

p-ISSN 2300-4088
e-ISSN 2391-5951
NR 3 (2016)

PROGRESS IN ECONOMIC SCIENCES



**CZASOPISMO NAUKOWE INSTYTUTU EKONOMICZNEGO
 PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ
 IM. STANISŁAWA STASZICA W PILE**



p-ISSN 2300-4088
e-ISSN 2391-5951

Progress in Economic Sciences

**Rocznik Naukowy Instytutu Ekonomicznego
Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica
w Pile**

Nr 3 (2016)

Wersja elektroniczna czasopisma jest wersją pierwotną



© Copyright by **Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej
im. Stanisława Staszica w Pile**

Piła 2016

p-ISSN 2300-4088
e-ISSN 2391-5951

Przygotowanie i druk:
KUNKE POLIGRAFIA, Inowrocław

Инна В. КОМАРОВА*

Государственное финансирование аграрного сектора Украины в контексте членства во Всемирной торговой организации

Введение

Аграрный сектор является одной из важнейших отраслей экономики Украины. Это подтверждается значительной частью в ВВП страны, количеством занятых в отрасли, экспортным потенциалом. При этом, сельское хозяйство, по объективным причинам, остается одной из наиболее рискованных отраслей. Именно поэтому в решении проблемы снижения степени рисков в сельском хозяйстве активное участие должно принимать государство. Это подтверждается как мировым опытом государственного регулирования агропроизводства, так и системными структурно-отраслевыми сдвигами в экономике Украины.

В контексте членства Украины в ВТО, одной из первоочередных задач является корректировка аграрной политики с целью минимизации возможных негативных последствий, вызванных необходимостью сокращения бюджетных дотаций сельхозпроизводителям и влиянием на состояние отрасли мирового финансового кризиса. Одним из вопросов, которые требуют первоочередного исследования, на сегодня остается обоснование возможных направлений трансформации существующих видов поддержки, ее объемов и структуры с учетом членства Украины в ВТО.

Основная часть

В ближайшие годы регулирование сельскохозяйственного производства и сельского развития предусматривается осуществлять в соответствии с «Стратегическими направлениями развития сельского

* И.В. Комарова – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и финансово-экономической безопасности Бердянского университета менеджмента и бизнеса, г. Бердянск, Украина.

хозяйства Украины на период до 2020 года» (Лупенко, Месель-Веселяк, 2012). Целью стратегии является развитие сельского хозяйства как высокоэффективной конкурентоспособной на внутреннем и внешнем рынках отрасли экономики, которая обеспечивает продовольственную безопасность государства, производство высококачественной сельскохозяйственной продукции в объемах, достаточных для удовлетворения потребностей населения и перерабатывающих отраслей, и надежную экономическую основу социально-экономического развития украинского села. Основными стратегическими задачами развития сельского хозяйства, с учетом намеченной цели, являются:

1. Увеличение объемов производства сельскохозяйственной продукции для достижения продовольственной безопасности государства, доведения уровня потребления населением пищевых продуктов до научно обоснованных норм и существенному наращению объемов ее экспорта.
2. Расширение производства органической продукции.
3. Увеличение экспорта сельскохозяйственной продукции.
4. Повышение доходности сельскохозяйственного производства.
5. Повышение производительности и оплаты труда в сельском хозяйстве.

Стратегия предусматривает для достижения поставленных задач использование ряда финансовых рычагов, в частности:

- выплату государственных дотаций за прирост поголовья коров в сельскохозяйственных предприятиях, фермерских хозяйствах и личных крестьянских хозяйствах (хозяйствах населения);
- обеспечение финансовой поддержки производителей молока с целью приобретения современных машин и оборудования для ферм и животноводческих комплексов;
- выплату частичной компенсации стоимости приобретения высокопроизводительного поголовья животных, технических средств, новейшего оборудования и т.п. всем малым и средним субъектам хозяйствования на селе;
- предоставление субсидий за выработанную сельскохозяйственную продукцию малым и средним субъектам хозяйствования на селе;
- обеспечение долгосрочной поддержки развития животноводства;
- предоставление приоритетности государственной поддержки малым и средним сельхозпредприятиям;
- внедрение системы государственной поддержки несельскохозяйственных видов деятельности, осуществления мероприятий по стимулированию размещения новых предприятий легкой, пищевой и других отраслей промышленности, сервисных организаций в сельской местности с целью создания дополнительных рабочих мест для сельских жителей;

