

УДК 338.43.01/02.075.8

Маленька І.М.  
аспірант

Подільського державного аграрно-технічного університету

**ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ:  
ПРОГРАМНИЙ АСПЕКТ****FINANCIAL SUPPORT OF UKRAINIAN AGRICULTURE:  
PROGRAMMATIC ASPECT****АНОТАЦІЯ**

У статті визначено основні підстави розроблення програм, метою яких є розв'язання проблем розвитку сільського господарства України, та розкрито напрями їх реалізації. Висвітлено місце державної підтримки в системі нормативно-правового програмного забезпечення розвитку галузі. Обґрунтовано основні проблеми та шляхи підвищення ефективності виконання комплексних і регіональних програм розвитку сільського господарства в Україні.

**Ключові слова:** бюджет, цільова програма, фінансування, державна підтримка, кредит.

**АННОТАЦИЯ**

В статье определены основные основания разработки программ, целью которых является решение проблем развития сельского хозяйства Украины, и раскрыты направления их реализации. Освещено место государственной поддержки в системе нормативно-правового программного обеспечения развития отрасли. Обоснованы основные проблемы и пути повышения эффективности выполнения комплексных и региональных программ развития сельского хозяйства в Украине.

**Ключевые слова:** бюджет, целевая программа, финансирование, государственная поддержка, кредит.

**ANNOTATION**

This article defines the main grounds for development of programs, which aim is solving problems of development of Ukrainian agriculture and discovered the direction of their realisation. We determined the place of state support in the system of legal backing for industry development. The article shows the main problems and ways of increasing of efficiency of realisation of complex and regional programs of development Ukrainian agriculture.

**Keywords:** budget, target program, financing, state support, credit.

**Постановка проблеми.** Починаючи з 15 березня 2015 р. в Україні проходить активне громадське обговорення проекту Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр., розробленої під егідою Міністерства аграрної політики і продовольства [1]. Метою Стратегії є покращення конкурентоспроможності сільського господарства України, забезпечення сталого розвитку відповідно до міжнародних стандартів, розвиток сільських територій та забезпечення продовольчої безпеки країни. Однією із цілей даного програмного документа є державна підтримка та оподаткування у сфері сільського господарства. Оскільки розробка планів розвитку та підтримки аграрного сектору в Україні має вже досить тривалу історію розвитку, то варто скористатись досвідом минулих та сучасних програм і зробити відповідні висновки з метою уникнення ключових помилок в майбутньому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблеми управління розвитком аграрного сектору економіки знайшли своє відображення у працях таких науковців, як О.М. Бородіна [1], С.В. Васильчак, М.Я. Дем'яненко, Т.І. Олійник та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на вагомність даної проблематики й посилену увагу до неї багатьох провідних дослідників, окремі її аспекти залишаються недостатньо вивченими. Сьогодні особливої актуальності набувають питання теоретико-методологічного обґрунтування наукових положень і методичних підходів до розв'язання проблеми оцінки ефективності виконання конкретних галузевих програм. Таким чином, потреба розв'язання цих завдань зумовлює вибір теми та визначає актуальність дослідження.

**Мета статті** полягає в оцінці ефективності програмного забезпечення розвитку сільського господарства України, визначенні його недоліків та розробці практичних рекомендацій щодо його оптимізації з урахуванням специфіки галузевого розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Головною проблемою для вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників є обмеженість фінансових ресурсів за відсутності необхідних обсягів власних коштів та труднощів доступу до позичкових та залучених фінансових ресурсів. Тому важливого значення сьогодні набуває державна фінансова підтримка, яка передбачає бюджетне фінансування загальнодержавних та регіональних планів (проектів, програм) розвитку галузі. Їх розробка та прийняття зазвичай є дієвим інструментом консолідації зусиль держави та її інституційних партнерів навколо розв'язання суспільно значущих проблем та основою для суб'єктів підприємницької діяльності у прогнозуванні майбутніх параметрів підприємницького середовища для проведення господарської діяльності.

Програми розвитку сільського господарства розробляються з метою реалізації державної політики щодо регулювання розвитку галузі, концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу країни, а також координації діяльності центральних і місцевих органів

виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій і громадян для розв'язання найважливіших проблем аграріїв [2].

Необхідність розроблення програм, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки, визначається в Законі України «Про державні цільові програми» [3] та відповідає законам України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [4], «Про державну підтримку сільського господарства України» [5], «Про Державний бюджет України» за відповідні роки.

