



**О. А. ШУЛЬГА,**  
*кандидат економічних наук, доцент,  
докторант кафедри політичної економії,  
ДВНЗ «Київський національний економічний  
університет імені Вадима Гетьмана»*

## **ЕФЕКТИВНІСТЬ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ УРЯДІВ УКРАЇНИ У РОЗВ'ЯЗАННІ СУПЕРЕЧНОСТЕЙ У СИСТЕМІ АГРАРНИХ ВІДНОСИН**

Розглянуто ефективність задіяних інструментів економічної політики урядів України по розв'язанню економічних та соціальних суперечностей аграрного сектору вітчизняної економіки. Проаналізовано законодавче забезпечення аграрної реформи в Україні. Доведено, що економічна політика урядів України характеризується непослідовністю, безсистемністю, суперечливістю. Зроблено висновок, що економічна політика урядів України щодо розвитку аграрного сектору була спрямована, перш за все, на розв'язання суперечностей в системі форм господарювання та господарського механізму, і меншою мірою на розв'язання суперечностей в системі відносин власності. Встановлено, що ринкові реформи в національній економіці відбувалися де-факто за рахунок сільського господарства та селян.

**Ключові слова:** аграрна політика, аграрний сектор, суперечності, державна підтримка, земельна реформа, приватизація, лібералізація.

**Постановка проблеми.** З набуттям Україною незалежності в її аграрному секторі розпочалися ринкові трансформації, які були спрямовані на зміну форм власності на землю та майно, реорганізацію сільськогосподарських підприємств та зміну організаційно-правового механізму господарювання задля підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва та фінансового оздоровлення галузі. Мета реформування галузі полягала у формуванні на селі реальних, ефективно діючих власників та підвищенні рівня життя та добробуту селян. Саме тому здійснення земельної реформи відбувалося за принципом «земля має належати тим, хто на ній працює».

На сьогодні, після того як вже 27 років триває ринкова трансформація аграрних відносин, особливої актуальності набуває аналіз ефективності структурних реформ та виявлення недоліків ринкового реформування аграрного сектору, що дозволять оновити підходи до формування і реалізації державної економічної політики подальшого розвитку цієї складової економіки,

що відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні її економічної й соціальної стабільності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у вивчення особливостей державного регулювання розвитку аграрного сектору України зробили такі вчені, як В. Г. Андрійчук, П. І. Гайдучський, М. Я. Дем'яненко, О. М. Загурський, Є. М. Кирилюк, О. М. Могильний, В. В. Юрчишин та ін. Однак залишаються майже недослідженими питання, які пов'язані із вивченням аграрної політики держави в контексті її спрямованості на розв'язання соціальних та економічних суперечностей в системі аграрних відносин в умовах ринкового реформування аграрного сектору вітчизняної економіки.

**Мета статті.** Мета роботи – проаналізувати економічну політику урядів України щодо розв'язання соціальних та економічних суперечностей в системі аграрних відносин та визначити її теоретико-методологічні засади. У роботі використано загальнонаукові і спеціальні методи дослідження, а саме: методи аналізу і синтезу – для аналізу законодавчої бази з метою виявлення помилок і прорахунків у проведенні ринкової трансформації аграрних відносин; методи індукції і дедукції – для з'ясування причин аграрної кризи; методи кількісного і якісного аналізу – для визначення ефективності та результативності аграрної політики держави; діалектичний метод – для встановлення причинно-наслідкових зв'язків між діями держави та наслідками реформ для аграрного сектору економіки; метод узагальнення – при формулюванні висновків.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основними напрямками аграрної реформи були: земельна, господарська, реформа ринку збуту продукції, реформа системи державної підтримки та реформа системи соціального розвитку села. Початком проведення земельної реформи в Україні вважається 15 березня 1991 р., коли всі землі було проголошено об'єктом земельної реформи. Саме тоді набули чинності прийняті Верховною Радою України 18 грудня 1990 р. Земельний кодекс України та Постанова «Про земельну реформу». Згідно з Постановою «Про земельну реформу» завданням земельної реформи був перерозподіл земель з одночасним наданням їх у володіння громадянам, постійне володіння колгоспам, радгоспам та іншим господарським структурам, а також у користування з метою створення умов для розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної системи господарювання в аграрному секторі, раціонального використання й охорони земель. Крім того, вперше було поставлено питання про надання всім, хто бажає, ділянок для садибного і дачного будівництва, городництва і садівництва. Однак, у статті 1 Земельного кодексу України від 18 грудня 1990 року зазначалося, що відповідно до Декларації про державний суверенітет України земля в республіці є власністю народу. У результаті право

розпоряджатися землею залишалося за радами народних депутатів, а, отже, зберігалася монополія держави на земельну власність. Водночас, попри те, що об'єктом земельної реформи були оголошені всі землі, до 1994 року землі, зосереджені у колгоспах і радгоспах, залишалися поза увагою реформи. Тобто виконання даної постанови на практиці звелось лише до надання невеликих земельних ділянок громадянам.

Крім того, у Земельному кодексі УРСР 1990 року на законодавчому рівні було відроджено оренду землі. Термін оренди землі становив від 3 до 10 років і у разі необхідності міг бути подовжений ще на 1 термін. Тобто максимальний строк оренди становив від 6 до 20 років.

20 грудня 1991 року було прийнято Закон України «Про селянське (фермерське) господарство», в якому вперше на законодавчому рівні була передбачена приватна власність на землю. У ньому зазначалося, що фермер через шість років роботи на наданій йому у користування земельній ділянці набуває на неї право приватної власності. Пізніше було прийнято Постанову від 20 грудня 1991 р. «Про порядок введення в дію Закону України «Про селянське (фермерське) господарство», якою передбачалося вилучення диференційовано не менше 7-10% сільськогосподарських угідь із земель колгоспів, радгоспів та інших сільськогосподарських підприємств і включення їх до складу земель запасу. Із цих земель надавалися земельні ділянки для ведення фермерського господарства. Таким чином, почала реалізовуватися концепція плюралізму форм господарювання на землі, що сприяло формуванню багатокладності в аграрному секторі економіки.

Проте у 1990-1991 рр. глибоких змін в організації сільськогосподарського виробництва в Україні не сталося. Потрібні були більш радикальні рішення. У результаті 30 січня 1992 р. було прийнято Закон України «Про форми власності на землю», 13 березня 1992 р. нову редакцію Земельного кодексу України і Постанову Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі», 26 грудня 1992 р. декрет «Про приватизацію земельних ділянок», а 17 травня 1993 р. декрет «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі». У 1992 році було прийнято Закон України «Про колективне сільськогосподарське підприємство», яким розпочалося реформування колгоспів і радгоспів у колективні сільськогосподарські підприємства (КСП).

Законом України «Про форми власності на землю» проголошувалося, що всі форми земельної власності є рівноправними. Тобто цей закон створив правові підстави для роздержавлення земель. У новій редакції Земельного кодексу України передбачалося поряд з державною власністю запровадження колективної та приватної власності. Крім того, було розширено коло орендарів і

орендодавців, а термін оренди подовжений до 50 років. Причому землі, що перебували у колективній власності і тимчасово не використовувалися могли надаватися в оренду для виробництва сільськогосподарської продукції на строк не більше 5 років, а земельні ділянки, що перебували у власності громадян, могли надаватися в оренду без зміни цільового призначення на строк до 3 років.

Цим же кодексом предметом іпотеки визначено земельну ділянку, яка перебуває у власності громадянина або юридичної особи, або частку у праві спільної власності на земельну ділянку. Однак лише у 1999 році в Указі «Про іпотеку» були передбачені організаційні та розпорядчі заходи з приводу запровадження іпотеки в аграрному секторі, а у 2001 році у прикінцевих положеннях Земельного кодексу України вперше було передбачено створення Державного земельного (іпотечного) банку. До речі, цей банк таки був створений у 2012 році після прийняття відповідного Закону України «Про Державний земельний (іпотечний) банк». Однак вже у 2014 році, аби не допустити спекуляцій із земельними паями, він був ліквідований.