- усиление регулирующих свойств налогообложения (обеспечение реализации принципов равной налоговой нагрузки и справедливости в налогообложении);
- формирование благоприятной среды ведения хозяйства путем усовершенствования действующего специального режима налогообложения доходов от сельскохозяйственной деятельности, возобновление функционирования платы за землю и введение рациональной системы земельных рентных платежей;
- недопущение непродуктивных бюджетных потерь вследствие несовершенства налоговых механизмов, направленных в поддержку развития сельского хозяйства;
- проработка эффективного инструментария налогообложения;
- сохранение действия специального режима уплаты НДС сельскохозяйственными предприятиями (режима аккумуляции НДС на спецсчетах), обеспечив совершенствование порядка его функционирования путем централизации части аккумулированных сумм с их дальнейшим перенаправлением на потребности инновационного развития агропромышленного производства в рамках принятых государственных целевых программ;
- формирование инструментария и механизмов прямого налогообложения сельскохозяйственных товаропроизводителей с учетом:
 - а) необходимости усиления роли земельных платежей в системе финансового регулирования земельных отношений и совершенствования методических подходов к определению базы их производства с целью отражения реальных размеров рентных доходов и обоснования оптимального размера ставок;
 - б) обеспечения сосуществования двух каналов изъятия доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей в бюджет – налога на прибыль и налога за сельскохозяйственные угодья;
- функционирование рациональной системы обязательных платежей за земли сельскохозяйственного назначения с целью усиления фискальной роли земельных рентных платежей, обеспечения надлежащего регулирования земельных отношений, оборота сельскохозяйственных угодий и создания предпосылок их целевого и эффективного использования;
- осуществление прямых бюджетных выплат товаропроизводителям в порядке и объемах, которые не противоречат взятым обязательствам перед ВТО;
- увеличение расходов Государственного бюджета Украины на социально-экономическое развитие сельских территорий (в объемах не менее 1% ВВП).

Предусматривается, что реализация разработанных стратегических направлений развития сельского хозяйства позволит достичь значитель-

ного увеличения объемов производства и значительного повышения качества сельскохозяйственной продукции, снижения ее себестоимости, повышения производительности труда, роста доходности и конкурентоспособности отрасли, выравнивания пропорций и социально-экономического развития сельских территорий.

Последствия мирового финансового кризиса не обошли сельхозпроизводителей Украины, наиболее существенно повлияв на объемы государственной поддержки аграрного сектора в результате ограниченности бюджетных ресурсов. Это обуславливает необходимость разработки предложений относительно повышения эффективности участия государства в финансировании отрасли. По правилам ВТО все мероприятия поддержки сельского хозяйства принято классифицировать по двум основным категориям:

1. Внутренняя поддержка, которая является предметом обязательств по сокращению.
2. Внутренняя поддержка, которая освобождена от обязательств по сокращению.

Внутреннюю поддержку, которая является предметом обязательств по сокращению принято называть Агрегированным показателем поддержки, или AMS (Aggregate Measurement of Support). AMS в научной литературе называют мероприятиями «желтой (или янтарной) корзины» (amber box policies) (Осика, Пятницький, 2004). Агрегированный показатель поддержки включает в себя как денежную поддержку, которая предоставляется на определенный сельскохозяйственный товар в пользу производителей (продуктовая поддержка), так и поддержку, не связанную с конкретным товаром, которая предоставляется в пользу производителей сельскохозяйственной продукции (непродуктовая поддержка). При этом в AMS включаются как бюджетные расходы, так и те доходы, от получения которых государство отказалось.

Мероприятия «желтой корзины» признаются искривляющими торговлю, поскольку предусматривают перераспределение средств потребителей или связаны с производством определенных товаров. К таким мероприятиям по классификации ВТО, в частности, относятся (Осика, 2004): ценовая поддержка; отдельные кредитные программы; выплаты из расчета площади сельхозугодий; выплаты из расчета численности сельскохозяйственных животных; субсидии относительно средств производства (семена, удобрения и тому подобное).

В Украине к мероприятиям «желтой корзины» отнесены такие бюджетные программы (Демьяненко, 2008), (Кобута, Шевцов, 2002), (Кобута, 2008), (Кобута, 2013), (Лузан, 2008):

1. Продуктовый AMS (выплата дотаций на 1 гектар посевов; селекция в растениеводстве; частичная компенсация стоимости использованной электроэнергии для полива сельскохозяйственных культур

на орошаемых землях; развитие виноградарства, садоводства и хмелеводства; доплаты производителям за проданную ими перерабатывающим предприятиям продукцию; доплаты за имеющееся и приращенное поголовье; селекция в животноводстве и птицеводстве).

2. Непродуктовый AMS (частичная компенсация стоимости сложной сельскохозяйственной техники; частичная компенсация кредитных ставок коммерческих банков по льготным кредитам; поддержка крестьянских фермерских хозяйств; льготное кредитование фермерских хозяйств; обеспечение развития системы страхования аграрного сектора; выгода от разницы между суммой страховых взносов в Государственный Пенсионный Фонд, оплаченных сельхозпредприятиями по специальной сниженной ставке и взносами на общих основаниях; частичная компенсация стоимости минеральных удобрений).

К мероприятиям внутренней поддержки сельского хозяйства, которые по классификации ВТО освобождены от обязательств по сокращению, относятся мероприятия «голубой корзины» и «зеленой корзины».

Мероприятия «голубой корзины» (blue box policies) направлены на ограничение производства сельскохозяйственной продукции. При этом обязательно должны быть соблюдены следующие условия: такие выплаты привязаны к конкретным площадям или урожаям; выплаты осуществляются на 85 или менее процентов от базового уровня производства; выплаты на скот осуществляются на четко определенное количество голов.