Реалізація бюджетних програм підтримки аграрного сектору України залежить від обсягу коштів, виділених законом про Державний бюджет на відповідний рік і порядку використання коштів щодо окремої програми. Виплати здійснюються через Міністерство аграрної політики та продовольства як головного розпорядника бюджетних коштів.

Так, відповідно до Державного бюджету України, у 2015 р. в порівнянні з попереднім роком відбулось значне скорочення бюджетних

програм, направлених на розвиток сільського господарства країни. Зокрема, відбулось зменшення видатків за бюджетними програмами: «Дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері розвитку агропромислового комплексу, підготовка наукових кадрів, наукові розробки у сфері стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції» на 17,3%, або на 16,7 млн. грн. (із Загального фонду зменшено на 70,5%, із Спеціального – збільшено на 5%); «Надання кредитів фермерським господарствам» – на 17,5%, або 2,3 млн. грн., а також відміна видатків по програмах «Оздоровлення та відпочинок дітей працівників агропромислового комплексу», «Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними». Незмінними залишились видатки за програмами «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі» – 5 млн. грн. та «Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі на умовах фінансового лізингу» – 3,8 млн. грн. (табл. 1).

Зменшення бюджетних видатків на розвиток сільського господарства хоч і не є критичним, але означає, що реальне фінансування сектору

Таблиця 1

Бюджетна підтримка сільського господарства України, тис. грн.

Показники згідно з відомчою та програмною класифікаціями видатків та кредитування Державного бюджету	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Разом		2015 р. до 2014 р., %
	2014 р.	2015 р.	2014 р.	2015 р.	2014 р.	2015 р.	
Фінансова підтримка заходів у сільському господарстві							
Дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері розвитку агропромислового комплексу, підготовка наукових кадрів, наукові розробки у сфері стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції	63088,6	44510,4	33475	35320	96563,6	79830,4	-17,3
Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі			5000	5000	5000	5000	-
Оздоровлення та відпочинок дітей працівників агропромислового комплексу	7500				7500		-100
Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними			100000		100000		-100
Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та* ягідників і нагляд за ними			888010,7		888010,7		-100
Кредитування							
Надання кредитів фермерським господарствам			27900	25600	27900	25600	-8,25
Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі на умовах фінансового лізингу			3818,4	3818,4	3818,4	318,4	0

Розраховано й побудовано автором за даними Додатків до Державного бюджету 2014–2015 рр.

зменшується, в той час коли загальні витрати Державного бюджету зросли майже на 15%. Важливо відзначити те, що за останні роки рівень фінансування не перевищив 55% запланованих вкладень. Зазвичай програми розвитку аграрного виробництва не пов'язуються з реальними показниками його розвитку, про що свідчать постійні зміни у виборі об'єктів фінансування та численні редакції Порядків розподілу коштів на розвиток галузей і видів продукції.

Таким чином, можна зробити висновок, що Державний бюджет 2015 р. для аграріїв є жорстким і підтримка сільського господарства у 2015 р. є формальною.

Важливими програмними документами розвитку сільського господарства в Україні виступають також Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 р., прийнята в 2007 р., Державна цільова програма сталого розвитку сільських територій на період до 2020 р., Концепція Державної програми сталого сільського розвитку України на період до 2025 року та Комплексна Стратегія розвитку сільського господарства і сільських територій в Україні на 2015–2020 рр. (на стадії доопрацювання).

Основною стратегічною метою Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. стало забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках, гарантування продовольчої безпеки

країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності [6]. Виконання завдань програми передбачалось у три етапи. Проте в результаті зміщення строків виконання поставлених завдань, відбулась мультиплікація впливів на рівень виконання

прогнозованих показників розвитку сільського господарства. Як наслідок, із ряду запланованих соціальних показників жоден не був виконаний, серед 19 основних видів сільськогосподарської продукції прогнозних показників щодо обсягів виробництва досягнуто лише за восьма позиціями, а запланованого обсягу виробництва валової продукції – на 92% (табл. 2) [7, с. 27].