Згідно з Декретом «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992 р. сільські, селищні і міські Ради повинні були протягом 1993 р. безкоштовно передати громадянам України у приватну власність землі, які були надані їм для ведення особистого підсобного господарства, будівництва та інших потреб та збільшення їх максимальних розмірів до 2 га. Таке право набувалося громадянами з моменту внесення відповідного запису у земельно-кадастрові документи місцевою Радою з подальшою видачею державного акта на право приватної власності на землю. Цим же декретом вперше було надано право громадянам України продавати або іншим способом відчужувати земельні ділянки, передані їм у власність у процесі приватизації без зміни їх цільового призначення. По суті, саме цим Декретом було розпочато приватизацію земель. Таким чином, в ході здійснення земельної реформи відбулася трансформація концепції плюралізму форм господарювання в концепцію плюралізму форм земельної власності.

Водночас Декрет КМУ «Про приватизацію земельних ділянок» 1992 року сприяв розвитку особистих селянських господарств (ОСГ), які пізніше змогли збільшити свої розміри також за рахунок земельних паїв, отриманих у процесі реформування КСП. На сьогодні майже 20% з них мають понад 1 га угідь. Тобто частина з них досягла розмірів невеликих фермерських господарств і стала резервом розширення фермерства. Протягом усього періоду реформ обсяги виробництва у ОСГ постійно зростали і перевищували рівень 1990 року. В умовах трансформаційної кризи вони без будь-якої державної фінансової підтримки забезпечили стабільність продовольчого ринку, а в умовах зростання

безробіття, зниження оплати праці та затримок її виплати – свою самозайнятість і самозабезпечення продовольством.

Декретом «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» від 17 травня 1993 р. передбачалася приватизація радгоспів та підприємств I та III сфер АПК. Щодо приватизації радгоспів, то вона мала відбуватися шляхом їх перетворення в колективні сільськогосподарські підприємства з подальшим проведенням паювання землі і майна серед працівників. Причому приватизація землі радгоспів проводилася шляхом паювання, а от приватизація їх майна здійснювалася рішенням загальних зборів шляхом перетворення їх у КСП або відкриті акціонерні товариства. У процесі приватизації майно радгоспів безоплатно передавалося працівникам і пенсіонерам з їх числа. Вартість майна, що передавалося, визначалося на рівні частки майна, яка припадала на одного члена КСП у середньому по області. У результаті приватизації радгоспів майже 1,5 млн. селян стали власниками майнових паїв загальною вартістю близько 6 млрд. грн. [3, с. 234]. Такий порядок приватизації радгоспів був збережений і у Законі України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» (1996 р.).

Одержані паї селяни могли використовувати для ведення особистого господарства, здавати в оренду або створювати господарські структури ринкового типу. Тобто декретом «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» від 17 травня 1993 р. селяни одержали додаткову можливість (після декрету 1992 року) розширити розміри своїх селянських господарств за рахунок земельних паїв при реформуванні КСП. Нові можливості відкрилися і для фермерів, які тепер на основі оренди земельних паїв у селян могли розширити розміри свого землекористування. Однак до 1997 року в Україні існувала прогалина в законодавчій базі щодо поширення орендних відносин. Відповідний указ, який передбачав оренду земельних часток (паїв), був прийнятий лише у 1997 році. Щодо підприємств I та III сфер АПК, то їх приватизація передбачалася шляхом їх перетворення в відкриті акціонерні товариства з подальшим продажем акцій цих товариств на пільгових умовах працівникам і пенсіонерам цих підприємств. Тобто цим декретом приватна власність на землю вже гарантувалася на практиці.

Зауважимо, що до кінця 90-х років держава і надалі залишалася на приватизованих підприємствах важливим суб'єктом адміністрування їх господарської діяльності через втручання у процеси ціноутворення, матеріально-технічне забезпечення, державні закупівлі сільськогосподарської продукції. Відповідно до цього перетворення колгоспів і радгоспів у КСП у більшості випадків зводилося до зміни вивіски.

Законом «Про колективне сільськогосподарське підприємство» було визначено, що право на пай мають усі, хто працював у конкретному господарстві. Проте на практиці у більшості господарствах паювання відбулося між особами, які на дату набрання чинності даного закону (1 березня 1992 року), були членами КСП, в т. ч. і пенсіонери з її числа. Право власності на майно у КСП засвідчувалося пайовою книжкою, яка видавалася кожному власнику, та в якій зазначалися також дані про розмір паю та одержані на нього доходи. Така книжка використовувалась при оформленні відносин пайовика із підприємством.

З прийняттям закону про колективне сільськогосподарське підприємство (1992 р.) селяни також мали право виходити з КСП із своїми земельними і майновими паями. Одержати свій пай власник міг лише у разі виходу з підприємства на умовах, визначених самим підприємством. Тобто хоч у процесі паювання колективне майно і було закріплене в індивідуальну власність, однак паї продовжували залишатися у складі пайового фонду КСП, а дивіденди в умовах збитковості підприємства не нараховувалися. Прийняття відповідної законодавчої бази для паювання землі та майна та виділення їх в натурі відбулося значно пізніше. Таким чином, таке зволікання з приватизацією землі і майна, з одного боку, сприяло збереженню земельно-майнових комплексів КСП, а з іншого – в умовах законодавчого не врегулювання питання оренди земельних і майнових паїв та виділення останніх в натурі відбувалося гальмування створення та розвитку нових господарських структур ринкового типу. Крім того, така ситуація не сприяла формуванню у селян відчуття власника-господаря, адже вони до кінця 90-х років практично не отримували від своєї власності ніяких доходів, а глибока аграрна криза призвела до того, що члени КСП у кращому разі отримували низьку заробітну плату, а то й взагалі її не отримували роками. У результаті не реформовані КСП і далі залишалися основною формою господарювання.

Незважаючи на те, що у декількох законах було задекларовано право приватної власності селян на землю, право на розширення їх земельних наділів та на визначення і виділення їм земельних часток (паїв) із земель колгоспів, а фермерам виділення земельних ділянок (до 100 га), через відсутність у цих законах організаційних і розпорядчих заходів щодо реформування діючих сільгоспідприємств передання селянам земель колгоспів і радгоспів у приватну власність просувалося дуже повільно. Частка виділених в натурі приватних земельних ділянок у землях сільськогосподарського призначення становила лише 15%. Станом на початок 1994 року 95,8% земельного фонду України знаходилося в державній власності, 2,7% – в колективній і лише 1,5% – в приватній [6, с. 48].

Реорганізацію колгоспів і радгоспів у КСП на цьому етапі здійснювали лише окремі господарства. Така ситуація зумовлена інерційністю щодо створення передумов роздержавлення і приватизації землі та майна сільськогосподарських підприємств, та їх реорганізації. Так, зокрема, була відсутня стратегія формування аграрного сектора ринкового типу, законодавчі акти приймалися із запізненням та не завжди були досконалыми, в результаті чого відбувалося затягування у проведенні реформаційних заходів. Відповідно до цього колективні і державні сільгоспідприємства продовжували функціонувати, проте їх продуктивність і ефективність з року в рік знижувалась. Валові обсяги виробництва сільськогосподарської продукції в 1994 р., коли реорганізаційні процеси ще не розпочалися, порівняно з 1990 р., зменшились на 32,6% [8, с. 39], капіталовкладення – у 5 разів, обсяги будівництва житла на селі – у 3 рази, а об'єктів соціальної інфраструктури – у 10 разів [3, с. 234]. Це свідчить про те, що падіння обсягів сільськогосподарського виробництва на даному етапі було зумовлено, насамперед, економічними чинниками. На них ми зупинимось пізніше.

З метою прискорення реорганізації сільськогосподарських підприємств було видано два укази – у 1994 році «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» та у 1995 році «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям». Згідно з цими указами приватизація земель колгоспів і радгоспів здійснювалася через передачу їх у колективну власність з подальшим паюванням землі і майна серед членів КСП та пенсіонерів з їх числа. Крім того, із земель запасу та резервного фонду надавалися земельні ділянки працівникам соціальної сфери та пенсіонерам з їх числа.