Мероприятия «зеленой корзины» (green box policies) также принадлежат к освобожденным от обязательств по сокращению, поскольку считаются не влияющими на производство и торговлю сельскохозяйственной продукцией. Отмеченная поддержка должна отвечать следующим критериям: должна предоставляться через правительственные программы, которые финансируются из бюджета, а не за средства потребителей; не должна преследовать цель ценовой поддержки производителей. К мероприятиям «зеленой корзины» принадлежат такие правительственные программы предоставления услуг:

- ❑ общие услуги (бюджетные расходы на общие научно-исследовательские работы, на борьбу с вредителями и болезнями, на подготовку и переподготовку кадров для села, на предоставление консультативных услуг, на развитие аграрного рынка, на развитие инфраструктуры села непромышленного назначения);
- ❑ создание государственного резерва для продовольственной безопасности;
- ❑ предоставление продовольственной помощи обездоленным слоям населения;

- ❑ поддержка дохода, не связанная с производством;
- ❑ финансирование программ страхования доходов;
- ❑ возмещение убытков от стихийных бедствий;
- ❑ структурная перестройка, которая предоставляется через программы выведения производителей или природных ресурсов из сельскохозяйственного производства;
- ❑ структурная перестройка, которая предоставляется через инвестиции;
- ❑ программы охраны окружающей среды;
- ❑ региональные программы предоставления помощи.

Возможность вступления любой страны в ВТО базируется на сегодня исключительно на принципе двусторонних переговоров между претендентом и действительными членами. Переговорный процесс для любого кандидата является непростым и долговременным. Для Украины длительность переговорного процесса составляла 15 лет. За это время подписаны двусторонние переговоры с 52 странами – членами Рабочей группы. Одними из главных противоречивых вопросов, которые возникали в процессе согласования переговорных позиций с отмеченными странами, были государственная поддержка сельского хозяйства и доступ на рынки сельскохозяйственной продукции. Во время переговоров Украина должна была отстаивать интересы отечественных сельхозпроизводителей и аргументированно доказывать необходимость ввода преференциальных условий вступления. За период проведения Украиной переговоров с ВТО обсуждались разные базовые периоды для расчета AMS. В начале переговоров с ВТО наша страна настаивала на утверждении базового периода на уровне 1994–1996 гг. При этом базовый уровень AMS составлял бы 5863 млн грн. Учитывая длительный переговорный процесс вступления Украины в ВТО, некоторые страны, в частности США, Австралия, Канада настаивали на применении базового периода на уровне 1997–1999 гг., или даже 2000–2002 гг. Если бы Украина согласилась на такие условия, то базовый AMS мог бы составлять от 308 до 1141 млн грн. Для Украины наиболее приемлемым из всех обсуждаемых был, бесспорно, базовый период 1994–1996 гг. При условии признания этого периода базовым и принятия Украиной обязательств по сокращению AMS на 20% в течение 6 лет, AMS на 6-й год после присоединения должен был бы быть наивысшим – 1172,6 млн грн.

Длительность переговоров привела к тому, что Украине удалось согласовать условия вступления, по которым базовым периодом признаются 2004–2006 гг (Протокол от 05.02.2008 г.). К тому же Украина не имеет тех обязательств по сокращению AMS (на 20% в течение 6 лет после вступления), которые имели все развитые страны, вступившие в ВТО раньше. На такие результаты относительно поддержки сельского

хозяйства в Украине повлиял продолжающийся раунд переговоров «Доха-развитие». Его результатом стало признание того, что существующие правила сокращения поддержки привели к стремительному росту мировых цен на продукты питания, в результате чего 33 страны мира находятся на грани социальных беспорядков. На сегодня приоритетом в глобальной продовольственной стратегии считается борьба с голодом путем преодоления последствий стремительного подорожания продовольствия. В итоге сокращать поддержку сельхозпроизводителей должны только мировые лидеры в производстве сельхозпродукции: США, ЕС, Канада.

Именно эти причины и обусловили для Украины возможность согласования льготных условий вступления, по которым рассчитанный для Украины AMS (3043,4 млн грн) не подлежит сокращению. Кроме того, в соответствии с правилами ВТО (статья 6, пункт 4), страны, являющиеся членами организации имеют право применять правило «критерия минимума» (*de minimis rule*). То есть, при соблюдении определенного минимального уровня поддержки (для развитых стран – 5%, для развивающихся стран – 10%) от члена ВТО не требуется включать внутреннюю поддержку в AMS текущего периода и, соответственно, не требуется ее уменьшать. В соответствии с «критерием минимума» не подлежит уменьшению:

- внутренняя поддержка, связанная с конкретным товаром, если ее размер не превышает 5% (для развивающихся стран – 10%) от общей стоимости базового сельскохозяйственного товара, выработанного страной – членом ВТО в течение соответствующего года;
- внутренняя поддержка, не связанная с конкретным товаром, если она не превышает 5% (для развивающихся стран – 10%) от стоимости общего сельскохозяйственного производства в этой стране.

Следовательно, после вступления в ВТО государственная поддержка аграрного сектора должна формироваться исходя из следующих факторов:

1. Необходимость соблюдения обязательств относительно предельного уровня AMS.
2. Возможность предоставления непродуктовой поддержки в пределах уровня *de minimis*.
3. Возможность предоставления продуктовой поддержки в пределах уровня *de minimis*.
4. Неограниченное использование мероприятий «зеленой корзины».

