

УДК 336.146:336.711.65:63

О. А. ВІННИЦЬКА

аспірант,

Національна академія статистики, обліку та аудиту

### Бюджетні видатки як складова державної підтримки сільського господарства

*Стаття присвячена дослідженню питань, пов'язаних із бюджетними видатками в Україні та їхньою роллю у сфері державної підтримки сільського господарства. Узагальнено підходи до визначення рівня державної підтримки сільського господарства, які дозволяють оцінювати рівень його державного регулювання. Узагальнено підходи до визначення рівня державної підтримки сільського господарства, який дозволяє оцінювати рівень його державного регулювання. Проведено аналіз чинних механізмів державної підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні, виявлено проблеми державної політики у цій сфері.*

**Ключові слова:** видатки бюджету, державна підтримка, підтримка сільського господарства, державне регулювання, бюджетна політика.

**Постановка проблеми.** В період реформування економіки в управлінській діяльності закономірно зростає роль і значення бюджетних видатків. Необхідність збільшення кількості видатків бюджету на підтримку сільського господарства є економічною закономірністю. Це насамперед обумовлено високою залежністю галузі від природно-кліматичних умов, що спричиняють ризики різного характеру, які значною мірою впливають на величину і якість урожаю, а відтак на результативність аграрного виробництва. Така ситуація диктує нагальну необхідність усвідомлення державою сучасного порівняно низького рівня розвитку сільського господарства та запровадження більш вагомих інструментів і форм надання підтримки цій галузі [1]. За даними Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), у 2009–2012 рр. найнижчий рівень державної підтримки (нижчий від середнього в ОЕСР – 20%) у доходах фермерських господарств спостерігався у таких країнах: Нова Зеландія (1%), Австралія (3%), Чилі (4%), США (9%), Мексика (12%), Ізраїль (13%) і Канада (16%). Державна підтримка фермерів залишається відносно високою в Ісландії (47%), Кореї (50%), Японії (51%), Швейцарії (56%) та Норвегії (60%) [2]. В Україні, за даними Державної служби статистики, підтримка фермерських господарств з боку держави становить близько 0,5% [3].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми, пов'язані з роллю аграрного сектору у розвитку економіки, досить широко висвітлюються в науковій літературі. Серед вітчизняних дослідників, праці яких відіграють важливу роль у дослідженні окресленої проблематики, слід згадати Риленко В. І., Осташко Т. О. та ін. Водночас недостатньо вивченими залишаються проблеми, пов'язані бюджетною підтримкою сільського господарства в Україні, що обумовлює актуальність і необхідність подальшого їх дослідження.

**Метою** дослідження є вирішення питань теоретичного та прикладного характеру щодо особливостей здійснення бюджетних видатків як складової державної підтримки сільського господарства.

**Виклад основного матеріалу.** В сучасних економічних умовах України особливо важливе значення мають бюджетні відносини як один з головних елементів державної економічної політики. Вплив бюджетної політики може проявлятися в прискоренні відтворювання темпів економічного розвитку країни через стимулювання конкретних секторів економіки, зокрема аграрного сектору, який відіграє провідну роль у забезпеченні умов для стійкого і швидкого економічного зростання та підвищенні рівня суспільного добробуту в Україні.

© О. А. Вінницька, 2015

Відповідно до Бюджетного кодексу України, видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених законом про державний бюджет на відповідний бюджетний рік, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум [4]. Як економічна категорія видатки об'єднують витрати, які покриваються з централізованих та децентралізованих державних фондів.

Коштом видатків бюджету здійснюється державна підтримка сільського господарства. Державну підтримку не можна ототожнювати з державним регулюванням, оскільки воно може бути спрямовано не тільки на стимулювання зростання виробництва, а й на його обмеження. У сільському господарстві прикладом обмеження виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції є програми, що застосовуються у США і країнах ЄС. Таким чином, реалізуючи свою обмежувальну функцію, держава може одночасно забезпечувати стимулюючий вплив через систему державного регулювання [5].