Так, зокрема, Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи в сфері сільськогосподарського виробництва» було розпочато безкоштовну передачу землі у колективну та приватну власність для сільськогосподарського виробництва. Був проведений поділ земель, які знаходились у колективній власності, на земельні частки (паї) без виділення їх у натурі, та видано кожному члену підприємства сертифікат на право приватної власності на земельну частку (пай) із зазначенням у ньому розміру частки в умовно кадастрових гектарах та у вартісному виразі. У результаті селяни формально стали власниками паїв (часток) та співвласниками сільгоспідприємств. Вони мали право розпоряджатися своїм земельним паєм шляхом його обміну, дарування, успадкування, застави, купівлі-продажу (останнє право було пізніше відмінено). Однак право власника про здавання паю в оренду передбачено не було. Крім того, власникам паїв була надана

можливість створювати сільськогосподарські підприємства, акціонерні товариства і інші організації. Однак через низьку поінформованість членів колективних сільськогосподарських підприємств про свої права стосовно розпорядження земельною власністю та відсутність чітких умов та механізму формування господарських структур ринкового типу суттєвих змін у структурі форм власності на землю та господарювання не відбулося.

На забезпечення реалізації невідкладних заходів щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва був спрямований Указ Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 8 серпня 1995 р., яким було визначено категорії громадян, які мають право на земельну частку (пай), порядок розрахунку її розміру та встановлено, що паюванню підлягають сільськогосподарські угіддя, які передані у колективну власність сільськогосподарських підприємств. Це дало можливість провести паювання земель колективної власності без виділення їх у натурі. Одночасно було сформовано землі запасу й резервний фонд, проведено грошову оцінку сільськогосподарських угідь.

Наслідками реалізації цих указів стали:

1) передача земельних ділянок у приватну власність практично всім категоріям селян – і працюючим, і пенсіонерам, і працівникам соціальної сфери. У результаті близько половини дорослого населення з громадян України отримали земельні ділянки або збільшили їх розмір;

2) держава втратила монопольне право на землю. Із загальної площі 38,7 млн. га сільськогосподарських угідь, що зосереджувалися у державних і колективних сільськогосподарських підприємствах, 27,5 млн. га (71%) було розпайовано серед членів цих підприємств та пенсіонерів. За результатами паювання 6,8 млн. громадян отримали право на земельну частку (пай), яка в середньому по країні становила 4,2 га [3, с. 71]. Остаточо паювання землі і майна було завершено лише у 2000-2002 рр. Тобто з допомогою цих указів вдалося здійснити передачу земель у колективну власність, провести їх грошову оцінку та розподіл на земельні частки (паї) з подальшою видачею громадянам спочатку сертифікатів, а пізніше державних актів на право на земельну частку (пай).

У 1997 році було видано Указ Президента України «Про оренду землі», яким було передбачено можливість для власників земельних паїв щодо передачі їх в оренду. У ньому зазначалося, що дві або більше особи, що мають сертифікати на право власності на земельну частку (пай), можуть за власним бажанням передавати в оренду спільну земельну ділянку через уповноважену ними особу. При цьому орендарями можуть бути юридичні особи, громадяни



України та ін. Таким чином, з'явилася можливість формувати господарські структури на основі оренди земельних часток (паїв). Однак право селян отримувати дохід від своєї власності цим указом гарантовано не було. Проте 6 жовтня 1998 року був прийнятий Закон України «Про оренду землі», який призупинив процес формування господарських структур ринкового типу, адже ним не передбачалася оренда земельних часток.

Таким чином, попри прийняття вищеназваних указів, приватизація землі та реорганізація КСП проходила повільно. Трансформація державної земельної власності на даному етапі відбувалася переважно в колективну форму. Станом на 1999 рік 49,9% земельного фонду України знаходилося в державній власності, 44,5% – в колективній і лише 5,6% – в приватній [6, с. 48]. Спостерігалось подальше падіння сільськогосподарського виробництва. У 1999 р. спад виробництва проти 1990 р. зріс до 51,3 % [8, с. 39].

На думку економістів-аграрників, зниження продуктивності галузі на цьому етапі спричинено в основному тим, що КСП за умов паювання землі та не вирішення на законодавчому рівні питання оренди земельних паїв, були обмежені з юридичної точки зору в можливостях використовувати паї селян для ведення своєї господарської діяльності. У результаті спостерігалось подальше зростання безробіття на селі. Не сприяла покращенню ситуації на селі і державна політика, яка в цей період не була спрямована на збереження сіл, розвиток сільських територій, підтримку рівня життя селян. Призупинилось сільське будівництво, занепала соціальна сфера, аграрна криза набула соціального характеру. У результаті відсутності достатніх інституційних умов для формування та розвитку господарських структур ринкового типу та загострення соціальної ситуації на селі відбулося переміщення сільськогосподарського виробництва з суспільного сектора у приватний сектор господарств населення.

Поштовху до активізації перетворення колгоспів у приватні структури ринкового типу було надано Указом «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» від 3 грудня 1999 р., яким було проголошено курс на реструктуризацію КСП у господарські формування ринкового типу, що здійснюють свою діяльність на основі приватної власності на землю і майно (фермерські господарства, сільськогосподарські кооперативи, господарські товариства і приватні підприємства). Діяльність цих структур передбачалась на базі цілісних земельних і майнових комплексів колишніх КСП шляхом оренди земельних і майнових паїв у селян. Відповідно до цього цим Указом було передбачено спрощену процедуру вилучення земельних паїв з їх подальшою передачею в оренду; запроваджено обов'язкове укладання договорів оренди земельних паїв

з обов'язковою виплатою орендної плати у розмірі не менше 1% вартості орендованої земельної частки; введено спрощений порядок реєстрації договорів оренди земельних паїв; передбачено виділення земельних ділянок єдиним масивом групі власників земельних часток (паїв), яка звернулася із відповідними заявами (з метою збереження цілісних земельно-майнових комплексів). У результаті у 2000 році близько 90% земельних паїв було передано в оренду наступникам КСП – приватним підприємствам, а решту – фермерським господарствам [3, с. 72].

Цим указом було передбачено також обов'язкове паювання майна КСП та започатковано вільний обіг майнових паїв. Тобто власник майнового паю одержав право не лише вилучати його з підприємства, а й передавати в оренду, дарувати або продавати. Однак юридично це право було гарантовано пізніше в указі «Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектору економіки» від 2001 року, яким було передбачено юридичне оформлення прав членів колишніх КСП на майнові паї, а також орендну плату у розмірі 1% від вартості орендованого майна.

Указом «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» були встановлені конкретні терміни проведення реформування господарських структур, визначено відповідальних за виконання указу та їх зобов'язання. Стислі терміни (з грудня – по квітень) паювання земель, передбачені в Указі, були зумовлені необхідністю завершення процесів паювання до початку основних польових робіт. Однак, наслідком цього були часто необґрунтовані рішення щодо розпорядження земельними і майновими паями, включаючи вибір форми господарювання. Крім того, реорганізація всіх КСП була неприпустимою, адже разом з іншими колективними сільськогосподарськими підприємствами були піддані реорганізації й успішні КСП. Саме цим Указом було надано незворотності ринковим процесам на селі.

У результаті виконання Указу 1999 року шляхом паювання відбулася передача земель з колективної у приватну форму власності. Станом на початок 2008 року у приватній власності знаходилося 51%, в колективній – 0,1%, а державній – 48,9 % земельного фонду країни [6, с. 48]. Це свідчить про те, що у результаті виконання даного Указу колективна власність на землю з юридичної точки зору припинила своє існування, що, у свою чергу, призвело до руйнації великого товарного сільськогосподарського виробництва.

Водночас на основі приватної власності на землю і майно у поєднанні з індивідуальною, сімейною та колективною формами організації праці в Україні була створена нова організаційна структура аграрного сектора, яка, по суті, зводиться до трьох форм господарювання – особисті селянські та фермерські господарства, та сільськогосподарські підприємства. Зокрема, протягом

2000 року було реформовано майже 11,8 тис. КСП (практично всі), а на їх базі утворено понад 21,6 тис. господарських товариств, фермерських господарств, приватних підприємств та кооперативів [3, с. 78].

