

4. Territorial Agenda of the European Union 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.eu2011.hu/TA2020](http://www.eu2011.hu/TA2020).
5. Суспицын С. А. Развитие методов измерения пространственной трансформации экономики / С. А. Суспицын // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 4. – С. 7.

**Рецензенти:**

Романюк М.Д. – доктор економічних наук, професор кафедри менеджменту та маркетингу Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника;

Кондур О.С. – кандидат економічних наук, професор кафедри економічної кібернетики Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника.

**УДК 631.162**

**ББК 65.26: 65.32**

**Левандівський О.Т.**

### **МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АПК**

Прикарпатський національний університет  
імені Василя Стефаника,  
Міністерство освіти і науки,  
молоді та спорту України,  
76000, м. Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 57,  
тел.: 0342596176, факс: 0342231574,  
e-mail: [kfin@pu.if.ua](mailto:kfin@pu.if.ua)

**Анотація.** У статті розглядається механізм державної підтримки агропромислового комплексу. Звертається увага на закордонний досвід. Наводяться конкретні заходи з підтримки сільськогосподарських товаровиробників.

**Ключові слова:** державна підтримка, сільське господарство, бюджетна підтримка, державні інвестиції.

**Annotation.** The mechanism of state support of agroindustrial complex is examined in the article. Attention applies on foreign experience. Concrete measures over are brought from support of agricultural commodity producers.

**Key words:** state support, agriculture, budgetary support, public investment.

**Вступ.** Необхідність державної підтримки зумовлена тим, що центральна ланка АПК – сільське господарство в умовах ринку не може через свою специфіку успішно брати участь у міжгалузевій конкуренції. Через специфіку сільськогосподарського виробництва, а також нееквівалентність у товарообміні сільського господарства з іншими галузями економіки, низьку інвестиційну привабливість і купівельну спроможність населення країни та низку інших негативних чинників сучасне сільське господарство є низькорентабельною галуззю. Залишається невирішеною проблема платежів у сільському господарстві. Зростає кредиторська заборгованість сільськогосподарських товаровиробників.

Українське сільське господарство потребує сьогодні прямої державної підтримки. За рахунок неї підвищиться платоспроможність товаровиробників і поліпшиться інвестиційна привабливість. Це забезпечить поповнення обігових коштів сільськогосподарських товаровиробників, дозволить їм виступати позичальниками на фінансовому ринку.

Здійснення належної державної підтримки товаровиробників АПК багато в чому залежить від пріоритетів проведення економічної політики в країні, від ролі держави в регулюванні ринкової економіки, а її ефективність визначається наявністю відповідних механізмів реалізації. При цьому проблема визначення обсягів державної підтримки АПК зумовлена не лише загальноекономічними, але й політичними чинниками.

**Постановка завдання.** Дослідженню питань державної підтримки сільського господарства присвячені роботи П.Т.Саблука [1], Ю.Я.Лузана [2], О.В.Ульянченка [3], В.М.Гейця, О.М.Бородіна [4] та ін. Однак існуючі проблеми й механізми реалізації державної підтримки сільського господарства України потребують подальших теоретико-методологічних досліджень.

Мета статті – здійснити аналіз нинішнього стану державної підтримки сільського господарства та з урахуванням світового досвіду запропонувати заходи з удосконалення діючих і розробки нових механізмів державної підтримки.

**Результати.** В Україні державна підтримка товаровиробників АПК проводиться за рахунок державного бюджету й місцевих бюджетів відповідно до рівня прийнятих рішень. Принципове значення має й узгодженість механізмів державної підтримки на різних рівнях з тим, аби вони не перешкождали роботі один одного, не заважали нормальному функціонуванню єдиного ринкового простору країни.

Пропозиції про напрями й розміри державної підтримки на державному рівні розробляються урядом України при формуванні проекту державного бюджету, потім вони затверджуються в Законі “Про державний бюджет” на поточний рік і фінансуються в межах виділених коштів. Порядок підтримки за рахунок бюджету є однаковим для всіх суб’єктів господарювання.