Исследования показывают, что в Украине наблюдаются значительные структурные сдвиги между отдельными составляющими внутренней поддержки сельского хозяйства (табл. 1).

Таблица 1. Структура внутренней поддержки сельского хозяйства Украины в соответствии с нормами ВТО¹

Виды поддержки	2009		2010		2011	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
Продуктовая поддержка	2426,44	26,05	4309,8	26,83	2611,9	12,80
Непродуктовая поддержка	3897,2	41,84	8229,5	51,22	12280,3	60,20
Мероприятия, освобожденные от обязательств по сокращению	2990,9	32,11	3526,9	21,95	5508,4	27,00
Итого, в т. ч.	9314,54	100	16066,2	100	20400,6	100
прямая бюджетная поддержка	5215,74	56,00	7138,40	44,43	9285,00	45,51
за счет средств НДС	4098,80	44,00	8927,80	55,57	11115,60	54,49

За период 2009–2011 годов отмечается увеличение удельного веса непродуктовых мер поддержки. Общий объем поддержки в 2011 году вырос по сравнению с 2009 годом на 119%. Наибольшими темпами выросла непродуктовая поддержка – на 215,11%, в том числе за счет средств НДС, полученных сельхозпроизводителями от перерабатывающих предприятий – почти в 3 раза. При том продуктовая поддержка за счет средств НДС с 2011 года не оказывается. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (FAO) пришла к выводам (Бринк, 2014), что Украина, в 2010–2012 гг. превысила свой Связанный общий AMS. Это явилось результатом, прежде всего, быстрого роста регулируемой цены на сахар, производимый из сахарной свеклы. Кроме производителей сахарной свеклы, наибольшие объемы поддержки получают производители молока (в 2009 году – 41% всей продуктовой поддержки). Однако, если сумма поддержки производства сахарной свеклы значительно превышает *de minimis* 5% (в 2011 году – в 5,6 раз), то поддержка производителей молока находится в пределах *de minimis* 5%, то есть не влияет на AMS текущего периода. Начиная с 2011 года поддержка за счет средств НДС оказывается через механизм, позволяющий относить эту поддержку к непродуктовой. Эта поддержка должна была существовать до 2015 года. В 2015 году налоговым законодательством не продлен спецрежим НДС для перерабатывающих предприятий, ко-

¹ Авторские расчеты по данным WorldTradeOrganization (G/AG/N/UKR/9), (G/AG/N/UKR/13) (G/AG/N/UKR/18).

торые в 2011–2014 гг. перечисляли НДС на счета поставщиков молока и мяса. С 2015 года спецрежим сохранится, но действовать он будет с учетом электронного администрирования НДС и функционирования специальных НДС-счетов, которые планируется внедрить в 2015 году (Лупенко, 2015).

Расчеты показывают, что с учетом критерия *de minimis* продуктовая поддержка производства сельхозпродукции в Украине могла бы быть значительно выше. По программам продуктовой поддержки животноводства, исходя из объемов валовой продукции сельского хозяйства в пределах *de minimis* 5% (World Trade Organization, *G/AG/N/UKR/18*), уровень разрешенной возможной поддержки в 2011 году мог бы составлять (млн грн): КРС – 479, свиньи – 642, птица – 630, овцы и козы – 22, кони – 7, молоко – 1457. Общая сумма разрешенной продуктовой поддержки животноводства в 2011 г. могла бы составлять 3334 млн грн. Продуктовая поддержка растениеводства в 2011 г. по правилам ВТО (World Trade Organization, *G/AG/N/UKR/18*) могла бы составлять 9344 млн грн.

Общий объем продуктовой поддержки мог бы достигать 15,7 млрд грн, а всех видов внутренней поддержки – 33908,2 млн грн (табл. 2).

Таблица 2. Структура возможного объема внутренней поддержки сельского хозяйства Украины в соответствии с нормами ВТО²

Виды поддержки	2011	
	млн грн	%
Продуктовая поддержка	15721,4	46,36
Непродуктовая поддержка	12678,4	37,39
Мероприятия, освобожденные от обязательств по сокращению	5508,4	16,25
Итого	33908,2	100

При наличии соответствующих бюджетных возможностей объем поддержки аграрного сектора в соответствии с требованиями ВТО в 2011 г. мог бы составлять 33,9 млрд грн (13,37% валовой продукции сельского хозяйства). Считаем, что разработка стратегических заданий развития отрасли должна учитывать возможные объемы государственной финансовой поддержки и находить соответствующие резервы финансовых ресурсов для ее предоставления. Даже с учетом бюджетных ограничений в результате мирового финансового кризиса часть расходов на сельское хозяйство должна составлять не менее задекларированных законодательно 5% расходов государственного бюджета.

² Авторские расчеты по данным WorldTradeOrganization (*G/AG/N/UKR/9*), (*G/AG/N/UKR/13*) (*G/AG/N/UKR/18*).

В последние годы наблюдается негативная тенденция к снижению удельного веса расходов на сельское хозяйство в расходах бюджетов Украины (таблица 3).