У 2000 р. стала реалізовуватися вимога Указу «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» про заміну сертифікатів на право приватної власності на земельну частку (пай) на Державні акти на право приватної власності на землю, чим було створено умови для впровадження ринку землі. Особливе значення для завершення земельної реформи в Україні має прийняття нової редакції Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року. Ним передбачається три рівноправні форми власності: приватна, комунальна і державна. Крім того, Земельним кодексом визначаються умови набуття права власності на землю та права користування нею, умови придбання земельних ділянок, передбачаються гарантії права власності на землю. Крім того, із прийняттям нового Земельного кодексу України з'явилась можливість введення земель сільськогосподарського призначення в економічний обіг та включення ціни землі до виробничого капіталу сільськогосподарських підприємств. Для запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення вже прийнято ряд нормативно-правових актів, в т. ч. й закони України «Про державний земельний кадастр» у 2011 році та «Про Державний земельний (іпотечний) банк» у 2012 році (у 2014 році цей банк був ліквідований). Однак мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні не знято, відповідно до цього і легальний ринок землі не функціонує.

Натомість, поки вирішується питання із зняттям мораторію і запровадженням ринку земель сільськогосподарського призначення, набирають актуальності питання функціонування і розвитку в Україні агрохолдингів. З їх виникненням пов'язують виділення нового етапу в розвитку земельної реформи. Якщо перетворення колгоспів у КСП, а пізніше їх реструктуризація у господарські структури ринкового типу ініціювалася державою, то результатом теперішнього етапу є створення великих агропромислових формувань з ініціативи агробізнесу еволюційним шляхом, викликане капіталізацією сільського господарства. Їх виникнення пов'язують з недосконалістю у функціонуванні економіки, відсутністю необхідних правових і інституційних умов для ведення ефективного бізнесу. Тобто, як бачимо, суперечності приватної власності на землю на сьогодні залишаються нерозв'язаними і перебувають на етапі загострення.

Як бачимо, виконання Указу 1999 року, яким було забезпечено вирішення організаційних питань реформи, позитивно позначилось на зростанні виробництва сільськогосподарської продукції. Вже у 2000 році його приріст

проти 1999 р. становив близько 10% [8, с. 39]. Водночас, зауважимо, що хоч позитивні тенденції в аграрному секторі розпочалися після прийняття Указу Президента України від 3 грудня 1999 року «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки», проте зростання сільськогосподарського виробництва пов'язане, в першу чергу, з посиленням у цей період уваги держави до проблем сільського господарства, зростанням обсягів інвестицій в основний капітал аграрного сектора, послабленням цінового диспаритету між I і II сферами АПК тощо.

У той же час, хоч з 2000 року в аграрному секторі й намітилися тенденції зростання сільськогосподарського виробництва, однак продовжують загострюватися економічні і соціальні суперечності на селі, залишається складним фінансове становище сільськогосподарських товаровиробників. У зв'язку з цим, варто простежити зміни, які протягом реформ відбувалися у господарському механізмі, та з'ясувати на стільки вони сприяли розв'язанню економічних і соціальних суперечностей в системі аграрних відносин.

У 1990 р. Законом України «Про ціни і ціноутворення» було передбачено перехід від директивного ціноутворення і прямого державного контролю за цінами до їх вільного встановлення, виходячи з попиту і пропозиції. Проте зміна принципів ціноутворення була здійснена без ґрунтового теоретичного переосмислення обновлюваних цін, без створення відповідного ринкового середовища, під тиском зовнішніх обставин. Все це зумовило великі прорахунки у встановленні міжгалузевих цінових співвідношень. Суб'єкти ж монополізованих галузей АПК скористалися цим і стали покращувати свій фінансовий стан за рахунок різкого підвищення цін, в той час, коли ціни на сільськогосподарську продукцію залишались регульованими державою. У результаті в 1992 році ціни на матеріально-технічні ресурси для сільського господарства підвищилися у 43 рази, а на сільськогосподарську продукцію – лише в 19 разів. Це призвело до значного порушення відносно задовільного цінового паритету, який було встановлено в 1990 році.

З метою стримування інфляційних процесів було видано Указ Президента України «Про заходи щодо стримування темпів зростання цін» від 3 грудня 1993 р., згідно якого підприємствам і організаціям всіх галузей (за деяким виключенням) дозволялося змінювати оптові ціни і тарифи на продукцію і послуги тільки в разі зростання виробничих витрат, які не залежить від їх господарської діяльності. Однак зростання цін продовжувалося, а разом з ним відбувалося і поглиблення диспаритету міжгалузевих цінових співвідношень. Лише у грудні 1998 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про удосконалення формування цін», яка дозволила знизити темпи зростання цін виробників у сільгоспмашинобудуванні.

Тим часом у результаті інфляційних процесів відбулося знецінення заощаджень та падіння сукупного платоспроможного попиту населення. Внаслідок непродуманої лібералізації цін суттєво зросли ціни на матеріально-технічні засоби та енергоносії, які використовувалися у сільськогосподарському виробництві. Це призвело до зростання витрат виробництва сільськогосподарських підприємств, зниження вкладень господарств у розвиток виробництва, а також до посилення і загострення диспаритету цін. Лише за 1991-1995 рр. диспаритет цін зріс у 5 разів. У 1995 р. його наростання було дещо призупинене, а в період 1996-2004 року він стабілізувався.

Загалом, за період реформування сукупний індекс цін на продукцію промисловості, яка споживається аграрним сектором, майже у 10 разів перевищив сукупний індекс цін на сільськогосподарську продукцію. Поглиблення диспаритету цін негативно позначалося на фінансовому стані галузі. Якщо у першій половині 90-х років рентабельність у галузі досягалася винятково за рахунок інфляції, то вже з 1996 по 1999 роки до 80% сільгоспідприємств були збитковими і не мали коштів навіть на просте відтворення. Зрозуміло, що у такій ситуації зростали борги і неплатежі сільгоспідприємств по податкам, зборам і платежам до бюджетів. Галузь балансувала на межі виживання і потребувала допомоги з боку держави. Зменшення у цей період обсягів державної підтримки галузі та відкриття внутрішнього ринку для іноземних виробників спричинили подальше погіршення фінансового стану сільгоспідприємств. Всі ці чинники і стали причиною падіння в сільськогосподарських підприємствах обсягів виробництва. Це, в свою чергу, призвело до скорочення в них зайнятих та зростання безробіття на селі.

У 90-х роках з метою подолання диспаритету цін було видано ряд нормативних актів, які передбачали списання боргів сільгоспвиробників перед державою і банками, компенсацію та індексацію втрат, застосування механізмів прямої та опосередкованої підтримки. Йдеться передусім про видані і неповернені кредити грішми, насінням, енергоносіями, добривами, кормами, поголів'ям худоби. Однак проблема диспаритету цін не зникла, а після 2012 року внаслідок звуження автоматичного режиму отримання державної підтримки через бюджету і фіскальну систему вона ще більше загострилася.

Взагалі, потрібно зауважити, що до 1995 року аграрний ринок був повністю монополізований державою. Вона визначала умови, ціни продажу, надбавки, знижки тощо. Щороку уряд вносив пропозиції до державного контракту на закупку зерна та іншої продукції, а президент щорічно його затверджував своїм контрактом. З метою демонополізації державою ринку

зерна у 1995 році було підписано Указ «Про заходи щодо реформування аграрних відносин», відповідно до якого всі закупки зерна (насамперед державою) тепер мали проводитися на біржах шляхом відкритих, прозорих торгів; мала бути організована Українська аграрна біржа, за правилами якої підлягали акредитації регіональні агроторгові біржі; втричі було скорочено обсяги державних закупівель зерна тощо. Таким чином, основними прорахунками та помилками аграрної реформи в 1991-1994 рр. була неналежна увага держави до створення нового інституціонального середовища, прорахунки в макроекономічній політиці та самоусунення держави від виконання своїх функцій.