Державна підтримка АПК на рівні суб’єктів господарювання входить у компетенцію органів їх законодавчої й виконавчої влади та фінансується з відповідних бюджетів.

Ключовою ланкою системи державної підтримки АПК є підтримка, перш за все, сільського господарства.

Розглядаючи роль бюджету в здійсненні державної підтримки АПК, зупинимося на таких моментах.

Бюджет є системою грошових відносин щодо використання централізованого грошового фонду держави. Кожна галузь економіки вкладає свою частку у формування бюджету й, відповідно, при настанні певної потреби в коштах споживає, якщо це передбачено в бюджеті при формуванні й використанні грошових коштів. Ця частка повинна визначатися на макrorівні відповідно до пріоритетів структурної перебудови економіки.

Нині не всі погоджуються з державно-бюджетною підтримкою АПК. Вони надають перевагу ринковим законам і високій вартості цих заходів. При цьому не враховується специфіка агропромислового виробництва й те, що механізм державно-бюджетної підтримки аграрного сектору існує практично у всіх країнах. Державна підтримка аграрного сектора є одним з пріоритетних напрямів економічної політики в більшості розвинутих країн світу й розглядається як необхідний інструмент аграрної політики в умовах ринку.

Так, у США, згідно із Законом “Щодо продовольства, охорони природних ресурсів та енергетики” від 18.06.2008 р., державна підтримка спрямовується на розвиток товарного виробництва та підвищення рівня доходів фермерів і включає прямі виплати й цільові ціни. Передбачено субсидії при виробництві пшениці, кукурудзи, ячменю, вівса, рису, бавовни, горошку, чечевиці, нуту. Підтримка виробників молочної продукції здійснюється на основі регулювання ціни сиру типу “cheder” (1,13 дол./фунт), масла вершкового (1,05 дол./фунт) і знежиреного молока (0,8 дол./фунт) [5]. Якщо ринкові ціни на цю продукцію є нижчими від зазначених рівнів, товарно-кредитна корпорація викупляє молочну продукцію за цінами підтримки. Також надається грошова компенсація виробникам молока в разі, коли ринкова ціна на молоко нижча ніж 16,94 дол. США за 100 фунтів. Згідно із Законом, з метою охорони сільгоспугідь передбачено спрямування 1,1 млрд дол. США на заходи стосовно консервації сільськогосподарських земель (площа земель, що підлягає консервації, становить 46 млн га. На таких землях дозволено вирощування біомаси для виробництва біопалива); 3,4 млрд дол. США – на програми,

спрямовані на розповсюдження екологічно ефективних технологій у сільськогосподарському виробництві; 1,3 млрд дол. США – на спеціальну програму захисту перезвожених земель, включаючи пілотну програму збереження пасовищ.

У Законі посилено державну підтримку розвитку фермерських ринків через виділення грантів для фермерських придорожніх ринків та інших форм продажу сільськогосподарськими товаровиробниками продукції безпосередньо в місцях її виробництва. Вводиться в дію програма часткової компенсації витрат на сертифікацію органічної продукції в обсязі 22 млн дол. США протягом 5 років. Законом передбачено надання державної підтримки фінансово слабшим товаровиробникам або фермерам, які розпочинають свою діяльність: фермерам, які одержують понад 0,5 млн дол. США річного доходу від їх позафермерської діяльності або 0,75 млн дол. США від фермерської діяльності, не надаються субсидії, а фермерам, які одержують понад 1 млн дол. США доходу від позафермерської діяльності, не надається допомога за програмами консервації земель [6].