Огляд економічної літератури показав неоднозначність трактування поняття “державна підтримка”: найчастіше в літературі розглядаються та узагальнюються такі поняття як державна підтримка, державне регулювання, фінансова підтримка або державна допомога. Не дає чіткого визначення цього терміна і Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-ІУ “Про державну підтримку сільського господарства України” [6].

Поширеним є визначення державної підтримки як цілеспрямованого державного регулювання виробничої діяльності шляхом спрямування бюджетних коштів на відповідні програми соціально-економічного розвитку [7]. У “Фінансово-економічному словнику” фінансову підтримку визначено як “підтримку суб'єктів господарювання, окремих адміністративно-територіальних одиниць, яка полягає у фінансовому дотуванні та субсидуванні, пільговому кредитуванні, зниженні вартості отримуваних ними ресурсів” [8]. Проте, як слушно зазначає А. Діброва, трактування державної підтримки лише з позицій фінансової або бюджетної підтримки є неповним, оскільки вона може включати також інформаційне забезпечення, підготовку кадрів, розвиток дорадництва, системи страхування тощо [9, с. 28].

Державна підтримка аграрного сектору економіки, будучи невід'ємною частиною регуляторної політики держави, являє собою сукупність різних інструментів і форм економічного впливу на розвиток сільського господарства та його стимулювання з метою формування й забезпечення організаційних і економічних умов для ефективного функціонування та забезпечення конкурентоспроможності всіх категорій господарств, створення базових можливостей для насичення ринку якісним продовольством широкого асортименту, розвитку сільських територій для досягнення продовольчої безпеки країни [1, с. 16]. Це визначення є досить розгорнутим і одним з небагатьох, в якому досягнення продовольчої безпеки країни виділено в якості одного із завдань державної підтримки.

Головними компонентами агрегованого показника підтримки є:

- підтримка ринкових цін, яка вимірюється як різниця між фіксованою світовою довідковою ціною та внутрішньою регульованою ціною (яка може відрізнитися від поточної внутрішньої ринкової ціни);
- обсяг бюджетних витрат на проведення політики внутрішньої підтримки, який може “спотворювати” умови торгівлі [10, с. 171].

В Україні цінову політику спрямовано, насамперед, на створення умов для оптимізації цінних співвідношень між продукцією сільського господарства та продукцією інших галузей економіки, а також підтримання доходів товаровиробників АПК. Цінова політика тісно пов'язана з антимонопольною політикою. Подальші антимонопольні заходи мають досить істотне значення в умовах диспаритету цін, при цьому раціональне регулювання цін і тарифів на послуги (товари, роботи) природних монополій для аграрного сектору відіграє важливу роль, оскільки саме вони великою мірою визначають структуру витрат і у такий спосіб впливають на динаміку доходів сільськогосподарських товаровиробників [11].

Після ухвалення у 2004 р. Закону України “Про державну підтримку сільськогосподарства України” було запроваджено цінове регулювання ринку найважливіших видів сільськогосподарської продукції через запровадження мінімальних закупівельних цін (на зернові, насіння соняшнику, тваринницьку продукцію). Саме для здійснення ефективної цінової політики у 2005 р. було створено Аграрний фонд [12].

В Україні недостатнім є механізм цінової підтримки сільськогосподарських виробників (табл. 1).

Таблиця 1

**Структура підтримки сільськогосподарських виробників,  
(станом на початок 2013 р.)**

(%)

Елементи підтримки	Країни				
	Україна	Росія	ЄС	США	Канада
Підтримка ринкових цін	18,8	59,3	15,7	12,4	13,7
Виплати, прив'язані до виробництва продукції	12,2	2,1	1,0	1,3	1,8
Виплати на придбання ресурсів	68,4	34,4	15,0	35,1	19,2
Виплати на 1 гектар посівної площі, дохід або поголів'я	0,7	2,1	65,9	41,7	61,7
Виплати на основі несировинного критерію	0,0	0,0	2,3	9,5	3,6
Різні платежі	0,0	2,1	0,1	0,0	0,0