У результаті вищезазначених заходів до 2000 року стара планово-розподільна система на селі була зруйнована, а нова ринкова система збуту ще не була сформована. В умовах, коли переробні підприємства не мали достатніх коштів для закупівлі сировини, а закупівля продукції заготівельними організаціями для державних потреб теж зменшилася, відбулися структурні зміни в реалізації сільгосппродукції через канали збуту. Широкого розмаху набула комерціалізація збуту продукції, виникли нові форми збуту – реалізація продукції посередникам на місцях її виробництва, бартерні розрахунки, давальницькі схеми переробки продукції, стихійні продовольчі ринки, що негативно позначалося на фінансовому стані сільськогосподарських товаровиробників. У результаті це призвело до появи посередницьких структур.

З метою створення інфраструктури аграрного ринку з 2000 по 2004 рік Президентом України було підписано декілька указів, які стосувалися: напрямів організації і вдосконалення аграрного ринку, його інфраструктури, підтримки цін, стимулювання продажу на ринку, обмеження бартерних і давальницьких операцій, запровадження резервних, інтервенційних та заставних закупівель зерна, ф'ючерсної та форвардної торгівлі на біржах, механізмів регуляторного впливу держави на ринок. У результаті наприкінці 2004 року в Україні вже налічувалося понад 24 тис. заготівельних пунктів, більше 1000 обслуговуючих кооперативів, 437 агроторговельних домів, 1432 оптово-продовольчих ринків. Активізувалася форвардна та розпочалася ф'ючерсна торгівля. Частка бартеру знизилася з 27% у 1999 році до 1,7% у 2003 році [3, с. 88]. Однак в подальшому, у зв'язку з недосконалістю законодавства щодо оподаткування обслуговуючих кооперативів, їх кількість почала зменшуватися. Як наслідок, в умовах відсутності з боку держави активних і рішучих дій щодо поширення на селі заготівельно-збутових кооперативів та заміщення ними посередницьких структур, у аграрному секторі відбулася консервація усталеної практики збуту продукції селянами через посередників.

Тобто досвід українських реформ свідчить, що аграрний ринок має формуватися не стихійно, а цілеспрямовано шляхом державного регулювання.

У 1995 році розпочалися дискусії щодо необхідності реформування системи оподаткування в аграрному секторі. До цього спонукали важкий фінансовий стан галузі, велике податкове навантаження на галузь, яке не враховувало її специфіку. Адже в перших податкових законах ця специфіка не враховувалася. Лише у законі «Про систему оподаткування» 1994 року почали враховуватися особливості сільськогосподарського виробництва. Законом «Про оподаткування прибутку підприємств» від 1994 року сільгосппідприємства були звільнені від сплати авансованих внесків податку на прибуток, а пізніше відповідно до змін до цього закону у 1997 р., сільгосппідприємства сплачували податок на прибуток за підсумками року. Крім того, упродовж звітного податкового року передбачалась індексація валових доходів і валових витрат сільгосппідприємств. До того ж було запроваджено порядок, відповідно до якого земельний податок сплачувався лише за наявності прибутку.

З метою зниження податкового навантаження у 1998 році був підписаний Указ «Про фіксований сільськогосподарський податок», відповідно до якого замість 12 різних податків і зборів сільськогосподарські підприємства, починаючи з 1999 року, почали сплачувати лише один податок – ФСП, який становив 20-23 грн. з 1 га. Крім того, до 1 січня 2001 року платники ФСП були звільнені від його сплати, за винятком внесення платежів на обов'язкове пенсійне страхування (68%) та обов'язкове соціальне страхування (2%). Спрощена система оподаткування за рахунок запровадження ФСП щорічно зменшувала суму податкового тиску на сільськогосподарських товаровиробників на 1,4 млрд. грн. [1, с. 317]. У результаті податкове навантаження на галузь знизилося втричі, а рівень сплати податків зріс у три рази. Проте найголовніше те, що в результаті було отримано фінансовий інтеграційний ефект: зменшення податків у сільському господарстві компенсувалося збільшенням їх сплати у харчовій і переробній промисловості [3, с. 309].

Однак стягнення ФСП проектувалося лише до 2004 року, пізніше його мала замінити нова система оподаткування. Тому з 2004 року почали змінювати склад ФСП і його позитивні сторони почали втрачатися. Це було пов'язано з тим, що було сформовано новий склад ФСП, який тепер охоплював 6 податків, з яких два – земельний і податок на прибуток – становили до 70% його обсягу. Натомість відрахування до Пенсійного фонду з його складу були вилучені. На сьогодні умови оподаткування аграрного сектору фактично прирівнялися з іншими галузями, хоча специфіка галузі не змінилася (сезонність, залежність від природно-кліматичних умов тощо).

У 1998 році вийшов ще один Указ Президента України «Про підтримку сільськогосподарських товаровиробників», яким було змінено порядок розрахунків по податку на додану вартість щодо сільськогосподарських підприємств. Відповідно до нового порядку кошти нарахованого на сільськогосподарських товаровиробників ПДВ акумулювалися у переробних підприємствах і поверталися сільгоспвиробникам з метою модернізації матеріально-технічної бази. Такий механізм сприяв не лише додатковому фінансуванню галузі (за 5 років вдалося залучити 7,5 млрд. грн. додаткових фінансових ресурсів) і агропромисловій інтеграції, а й зростанню обсягів переробки сільгосппродукції, що, у свою чергу, призвело до зростання податкових надходжень від харчової та переробної промисловості [3, с. 316]. Таким чином, запроваджений механізм мав стимулюючий вплив, адже обсяг зароблених додаткових коштів залежав від обсягу доданої вартості, створеної на підприємстві.

Пізніше такий механізм було врегульовано Законом України «Про податок на додану вартість». Зокрема, внесеними змінами до цього закону від 18 лютого 1999 року на період з 1 січня 1999 року до 1 січня 2004 року було передбачено, що сума ПДВ, яка має сплачуватися переробними підприємствами до бюджету за реалізовані ними молоко та молочну продукцію, м'ясо та м'ясопродукти, у повному обсязі спрямовувалася виключно на виплату дотацій сільгоспвиробникам за продані ними переробним підприємствам молоко і худобу живою вагою. Крім того, було передбачено, що сума ПДВ, яка підлягає сплаті до бюджету сільськогосподарськими підприємствами усіх форм власності за реалізовані ними молоко, худобу, птицю, вовну, молочну продукцію та м'ясопродукти, вироблені у власних переробних цехах, повністю залишалася у розпорядженні цих сільгосппідприємств і спрямовувалася на підтримку власного виробництва тваринницької продукції та продукції птахівництва. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про податок на додану вартість» від 13 липня 2000 року звільняв сільгоспвиробників, які були платниками ФСП, до 1 січня 2001 року (пізніше дія цієї пільги була продовжена до 1 січня 2004 року) від сплати до бюджету ПДВ щодо операцій з продажу товарів (робіт, послуг) власного виробництва, включаючи продукцію (крім підакцизних товарів), виготовлену на давальницьких умовах із власної сільськогосподарської сировини, в яких сума, одержана від продажу сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її переробки за попередній звітний рік, становить не менше 50% загальної суми валового доходу підприємства. Ці кошти залишалися у розпорядженні сільськогосподарських товаровиробників і використовувалися ними для придбання матеріально-технічних ресурсів виробничого призначення.



Досить позитивний вплив мала і дотація для населення, за продане ними молоко на переробні підприємства.

Вищезазначені зміни у податковому законодавстві для сільгосп підприємств, звичайно, мали позитивний ефект, однак механізм повернення ПДВ був недосконалий. Суми дотацій досить часто перераховувалися несвоєчасно і в неповному обсязі. Крім того, сільгоспвиробники часто використовували суми дотацій не за цільовим призначенням. Тобто спрямовувалися не на розвиток тваринництва, а, наприклад, на погашення кредиторської заборгованості. До того ж практика виплати сільгосп підприємствам переробними підприємствами дотацій призвела до того, що молокозаводи почали знижувати закупівельні ціни на розмір дотації. За таких умов лише надана дотація дозволяла сільгоспвиробникам підтримувати свої доходи на певному рівні. Виходячи з цього доцільніше було б змінити механізм розподілу коштів, надаючи їх не як дотацію до ціни, а як виплати у розрахунку на голову. Необхідно було також забезпечити інноваційну та інвестиційну спрямованість пільгового режиму сплати ПДВ.