В якості головної причини неякісного виконання Програми слід відзначити недостатній рівень її фінансування. Так, повністю профінансованими стали лише заходи, пов'язані з професійною освітою аграріїв (112,2% від запланованого рівня). 20 млрд. грн., або 79,3% від прогнозованого показника було витрачено на розвиток аграрного ринку (табл. 2), з яких 2,8 млрд. грн. (14,0%) – на розвиток галузі рослинництва; 2,1 млрд. грн. (10,5%) – на розвиток галузі тваринництва; 10,4 млрд. грн. (52,0%) – на формування державного продовольчого резерву, проведення заставних та інтервенційних операцій на організованому аграрному ринку; 3,8 млрд. грн. (19,0%) – на охорону і підвищення родючості ґрунтів, екологізацію сільськогосподарського виробництва, удосконалення системи моніторингу земель, меліорацію земель; 0,6 млрд. грн. (3,0%) – на надання підтримки сільськогосподарським товаровиробникам для придбання сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва; 0,3 млрд. грн. – на виконання інших завдань і заходів Програми [7, с. 15]. Найменше значення у відсотковому співвідношенні (0,07% від загального обсягу виділених коштів) в Програмі відведено забезпеченню розвитку дорадництва, що є необґрунтованим, на наш погляд, оскільки саме професійне та наукове обґрунтування стратегій та програм сільськогосподарських підприємств сприяє підвищенню їх ефективності.

Таблиця 2

## Стан виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р.

Напрями державної підтримки	Виділено всього коштів на 2008–2015 рр., млн. грн.	Фінансування I та II етапів Програми (2008–2011 рр.)		
		За планом	Фактично профінансовано	% виконання плану
Забезпечення розвитку соціальної сфери та сільських територій	15742,7	11046,6	1589,3	14,4
Забезпечення розвитку аграрного ринку	49698,2	26215,9	20006,0	79,3
Фінансове забезпечення аграрного ринку	14011,6	7531,6	4395,3	58,4
Удосконалення та реформування системи управління в аграрному секторі	17519,7	6927,8	4429,6	64,1
Професійна освіта	18373,7	8366,1	9389,4	112,2
Аграрна наука	5308,3	2495,0	2147,0	86,0
Забезпечення розвитку дорадництва	96,3	44,8	7,0	15,6
Усього за рахунок Державного бюджету	120750,5	59627,8	40374,9	68,2
Разом	128164,1	62627,8	41963,6	67,0

Розраховано автором за джерелами [6; 7]

Результатом проведення Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. стало значне недовиконання прогнозованих показників розвитку галузі. Зокрема, виробництво та реалізація на переробку молодняка великої рогатої худоби підвищених вагових кондицій у живій вазі становила 223,9 тис. т, що у 5,8 рази менше прогнозного обсягу; кондиційних свиней, відповідно, 255,6 тис. т, або у 5,4 рази менше; курчат-бройлерів – 775,7 тис. т, або у 5,0 раза менше; вовни – 4 тис. т, або у 1,9 рази менше [7, с. 15].

Таким чином, незважаючи на те що зазначена Програма характеризувалась комплексним та системним підходами щодо обґрунтування стратегічних цілей, вона не містила механізмів їх реалізації. Незважаючи на те що на удосконалення діючих механізмів та інструментів реформування системи управління в аграрному секторі витрачено 4,4 млрд. грн., вони потребували подальшого розвитку та науково обґрунтування.

Варто відзначити те, що в Україні в різні часи існувала велика кількість загальнонаціональних та регіональних аграрних програм, спрямованих на розвиток та покращення продуктивності конкретного виду сільськогосподарської продукції, таких як «Розвиток зерновиробництва в Україні до 2015 року», «Рослинництво – 2015», «Комплексна біологізація захисту рослин 2008–2015», «Програма розвитку молочного скотарства 2013–2015» та багато інших, проте більшість із них так і не завершилися отриманням очікуваних результатів у зв'язку із наявністю ряду проблем в процесі їх планування, виконання, контролю та оцінки.

Характерною обставиною є те, що керівниками міністерств та організацій, відповідальних за виконання рішень аудиту державних цільових програм, проведеного Рахунковою палатою України у відповідні періоди, не вживалися необхідні заходи щодо реалізації рекомендацій та пропозицій вказаного державного органу. Як наслідок, значна частина проблемних питань до цього часу не вирішена, що негативно позначається на процесі використання бюджетних коштів та перешкоджає своєчасному і повному виконанню державних цільових програм.