Джерело: складено за [13]

Як видно з табл. 1, завдяки ціновій підтримці сільськогосподарські виробники України отримали 18,8% сукупної підтримки – це більше, ніж у США, ЄС і Канаді, де на цінову підтримку припадало, відповідно, 12,4%, 15,7% та 13,7%, і значно менше, ніж у Росії, де на підтримання ринкових цін використано 59,3%. Оскільки цінова підтримка формується насамперед за рахунок експортних та імпорتنих мит, які запроваджуються на конкретні види продукції, її вважають заходом, який найбільшою мірою “спотворює” ринкове ціноутворення. Дані табл. 1 свідчать, що в країнах ЄС 65,9% підтримки виробників припало на субсидії на один гектар посівної площі, голову худоби тощо. У США такі субсидії становили 41,7% підтримки сільськогосподарських виробників, у Канаді – 61,7%. У Росії субсидії на 1 га посівної площі, дохід або поголів'я становили лише 2,1% підтримки, а в Україні – лише 0,7%.

Державна підтримка аграрного сектору України здійснюється також у сфері податкової політики, що потребує вдосконалення системи оподаткування в цьому секторі. Податкове стимулювання застосовувалось у вигляді фіксованого сільськогосподарського податку, а також спеціального механізму сплати податку на додану вартість. Перший з них – фіксований сільськогосподарський податок, який сплачували сільськогосподарські товаровиробники, вилучено з Податкового кодексу України Законом України № 71-VIII від 28 грудня 2014 року “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” [14]. Починаючи з 1 січня 2015 року платники фіксованого сільськогосподарського податку автоматично стали платниками єдиного податку четвертої групи. Якщо раніше сільськогосподарські товаровиробники могли сперечатися з податковими органами щодо обов'язкової реєстрації прав власності/користування земельними ділянками, то починаючи з 1 січня Податковим кодексом України закріплено норму про те, що такі права повинні бути оформлені та зареєстровані.

Відповідно до Податкового кодексу України відтепер базою оподаткування податком для платників єдиного податку четвертої групи є нормативна грошова оцінка одного гектара сільськогосподарських угідь (ріллі, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень), з урахуванням коефіцієнта індексації, визначеного за станом на 1 січня базового податкового року. Враховуючи, що нормативна грошова оцінка одного гектара для потреб оподаткування застосовується з урахуванням коефіцієнта індексації, а також те, що ставки оподаткування для сільгоспвиробників зросли втричі, навантаження на вчорашніх платників фіксованого сільськогосподарського податку зросло більш ніж у десятеро.

Спотворення у системі функціонування ринків аграрної продукції спричиняє і механізм відшкодування податку на додану вартість (ПДВ). Починаючи з 1 січня 2015 р. змінилися критерії, на підставі яких платники можуть претендувати на автоматичне відшкодування ПДВ. Протягом багатьох років в Україні постійно спостерігається заборгованість з відшкодування ПДВ експортерам [15]. Крім того, є необхідність диференціювати ставки ПДВ щодо продуктів харчування, як це відбувається в деяких країнах. Так, у Польщі практично до всієї товарної номенклатури продуктів харчування застосовуються знижені ставки ПДВ – 8% і 5%, тоді як законодавчо цю ставку визначено у розмірі 23%. У Росії для окремих продуктів харчування передбачено знижену ставку ПДВ – 10%, при законодавчо встановленій ставці на рівні 18% [16].