Недосконалим був і механізм відшкодування експортерам сільськогосподарської продукції та продовольства податкового кредиту (ПДВ), який на той час був їх основним доходом. Відповідно до Закону України «Про податок на додану вартість» від 3 квітня 1997 року ПДВ щодо операцій з продажу товарів, що були вивезені платником податку за межі митної території України, обчислювався за нульовою ставкою. Також було передбачено відшкодування експортерам податкового кредиту (ПДВ). Однак з причини відсутності коштів на рахунках місцевих бюджетів, за місцем яких були зареєстровані експортери, а також через проблеми з отримання додаткових коштів з державного бюджету на таку компенсація, термін отримання відшкодування подовжувався понад законодавчо встановлений (протягом 30 календарних днів з дня подання такого розрахунку).

1 січня 2011 року з прийняттям Податкового кодексу України (ПКУ) закони України «Про плату за землю», «Про податок на додану вартість» та «Про фіксований сільськогосподарський податок» втратили чинність. Однак, на заміну цим законам в Податковому кодексі були передбачені спеціальні розділи та статті. Так, зокрема, Податковий кодекс зберігав до недавнього часу спеціальний режим оподаткування ПДВ для підприємств, що працюють у сфері сільського та лісового господарства, а також рибальства. Зобов'язання з ПДВ не підлягали сплаті до бюджету, а залишалися в розпорядженні сільськогосподарських підприємств. Проте ці суми ПДВ підприємства мали акумулювати на спеціальних рахунках, відкритих в установах банків у затвердженому Кабінетом Міністрів порядку. Крім того, в ПКУ були

деталізовані види діяльності, які підпадали під спеціальний режим оподаткування ПДВ (ст. 209, п. 17 ПКУ).

Нововведенням Кодексу було те, що сума ПДВ, яка підлягала сплаті до бюджету сільгоспприємствами всіх форм власності, що відповідають критеріям, але не обрали спеціального режиму оподаткування і вважаються платниками ПДВ на загальних підставах, повністю залишалася в розпорядженні цих підприємств і спрямовувалася на підтримку власного виробництва тваринницької продукції. Крім того, обов'язковою ставала реєстрація платниками податку податкових накладних, в яких сума ПДВ перевищує 10 тис. грн., в Єдиному реєстрі податкових накладних. Щодо фіксованого сільськогосподарського податку, то в ПКУ зміни торкнулися були в принципі лише переліку податків, у рахунок яких він сплачувався. Їх перелік було скорочено до чотирьох: податку на прибуток підприємств, земельного податку, збору за спеціальне використання води, збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності (у частині провадження торговельної діяльності). Усі інші податки і збори сплачувалися платниками в порядку і у розмірах, встановлених цим Кодексом та Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Однак, у результаті податкової реформи 2014 року фіксований сільгосподаток було скасовано і введено єдиний податок 4-ї групи. Такі заходи призвели до збільшення фіскального тиску на малий бізнес у 21 раз. Крім того, у 2015 році сільгоспвиробники зернових і технічних культур втратили право на податковий кредит. Починаючи з 1 січня 2015 року, для сільськогосподарських виробників – експортерів вирощених безпосередньо ними зернових культур товарних позицій 1001-1008 та технічних культур товарних позицій 1205 і 1206 00, згідно з УКТ ЗЕД, на зміну нульової ставки прийшов звільнений від ПДВ режим оподаткування. Звичайно, що такі норми не сприяли встановленню конкурентних умов у галузі, оскільки були спрямовані, по суті, на підтримку великих агроформувань, що займаються вирощуванням високо маргінальних видів сільськогосподарської продукції.

У 2016 році у зв'язку з прийняттям Закону України від 24 грудня 2015 року «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» було внесено зміни до статті 209 Податкового кодексу, відповідно до яких у 2016 році в межах спеціального режиму оподаткування запроваджена часткова сплата сум ПДВ до бюджету та на спеціальні рахунки. Однак з 1 січня 2017 року стаття 209 Податкового кодексу, яка регламентувала умови застосування спецрежиму сільськогосподарськими товаровиробниками, втратила чинність. Одночасно, з 1 січня 2017 року набув

чинності Закон України від 20 грудня 2016 року «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році», яким внесено ряд змін в частині врегулювання окремих питань, пов'язаних із скасуванням спецрежиму. Зокрема ним передбачено скасування реєстрації суб'єктів спецрежиму та переведення їх на загальну систему оподаткування.

Як бачимо, попри те, що в Україні за роки незалежності приймалося декілька законів і постанов КМУ, в яких було наголошено на пріоритетності розвитку аграрного сектору економіки і його винятковому значенні в житті людей і суспільства, на практиці це положення реалізовано не було.

Іще однією важливою сферою державного регулювання є кредитування сільськогосподарських товаровиробників. У 90-х роках в умовах зростаючої інфляції та збитковості галузі зростала кредиторська заборгованість сільськогосподарських підприємств та погіршувалося кредитування галузі. Основна причина незадовільного стану кредитування полягала у непомірно високій вартості кредитів. Для сільського господарства вартість кредитів з урахуванням його специфіки була в 1,5 рази вищою. Банки надавали кредити сільгоспвиробникам під 225% та в односторонньому порядку змінювали умови вже укладених кредитних договорів. До того ж кредити надавалися переважно на короткий термін. На зміну кредитам прийшли борги, а на зміну платежам – бартер.

До 2000 року уряд за рахунок бюджету покривав неповернені борги сільгоспвиробників. Однак помітивши, що практика списання боргів не стимулює боржників до повернення кредитів, було взято курс на їх здешевлення. У 2000 році було розроблено спеціальну програму здешевлення кредитів для аграріїв (50% ставки) та прийняті дві постанови Кабінету Міністрів України – «Про нові підходи до постачання сільськогосподарських підприємств матеріальними і технічними ресурсами» та «Про додаткові заходи по кредитуванню комплексу сільськогосподарських робіт», якими був запроваджений механізм часткової компенсації процентної ставки. Це позитивно позначилось на фінансовому стані підприємств АПК. Вже у 2000 році кредитування галузі порівняно з 1999 роком зросло в 5 разів. Кожна бюджетна гривня принесла галузі у середньому додатково до 16 грн. кредитних ресурсів, а в окремі роки – до 25 грн. [3, с. 92-93]. Тобто така система бюджетної підтримки кредитування, як бачимо, виявилася ефективнішою порівняно із практикою списання боргів. Вона не порушувала принципів кредитування та поліпшила ситуацію з кредитуванням галузі. Водночас з 2009 року простежується тенденція до зменшення фінансової підтримки безпосередньо сільськогосподарських підприємств по кількості та обсягах

виданих кредитів підприємствам АПК. Коливання обсягів підтримки кредитного забезпечення та включення до складу позичальників суб'єктів переробної галузі не забезпечує на сьогодні необхідних позитивних зрушень у системі кредитування сільського господарства. Починаючи з 2009 року вартість кредитів знову подорожчала, а пільгове кредитування пішло на спад.

Також з метою фінансової стабілізації галузі у 90-х роках державою надавалися дотації. Зокрема, наприкінці 90-х років було запроваджено систему підтримки виробництва тваринницької продукції, згідно з якою виробники цієї продукції отримували дотації за рахунок повернення ПДВ по операціях з продажу цієї продукції. З 2001 року було запроваджено доплати за проданий сільгоспвиробниками переробним підприємствам та заготівельним організаціям молодняк ВРХ підвищених вагових кондицій, а з 2003 року було введено доплати за кондиційних свиней та курей бройлерів. Ці заходи сприяли збільшенню реалізації тваринницької продукції переробним підприємствам та покращенню завантаження їх потужностей. Хоча з урахуванням того факту, що більшість тваринницької продукції виробляється в господарствах населення, доцільно було застосовувати доплати з розрахунку на 1 голову, які використовуються в країнах ЄС.