Таблица 3. Динамика значимости расходов на сельское хозяйство в бюджетах Украины³

Показатель	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Расходы на сельское хозяйство в расходах госбюджета, %	3,17	2,95	2,84	2,41	2,36	1,71
Расходы на сельское хозяйство в расходах местных бюджетов, %	0,07	0,08	0,09	0,05	0,06	0,05
Расходы на сельское хозяйство в расходах сводного бюджета, %	1,89	1,78	1,66	1,35	1,37	1,00

Согласно украинскому законодательству, удельный вес расходов на финансирование развития сельского хозяйства должен составлять не меньше 5% расходов Государственного бюджета, что не отвечает реалиям (табл. 3). Однако законодательно не определено, какие именно расходы бюджета влияют на развитие сельского хозяйства. Современная оценка реальных расходов государства на сельское хозяйство усложняется постоянными изменениями бюджетной классификации, которые приводят к изменению структуры расходов на сельское хозяйство из бюджетов разных уровней. Считаем, что расходы Государственного бюджета, которые направляются на развитие сельского хозяйства, осуществляются не только по коду функциональной классификации 0421 «Сельское хозяйство». Есть также расходы по коду 0482 «Исследования и разработки в сфере сельского хозяйства, лесного хозяйства и охоты, рыбного хозяйства». Кроме того, Министерство аграрной политики осуществляет расходы, не относящиеся к коду 0421, но, бесспорно, влияющие на развитие сельского хозяйства. Из общей суммы расходов Министерства на исследования и разработки в сфере сельского хозяйства направляется около 2,2%.

Кроме вышеупомянутых расходов, Министерство аграрной политики финансирует также другие программы, удельный вес которых в разные годы составляет от 16 до 36%. Большая часть этих сумм тратилась до 2015 года на образование (подготовка кадров высшими учебными заведениями, последипломное образование, переподготовка и повышение квалификации кадров), а также на развитие коммунального хозяйства в сельской местности, помощь на обеспечение жильем, духовное и физическое развитие. Все эти расходы можем отнести к таким, которые прямо или косвенно влияют на развитие сельского хозяйства.

³ Авторские расчеты по данным Государственного казначейства Украины, Министерства аграрной политики и продовольствия Украины.

Стоит отметить, что в Украине, кроме Министерства аграрной политики, существуют другие распорядители средств, выделяемых из госбюджета на сельское хозяйство. Такими распорядителями за последние годы были: Министерство промышленной политики; Государственный комитет Украины по водному хозяйству; Государственный комитет Украины по земельным ресурсам; Украинская академия аграрных наук; Государственный комитет по делам Украины строительства, архитектуры и жилищной политики; государственные администрации областей. Вместе ними тратится около трети общей суммы средств на сельское хозяйство. Эти средства направляются на финансирование таких программ: финансовая поддержка производства и создание новых отечественных средств защиты растений и регуляторов роста растений, их государственное испытание и регистрация; руководство и управление в сфере водного хозяйства; эксплуатация общегосударственных и межхозяйственных государственных мелиоративных систем; руководство и управление в сфере земельных ресурсов; проведение земельной реформы; выдача государственных актов на право частной собственности на землю в сельской местности и развитие системы кадастра; коренное улучшение земель научно-исследовательских хозяйств; селекция в животноводстве и птицеводстве в научно-исследовательских хозяйствах; селекция сельскохозяйственных культур в звеньях первичного растениеводства.

Министерство аграрной политики хоть и является главным распорядителем средств, которые тратятся на развитие сельского хозяйства, однако на его долю приходится лишь 75–80% средств, потому делать выводы о соответствии объемов финансирования развития сельского хозяйства задекларированным 5% расходов бюджета невозможно. Нет возможности также осуществить такой анализ с учетом лишь средств, выделенных по коду 0421 «Сельское хозяйство», поскольку их часть в общей сумме расходов, которые тратятся на развитие сельского хозяйства, является еще ниже (65–75%). Считаем, что удельный вес расходов бюджета, направленных на развитие сельского хозяйства, стоит определять с учетом таких составляющих: расходы на сельское хозяйство; исследование и разработки в отрасли сельского хозяйства; другие расходы, распорядителем которых является Министерство аграрной политики.

Часть всех расходов, которые влияют на развитие сельского хозяйства, в последние годы составляла в среднем 3,5% расходов госбюджета. Если принимать во внимание лишь расходы, осуществляемые Министерством аграрной политики, то их удельный вес не достигает 5% расходов бюджета, а если учесть, что расходы на развитие сельского хозяйства осуществляют также другие распорядители бюджетных средств, то удельный вес отмеченных расходов в докризисный период превышал 5% общей суммы расходов бюджета. Наиболее сложная ситуация для

аграриев сложилась в 2014 г., когда на их потребности из Государственного бюджета было выделено лишь 1,8% средств госбюджета.

Наблюдается негативная тенденция к уменьшению удельного веса отмеченных расходов в расходах бюджета (таблица 4).