У Європейському Союзі державна підтримка сільськогосподарського виробництва здійснюється в межах Спільної аграрної політики (САП (CAP – Common Agricultural Policy)), яка спрямовується насамперед на розвиток села. Так, Регламентом Ради ЄС 1698/2005 від 20.09.2005 р. щодо підтримки розвитку села з боку Європейського сільськогосподарського фонду розвитку села (ЄСФРС) передбачено такі пріоритетні напрями підтримки розвитку сільських територій на 2007–2013 рр. [7]:

- підвищення конкурентоспроможності секторів сільського й лісового господарства;
- поліпшення природного середовища й сільської місцевості;
- підвищення якості життя на сільських територіях і диверсифікація сільської економіки;
- підтримка місцевих стратегій сільського територіального розвитку за ініціативою програми “Лідер” (LEADER).

До основних заходів державної підтримки сільського господарства Японії належать встановлення гарантованих закупівельних цін і державних закупівель сільськогосподарської продукції, підтримка сільськогосподарської науки та сільськогосподарського машинобудування [8].

Сільськогосподарське виробництво Канади отримує державну підтримку шляхом фінансування окремих галузей сільського господарства й фермерських господарств через: надбавки до ринкових цін для забезпечення дохідності виробленої продукції; надбавки до обсягів виробничих витрат у формі кредитної підтримки; виплати відсотків за кредитами; гарантії за кредитами; податкові пільги щодо підтримки дохідності сільськогосподарського виробництва [9].

Розглянемо ситуацію державної підтримки агропромислового виробництва України за рахунок бюджетних коштів упродовж останніх років.

До цього часу сукупність заходів державної бюджетної підтримки АПК не мали системного характеру. Численні її елементи законодавчо не оформлені, кожного разу виступали причиною дискусій і не могли служити для товаровиробників чіткими орієнтирами на майбутнє. При цьому суперечки стосувалися не лише обсягів фінансування щодо видів державної підтримки, але і їх необхідності. До того ж заходи підтримки нерідко використовувалися у відриві від інших форм державного регулювання, наприклад антимонопольних, і основний ефект від їх спрямування діставався часто не сільському господарству, а суміжним з ним монополізованим галузям (компенсація в частині витрат на мінеральні добрива, товарні кредити й так далі). На нашу думку, не ефективними слід визнати не стільки форми підтримки як таких, скільки способи їх спрямування в умовах невирішеності багатьох проблем, у тому числі нееквівалентних

міжгалузевих взаємин, недосконалості організаційно-економічного механізму в АПК, а в певних випадках і відсутності належного контролю у фінансовій сфері (фінансування державних операцій на ринку продовольства в середині 90-х років). Останніми роками основними напрямками державної підтримки АПК за рахунок коштів державного бюджету були:

- пряма бюджетна підтримка сільськогосподарських товаровиробників у вигляді субсидій, дотацій, компенсацій, де кошти спрямовувалися суміжним галузям, а також на підвищення платоспроможності товаровиробників і покращення їх інвестиційної привабливості;
- підтримка короткострокового грошового кредитування сезонних витрат товаровиробників АПК на пільгових умовах;
- державна підтримка забезпечення підприємств й організацій агропромислового комплексу машинобудівною продукцією на базі довгострокової оренди (лізингу);
- спеціалізована державна підтримка з окремих напрямів: розвиток фермерства, створення сезонних запасів запасних частин, централізованих фондів насіння й ветеринарних препаратів і т. п.;
- державне безповоротне фінансування капітальних вкладень в АПК, а також інвестицій у межах централізованих у децентралізованих цільових програм;
- безповоротне фінансування інвестицій у межах цільових програм, що проводяться на конкурсній основі, а також надання державних гарантій щодо залучених інвестиційних кредитів;
- фінансування розвитку системи аграрної освіти й науки.

Державні витрати на проведення заходів і програм з підтримки АПК здійснюються за рахунок бюджету. Також органи управління сільським господарством фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Одним з найважливіших видів державної підтримки є пряма бюджетна підтримка у вигляді дотацій, субсидій і компенсацій. Дотації й субсидії призначені для відшкодування витрат, що не покриваються з об'єктивних причин виручкою за реалізовану продукцію. Бюджетні компенсації виплачуються для забезпечення мінімально достатнього рівня ефективного використання окремих засобів виробництва, зростання цін на які не компенсується підвищенням цін на сільськогосподарську продукцію.

