

Магомед ХИРАМАГОМЕДОВ

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Харківський регіональний інститут державного управління

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ВИРОБНИЦТВА ЗЕРНА В УКРАЇНІ

Аналізуються механізми державної підтримки аграрного сектору й виробництва зерна в Україні. Виділяються проблемні аспекти та суперечності системи державної підтримки виробництва зерна. Пропонуються заходи щодо вдосконалення зазначених механізмів державної підтримки галузі.

Ключові слова: державна підтримка, механізми державного регулювання, виробництво зерна, фінансово-кредитна підтримка, податкове стимулювання.

Магомед Хирамагомедов. Механизмы государственной поддержки производства зерна в Украине

Анализируются механизмы государственной поддержки аграрного сектора и производства зерна в Украине. Выделяются проблемные аспекты и противоречия системы государственной поддержки производства зерна. Предлагаются мероприятия по усовершенствованию указанных механизмов государственной поддержки отрасли.

Ключевые слова: государственная поддержка, механизмы государственного регулирования, производство зерна, финансово-кредитная поддержка, налоговое стимулирование.

Magomed Khiramahomedov. The mechanisms of the state support of grain production in Ukraine

The mechanisms of state support of agrarian sector and production of corn in Ukraine are analysis. Problem aspects and contradictions of the system of state support of production of corn are selected. Measures to direction of improvement of the indicated machineries of state support of industry are offered.

Key words: state support, mechanisms of government control, production of corn, financial and credit support, tax stimulation.

Національний ринок зерна в Україні в умовах глобалізації поки що не забезпечує повною мірою виконання покладених на нього функцій і завдань, а саме балансу попиту та пропозиції, підвищення доходності сільгоспвиробників, вирішення соціальних та екологічних проблем сільських територій. Тому важливою умовою забезпечення інтенсивного розвитку національного зернового господарства має стати застосування дієвих механізмів державної підтримки, суть яких полягає в досягненні бажаних кількісних та якісних параметрів та показників розвитку цієї стратегічної галузі економіки України.

Значна кількість науковців займалася дослідженням питань державної підтримки аграрного сектору й виробництва зерна в Україні.

Серед наукових розробок вказаного спрямування можна виокремити праці таких учених, як М. Х. Корецький, М. А. Латинін, М. Г. Лобас, О. М. Могильний, О. В. Собкевич, Г. В. Черевко та ін.

Однак чимало питань стосовно напрямів удосконалення механізмів державної підтримки виробництва зерна, визначення найбільш дієвих та результативних інструментів державного регулювання цієї галузі економіки в сучасних умовах, залишаються недостатньо дослідженими. Отже, метою статті є визначення рівня та напрямків державної підтримки виробництва зерна в Україні та розробка пропозицій щодо напрямків удосконалення механізмів державної підтримки розвитку аграрної галузі.

Основними нормативно-правовими актами, що визначають державну підтримку аграрної галузі та виробників зерна в Україні, є закони України: «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.», «Про зерно та ринок зерна в Україні» та ін. Згідно з цими нормативними актами державна підтримка галузі зерновиробництва здійснюється за такими напрямками:

– цінове регулювання. Після ухвалення у 2004 р. Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» було запроваджено цінове регулювання ринку найважливіших видів сільгосппродукції шляхом уведення мінімальних закупівельних цін, у тому числі на зернові культури. Для здійснення ефективної цінової політики у 2005 р. створено Аграрний фонд;

– субсидії та дотації на виробництво та придбання ресурсів. У 2006 р. запроваджено виробничі дотації в рослинництві – бюджетні виплати на гектар зернових культур. Субсидії на придбання ресурсів передбачають також компенсацію вартості добрив (програма діяла лише у 2004 р.) і компенсацію 30 % вартості придбаної вітчизняної техніки (програма діє з 2002 р.);