Таблица 4. Динамика расходов, влияющих на развитие сельского хозяйства, в общей сумме расходов Государственного бюджета Украины⁴

Показатель	2002	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Всего расходов, влияющих на развитие сельского хозяйства, млрд грн	1,9	5,8	8,5	10,3	10,5	10,6	9,9	7,9
Удельный вес расходов, влияющих на развитие сельского хозяйства, в расходах госбюджета, %	5,3	5,2	3,5	3,3	3,1	2,7	2,5	1,8
Удельный вес расходов Министерства аграрной политики, в расходах госбюджета, %	4,2	4,4	2,6	2,4	2,3	2,9	1,8	1,3

Проведенные расчеты позволяют утверждать, что часть расходов Государственного бюджета Украины на финансирование сельского хозяйства, начиная с 2009 г. составляет меньше, чем предусмотренные законодательством 5% расходов бюджета. Кроме того, не все из этих расходов влияют на развитие сельского хозяйства, потому что большинство из них только поддерживают его современное состояние.

В последнее время в финансировании расходов Министерства аграрной политики наметилась негативная тенденция – средства выделяются в гораздо меньших объемах, чем запланировано. Некоторые статьи (осуществление финансовой поддержки предприятий агропромышленного комплекса через механизм удешевления кредитов, бюджетная животноводческая дотация, государственная поддержка производства продукции растениеводства) финансируются на 25–35% от запланированных сумм.

Следует отметить постоянное снижение на протяжении 2012–2014 гг удельного веса расходов Министерства аграрной политики в общей сумме расходов госбюджета. Законом о Государственном бюджете Украины на 2015 год (Закон от 28.12.2014 г.) запланированы расходы Министерства аграрной политики и продовольствия в сумме 2,22 млрд грн, что составляет всего 0,39% расходов госбюджета. Одной из причин такого резкого снижения стала передача аграрных ВУЗов 3–4 уровней

⁴ Авторские расчеты по данным Государственного казначейства Украины, Министерства аграрной политики и продовольствия Украины.

аккредитации в подчинение Министерству образования и науки Украины. Соответственно и финансирование этих ВУЗов с 2015 года осуществляется Министерством образования и науки Украины. В предыдущие годы эта статья расходов Министерства аграрной политики и продовольствия была одной из самых больших (таблица 5).

Таблица 5. Структура расходов министерства аграрной политики Украины⁵

Статья расходов	2012	2013	2014	2015
Подготовка кадров для агропромышленного комплекса высшими учебными заведениями	34,47	28,31	35,10	0
Организация и регулирование деятельности учреждений в системе ветеринарной медицины	22,24	24,77	30,14	24,91
Государственная поддержка животноводства	2,99	10,04	6,75	11,26
Руководство и управление в сфере земельных ресурсов	9,18	7,64	8,56	0
Затраты аграрного фонда на хранение объектов гос. ценового регулирования, включенных в гос. продовольственный резерв	2,88	6,93	1,81	4,51
Посадка молодых садов, виноградников, ягодников и уход за ними	3,87	1,32	0,8	0
Финансовая поддержка предприятий АПК через механизм удешевления кредитов	0	0	0	13,52
Государственное агентство лесных ресурсов Украины	0	0	0	20,65
Государственное агентство рыбного хозяйства Украины	3,26	3,19	3,34	5,42
Другие расходы	21,11	17,80	13,50	19,73

Расчеты позволяют утверждать, что в последние годы не существует определенной программы, которая имеет наиболее важное значение. Кроме того, с 2010 года отсутствуют некоторые традиционные программы, в частности: финансовая поддержка фермерских хозяйств; финансовая поддержка предприятий, которые находятся в особенно сложных климатических условиях; компенсация Пенсионному фонду потерь от применения плательщиками фиксированного сельскохозяйственного налога специальной ставки по уплате сбора на обязательное пенсионное страхование; программа удешевления стоимости страховых премий (взносов) фактически оплаченных субъектами аграрного рынка. При этом появились новые программы, а именно: частичное возмещение

⁵ Авторские расчеты по данным Государственного казначейства Украины, Министерства аграрной политики и продовольствия Украины, Закона от 28.12.2014 г.

субъектам хозяйствования стоимости строительства и реконструкции животноводческих ферм, комплексов и предприятий по производству комбикормов, а также несколько программ по организации деятельности учреждений в системе агропромышленного комплекса за счет средств Стабилизационного фонда.

Выводы

В последние годы наиболее значительными проблемами в государственном финансировании аграрного сектора Украины стоит назвать несоответствие государственной финансовой поддержки задекларированным объемам финансирования, а также недофинансирование запланированных бюджетных назначений и негативную тенденцию относительно уменьшения объемов поддержки, причиной которых является возникновение недостатка бюджетных ресурсов в результате мирового финансового кризиса. С учетом отмеченных факторов предложения относительно оптимизации государственного финансирования отрасли должны включать законодательное принятие государственной стратегии поддержки сельского хозяйства и разработку на ее основе тактических заданий в соответствии с состоянием экономики страны в целом и сельского хозяйства в частности, а также с мировыми тенденциями финансирования аграрного сектора. Должны быть разработаны действенные механизмы выполнения бюджетных программ, которые бы обеспечили наиболее эффективное распределение бюджетных средств и наиболее быстрое их поступления к сельхозпроизводителям. Кроме того, необходимо достичь минимизации бюджетных расходов на выполнение внедренных программ, обеспечения проведения конкурсов среди потенциальных исполнителей этих программ с целью недопущения злоупотреблений в процессе распределения и расходования бюджетных средств. Выполнение поставленных задач должно стабилизировать состояние сельского хозяйства в условиях преодоления последствий мирового финансового кризиса, в будущем – позволить достичь стабильного роста показателей его развития, а кроме того – повысить конкурентоспособность отечественной продукции сельского хозяйства на мировых рынках и приостановить упадок сельских территорий.

