другого боку, також відбиває взяті на себе Україною зобов'язання щодо гармонізації податкового законодавства – українські норми щодо ПДВ повинні відповідати насамперед Директиві Ради ЄС № 2006/112/ЄС. Протягом п'яти років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію законодавство з питань ПДВ повинно бути гармонізовано з нормами ЄС, зокрема щодо спеціальних схем оподаткування, на що, зокрема також повинен бути орієнтований проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки. Безумовно, уряд повинен у свою чергу забезпечити належне адміністрування відшкодування ПДВ сільськогосподарським товаровиробникам, що передбачено запровадженням електронного адміністрування ПДВ.

На наше переконання, при реформуванні системи державної підтримки аграрного сектору національної економіки поряд із запропонованими вище необхідно також врахувати і досвід розвинутих країн, зокрема країн – членів ЄС, в яких сільськогосподарське виробництво забезпечується комплексом законодавчо та організаційно визначених довгострокових бюджетних заходів з боку держави. Так, досвід країн ЄС, Канади, США свідчить, що основними важелями державної фінансової підтримки є:

- регулювання цін на сільськогосподарську продукцію для забезпечення сільськогосподарських товаровиробників прогнозованими фінансово-економічними показниками господарювання;
- податкове регулювання, спрямоване на стимулювання розвитку аграрних підприємств;
- кредитна підтримка через механізм здешевлення відсотків і відстрочення платежів основної суми заборгованості;
- економічна підтримка агропідприємств, що потрапили в несприятливі природно-кліматичні умови;
- державне фінансування найважливіших програм розвитку аграрного сектора тощо.

Необхідно також враховувати тенденційність реформування Спільної аграрної політики країн – членів ЄС (далі – САП), яка, починаючи із січня 2014 року, актуалізує нові вимоги до якості продукції, що постачається на європейські ринки, дотримання правил ЄС щодо захисту тварин і навколишнього середовища, стимулювання несільськогосподарської зайнятості та забезпечення гідного рівня життя для європейських фермерів. Згідно з ними державна підтримка аграрної сфери, що спрямована на зростання конкурентоспроможності та стійкості аграрного сектора, має сконцентруватися на:

- стимулюванні розвитку малого бізнесу та ремесел у сільських регіонах;
 - розвитку туризму;
 - збереженні ландшафтів;
 - розвитку освіти для потреб багатопрофільної аграрної економіки;
 - модернізації сільської інфраструктури;
 - створенні умов для інноваційного використання поновлюваних енергетичних джерел із використанням аграрної продукції тощо.
- Реформа також передбачає зміну пріоритетів щодо зменшення бюджетних витрат на підтримку сільського господарства, а саме: відмову від прямих субсидій, цінової підтримки спільної організації ринків (через експортні субсидії, підтримку ринкових цін, зберігання продукції, митний тариф), прямої підтримки фермерів (через єдиний платіж на площу земель, єдиний платіж на ферму тощо) та інших заходів, які підпадають під визначену додатком 2 «Угоди

про сільське господарство» СОТ «жовту скриньку», а також підвищення адресності й ефективності інструментів САП. Так, до основних пропозицій реформування САП, що закріплені в регламентах Європейського Парламенту і містять механізми прямої дії та є обов'язковими для всіх країн – членів ЄС, відносяться:

а) становлення обмежень на бюджетну підтримку та скорочення бюджетних витрат, що обумовлено зобов'язаннями країн – учасниць СОТ щодо відмови від експортних субсидій, починаючи з 2013 року, та перенаправлення вивільнених фінансових ресурсів на фінансування заходів з популяризації якісної агропродукції, стимулювання споживання здорових продуктів на території ЄС і за її межами. Так, 30% бюджету кожної національної або регіональної програми розвитку сільського господарства має бути зарезервовано для добровільних заходів, що приносять користь навколишньому середовищу та клімату⁵;

б) «озеленення» сільськогосподарських виплат за рахунок скасування прямих видів підтримки фермерів та концентрації ресурсів, спрямованих на збалансований територіальний розвиток, впровадження екологічно безпечних методів ведення сільського господарства – диверсифікації рослинництва, підтримання екологічних можливостей ландшафту й мінімальної площі постійних пасовищ, інтенсивного розвитку сільських територій та сумісних із природними умовами видів агровиробництва⁶;

в) підвищення адресності підтримки доходів фермерів, особливо найбільш нужденної їх частини – молодих фермерів, селян у секторах з низькою дохідністю і фермерів у районах з природними обмеженнями⁷;

г) сприяння сталому розвитку сільських районів на всій території ЄС та захисту й поліпшенню навколишнього середовища через запровадження низки національних або регіональних програм таким чином, щоб вони доповнювали інші інструменти САП та робили свій внесок у розвиток сільського господарства як територіально і екологічно збалансованого, кліматично сприятливого, стійкого і конкурентоспроможного та інноваційного сектора економіки⁸;

д) більш справедливий розподіл платежів між країнами і всередині держав – членів ЄС, більше рівності в розподілі підтримки з метою скорочення великих відмінностей у рівнях підтримки доходів, отриманих фермерами в країнах ЄС, зниження платежів вище певної суми для найбільших господарств⁹;

е) визначення рівня державного втручання заходами щодо фіксації ціни, мита, допомоги й кількісних обмежень, пов'язаних з організацією єдиних спільних сільськогосподарських ринків¹⁰.

⁵ Regulation (EU) No 1306/2013 of the European parliament and of the council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008 // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013R1306>.

⁶ Regulation (EU) No 1307/2013 of the European parliament and of the council of 17 December 2013 Establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009 // <http://faolex.fao.org/docs/pdf/eur129505.pdf>.

⁷ Regulation (EU) No 1307/2013 of the European parliament and of the council of 17 December 2013 Establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009 // <http://faolex.fao.org/docs/pdf/eur129505.pdf>.

⁸ Regulation (EU) No 1305/2013 of the European parliament and of the council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005 // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1305>.

⁹ Regulation (EU) No 1310/2013 of the European parliament and of the council of 17 December 2013 laying down certain transitional provisions on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), amending Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council as regards resources and their distribution in respect of the year 2014 and amending Council Regulation (EC) No 73/2009 and Regulations (EU) No 1307/2013, (EU) No 1306/2013 and (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards their application in the year 2014 // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32013R1310>.

¹⁰ Regulation (EU) No 1308/2013 of the European parliament and of the council of 17 December 2013 establishing a common organization of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007 // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0671:0854:EN:PDF>.

⁴ Лист про наміри та Меморандум про економічну та фінансову політику 11 березня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=411023&cat_id=410935

Як бачимо, реформування САП спрямовано на забезпечення конкурентоспроможності та стійкості сільського господарства в довгостроковій перспективі шляхом зменшення загальної підтримки та обумовлення її чинником суспільних благ – економічних, екологічних та соціальних, що надаються фермерами, а також підвищенням стандартів утримання тварин, захисту довкілля та забезпечення якості продукції за рахунок повного відстеження походження всіх компонентів. Тому якщо Україна в результаті реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» хоче отримати шанс приєднатися до європейської спільноти, то ключовим завданням для підгрупи 6.2 робочої групи №6 «Державна підтримка та оподаткування у сфері сільського господарства» з розробки проекту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки є імплементація засадничих положень САП з одночасною розробкою напрямів наближення (адаптації) існуючих національних механізмів державної підтримки, зокрема й фінансово-бюджетних, із правилами ЄС в аграрній галузі в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі, можливо, навіть за довгострокової перспективи взяти період після 2020 року. Водночас, на наше переконання, в основу розробки національних трансформацій механізму державної підтримки аграрної галузі доцільно взяти досвід країн, які нещодавно приєдналися до ЄС, наприклад Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія тощо.

Відповідно ключовими опорними точками для реформування державної підтримки аграрного сектора України повинні стати такі:

□ підвищення ефективності та конкурентоспроможності аграрного виробництва шляхом сприяння його інноваційного розвитку (зокрема, на засадах державно-приватного партнерства);

□ реструктуризація та підвищення ефективності бюджетних витрат, спрямованих на підтримку аграрного виробництва, тобто перейти до формування політики в аграрному секторі з використанням окремих програм за принципами «бюджетування, орієнтованого на результат». Програми повинні бути орієнтовані на вирішення кожного конкретного завдання, складатися з набору взаємопов'язаних заходів, мати кінцеві індикатори досягнення визначеної мети, а також набір інструментарію оцінки ефективності та доцільності бюджетних витрат на їх реалізацію;

□ створення рівних умов для всіх підприємницьких структур аграрної галузі до державних програм підтримки;

□ перенесення акценту державної підтримки від регулювання аграрних ринків на формування ринкових інститутів та їх інфраструктурного забезпечення, тобто розвиток інфраструктурних об'єктів аграрного ринку в рамках інвестиційних проєктів, реалізованих на засадах державно-приватного партнерства, вирішення проблемних зон з прикладними науковими дослідженнями¹¹, зокрема передбачити дієвий інструментарій залучення приватного капіталу в дану сферу аграрної науки тощо, удосконалення систем кредитування (в тому числі й мікрокредитування), страхування сільськогосподарських ризиків;

□ переорієнтація субсидування аграрного сектора від підтримки сільського господарства на підтримку сфери соціального розвитку сільської місцевості (що дасть можливість забезпечити створення системи несільськогосподарської зайнятості на селі, розвиток сільської соціальної та інженерної інфраструктури), захист довкілля та забезпечення якості аграрної продукції, зокрема в частині її екологічної паспортизації.

Проте під час напрацювання моделей нової оцінки ефективності державної підтримки аграрний сектор треба розглядати не тільки крізь призму виробничих потужностей та можливостей отримання експортної виручки, а й як найважливішу складову забезпечення продовольчої безпеки країни. Тому в якості базових критеріальних значень державної політики повинні висуватися не тільки кількісні

¹¹ Нагадаємо, що Угодою про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» передбачено «скорочення державного фінансування прикладних досліджень» (п. 2.9) в аграрній сфері національної економіки, і це на тлі того, що Стратегією соціально-економічного розвитку Євросоюзу на період до 2020 року передбачено суттєве зростання видатків на наукові дослідження, зокрема й в аграрній галузі.

параметри зростання аграрного виробництва та якісні параметри розвитку сільських територій і сільського соціуму, а й забезпеченість та доступність харчових продуктів для населення країни. Відповідно до цього перспективним напрямом державної підтримки аграрного сектора є заходи стимулювання споживчого попиту на українські продовольчі товари з боку споживачів усередині країни. Обмежувальним фактором цього напрямку в Україні є загальна бідність населення¹², причому останнім часом ситуація тільки погіршується. За такого стану робоча група №6 «Державна підтримка та оподаткування у сфері сільського господарства» з розробки проєкту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки повинна знайти симбіотику механізмів оподаткування й державної підтримки з метою невідпущення в короткостроковому періоді наявної соціальної напруженості (наприклад, для малозабезпечених верств населення шляхом запровадження програм часткового відшкодування цін на продовольчі товари з одночасним збільшенням їх пропозиції на вітчизняному продовольчому ринку¹³). Наголошуємо, що відповідні напрацювання вже існують, зокрема в частині орієнтованості цінного диспаритету на соціомаркування, а також є відповідний досвід реалізації аналогічних програм – яскравий приклад соціальні сорти хліба та хлібобулочних виробників на підприємства хлібопекарської підгалузі харчової промисловості України.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що, незважаючи на важливість запропонованих змін підгрупою 6.2 «Оцінка ефективності системи державної підтримки та її спрощення» у сфері державної підтримки аграрної галузі, слід все-таки визнати, що в тексті документу відсутнє бачення розвитку аграрної галузі в коротко-, середньо- та довгостроковій (після 2020 року) перспективі, яке повинно бути виражено у відповідному наборі показників-індикативного базису в цілому для аграрної галузі та окремих її підгалузей. Такий методологічний підхід дозволить більш прискіпливо обґрунтувати взаємозв'язок інструментарію державної підтримки (підгрупа 6.2 «Оцінка ефективності системи державної підтримки та її спрощення» з набором фіскальних інструментів (підгрупа 6.1 «Оподаткування»). Очевидно, що наповнення бюджету суттєво залежить від того, які ресурси отримані за рахунок податків, що повинні збиратися за результатами роботи підгрупи 6.1. Таким чином, необхідно змоделювати, які саме види державної підтримки та оподаткування можливі у різних часових лагах та як на це впливають фактори макро-, мезо- та мікросередовища.

¹² Згідно із звітом «Global Wealth Report», який підготовлений страховою компанією Allianz, серед 53 найбагатших країн світу за рівнем доходів населення Україна у 2013 році, як і у 2012, посіла 48-е місце в рейтингу (у 2011 – 49-е місце). У 2013 році середній обсяг фінансових активів (депозити, акції тощо) становив 1818 євро на одного українця (середній показник у світі – 24134 євро). За цим показником Україна увійшла в число країн з низьким рівнем добробуту і випередила лише п'ять країн – Аргентину (1684 євро), Казахстан (1676 євро), Сербію (1360 євро), Індонезію (978 євро) та Індію (842 євро). При цьому, за даними журналу «Forbes Україна», статки 100 найбагатших українців становлять 56 млрд. доларів, що дорівнює близько 22% ВВП України. Відповідно в бідній країні з високим рівнем диференціації доходів більшість населення знаходиться на межі або за межею бідності. Згідно з даними соціологічних опитувань населення України, проведеного Держстатом, найбільшми себе вважають 25,5% населення, малозабезпеченими – 67%, відносно бідними – 7,3%, середньо забезпеченими – 0,1%, дуже забезпеченими себе не вважає майже ніхто.

¹³ Для прикладу: програма адресної продовольчої допомоги для нужденних діє в одній із найбагатших країн світу – США, де з 1939 року і дотепер в якості заходів соціального захисту населення були введені продовольчі талони. За даними Міністерства сільського господарства цієї країни, програма щодо забезпечення населення додатковими джерелами продовольства (так звана «SNAP») у 2012 році допомогла вжити 46,6 млн. чол. Вона торкнулася 22,3 млн. домогосподарств і обійшлася державі в 78,4 млрд. доларів. Основними цілями програми введення продовольчих талонів є реалізація товарних «неліквідів» продовольства, розширення внутрішнього ринку збуту продовольства без зниження ринкових цін, а також підвищення рівня продовольчого забезпечення малозабезпечених верств населення. В ЄС у березні 2014 року засновано Фонд європейської допомоги найбільш знедоленим людям (Fund for the European Aid to the Most Deprived). Він прийшов на зміну Програмі розподілу продовольства для найбільш знедолених людей (Food Distribution Programme for the Most Deprived People), яка провадила діяльність протягом 1987–2013 років. Фонд як потужний символ європейської солідарності має на меті розірвати порочне коло бідності та знедоленості за рахунок спільних скоординованих зусиль усіх 28 держав Євросоюзу. Загальний обсяг ресурсів Фонду на період 2014–2020 років встановлено в розмірі 3,8 млрд. євро, з яких бюджетні призначення державам ЄС становлять 3,4 млрд. євро. З-поміж нових країн Євросоюзу найбільший обсяг ресурсів передбачено для Польщі – 420 млн. євро, Румунії – 391,3, Болгарії – 93, Угорщини – 83,3 і Литви – 68,5 млн. євро (кошти виділяються на конкретні операційні програми національних урядів, які затверджує Європейська Комісія).