Отже, основними помилками при розробці державних програм розвитку сільського господарства України, на нашу думку, є:

- неконтрольоване зростання кількості програм за відсутності чітких пріоритетів державної політики, що увійшло в суперечність з наявними у держави фінансовими ресурсами;
- дублювання окремих програм у загальному та спеціальному фондах бюджету без достатнього обґрунтування, що призводить до неузгодженості між державними цільовими програмами і бюджетними програмами;
- недосконалість механізмів отримання і розподілу бюджетних коштів та порушення

бюджетної дисципліни при їх використанні у вигляді щорічної зміни порядків і механізмів виділення коштів, несвоєчасного їх затвердження та внесення до них неодноразових змін протягом року;

- ускладнений порядок отримання адекватної інформації про бюджетні витрати на розвиток аграрної сфери та сільського господарства;
- наявність трансфертів сільському господарству з регіональних бюджетів, формування яких є недостатньо прозорим;
- відомча закритість програм, що призводить до перетворення їх на сукупність малопов'язаних проектів, формально об'єднаних за галузевою належністю;
- відсутність контролю та надійного моніторингу за ходом виконання програм;
- неврегульованість питання залучення коштів для реалізації програми з позабюджетних джерел;
- недосконалість методів визначення майбутньої ефективності програмних заходів;
- низька інноваційна та інвестиційна спрямованість державних цільових програм, що практично зводить нанівець ідею досягнення суспільно значущих результатів програмними засобами;
- безвідповідальність та безкарність як державних замовників (у частині належного контролю), так і визначених виконавців (у частині безпосереднього виконання програм).

З огляду на зазначені вище обставини в Україні існує занадто багато державних бюджетних та позабюджетних програм розвитку сільського господарства, що не відповідають ні пріоритетам, ні ресурсним можливостям держави.

Складність та багатоієрархічність проблематики планування та програмування розвитку сільського господарства призвела до того, що досі відсутні єдині підходи до розв'язання проблем формування дієвої державної аграрної політики.

Оптимальними шляхами вирішення проблем, що існують в функціонуванні державних програм розвитку сільського господарства України, на нашу думку, є:

- необхідність затвердження національної стратегії збалансованого розвитку на довгостроковий період;
- удосконалення інституційно-правового забезпечення процесу розробки, затвердження та виконання державних програм розвитку аграрного сектору України;
- визначення пріоритетності або, іншими словами, черговості реалізації програм та окремих проектів з позицій їх доцільності та достатності фінансових ресурсів;
- поєднання загальнонаціональних цільових програм із регіональними та місцевими, налагодження співпраці між центральними, місцевими органами управління та місцевим самоврядуванням щодо акумуляції всіх їх джерел фінансування під керівництвом уряду як гене-

рального розпорядника коштів;

- інвентаризація за відповідними критеріями наявних державних цільових програм, виходячи з сучасних економічних реалій держави, пріоритетів державної політики, можливостей Державного бюджету, вимог нового вітчизняного законодавства та тих, що висувуються до державної підтримки з боку ЄС та СОТ;

- заснування дієвого інформаційного забезпечення, регулярного моніторингу всіх сфер розвитку сільських територій (як основи для розробки та затвердження обґрунтованих державних програм);

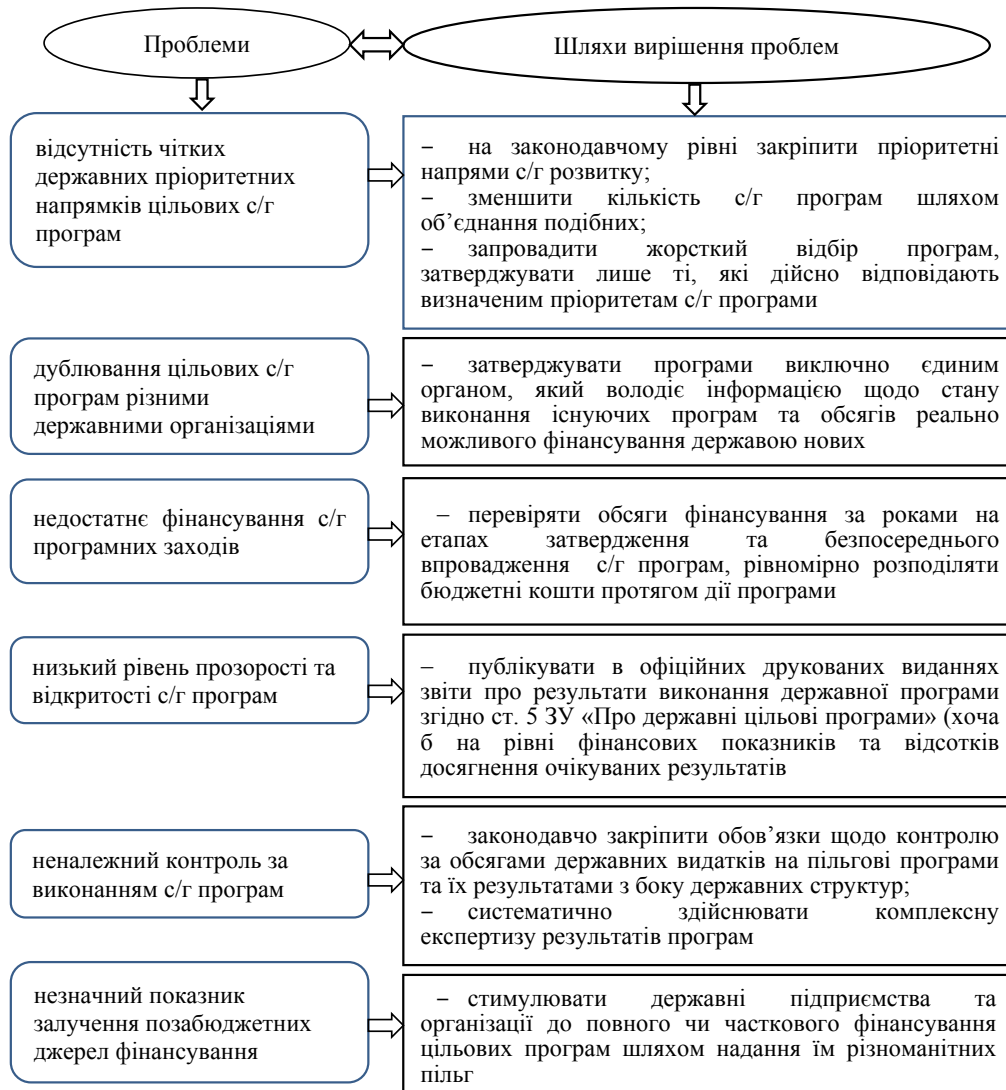
- організація державного контролю за виконанням державних програм у сфері розвитку сільського господарства України;