– фінансово-кредитна підтримка. З 1 липня 2012 р. набув чинності Закон України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [4], який передбачає надання сільгоспвиробнику коштів з державного бюджету у вигляді субсидій для оплати частини страхового платежу (страхової премії), нарахованого за договором страхування. Також з 2000 р. надається часткова компенсація процентних ставок на отримання кредитів комерційних банків і здійснення лізингових платежів;

– податкове стимулювання у вигляді фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП). Платники ФСП не сплачують податок на прибуток підприємств, земельний податок (крім земельного податку за земельні ділянки, що не використовуються для ведення сільськогосподарського товаровиробництва), збір за спеціальне використання води та ін. [5];

– спеціалізована підтримка за окремими напрямками та програмами

(розвиток фермерства, кредитної кооперації, рослинництва, підвищення родючості ґрунтів тощо).

Незважаючи на наявність достатнього законодавчого і нормативно-правового забезпечення щодо державної підтримки виробництва зерна в Україні, існує ряд проблем. Першою проблемою є зменшення фінансування заходів прямої підтримки аграрного сектору. Відповідно до Закону України «Про державний бюджет України на 2012 р.» на підтримку сільського господарства передбачено спрямувати 2,82 млрд грн, що на 31 % менше, ніж у 2011 р., і менше від суми, яку Україна може виділяти згідно з домовленістю із СОТ. Так, згідно з угодою із СОТ Україна не має перед нею зобов'язань щодо скорочення внутрішньої підтримки, що надається через «жовті» програми, крім зобов'язання не перевищувати домовлений річний сукупний вимір підтримки у розмірі 3,43 млрд грн, який акумулює в собі окремі «жовті» програми підтримки. Додатково Україна може щороку витрачати на «жовті» програми до 5 % від річної вартості виробництва валової продукції сільського господарства та до 5 % від річної вартості за кожним окремим продуктом [6].

Згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» видатки Міністерства аграрної політики та продовольства України передбачено в розмірі 8,4 млрд грн, що на 2,3 % менше, ніж у 2012 р., та на 31,1 % менше, ніж у 2008 р. (таблиця) [7].

Видатки Державного бюджету України, млрд грн

Показник	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2013 р. у % до 2008 р.
Усього видатків Державного бюджету	253,2	274,1	307,7	342,79	360,5	363,6	143,6
Видатки Міністерства АПіП	12,2	6,4	5,8	10,5	8,6	8,4	68,9
У % до загального обсягу видатків	4,8	2,33	1,88	3,06	2,39	2,3	- 2,5 в.п.

На програму щодо забезпечення продовольчої безпеки і цінової стабільності «Формування державного інтервенційного фонду Аграрним фондом, а також закупівлі матеріально-технічних ресурсів для потреб сільськогосподарських товаровиробників» у 2013 р. планується виділити 7,2 млрд грн. А на фінансування програми «Витрати Аграрного фонду, пов'язаної з комплексом заходів по зберіганню, перевезенню, переробці і експорту об'єктів державного цінового регулювання державного інтервенційного фонду» із спеціального фонду надано 500 млн грн [3].

Безпосередньо в аграрний сектор буде спрямовано лише 30 % тих коштів, які були виділені з Держбюджету у 2012 р. Основне скорочення припало саме на програми бюджетної підтримки сільгоспвиробників.

Менше за все коштів з державного бюджету планується виділити фермерам. На їх підтримку передбачено всього 27,9 млн грн, а витрати на програму фінансового лізингу передбачено в розмірі 8,8 млн грн, що більш ніж у 3 рази менше, ніж у 2012 р. – 30 млн грн. Залишається незрозумілою ситуація з фінансуванням програми компенсації аграріям частини відсотків за банківськими кредитами (у 2012 р. на ці витрати в Держбюджеті було заплановано 417,8 млн грн) [2]. І це враховуючи той факт, що в Держбюджеті закладена норма про виробництво зерна у 2013 р. на рівні 51 млн т. Тому можна спрогнозувати, що в країні знову буде проблема збуту і зберігання зерна, як це було у 2008 р., коли урожай дорівнював 52 млн т. Це змушує сільгоспвиробників інвестувати в проекти з переробки, зберігання і перевалювання зерна. Тому через дорожнечу кредитів (відсотки за кредитами, які надаються банками аграрному сектору, досягають в Україні 25 – 30 % річних та вище [8]) для сільгоспвиробників державна програма компенсації відсотків за банківськими кредитами є однією з найнеобхідніших видів державної підтримки.