З часом було змінено підхід до бюджетного фінансування державних цільових програм. Якщо раніше при формуванні бюджетів основна увага зосереджувалася на фінансовій частині, а потім вже на цілях і очікуваних результатах, то із закладенням у Бюджетному кодексі 2002 року програмно-цільовий підходу, ефективність використання бюджетних коштів підвищилася. Однак проблему повністю це не вирішило, оскільки замість того, щоб концентрувати фінансові ресурси держави для підтримки пріоритетних інноваційних напрямів розвитку, які б сприяли підвищенню рівня її прибутковості, кошти розпорозувалися по різних напрямках підтримки.

Складний фінансово-економічний стан галузі не міг негативно не позначитися на матеріально-технічному забезпеченні галузі. Значна частина наявної у господарствах техніки у середині 90-х років була фізично і морально зношеною, а нова техніка не закуплялася. Аби змінити ситуацію на краще у 1995 року був підписаний Указ «Про утворення Державного департаменту тракторного і сільськогосподарського машинобудування», яким передбачалося ряд організаційних заходів щодо поширення лізингу та сервісного обслуговування техніки. А у 1997 році Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про фінансовий лізинг», а Указом Президента України було створено Національну компанію «Украгролізинг» та лізинговий фонд, до якого з бюджету були перераховані кошти, які потім були перераховані вітчизняним заводам сільськогосподарського машинобудування.

У результаті обсяги виробництва та реалізації сільськогосподарської техніки почали зростати. Почала створюватися мережа машинно-технологічних станцій і механізованих загонів. В умовах дефіциту фінансових ресурсів лізинг став одним із найдоступніших та найефективніших способів фінансування придбання сільськогосподарської техніки та обладнання.

У той же час, НАК «Укראгролізинг», користуючись своїм монопольним становищем щодо низької вартості лізингових послуг, закладав у суму лізингових платежів ціну техніки, вищу від ринкової [1, с. 306]. Крім того, недосконаліми та недостатніми були заходи щодо повернення сум заборгованості до Державного лізингового фонду, за рахунок якого здійснювалося фінансування компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки.

7 лютого 2002 року був прийнятий закон «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового розвитку», відповідно до якого запроваджувався механізм компенсації державою часткової вартості сільгосптехніки (30%) та відсотків по кредитах (до 70% облікової ставки НБУ за кредитами комерційних банків). Цим же законом визначалися загальні обсяги бюджетних асигнувань на розвиток вітчизняного машинобудування для АПК на рівні 1% від загальних видатків державного бюджету, які спрямовувалися не лише на часткову компенсацію вартості вітчизняної техніки та відсотків по кредитах, а й на фінансовий лізинг.

Однак на ринку сільськогосподарської техніки склалася ситуація, коли ціна техніки у фірм-дилерів була значно нижчою за її заводську ціну. Це було викликано тим, що приватні фірми, які працюють власним капіталом, знаходили шляхи зниження ціни за рахунок зменшення собівартості техніки (нижчих цін на сировину, енергію, комплектуючі вироби), яку вони замовляли на заводах. Натомість заводи намагалися підвищити ціни для покриття витрат, пов'язаних з неповним використанням їх потужностей та неспроможністю (або й небажання) шукати резерви зниження собівартості. Крім того, для багатьох сільськогосподарських підприємств запропоновані державою схеми компенсації не були використані з причини їх низької платоспроможності. Тобто для них було досить складно сплатити 60% вартості складної техніки.

Пізніше, у 2006 році часткова компенсація вартості сільгосптехніки була поширена на імпорту техніку. З причини низької якості вітчизняної техніки такі заходи призвели до збільшення частки імпорту у загальному продажі техніки та відповідно до цього зменшення державної підтримки вітчизняного машинобудування. Тобто, знову ж таки, політика держави у вирішенні цього питання була суперечливою. Підтримуючи пропозицію вітчизняних заводів сільгосптехніки та стимулюючи попит аграріїв на неї, з одного боку, вона, з

іншого боку, не сприяла формуванню конкурентного ринку засобів виробництва, на якому виробники сільгосптехніки мали б орієнтуватися на попит сільгоспвиробників та враховувати побажання останніх щодо якості, номенклатури та асортименту необхідної їм техніки.

У 2010 році стимули для виробництва і продажу вітчизняної техніки, які були закріплені законом 2002 року, втратили чинність. У 2012 році частка імпоротної техніки зросла до 80% від усієї придбаної.

Таким чином, система державної підтримки розвитку аграрного сектору почала формуватись в Україні, починаючи з 1999 року. Якщо до 1999 року у структурі державної підтримки переважала пряма підтримка, то з 1999 року – доміантною є непряма підтримка. Водночас, зауважимо, що починаючи з 2005 року обсяги державної підтримки були скорочені. Майже повністю призупинено фінансування програм сільського розвитку, скоротилося фінансування бюджетних програм. У той же час зросли обсяги державної підтримки через механізми пільгової сплати ПДВ та закупки до Державного резерву. Істотно поглибилась нерівномірність доступу виробників до бюджетних коштів. Більшість субсидій спрямовується корпоративним господарствам, в той час, як основні виробники сільгосппродукції – господарства населення, фактично позбавлені доступу до цих програм. Щодо фермерських господарств, то для них діяла спеціальна програма підтримки їх розвитку. Однак її фінансування з 2010 року припинилося.

Потрібно зауважити, що в умовах економічної кризи 90-х років негативні тенденції мали місце не лише в економічному розвитку села, але й у соціальному. Однак уряд почав вживати заходи із соціального розвитку села лише з кінця 1998 року. Проте, як показала практика реформування, вони не мали комплексного характеру та були спрямовані швидше на згладжування соціальних суперечностей, ніж на їх розв'язання.

Зокрема, під час економічної кризи на селі скоротилась зайнятість селян як у сільськогосподарських підприємствах, так і за межами сіл, зріс рівень безробіття, знизилися реальні доходи, поглибився розрив між доходами міського та сільського населення тощо. Вихід із цієї ситуації протягом всіх років незалежності вбачали у збільшенні самозайнятості у фермерських та особистих селянських господарствах відповідним чином розширених і економічно зміцнених.

З метою зростання добробуту селян було видано Указ «Про гарантування захисту економічних інтересів та поліпшення соціального забезпечення селян-пенсіонерів, які мають право на земельну частку (пай)» 1998 року, яким було введено обов'язковість сплати орендної плати лише селянам-пенсіонерам за здані ними в оренду земельні паї на рівні 0,5% від нормативно-грошової оцінки

земельного паю. І лише у 2002 році був підписаний Указ «Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)», яким обов'язковість сплати орендної плати була поширена на всіх селян-власників, а рівень мінімальної орендної плати підвищено до 3%.

Починаючи з 2000 року, поступово почала зростати заробітна плата працівників сільськогосподарських підприємств, зростали доходи селян-власників від орендної плати за землю і майно. У 2004 році сума орендної плати, яку отримували селяни, становила вже половину оплати їх праці на сільськогосподарських підприємствах. Попри те, аграрна сфера і на сьогодні відстає від інших галузей національної економіки, як за розміром заробітної плати працівників сільського господарства, так і за темпами зростання доходів сільського населення.

Іще одним негативним наслідком зволікання у розв'язанні соціальних та економічних суперечностей у системі аграрних відносин, а в подальшому і відсутності системного і комплексного характеру заходів держави щодо їх розв'язання, є депопуляція та знелюднення сіл. На сьогодні багато хуторів і малих сіл в Україні юридично на чверть, а фактично наполовину, є порожніми. Майже 65% сільських населених пунктів мають менше 500 жителів, з них третина – пенсіонери. Майже у кожному четвертому селі проживає менше 100 чоловік, з яких половина – пенсіонери [3, с. 353].

Сьогодні основною причиною наростання кризових явищ в аграрному секторі України є неефективність і наукова необґрунтованість самої аграрної політики, перш за все, у бюджетній політиці, яка пов'язана з дефіцитом коштів державного бюджету на підтримку аграрного сектора та недосконалістю механізмів їх розподілу.