За допомогою дотацій, субсидій і компенсацій держава підтримує окремі, стратегічно важливі виробництва й напрями діяльності, що забезпечують відтворювальний потенціал галузі, а також мають соціальне, екологічне та інше важливе значення.

Розглядаючи головні напрями державної підтримки, необхідно відзначити таке. Система бюджетних субсидій, дотацій і компенсацій має бути гнучкою, відповідати поточним потребам села, реагувати на зміну економічної ситуації. Проте тут потрібно дотримуватися певної стратегії розвитку. Не можна допускати, аби напрями прямої бюджетної підтримки склалися спонтанно як реакція на виникаючі об'єктивні й суб'єктивні проблеми. Вони повинні сприяти структурній перебудові й концентрації виробництва в основних зонах спеціалізації. При відміні будь-яких видів дотацій, субсидій і компенсацій відповідні грошові кошти мають перерозподілятися в межах аграрного бюджету.

Пряма державна підтримка має бути, у першу чергу, направлена на стимулювання підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва. Її провідними принципами є: адресність, прозорість і зрозумілість механізмів для сільськогосподарських товаровиробників. Виплати мають бути ритмічними й повними відповідно до бюджетних призначень і затверджених порядків. Бюджетні субсидії й компенсації повинні виплачуватися всім сільськогосподарським товаровиробникам, незалежно від форм їх власності, організації виробництва та каналів реалізації продукції на внутрішньому ринку.

Нині найважливіший напрям державної підтримки агропромислового виробництва – бюджетні інвестиції. Очевидно, що ні тепер, ні в перспективі не можна відмовлятися від державних інвестицій в АПК, що виступають, з одного боку, одними з важелів структурної політики в галузі, а з іншого, – формою реалізації прав держави-власника виробництва. Капіталовкладення також необхідні для здійснення державою своїх основних функцій щодо забезпечення розвитку окремих елементів інфраструктури ринку, проведення науково-технічної політики в галузі, загальнодержавних заходів (збереження родючості ґрунтів і меліорації земель, розвитку соціальної інфраструктури сіл тощо).

Інвестиції в АПК з державного бюджету проводяться як у вигляді капітальних вкладень (на закладку багатолітніх насаджень і догляд за ними, закладку лісосмуг, меліоративні заходи, будівництво об'єктів водогосподарського призначення, на розвиток матеріально-технічної бази племінних і насінневих господарств, розвиток виробничої бази бюджетних організацій), так і в межах державних цільових програм АПК.

Аналізуючи становище справ з державними інвестиціями в АПК, потрібно визнати, що в 90-ті роки відбувалося їх постійне скорочення. Водночас слід відзначити, що згортання інвестиційних процесів в АПК відбувалося за рахунок усіх джерел фінансування.

При цьому державні капітальні вкладення, участь у цільових програмах не є предметом конкурсів і використовуються без належної віддачі. У результаті навіть ті незначні ресурси, що виділяються з бюджету, витрачаються в більшості випадків неефективно.

З метою вдосконалення механізму використання державних інвестицій доцільно таке. Участь товаровиробників АПК у державних програмах, що передбачають бюджетне фінансування, і саме фінансування повинні здійснюватися на строго конкурсній основі під відповідні проекти або програми. Зворотний характер державних капітальних вкладень має забезпечуватися зобов'язаннями одержувача, які необхідно фіксувати в договорі, за підсумками конкурсу. Доцільно розширити сферу використання бюджетних асигнувань на умовах пайової участі одержувачів.

У цілому, узагальнюючи вищевикладене, слід зазначити, що, незважаючи на обмежені обсяги державної підтримки, недосконалість механізмів її проведення, неповноту й невчасність виплати коштів, державна бюджетна підтримка дещо згладила негативний вплив кризи в АПК на фінансово-економічне становище сільськогосподарських товаровиробників. Без неї збитковість у цілому по сільському господарству була б значно вища.