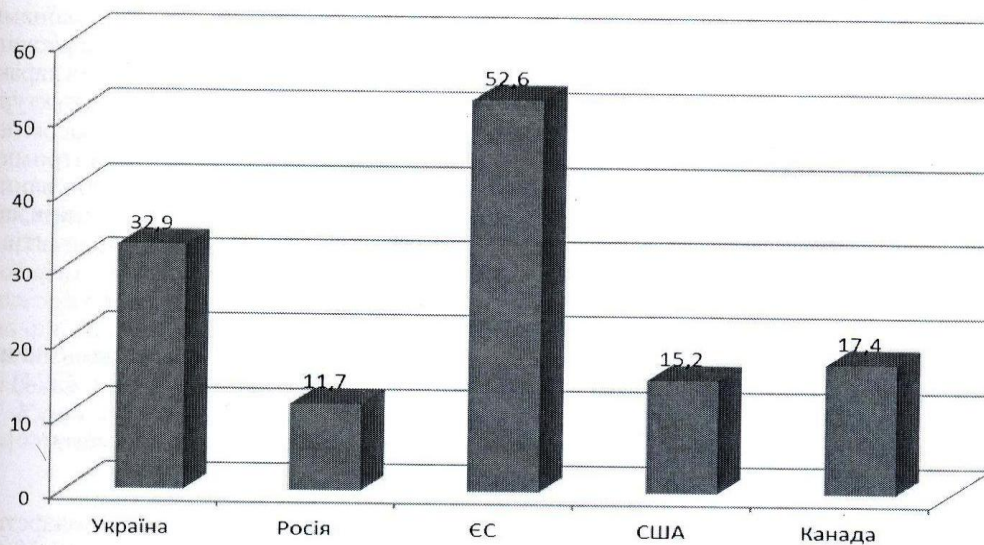
На відміну від заходів з підтримки виробників, безпосередньо спрямованих на підвищення конкурентоспроможності вітчизняних сільськогосподарських виробників на внутрішньому та зовнішньому ринках, загальна підтримка послуг у сільському господарстві впливає на конкурентоспроможність непрямо і фінансується з бюджету.

Складовими такої підтримки сільськогосподарських виробників в Україні є державне регулювання внутрішнього продовольчого ринку; організація закупівель і застави сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства; здійснення товарних і закупівельних інтервенційних операцій; сприяння формуванню об'єднань товаровиробників АПК із просування продукції на ринки, їх інтеграції з переробними підприємствами і торговельними організаціями [11].

У свою чергу, складовою регуляторної політики аграрного сектору є підтримка розвитку інфраструктури внутрішнього продовольчого ринку (у тому числі створення великих оптових, а також локальних продовольчих ринків, товарних бірж, сприяння проведенню аукціонів, ярмарків та інших форм організованої оптової та роздрібною торгівлі, з виходом на них безпосередніх товаровиробників або організацій, що представляють їхні інтереси) [11]. Бюджетні кошти в цьому випадку виділяються не виробникам, а науковим установам і освітнім закладам, фітосанітарним і ветеринарним службам (організаціям із сільського розвитку та консультаційного обслуговування, службам і організаціям з просування продукції фермерів до внутрішніх і зовнішніх споживачів, складському господарству та ін.). Завдяки таким заходам підтримки виробники отримують доступ до нових сортів сільськогосподарських культур, порід сільськогосподарських тварин, технологій, консультаційних послуг, ринків збуту, продукції з резервних фондів у несприятливі роки тощо [10, с. 178].

Підтримка аграрного сектору здійснюється також шляхом проведення протекціоністської політики щодо зовнішньої торгівлі сільськогосподарською продукцією, сировиною і продовольством, захисту економічних інтересів товаровиробників АПК і внутрішнього продовольчого ринку з використанням заходів митно-тарифного регулювання, кількісних обмежень, антидемпінгових і компенсаційних заходів щодо імпорту товарів, підтримки експорту вітчизняної продукції [11].

Аналізуючи витрати на підтримку послуг у сільському господарстві, зазначимо, що частка підтримки послуг у сукупній підтримці сільського господарства є дуже нерівномірною за країнами (рис. 1). Вона є надто високою у США та Україні (51,6% і 32,8%) і набагато нижчою в Канаді, ЄС і Росії (відповідно 17,4%, 11,6% та 15,2%).