З вищевикладеного випливає, що хоч у ході ринкової трансформації аграрних відносин вдалося ліквідувати монополію держави на землю, здійснити перехід до різних форм земельної власності та господарювання, сформувати нову організаційну структуру аграрного сектора тощо, однак, кінцевої мети здійснюваних реформ так і не досягнуто – не відбулося становлення конкурентоспроможного аграрного сектора, який би функціонував на засадах сталого розвитку. Натомість, у ході реформування аграрного сектора відбулася поява нових економічних та соціальних суперечностей, породжених приватною власністю на землю та переходом до господарювання в умовах ринку, а також спостерігається загострення суперечностей господарського механізму. Це викликає необхідність комплексного цілеспрямованого розв'язання суперечностей в системі аграрних відносин на науковій основі. Базовими складовими економічної політики держави повинні стати відповідні інституційні механізми прямого впливу держави, які при гармонізованій

взаємодії із ринковими механізмами саморегулювання створюють сприятливі умови для ефективного розвитку аграрного сектору, поєднуючи приватні і суспільні інтереси.

**Висновки.** Таким чином, економічна політика урядів України щодо розвитку аграрного сектору була спрямована, перш за все, на розв'язання суперечностей в системі форм господарювання та господарського механізму, і меншою мірою на розв'язання суперечностей в системі відносин власності. У результаті суперечності приватної власності на землю на сьогодні залишаються нерозв'язаними і перебувають на етапі загострення.

Аграрна політика, особливо до кінця 90-х років, характеризується непослідовністю, безсистемністю, суперечливістю та часто у зв'язку з цим неефективністю здійснюваних заходів. При цьому економічна складова реформ домінувала над соціальною та екологічною, а сам перехід до ринкових відносин в національній економіці відбувався де-факто за рахунок сільського господарства та селян. В економічній політиці урядів України можна виділити періоди протягом яких домінував кейнсіанський підхід до державного регулювання розвитку аграрного сектору – це 1990-2004 рр. і 2010-2014 рр., та монетаристський підхід – 2005-2009 рр. та з 2014- по теперішній час.

### Список використаної літератури

1. Актуальні питання аграрної політики: збірник робіт за 1999-2002. – К., 2002. – 450 с.
2. Андрійчук В. Г. Сучасна аграрна політика: проблемні аспекти / В.Г. Андрійчук, М. В. Зубець, В. В. Юрчишин. – К.: Аграрна наука, 2005. – 140 с.
3. Гайдуцький П. І. Аграрна реформа Л. Д. Кучми в Україні / П. І. Гайдуцький. – К.: ТОВ «Інформаційні системи», 2015. – 448 с.
4. Кушнір І. В. Видатки бюджету на підтримку аграрного сектору та їх ефективність / І. В. Кушнір // Економіка АПК. – 2011. – №5. – С. 98-102.
5. Могильний О. М. Державне регулювання аграрного виробництва в період трансформації економіки / О. М. Могильний. – К.: ІАЕ УААН, 2002. – 430 с.
6. Пасхавер Б. Й. Ринок землі: світовий досвід та національна стратегія / Б. Й. Пасхавер // Економіка АПК. – 2009. – №3. – С. 47-53.
7. Саблук П. Т. Аграрна реформа в Україні (здобутки, проблеми і шляхи вирішення) / П. Т. Саблук, В. Я. Месель-Веселяк, М. М. Федоров // Економіка АПК. – 2009. – №12. – С. 3-13.
8. Сільське господарство України: стат. зб. за 2006 рік / Держкомстат України; Під заг. кер. Ю. М. Остапчука. – К., 2007. – 367 с.



9. Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи) / Інститут економічного прогнозування; за редакцією академіка НАН України В. М. Гейця. – К.: Логос, 1999. – 500 с.

10. Тарасевич В. М. Постнекласична наука та економічна теорія / В. М. Тарасевич // Економіка України. – 2004. – №2. – С. 59-65.

11. Юрчишин В. До аналізу причин і наслідків занепаду сільського господарства / В. Юрчишин // Економіка України. – 2001. – №2. – С. 54-62.

### References

1. *Aktualni pytannya ahrarnoyi polityky: zbirnyk robit za 1999-2002* [Actual issues of agrarian policy: a collection of works for 1999-2002], (2002), Kyiv, Ukraine.

2. Andriychuk, V. H., Zubets, M. V. and Yurchyshyn V. V. (2005), *Suchasna ahrarna polityka: problemni aspekty* [Modern Agrarian Policy: Problem Aspects], Ahrarna nauka, Kyiv, Ukraine.

3. Haydutskyu, P. I. (2015), *Ahrarna reforma L. D. Kuchmy v Ukrayini* [Kuchma's Agrarian Reform in Ukraine] «Informatsiyni systemy», Kyiv, Ukraine.

4. Kushnir, I. V. (2011), “Budget Expenditures in Support of the Agrarian Sector and their Effectiveness”, *Ekonomika APK*, vol. 5, pp. 98-102.

5. Mohylnyy, O. M. (2002), *Derzhavne rehulyuvannya ahrarnoho vyrobnytstva v period transformatsiyi ekonomiky* [State regulation of agrarian production in the period of transformation of economy], IAE UAAN, Kyiv, Ukraine.

6. Paskhaver, B. Y. (2009), “Land market: world experience and national strategy”, *Ekonomika APK*, vol. 3, pp. 47-53.

7. Sabluk, P. T., Mesel-Veselyak, V. YA. and Fedorov, M. M. (2009), “Agrarian Reform in Ukraine (Achievements, Problems and Solutions)”, *Ekonomika APK*, vol. 12, pp. 3-13.

8. Ostapchuk, YU. M. (2007), *Silske hospodarstvo Ukrayiny: statystychnyy zbirnyk za 2006 rik* [Agriculture of Ukraine: Statistical Collection for 2006], Kyiv, Ukraine.

9. Heyets, V. M. (1999), *Transformatsiya modeli ekonomiky Ukrayiny (ideolohiya, protyrichchya, perspektyvy)* [Transformation of the model of Ukrainian economy (ideology, contradictions, prospects)], Lohos, Kyiv, Ukraine.

10. Tarasevych, V. M. (2004), “Post-classical science and economic theory”, *Ekonomika Ukrayiny*, vol. 2, pp. 59-65.

11. Yurchyshyn, V. (2001), “To the analysis of the causes and consequences of the decline of agriculture”, *Ekonomika Ukrayiny*, vol. 2, pp. 54-62.

**Shulga O., Ph.D. in Economics, Associate of Professor, SHEE «Kiev national economic university named after Vadym Hetman»**

**Effectiveness of the agricultural policy of Ukrainian governments in respect of supervisors in the agrarian relations system**

The effectiveness of the tools of economic policy of Ukrainian governments on solving economic and social contradictions in the agrarian sector of the domestic economy is considered. The legislative support of agrarian reform in Ukraine is analyzed. It is proved that the economic policy of Ukrainian governments is characterized by inconsistency, unsystematic, contradictory. It is concluded that the economic policy of the Ukrainian governments concerning the development of the agrarian sector was directed, first of all, to resolving the contradictions in the system of forms of economic management and economic mechanism, and to a lesser extent, to resolving the contradictions in the system of property relations. It was established that market reforms in the national economy took place de facto at the expense of agriculture and peasants.

**Key words:** agrarian policy, agrarian sector, contradictions, state support, land reform, privatization, liberalization.

**Шульга О. А., к.э.н., доцент, ГВУЗ «Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана»**

**Эффективность аграрной политики правительств Украины в решении противоречий в системе аграрных отношений**

Рассмотрена эффективность задействованных инструментов экономической политики правительств Украины по решению экономических и социальных противоречий аграрного сектора отечественной экономики. Проанализировано законодательное обеспечение аграрной реформы в Украине. Доказано, что экономическая политика правительств Украины характеризуется непоследовательностью, бессистемностью, противоречивостью. Сделан вывод, что экономическая политика правительств Украины по развитию аграрного сектора была направлена, прежде всего, на разрешение противоречий в системе форм хозяйствования и хозяйственного механизма, и в меньшей степени на разрешение противоречий в системе отношений собственности. Установлено, что рыночные реформы в национальной экономике происходили де-факто за счет сельского хозяйства и крестьян.

**Ключевые слова:** аграрная политика, аграрный сектор, противоречия государственная поддержка, земельный реформа, приватизация, либерализация.