Считаем целесообразным внести следующие предложения относительно оптимизации видов государственной поддержки, которые относятся к «желтой корзине»:

1. Непродуктовый агрегированный показатель поддержки не должен превышать 5% стоимости продукции сельского хозяйства. Механизм предоставления финансовой поддержки путем удешевления

кредитов должен быть пересмотрен с целью упрощения. Для этого предлагаем учредить в стране Государственный Аграрный банк и передать ему полномочия относительно льготного кредитования сельхозпроизводителей. Поскольку применение сельхозпредприятиями сниженной ставки взносов на общеобязательное государственное пенсионное страхование прекращено с 2010 года, предлагаем высвобожденные средства направить на обеспечение развития системы страхования аграрного сектора. Это позволит повысить эффективность этого вида поддержки, поскольку по объему предоставленных средств уравнивает его с удешевлением кредитов (35% непродуктового AMS).

2. Согласно принятым Украиной обязательствам, продуктовый AMS ежегодно не должен превышать 3043,4 млн. грн. Поддержка конкретного продукта включается в AMS в том случае, если ее объем превышает 5% стоимости этого продукта. Анализ данных, которые использовались для расчета продуктового AMS, позволяет утверждать, что для Украины полностью возможным является предоставление поддержки в объемах, которые не превышают 5% стоимости конкретного продукта производителям пшеницы, ячменя, кукурузы, ржи, гречихи, рапса, овса, зернобобовых, фруктов, картофеля, сои, птицы. Не увеличивать в абсолютном размере предлагаем AMS сахарной свеклы, риса, хмеля, льна-долгунца, проса, овец и коз, лошадей, шерсти и шелкопрядов. Высвобожденные средства предлагаем направить дополнительно в поддержку производства продукции животноводства: молока, КРС в живом весе, свиней в живом весе. Считаем, что это позволит снизить убыточность производства этих видов продукции и способствовать увеличению в стране поголовья крупного рогатого скота.

Считаем, что в дальнейшем развитие государственной поддержки аграрного сектора должно происходить с переориентацией на мероприятия «зеленой корзины», а именно: социальное развитие сельской территории; предоставление продовольственной помощи населению; развитие аграрной науки; развитие аграрного рынка; обеспечение качества сельскохозяйственной продукции в соответствии со стандартами ЕС. Финансирование государством отмеченных мероприятий позволит стабилизировать состояние сельского хозяйства (а в будущем – достичь роста показателей его развития); повысить конкурентоспособность отечественной продукции сельского хозяйства на мировых рынках; приостановить упадок сельских территорий; улучшить демографическую ситуацию на селе и по стране в целом; улучшить уровень жизни и состояние здоровья населения; как следствие – обеспечить стабильный рост экономики страны в целом.

Бібліографія

- БРИНК Л., 2014. Страны СНГ и ВТО: вопросы сельскохозяйственной политики и государственной поддержки, <http://www.fao.org/3/a-i3883r.pdf> (доступ 03.05.2015 р.).
- Верховна Рада України. Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі, Женева, 5 лютого 2008 року, ратифікований Законом України №250-VI від 10 квітня 2008 року, http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/981_049 (доступ 03.05.2015 р.).
- Державне казначейство України. Звітність про виконання бюджетів, <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> (доступ 03.05.2015 р.).
- Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28.12.2014 № 80-VIII (Із змінами, внесеними згідно із Законами № 217-VIII від 02.03.2015, № 278-VIII від 07.04.2015), <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/print1429990264418008> (доступ 03.05.2015 р.).
- Міністерство аграрної політики та продовольства України. Стан фінансування АПК у 2014 році, <http://minagro.gov.ua/uk/ministry?nid=15506> (доступ 03.05.2015 р.).
- ДЕМ'ЯНЕНКО М. Я., 2008. Національна система державної підтримки аграрного сектору в умовах членства України в СОТ (в) ОБЛІК І ФІНАНСИ АПК, фаховий науково-виробничий журнал, №3, Київ 2008.
- КОБУТА І., ШЕВЦОВ О., 2002. Внутрішня підтримка сільського господарства в контексті приєднання України до Світової організації торгівлі (в) АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ: ЗБІРНИК РОБІТ (1999 –2002, UAPP/PCAPS-ARND/GARCCS), Київ.
- КОБУТА І., 2008. Аграрна політика підтримки сільського господарства – нові виклики в зв'язку із вступом України до СОТ (в) ОБЛІК І ФІНАНСИ АПК, фаховий науково-виробничий журнал, №3, Київ 2008.
- КОБУТА І., 2013. Государственная поддержка сельского хозяйства и членство в ВТО: Украина: материалы семинара ФАО «Обязательства в рамках ВТО и поддержка сельского хозяйства России: Проблемы и возможные решения» (30-31 января 2013 года, г. Казань), http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/meetings/cis_wto/Russian/13_Kobuta_-_Ukraine.pdf (доступ 03.05.2015 р.).
- ЛУЗАН Ю., 2008. Розвиток державної підтримки аграрного сектора України в умовах членства в СОТ(в) ОБЛІК І ФІНАНСИ АПК, фаховий науково-виробничий журнал, №3, Київ 2008.
- ЛУПЕНКО Ю., 2015. Режим справляння ПДВ для аграріїв зазнає змін у 2015 році – Інститут аграрної економіки, <http://www.iae.com.ua/presscentre/archnews/1101--2015-.html> (доступ 03.05.2015 р.).
- ОСИКА С., ПЯТНИЦЬКИЙ В., 2004. Світова організація торгівлі, видавництво К.І.С., Київ.
- Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року, 2012, в ЛУПЕНКА Ю., МЕСЕЛЬ-ВЕСЕЛЯКА В. (ред.), видавництво ННЦ «ІАЕ», Київ.
- World Trade Organization (WTO), 2011. *Committee on Agriculture – Notification – Ukraine – Domestic support Agriculture (Document code G/AG/N/UKR/9, 27.05.2011)*,