- врахування думок та побажань сільськогосподарських товаровиробників при проектуванні відповідних програм розвитку галузі (рис. 1).

Для підвищення ефективності державних цільових програм у сфері розвитку сільського

господарства відповідним органам влади необхідно дотримуватись таких принципів, як: орієнтація програми на кінцевий результат, який формується у вигляді сукупності цілей і завдань; побудова програми у вигляді окремих блоків (проектів), пов'язаних із взаємозалежними видами діяльності, що складають програмну структуру; розуміння програми як цілісного об'єкта управління незалежно від відомчої належності елементів, що її складають; системний підхід до управління програмою на всіх етапах її реалізації; забезпечення програми як єдиного об'єкта управління необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами [8, с. 21].

**Висновки.** Проведений аналіз масштабів та спрямованості бюджетних програм розвитку сільськогосподарського виробництва в Україні протягом останніх років свідчить про те, що діюча система фінансування галузі не принесла очікуваних фінансових та соціальних результа-



**Рис. 1. Основні проблеми сільськогосподарських державних цільових програм та шляхи їх вирішення**

*Побудовано автором*

тів, тому існує нагальна потреба зміни принципів підходів щодо їх розробки та реалізації. Зважаючи на складність проблем державних програм підтримки та розвитку аграрного сектору, зокрема, на хронічну недостатність їх фінансування, особливу увагу необхідно звернути на доцільність та ефективність їх проектування, врахування бюджетних можливостей держави та потенційних загроз їхньому втіленню, якість надання адміністративних послуг та здійснення контролю за розподілом державних ресурсів на етапі реалізації програм.

---

**БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:**

1. Бородіна О., Прокопа І. Чи буде використано шанс на запровадження в Україні європейських засад сільського розвитку? / О. Бородіна, І. Прокопа // Дзеркало тижня. Україна – 2015. – № 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/chi-bude-vikoristano-shans-na-zaprovadzhennya-v-ukrayini-yevropeyskih-zasad-sil'skogo-rozvitku-.html>.
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України // Верховна Рада України. – 2000. – № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14>.
3. Про державні цільові програми // Верховна Рада України. – 2004. – № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15>.
4. Про основні засади Державної аграрної політики на період до 2015 р. // Верховна Рада України. – 2005. – № 2982-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2982-15>.
5. Про державну підтримку сільського господарства України // Верховна Рада України. – 2004. – № 1877-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/806-2013-%D1>.
7. Про результати аудиту виконання заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. Бюлетень Рахункової палати України. – К. : Рахункова палата України, 2013. – 31 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo\\_2015.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo_2015.pdf).
8. Валевський О.І., Ребкала В.А., Логунова М.М. та ін. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : [навч. посіб.] / [О.І. Валевський, В.А. Рекало, М.М. Логунова та ін.] ; заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.