**Рис. 1. Частка підтримки послуг у сільському господарстві у сукупній підтримці сільського господарства (станом на початок 2013 р.), %**

Істотно відрізняються не тільки суми витрат на підтримку послуг у сільському господарстві, а й їхня структура. У США у 2012 р. 85,8% усіх таких витрат припадало на маркетинг і просування продукції (включаючи витрати на продовольчі талони для незаможних сімей), що призвело до збільшення попиту на сільськогосподарську продукцію. Утім в Україні на маркетинг і просування продукції припало лише 1,1% усіх витрат на підтримку послуг у галузі, в Росії – лише 0,7%, в ЄС – близько 30%, у Канаді – 3,6%.

На державні закупівлі в Україні припадало 34,9% коштів, спрямованих на підтримку послуг у сільському господарстві, тоді як у США, Канаді та ЄС державні закупівлі практично не фінансуються, а в Росії на цю статтю виділено лише 7% коштів.

Державне агентство «Аграрний фонд» здійснює регулювання цін шляхом втручання у ціноутворення на ринках сільськогосподарської продукції. Спочатку він здійснював інтервенції в основному на зерновому ринку, поступово поширюючись на ринок цукру, готової харчової продукції, дизельного палива і мінеральних добрив.

Для операцій Аграрного фонду встановлюються офіційні мінімальні та максимальні закупівельні ціни на товари, що є об'єктами державного регулювання. Точний список продуктів і строки, протягом яких діятимуть регульовані ціни, визначаються окремими рішеннями уряду. Наприклад, у 2009–2010 рр. до цього переліку потрапили пшениця, жито, ячмінь, кукурудза, борошно і цукор. Мінімальні ціни не відіграють ролі гарантованих цін, але розглядаються як довідкові для приватних операторів ринку. Інтервенційні ціни активно застосовуються у зерновому секторі. На 2009–2010 і 2010–2011 маркетингові роки Аграрним фондом було заплановано здійснити закупівлі зерна до Державного інтервенційного резерву в обсягах, відповідно, 0,975 млн. т і 1,2 млн. т, але інформація про кількість фактично придбаного зерна відсутня. Аграрний фонд також займався регулюванням цін на продукти харчування і продажем борошна за регульованими цінами авторизованому списку пекарень, які було визначено регіональними органами влади. При цьому витрати на зберігання зерна відшкодовувалися із державного бюджету.

**Висновки.** Зважаючи на обставини, зокрема на високу залежність сільськогосподарської галузі від природно-кліматичних умов її державна підтримка

є економічною необхідністю, яка усвідомлена і здійснюється багатьма країнами світу з використанням різних методів, форм та інструментів. На сьогодні державна підтримка сільськогосподарського виробництва України є неефективною та характеризується відсутністю стабільності та стійкої тенденції до зростання. Структура державної підтримки також характеризується неоднорідністю. Останнім часом перевага надається державній підтримці українського виробника, а решта підтримки припадає на послуги у сільському господарстві. При цьому рівень оподаткування споживачів в Україні перевищує рівень підтримки національних виробників, що свідчить про неналежний механізм формування ринкових цін і вплив коштів з аграрного сектору економіки.