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(+%40Symbol%3d+g%2fag%2fn%2fukr%2f*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(+%40Symbol%3d+g%2fag%2fn%2fukr%2f*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)(доступ 03.05.2015 г.).

- World Trade Organization (WTO), 2012. *Committee on Agriculture – Notification – Ukraine – Domestic support Agriculture (Document code G/AG/N/UKR/13, 19.10.2012)*, [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(+%40Symbol%3d+g%2fag%2fn%2fukr%2f*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(+%40Symbol%3d+g%2fag%2fn%2fukr%2f*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)(доступ 03.05.2015 г.).
- World Trade Organization (WTO), 2014. *Committee on Agriculture – Notification – Ukraine – Domestic support Agriculture (Document code G/AG/N/UKR/18, 04.02.2014)*, [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(%20@Symbol=%20g/ag/n/ukr/*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(%20@Symbol=%20g/ag/n/ukr/*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)(доступ 03.05.2015 г.).

Краткое содержание

Рассмотрена классификация направлений бюджетной поддержки аграрного сектора в соответствии с требованиями ВТО. Описаны обязательства Украины по ограничению государственной поддержки сельского хозяйства. Выявлены тенденции, сложившиеся в государственном финансировании аграрного сектора Украины: значимость расходов на сельское хозяйство в бюджетах, соотношения между направлениями финансирования, динамика прямой и непрямой поддержки. Очерчены приоритетные направления государственной финансовой поддержки аграриев.

Ключевые слова: аграрный сектор, государственная финансовая поддержка, бюджетное финансирование, непрямая бюджетная поддержка, агрегированный показатель поддержки, мероприятиями «янтарной корзины», мероприятия «голубой корзины», мероприятия «зеленой»

State financing of agriculture sector of Ukraine in the context of its membership in the World Trade Organization

Abstract

Classification of kinds of budgetary support of agrarian sector by rules WTO considers. Duties of Ukraine on restriction of the state support of agriculture are described. An author studied the tendencies of the state financing agrarian to the sector of Ukraine: specific gravity of charges on agriculture in budgets, rate ratios by directions of financing, dynamics of line and indirect support. Priority directions of state sponsorship of agrarians are outlined.

Key words: agrarian sector, state sponsorship, budgetary financing, indirect budgetary support, Aggregate Measurement of Support, amber box policies, blue box policies, green box policies, Product-Specific Aggregate Measurements of Support, Non-Product-Specific Aggregate Measurements of Support, budgetary grants, tax privileges.

Rządowe finansowanie sektora rolniczego Ukrainy w kontekście członkostwa w Światowej Organizacji Handlu

Streszczenie

Klasyfikacja rodzajów wsparcia budżetowego sektora rolnictwa według zasad WTO. Opisane są obowiązki Ukrainy wobec ograniczeń wsparcia państwowego dla rolnictwa. Autor pokazał tendencje państwowego finansowania dla sektorarolnictwa na Ukrainie: szczególną wagę kosztów rolnictwa w budżecie, wskaźniki stopy przy kierunkach finansowania, dynamiki linii i wsparcie pośrednie. Zostały nakreślone główne kierunki sponsorowania rolnictwa przez państwo.

Słowa kluczowe: sektor rolniczy, sponsoring państwowy, finansowanie budżetowe, pośrednie wsparcie budżetowe, Łączna Miara Wsparcia (Aggregate Measurement of Support), polityka amber box, polityka blue box, polityka green box, produktowa łączna miara wsparcia (Product-Specific Aggregate Measurements of Support), niespecyficzna miara wsparcia (Non-Product-Specific Aggregate Measurements of Support), granty budżetowe, przywileje podatkowe.

JEL: Q10, Q50