Порівняно з 2012 р. у 2013 р. зменшено витрати за таким напрямком державної підтримки, як «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі»: витрати знизилися більш ніж у 10 разів – з 1,007 млрд грн у 2012 р. до 97 млн грн – у 2013 р. Причому безпосередньо сільгоспвиробникам, більшості з яких виробляють зернові культури, скорочено бюджетне фінансування на 70 %. Окрім того, збільшується державний регуляторний тиск. Зокрема, посилився контроль за сівозмiнами, почастишали перевірки елеваторів державними контрольними органами, з'явилися проблеми з атестацією насінневих посівів і подачею вагонів для перевезення зерна [2].

На фоні зменшення загальної суми аграрних видатків у бюджеті 2013 р. на фінансування заходів в агропромисловому секторі із загального фонду бюджету передбачено лише 91,8 млн грн, що у 13 разів менше, ніж у 2012 р., та в 78,2 раза менше, ніж у 2008 р. [7].

Слід зазначити, що держава хронічно недофінансовує заплановані видатки на заходи фінансової підтримки аграріїв із загального фонду держбюджету, навіть у тих незначних обсягах, що плануються. Так, із передбачених бюджетом на 2012 р. 1 217,4 млн грн реально було розподілено всього 630,4 млн грн, або 51,8 %.

Друга проблема – неефективне використання коштів Аграрним фондом під час здійснення заходів цінового регулювання. Так, у 2010 р. Аграрний фонд проводив закупівлі зернової продукції до державного інтервенційного фонду в одного підприємства-посередника («Хліб Інвестбуд»), яке не є сільськогосподарським товаровиробником. Підприємству з Держбюджету було авансовано 65 % коштів від загального обсягу, спрямованого на закупівлю зернових, і це дало йому можливість здійснити поставку 73,3 % від закуплених до державного інтервенційного фонду зернових культур. Водночас безпосередньо сільськогосподарські товаровиробники до формування державного інтервенційного фонду не

були залучені. Крім того, під час введення квотування експорту зерна в жовтні 2010 р. близько 70 % зерна з інтервенційного фонду було реалізовано шести підприємствам, які й отримали ці квоти [6].

Третя проблема – обмеженість можливостей виробників зерна скористатися державною підтримкою через складний і непрозорий механізм її отримання, унаслідок чого основна маса сільгоспвиробників, які потребують підтримки, залишаються поза увагою держави: у 2010 р. із 52 тис. сільськогосподарських підприємств бюджетною підтримкою скористалися лише 2,3 тис., пільгові кредитні ресурси використали лише 10 % фермерських господарств. Адже для отримання компенсації коштів через механізм здешевлення кредитів сільгоспвиробнику необхідно надати більше ніж десять документів, а рішення про доцільність надання кредиту приймається на закритих засіданнях конкурсних комісій Міністерства аграрної політики та продовольства України і облдержадміністрацій. Крім того, такий вид підтримки надається юридичним особам і залишає поза увагою особисті селянські господарства, тому реально кошти отримують великі фінансово потужні приватні підприємства [6].

Четверта проблема – недостатні обсяги фінансування державних програм, а також неефективність використання коштів. Так, аудит стану виконання «Державної програми розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу на 2007 – 2010 рр.», проведений Рахунковою палатою України, засвідчив, що за час дії програми рівень виконання заходів за рахунок бюджетних коштів становив лише 18,2 % від передбаченого обсягу. При цьому з Держбюджету фінансувався лише один із трьох програмних напрямів – дослідно-конструкторські роботи. Два інші – компенсація кредитних ставок банків за кредитами на технічне переоснащення підприємств агропромислового комплексу (АПК) та вдосконалення нормативно-правової бази з питань машинобудування для АПК – не фінансувалися взагалі [1].