**Список використаних джерел**

1. Коденська М. Ю. Державна підтримка розвитку аграрного сектору економіки / М. Ю. Коденська, А. В. Єфремова // Економіка АПК. – 2013. – № 6 (224). – С. 14–21.
2. Organization for Economic Cooperation and Development [Electronic resource]. – Access Mode : <http://www.oecd.org>
3. Основні економічні показники виробництва продукції сільського господарства в сільськогосподарських підприємствах за 2011 рік / Стат. бюл. – Форма 50 сг.
4. Аграрне право : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / За ред. В. П. Жушмана та А. М. Статівки. – Х. : Право, 2010. – 296 с.
5. Роздайбіда О. В. Економіко-правові засади сучасного державного регулювання економіки АПК України / О. В. Роздайбіда // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – 2011. – № 2 (5). – С. 168–179.
6. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>
7. Лузан Ю. Я. Облік державної підтримки агропромислового виробництва / Ю. Л. Лузан, В. М. Жук, І. В. Герасимук. – К. : Вид-во ТОВ ЄЮр-Агро-Веста”, 2009. – 324 с.
8. Фінансово-економічний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyclor.com.Ua/content/view/1608/1/1/1/>
9. Діброва А. Д. Державне регулювання сільського господарства: теорія, методологія, практика / А. Д. Діброва. – К. : ВРД “Формат”, 2008. – 448 с.
10. Мельник Т. М. Оцінка Державної підтримки аграрного сектору України / Т. М. Мельник, О. С. Головачова // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2013. – № 3. – С. 169–184.
11. Левандівський О. Т. Особливості державного регулювання АПК / О. Т. Левандівський // Розвиток аграрного виробництва як передумова забезпечення продовольчої безпеки України. – К. : НІСД, 2011. – С. 16–20.
12. Розвиток аграрного виробництва як передумова забезпечення продовольчої безпеки України / [О. В. Собкевич, В. М. Русан, А. Д. Юрченко, В. О. Скороход]; [аналіт. доп.] / За заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2011. – 104 с.
13. Криленко В. І. Регіональні аспекти економічної безпеки держави / В. І. Криленко // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. – 2012. – № 4. – С. 53–57.
14. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>
15. Бураковський І. Оцінка потреб України у галузі сприяння міжнародній торгівлі : Вплив торговельної політики на людський розвиток / І. Бураковський, В. Мовчан. – К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2011. – 128 с.
16. Осташко Т. О. Сільське господарство в умовах СОТ і ЄС / Т. О. Осташко. – К. : Інститут сільського розвитку, 2005. – 70 с.

О. А. ВИННИЦКАЯ  
аспирант,

Национальная академия статистики, учета и аудита

### Бюджетные расходы как составляющая поддержки сельского хозяйства

*Статья посвящена исследованию вопросов, связанных с бюджетными расходами в Украине и их ролью в сфере государственной поддержки сельского хозяйства. Обобщены подходы к определению уровня государственной поддержки сельского хозяйства, которые позволяют оценивать уровень его государственного регулирования. Проведен анализ действующих механизмов государственной поддержки сельскохозяйственного производства в Украине, выявлены проблемы государственной политики в этой сфере.*

**Ключевые слова:** расходы бюджета, государственная поддержка, поддержка сельского хозяйства, государственное регулирование, бюджетная политика.

O. A. VINNYTSKA,  
post-graduate student,  
National Academy of Statistics, Accounting and Audit

### Budget Expenditures as a Component of the Budgetary Support of the Agriculture

*The article is focused on theoretical and applied problems related with budget expenditures in Ukraine and their role in budgetary support of agriculture. Approaches to estimating the budgetary support for agriculture, which allows for evaluating the degree of its regulation are summed up. Analysis of the current mechanisms for budgetary support of agriculture production in Ukraine is made; problems of public policy in agriculture are highlighted.*

*A review of various forms of support to agriculture is made: taxation policy, regulation of domestic agricultural market, support of domestic agricultural market infrastructures, protectionist policy regarding agricultural exports and imports. A comparative statistical analysis of the support to agricultural producers and the support to agricultural services in the total support to agricultural sector in Ukraine and selected countries is made. Detailed information is given about the regulatory framework for agricultural sector in Ukraine and the functions of the Ukrainian Agrarian Fund.*

*Considering the specific circumstances, including heavy effects of the climate conditions, which cause sector-specific risks, budgetary support to the agricultural sector is an economic imperative realized and implemented by many countries through various forms, methods and instruments. The analysis shows that the existing support for agricultural production in Ukraine is ineffective, unstable, stagnant and imbalanced. Preference has been given to the support of domestic producer, with the rest part of support given to the agricultural services. The rate of consumer taxation in Ukraine exceeds the rate of support given to domestic agricultural producers, which is an evidence of the inadequate mechanism of market pricing and outflow of funds from the agrarian sector of the Ukrainian economy.*

**Keywords:** budget expenditures, budgetary support, support of agriculture, state regulation, budget policy.