Для виведення АПК країни з кризи, стабілізації й розвитку сільськогосподарського виробництва необхідно збільшити обсяги бюджетного фінансування аграрного сектору, здійснити модернізацію існуючих форм і методів державної підтримки, формування нових напрямів і механізмів її реалізації. Система державної підтримки має бути гнучкою, відповідати як поточним, так і довгостроковим потребам сільського господарства. Слід перейти до адресної державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, що передбачає виділення коштів під час виконання ними певних договірних умов реструктуризації заборгованості, зростання обсягів виробництва, скорочення витрат та ін. Потрібно також ввести порядок, який передбачав би, що кошти державного бюджету на підтримку АПК виділяються з урахуванням сезонності проведення сільськогосподарських робіт.

Вимагає змін й існуюча структура бюджетних витрат. При формуванні структури витрат необхідно звернути увагу на:

- пріоритетні напрями розвитку аграрного сектору, а також рівень доходів сільськогосподарських товаровиробників;

- заборгованість сільськогосподарських товаровиробників перед бюджетами різних рівнів;
- цінове співвідношення між продукцією сільського господарства та іншими галузями економіки;
- формування кредитного механізму АПК, адекватного умовам ринку, розвитку фінансово-кредитної системи, сільської кредитної кооперації, а також системи страхування сільськогосподарської діяльності;
- регулювання внутрішнього продовольчого ринку й розвитку його інфраструктури, організації проведення інтервенцій на продовольчому ринку.

Вважається, що основна частина бюджетних витрат на аграрний сектор повинна припадати на пряму бюджетну підтримку – субсидії, дотації й компенсації. Вони необхідні для того, щоб поступово компенсувати вилучений у сільського господарства суміжними галузями дохід, підвищити прибутковість і платоспроможність товаровиробників, покращити їх інвестиційну привабливість. Це, у свою чергу, дозволить сільськогосподарським товаровиробникам залучати кредити банків другого рівня, відсоткову ставку яких слід субсидувати за рахунок коштів бюджету.

У бюджеті треба передбачити кошти для проведення закупівельних і товарних інтервенцій, а також для формування державного продовольчого фонду. Доцільно забезпечити законодавчу регламентацію використання бюджетних коштів, що виділяються на придбання продовольства для державних потреб, у тому числі й для забезпечення військових і прирівняних до них споживачів. Закупівлю продовольства слід проводити у вітчизняних товаровиробників АПК за гарантованими цінами, а частину коштів використовувати для авансування виробництва сільськогосподарської продукції, сировини й продовольства.

Принципове значення має збільшення бюджетних асигнувань на державну підтримку лізингу сільськогосподарської техніки, машин і устаткування. Лізинг у сучасних умовах – це і найважливіший інструмент забезпечення сільськогосподарських товаровиробників технікою, і вагомий чинник збереження вітчизняного сільськогосподарського машинобудування.

З метою державної підтримки розвитку інвестиційних процесів потрібно передбачити створення спеціального фонду щодо довгострокового кредитування перспективних інвестиційних проектів в АПК з використанням ресурсів державного бюджету, вітчизняних та іноземних компаній і банків на принципах пайової участі.

Забезпечити потреби АПК, крім бюджетних ресурсів, можна за рахунок додаткових джерел. Такими джерелами, як це пропонувалося окремими політиками й фахівцями-аграріями, могли б стати кошти від стягування ввізного мита на імпортовану в країну сільськогосподарську продукцію, сировину і продовольство, фіксовані відрахування від ставки податку на додану вартість.

Доцільно створити спеціальні фонди фінансової підтримки АПК на державному й місцевому рівнях.