Наступною проблемою є припинення дії державних цільових програм, внаслідок чого окремі напрями державної підтримки сільського господарства припинили існування. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм» з червня 2011 р. втратили чинність Державна цільова економічна програма підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 р. та Державна цільова програма створення оптових ринків сільськогосподарської продукції, які діяли з 2009 р. [6].

Останньою проблемою є низький рівень використання державою непрямих заходів підтримки аграрного сектору та виробництва зерна. В Україні не діють програми щодо охорони сільськогосподарських земель, їх раціонального землекористування, консервації деградованих та малопродуктивних земель. Не розроблено механізми державної

компенсації під час страхування сільськогосподарської продукції, передбачені Законом України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою». Існуюча система вищої освіти не сприяє забезпеченню висококваліфікованими працівниками як безпосередньо виробництва, так і органів державного управління, які займаються формуванням державної політики у сфері підтримки аграрного сектору країни [6].

Визначаючи необхідність інтенсивного розвитку аграрного сектору та зернового господарства як одну з важливих складових забезпечення стійкості та динамічності економічного розвитку України, слід виділити недостатню їх державну підтримку, що потребує реалізації на державному рівні таких організаційно-правових та фінансово-економічних заходів:

- збільшення обсягів фінансування заходів щодо підтримки виробників зерна за існуючими бюджетними програмами, що сприятиме інтенсивному розвитку галузі;

- спрощення умов одержання виробниками зерна пільгових кредитних ресурсів шляхом зменшення переліку необхідних документів і забезпечення прозорості у прийнятті рішень конкурсних комісій;

- розробка та реалізація Державної програми розвитку вітчизняного машинобудування для потреб зернового господарства України, яка передбачатиме заходи, спрямовані на використання та системний розвиток вітчизняних потужностей машинобудування і забезпечення сільськогосподарських та переробних підприємств ефективною конкурентоспроможною вітчизняною технікою та обладнанням;

- запровадження субсидування та компенсаційних доплат на виробництво зернових культур у межах обсягів сукупного виміру підтримки, що узгоджені зі Світовою організацією торгівлі;

- виділення коштів на компенсацію заходів, що спрямовуються сільгоспвиробниками на збереження та підвищення родючості ґрунтів, боротьбу з ерозійними процесами тощо;

- підвищення ефективності діяльності дорадчих служб з метою підвищення кваліфікаційного рівня керівників і працівників сільськогосподарських підприємств, фермерів, селян, працівників органів державної влади всіх рівнів у галузі виробництва зерна, оволодіння ними новітніми науково-технічними та технологічними розробками тощо;

- удосконалення нормативно-правових документів, системи управління галуззю, механізмів державної підтримки.

Отже, державна підтримка зернового господарства України має бути спрямована на забезпечення отримання прибутковості виробництва на рівні, що забезпечує розширене відтворення сільгоспвиробникам, створення сприятливих умов життя сільських жителів та поліпшення добробуту їх сімей, формування відповідних умов для збереження та багатофункціонального розвитку сільських територій, задоволення потреб населення України в якісних і доступних продуктах харчування,

розширення зерноекспортного потенціалу країни, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. **Державна** підтримка сільськогосподарського машинобудування – міф. – Режим доступу : www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16733684.
2. **Кабаш Н.** Селу урезали паек // Н. Кабаш. – Режим доступу : www.markets.eizvestia.com/full/selu-urezali-paek.
3. **Кабмин** України планує в 2013 году выделить Минагропродукту 15,5 млрд грн. – Режим доступу : www.apk-inform.com/ru/news/1011652.
4. **Про особливості** страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 9 лют. 2012 р. № 4391-VI // *Голос України*. – 2012. – № 43. – 5 берез.
5. **Податковий** кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // *Голос України*. – 2010. – 4 груд. – № 229.
6. **Собкевич О. В.** Щодо розбудови механізмів державної підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні : аналіт. зап. // О. В. Собкевич, В. М. Русан, А. Д. Юрченко. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articles/910.
7. **УАК:** Аграрний «мізер» Держбюджету-2013. – Режим доступу : www.agroua.net/news/news_41586.html.
8. **Членство** в СОТ: перспективи аграріїв // Уряд. кур'єр. – 2007. – № 223. – С. 5.

Надійшла до редколегії 26.03.13

УДК 351:332.2/.3

Олександр ШКУРОПАТ

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЗЕМЕЛЬНИМИ ВІДНОСИНАМИ

Розглядається досвід країн Європейського Союзу в ефективному і результативному функціонуванні системи державного управління земельними відносинами.

Ключові слова: державне управління, земельні відносини, аграрні відносини, земельна політика, аграрна політика, кадастр, корупція, система управління земельними ресурсами.

Александр Шкуропат. Опыт стран Европейского Союза в государственном управлении земельными отношениями

Рассматривается опыт стран Европейского Союза в эффективном и результативном функционировании системы государственного управления земельными отношениями.

Ключевые слова: государственное управление, земельные отношения, аграрные

© Шкуропат О. В., 2013

отношения, земельная политика, аграрная политика, кадастр, коррупция, система управления земельными ресурсами.

Alexandr Shkuropat. Experience of the European Union in public administration of land relations

The experience of the European Union in the efficient and effective functioning system public administration of land relations is considered.

Key words: public administration, land relations, agrarian relations, land policy, agricultural policy, cadastre, corruption, land management system.

Земля існує як цілісна взаємопов'язана багатокomпонентна структура, що зумовлює необхідність застосування адекватних макроекономічних механізмів впливу на неї з боку організованої виробничої діяльності людини. У процесі формування національних механізмів управління земельною сферою потрібно враховувати міжнародний досвід. Основною проблемою в цьому контексті є знаходження методів, механізмів та інструментів поєднання позитивного міжнародного досвіду управління земельною сферою із національними традиціями, історичними особливостями цивілізаційного розвитку, ментальними, культурними, духовно-моральними чинниками, викликами ХХІ ст. тощо, адже механічне копіювання ефективно функціонуючих моделей у високорозвинутих країнах, як показала практика побудови власного механізму господарювання, призводить до деформації відносин у земельній сфері, корупції, бюрократизму, зниження родючості земель сільськогосподарського призначення, збільшення обсягів еродованих земель.

Питаннями функціонування системи державного управління земельними відносинами, земельної політики, аграрної політики, ринку землі, прав на землю в країнах ЄС вивчали такі вітчизняні вчені, як А. Третяк, В. Другак, Т. Князькова, П. Саблук, А. Юрченко, В. Юрчишин, Л. Альошкіна, Ю. Хвесик. Серед зарубіжних учених, які вивчали земельні відносини, відзначимо таких: Р. Мельникене, А. Волкова, В. Дапкунте, Х. Севатдал, І. Вілліамсон, А. Ерікссон.

Питання функціонування системи державного управління земельними відносинами вчені досліджують давно, однак залишаються недостатньо вивченими загальні принципи земельних відносин, зокрема аграрних. Неповністю охарактеризовано роль земельного кадастру, який є поліфункціональною системою, і може сприяти мінімізації корупційних ризиків у сфері державної служби та у сфері державного управління земельними відносинами.

Мета статті – проаналізувати систему функціонування державного управління земельною сферою в країнах ЄС. Для реалізації мети слід виконати такі завдання: дослідити базові принципи земельних відносин, зокрема аграрних відносин; розглянути роль кадастру в загальній системі ЄС та окремо в деяких країнах; вивчити систему функціонування ринку земель та земель сільськогосподарського призначення у скандинавських країнах та Німеччині.