Указаний фонд міг би фінансувати загальнонаціональні програми довгострокового розвитку АПК, включаючи питання соціального розвитку села, проводити підтримку пріоритетних напрямів розвитку агропромислового виробництва, реалізацію довгострокових інвестиційних програм і проектів.

Територіальні фонди забезпечували б підтримку оперативної господарської діяльності товаровиробників і рівня їх доходів. Напрями й форми використання його ресурсів визначалися б на регіональному рівні.

**Висновки.** Формування вказаних вище фондів у структурі державного та місцевого бюджетів створило б механізм акумуляції коштів для цільової фінансової підтримки АПК.

Визначивши джерела формування фондів, слід узяти до уваги, що введення додаткових податків нераціональне, оскільки це викличе погіршення умов господарювання всіх економічних суб'єктів. Також необхідно було б забезпечити взаємозв'язок між надходженням коштів до фондів і ситуацією на продовольчому ринку країни. Відповідно, пропонується використовувати кошти вже наявних зборів, податків та інших платежів, пов'язаних із реалізацією сільськогосподарської продукції, сировини й продовольства. Це забезпечило б формування фондів за рахунок перерозподілу ресурсів між галузями народного господарства без зростання податкового тягаря й витратної частини бюджетів різних рівнів.

Джерелами формування фонду повинні стати кошти земельного податку й орендної плати за землі міст і землі сільськогосподарського призначення, а також надходження від ввізних митних зборів, ПДВ й акцизів на сільськогосподарську продукцію, сировину та продовольство, що ввозяться на територію країни.

Джерелами формування фондів можуть бути надходження від податку на додану вартість, а також частина доходів від підакцизних товарів (спиртових і лікєро-горілчанних виробів), що виробляються іноземними товаровиробниками на території України.

Такий підхід міг би забезпечити як поточні фінансові потреби АПК, так і створити передумови для розширення обсягу фінансування в міру розширення виробництва, що дозволило б добитися розвитку агропромислового виробництва й соціальної інфраструктури села.

1. Саблук П. Т. Основні напрями удосконалення державної аграрної політики в Україні / П. Т. Саблук, Ю. Я. Лузан // Економіка АПК. – 2011. – № 5. – С. 3–17.
2. Лузан Ю. Я. Організаційно-економічний механізм забезпечення розвитку агропромислового виробництва України: теоретико-методологічний аспект / Ю. Я. Лузан // Економіка АПК. – 2011. – № 2. – С. 3–13.
3. Ульянченко О. В. Дотаційний механізм у системі конкурентоспроможного виробництва молока в Україні / О. В. Ульянченко // Економіка АПК. – 2011. – № 9. – С. 10–19.
4. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація : наук. доп. / [О. М. Бородіна, В. М. Геєць, А. О. Гуторов та ін.]. – К. : Ін-т екон. та прогнозування НАН України, 2012. – 56 с.
5. Public Law 110 – 234 – Food, Conservation, and Energy Act of 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ234/content-detail.html>.
6. Черняков Б. А. Законодательные и административные основы продовольственной безопасности США: опыт для России / Б. А. Черняков // США. Канада : экономика, политика, культура. – 2010. – № 8. – С. 89–104.
7. Регламент Ради (ЄС) від 20 вересня 2005 р. № 1698/2005 щодо підтримки розвитку села з боку Європейського фонду розвитку села (ЄСФРС) / Міністерство юстиції України. – Пер. офіц. – С. 15.
8. Бадуев Б. В. Продовольственная безопасность Японии [Електронний ресурс] / Б. В. Бадуев. – М., 2007. – Режим доступу : <http://www.ifes-ras.ru/attaches/baduev-avtoreferat.pdf>.
9. Басюркіна Н. Й. Аналіз моделей продовольчої безпеки країни / Н. Й. Басюркіна // Інноваційна економіка. – 2012. – № 2 (28). – С. 281–284.

**Рецензенти:**

Баланюк І.Ф. – доктор економічних наук, завідувач кафедри обліку і аудиту Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника;

Сус Т.Й. – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника.