



ECONOMIES' HORIZONS
Економічні горизонти

DOI: doi.org/10.31499/2616-5236
Homepage: <http://eh.udpu.edu.ua>



ISSN
2522-9273
(print)
2616-5236
(online)

UDC: 338

DOI: 10.31499/2616-5236. 2(20).2022.262240

Nesenenko P. P., PhD in Economics

Odessa National Economic University; Associate Professor, General Economic Theory and Economic Policy Department;

**РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ**
**RETROSPECTIVE ANALYSIS OF THE ESTABLISHMENT OF THE
SYSTEM OF STATE REGULATION OF THE AGRARIAN SPHERE OF
UKRAINE**

***Анотація.** Стаття присвячена визначенню етапів формування існуючої системи державного регулювання розвитку агропромислового комплексу України. Розглянуто доробок українських вчених щодо виокремлення періодів становлення аграрного сектора держави, аграрного права, аграрного реформування. Обґрунтовано авторське бачення системи державного регулювання економічної політики в сільськогосподарському виробництві.*

Досліджено періоди трансформації в аграрному секторі. Досліджено зміни щодо дерегуляції в господарській сфері, які спрощують ведення бізнесу у багатьох галузях економіки через скасування засобів державного регулювання, зменшення адміністративного навантаження на підприємства. Розглянуто як здійснюється імплементація та поєднання законодавства з нормами ЄС. Оцінено як зміни, що були внесені до спеціального режиму сплати податку на додану вартість у сільському господарстві, вплинули на економічні показники розвитку держави. Виявлено нерівномірність бюджетного фінансування підтримки АПК України протягом 2012-2018 рр. Проаналізовано фінансування програм державної підтримки аграрного сектору у 2020-2021 роках. Обґрунтовано, що формування оптимальної системи державного регулювання розвитку аграрної сфери ще не завершено.

***Abstract.** The article is devoted to determining the stages of formation of the existing system of state regulation of the development of the agro-industrial complex of Ukraine. The work issues Ukrainian scientists on distinguishing the periods of formation of the agrarian sector of the state, land law, and land reform. The author's*

vision of the system of government regulation of economic policy in agricultural production is substantiated.

It studies periods of transformation in the agricultural sector. The stage of "formation" is highlighted (from 1992 to 1994); the 'development' stage (from 1995 to 1999); 'evolutionary' stage (from 2000 to 2007); 'integration' stage (since 2008). The separation of the stage of reformatting following the transformations carried out in the state regulation of the agrarian sphere since 2015. Changes have been studied related to deregulation in the economic sphere, which simplifies the conduct of business in many sectors of the economy due to the abolition of means of state regulation and the reduction of the administrative burden on enterprises. It is considered how the implementation and combination of legislation with EU norms is carried out. It was assessed how the changes made to the special regime for payment of value-added tax in agriculture affected the economic indicators of the state's development. The unevenness of the budget financing of support revealed for the agricultural sector of Ukraine from 2012-2018 was. During 2020-2021 was analyzed the state financing support programs for the agricultural sector. The presented step-by-step review of the state regulation of the development of the agro-industrial complex of Ukraine shows that the tools used are the result of the adaptation of the agricultural industry to the real conditions of the functioning of the national economy in different periods of its transformation. Notably, the formation of an optimal system of state regulation of the development of the agrarian sphere has not yet been completed.

Key words: agrarian sphere, state support; agro-industrial complex; agriculture; land law

Ключові слова: аграрна сфера, державна підтримка; агропромисловий комплекс; сільське господарство; аграрне право

Постановка проблеми. Регламентация основних засад господарської діяльності та економіки стала потребою суспільного розвитку ще з часів усвідомлення та переосмислення виробничих можливостей і культури виробництва в цілому. Глобалізаційні процеси обумовили актуальність постійної розробки нових підходів до економічної політики в сільськогосподарському виробництві, які повинні забезпечувати продовольчу незалежність держави, конкурентоспроможність аграрного сектору, соціальний розвиток села

тощо. Для визначення ефективної стратегії модернізації сільськогосподарського виробництва необхідно проаналізувати процес формування та становлення системи державного регулювання економічної політики аграрного сектору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Потреба у державному регулюванні агропромислового комплексу (АПК) визначається значною кількістю чинників, що розглядаються в доробку українських вчених різних сфер – державного управління, економічної, правової, екологічної,

технічної тощо. Ознайомлення з існуючими напрацюваннями дозволяє провести певну градацію етапів, що формують рівень і форму підтримки аграрної сфери.

Наукова ідея про необхідність створення галузевого регулювання діяльності як колгоспів, так і всіх сільськогосподарських підприємств виникла ще у 70-х рр. У той час було визнано, що процес виробництва сільськогосподарської продукції має неповторні особливості у будь-якій сільськогосподарській структурі. Така юридична специфіка стала основою для подальшого вирішення комплексної галузі – аграрного права. Об'єднання в єдиний комплекс норм, які регулювали діяльність колгоспів, державних сільськогосподарських підприємств, інших виробничих структур мало наслідком виникнення нового об'єкта правового регулювання – аграрного сектору [1, с. 6-7].

За радянським законодавством колгосп належав до кооперативних підприємств і не розглядався у якості особливої організаційно-правової форми. Пізніше, ставши найбільш поширеною формою господарювання, колгоспи отримали досить широкі права відповідно до принципу «дозволено все, що не заборонено законом». Після розпаду Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) почалися земельна та аграрна реформи і законодавством більшості держав було проголошено необхідність реформування колгоспів і радгоспів. Станом на сьогодні система агробізнесу допускає діяльність великої кількості різноманітних

суб'єктів агропродовольчого ринку [2, с. 208].

Етапами становлення аграрного сектору в Україні, на думку І. А. Жернового, є:

1. Перший (1991 р. – листопад 1994 р.) – формування фермерського устрою, реорганізація колгоспів і розширення землекористування в особистих підсобних господарствах.

2. Другий (листопад 1994 р. – грудень 1999 р.) – формування умов для рівноправного розвитку різних форм власності й господарювання на вільний вибір громадян.

3. Третій (грудень 1999 р. – квітень 2000 р.) – створення відповідно до принципу приватної власності нової соціально-економічної й організаційної структури сільськогосподарського виробництва [3, с. 7].

Отже, крім неповторних ознак, варіативність суб'єктів господарювання у сфері сільського виробництва також стала стимулом розвитку нових інститутів державного регулювання економічної політики в сільськогосподарському виробництві.

Періодизацію аграрної реформи як інструменту переходу від державного управління до державного регулювання аграрного сектору запропонував С. М. Тригубенко:

1. Деклараційний етап (1990-1994 рр.) – декларативно на рівні законів проголошується курс на ринкові перетворення. Натомість державне регулювання сільського господарства продовжує відбуватися неринковими адміністративними методами.

Створення приватних господарств залишалось невивагим і збитковим, незважаючи на дотації та кредити.

2. Інфраструктурний етап (1995-1998 рр.) – відбувається прискорення аграрної реформи: поступовий перехід до ринкових важелів управління сільським господарством, формування аграрної ринкової інфраструктури. Держава стала безпосереднім учасником аграрного ринку, але продовжувала вживати адміністративні заходи з забезпечення сільськогосподарських підприємств ресурсами, списуючи їхні борги. Єдина концепція реформи була відсутня, тому запроваджували аграрні експерименти – вивчався досвід базових господарств для дослідження ринкових моделей.

3. Концептуальний етап (1998-1999 рр.) характеризується напрацюванням перших концепцій аграрної реформи. Початком етапу став Указ Президента України «Про Основні напрями розвитку агропромислового комплексу України на 1998-2000 роки» [4] від 29 квітня 1998 року № 389/98 – одна з перших комплексних концепцій аграрної реформи задля виведення агропромислового комплексу з кризи та прискорення економічних реформ.

4. Радикальний етап (1999-2000 рр.), за якого прийнято Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» [5] від 03 грудня 1999 року № 1529/99, який було видано з метою забезпечення прискорення реформування та

розвитку аграрного сектору економіки на засадах приватної власності. Створювалися нові суб'єкти аграрних правовідносин, а земельна частка (пай) стала новим об'єктом прав.

5. Закріплюючий етап (2001-2002 рр.), за якого було введено заходи щодо моніторингу аграрної реформи й подальшого формування інфраструктури аграрного ринку. Проводиться податкове стимулювання сільськогосподарського виробництва, розвиваються пільгове кредитування, страхування, лізинг і фондовий ринок [6, с. 110-111].

Правова регламентація суспільних відносин у сфері сільського господарства обумовила виникнення нової економічної категорії «агробізнес». З цієї позиції Г. С. Корнієнко пропонує такі етапи становлення агробізнесу в Україні:

1. З 1990 р. до 1999 р. – зародження агробізнесу в період закладення засад земельної та аграрної реформи, впровадження механізмів ринкової економіки;

2. З 1999 р. до 2004 р. – суб'єктне формування агробізнесу, кредитно-фінансових механізмів підтримки аграрного сектору в період кодифікації законодавства та стимулювання розвитку сільського господарства;

3. З 2004 р. до 2015 р. – становлення конкуренції суб'єктів агробізнесу та відносин між державою та сільськогосподарськими виробниками в період прийняття вузькоспеціалізованих нормативних актів аграрного законодавства;

4. З 2015 р. до 2019 р. – сталий розвиток агробізнесу в період розширення міжнародного співробітництва в АПК, введення моніторингу безпеки харчової продукції, започаткування протидії рейдерству [7, с. 165].

Прослідкувавши етапи становлення аграрної сфери, доцільно погодитися з думкою І. А. Жернового, який підкреслює, що основою розвитку сфери сільського господарства є економічні об'єктивні закони. Проте, як ми згадували раніше, ця сфера має специфічні ознаки, які відрізняють її від інших сфер матеріального виробництва. На думку науковця, саме особливості відтворювального процесу в сільському господарстві зумовили потребу державного регулювання аграрного сектора [3, с. 5].

Формування системи регулювання економічної політики в досліджуваній галузі історично відбувалося під впливом ґрунтовних перетворень всередині держави, її повної трансформації.

Постановка завдання. Проведене дослідження сутності, системи та інституційного забезпечення державного регулювання економічної політики в сільськогосподарському виробництві окреслило коло задач, які необхідно вирішити для покращення даного процесу. Для формування шляхів розв'язання проблем, що були ідентифіковані нами, вважаємо за доцільне більш глибоко провести виокремлення етапів формування системи державного регулювання розвитку

агропромислового комплексу України.

Виклад основного матеріалу. Сутність поняття «державне регулювання» у науковій літературі трактується по-різному. Так, «Словник термінів і понять з державного управління» тлумачить державне регулювання як економічний метод державного управління, що є системою типових заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, які здійснюються конкретними державними органами та недержавними організаціями з метою стабілізації та адаптації сучасної соціально-економічної системи до постійних змін [8, с. 46]. При цьому об'єктами такого регулювання можуть бути ціни, грошовий обіг, умови конкуренції, господарська структура тощо.

На нашу думку, систему державного регулювання економічної політики в сільськогосподарському виробництві доцільно інтерпретувати як сукупність економічних і правових засобів, за допомогою яких держава в особі її органів відповідної компетенції реалізує свій вплив на сферу сільськогосподарського виробництва з метою забезпечення її стабільності та ефективності, а саме: врегулює суспільні відносини у сфері сільськогосподарського виробництва шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм) діяльності суб'єктів-учасників цих відносин, здійснення контролю і нагляду за господарською діяльністю та визначенням

відповідальності за порушення цих правил.

Протягом років незалежності державне регулювання сільськогосподарського виробництва зазнало значних змін. Оцінюючи трансформації в аграрному секторі нашої держави, пропонуємо виділити основні етапи реформування сільського господарства. Таке розмежування здійснювалось і раніше. Зокрема, в роботі Зеленського А.В. здійснена наступна градація: етап «становлення» (з 1992 по 1994 роки); етап «розвитку» (з 1995 по 1999 роки); «еволюційний» етап (з 2000 по 2007 роки); «інтеграційний» етап (з 2008 року). Даний перелік вважаємо доцільним доповнити етапом, що розпочався з 2015 року та може бути визначеним, як етап переформатування.

В Україні 1992-1999 роки характеризувалися зародженням фермерського руху, роздержавленням та приватизацією земель, що відбувались в умовах гіперінфляції. Тоді з боку держави було уведено виробничі дотації, проте вони виявились не ефективними, оскільки не змогли перешкодити виникненню цінового диспаритету в аграрному секторі економіки. Новий порядок паювання земель надавав право власнику передавати її в оренду. В цей період було зроблено перші кроки у формуванні механізму державної підтримки сільського господарства - запроваджено програми пільгового кредитування, розроблено податкові стимули (через запровадження фіксованого сільськогосподарського податку та спеціальних режимів

справляння податку на додану вартість).

Так званий «еволюційний» етап визначається швидким переходом та адаптацією до ринкових відносин. Він характеризується створенням Аграрного фонду, появою цінового регулювання на аграрному ринку, введенням бюджетних дотацій.

Посилення участі держави в процесах регулювання аграрного виробництва з 2008 по 2014 рік відбувалось в складних кризових умовах. Проте, вони мали багато позитивних наслідків. Наприклад, особливі правові засади оподаткування аграріїв було переведено із розряду перехідних тимчасових положень у категорію спеціального правового режиму. Хоча, в цілому державне регулювання сільського господарства характеризувалась невеликими обсягами прямої підтримки, пільговий режим сплати ПДВ був досить відчутною за обсягами преференцією. Існуюча система мала певні позитивні результати, проте для забезпечення відповідності аграрної моделі України європейським та світовим стандартам необхідно було запроваджувати нові інструменти регулювання

Починаючи з 2015 року до законодавства України було внесено важливі зміни щодо дерегуляції в господарській сфері, що спрощує ведення бізнесу у багатьох галузях економіки через скасування засобів державного регулювання, зменшення адміністративного навантаження на підприємства, імплементація та поєднання законодавства з нормами ЄС, а

також зниження корупційних ризиків у існуючих процедурах. Зокрема скасовано необхідність отримання ліцензії на торгівлю пестицидами; проведення фумігації; операцій з імпорту ЗЗР; на торгівлю племінними ресурсами; промисловий вилов риби у внутрішніх водоймах та річках.

Знято обмеження щодо масштабу тваринницьких ферм та комплексів, які можуть претендувати на часткове відшкодування вартості будівництва та реконструкції - малі виробники можуть стати адресатами цієї підтримки. Скасовано ветеринарні свідоцтва та свідоцтво виробника про якість, яким супроводжується кожна партія. Скорочено термін видачі карантинного сертифіката до 24 годин. Законом також ліквідується інститут Дозвільних центрів та державних адміністраторів – надання адміністративних послуг з видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності буде здійснюватися через Центри надання адміністративних послуг, що дозволить оптимізувати бюджетні видатки на утримання місцевих органів виконавчої влади.

Іншим спеціалізованим законом щодо дерегуляції в аграрній сфері передбачено скасування 22 з 110 дозвільних процедур в українському АПК, а також обмеження повноважень окремих державних органів з контролю для скорочення адміністративних витрат фермерів і зниження ризиків корупції в державних органах. Також спрощена процедура оформлення водокористування для аграріїв,

передбачено спрощення обороту добрив і засобів захисту рослин, а також скасування карантинного дозволу на їх імпорт. Зокрема скасовано такі нормативні акти: Ліцензії: на поводження з особливо небезпечними речовинами та відходами; на виробництво особливо небезпечних хімічних речовин, обов'язкову державну атестацію (переатестацію) суб'єктів племінної справи у тваринництві; плідників та атестації працівників, які виконують спеціальні роботи, пов'язані з племінними (генетичними) ресурсами; свідоцтва про допуск до відтворення плідників для племінного використання. Встановлено принцип добровільності щодо виготовлення ряду сертифікатів, свідоцтв, довідок.

У червні 2015 року набрав чинності Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності». Даним Законом передбачається спрощення порядку отримання ліцензій, зменшення кількості видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, розширення повноважень експертно-апеляційної ради з питань ліцензування. З набранням чинності за цим Законом повноваження з ліцензування окремих видів господарської діяльності в повному обсязі втратили 14 центральних органів виконавчої влади.

У 2017 році, після відміни норми спецрежму сплати ПДВ, розпочинається новий етап розвитку державного регулювання, який передбачає переформатування підтримки сільського господарства з

переважно податкових пільг на бюджетне фінансування через різноманітні програми. Таке фінансування здійснювалось і до 2017 року, проте його обсяги були не значними, а цільова спрямованість не належно окреслена.

Вплив чинного до 2017 року механізму державної підтримки проявився у зростанні аграрного ВВП з моменту введення спецрежиму оподаткування ПДВ. За даними World Bank він фактично потроївся до 2014 року, що відповідає зростанню 8% на рік [9]. Але це не вирішувало наявні проблеми значної зношеності виробничих основних засобів, меліоративних систем, відсутності логістики, хронічної нестачі оборотних коштів тощо. Ринкові умови вимагають від виробників постійного підвищення економічної ефективності та конкурентоспроможності виробництва продукції на основі використання інновацій. У сільськогосподарському виробництві їх впровадження потребує реальної державної підтримки через фінансування відповідних проектів та програм.

Аналіз динаміки фінансової підтримки АПК України протягом 2012-2018 рр. засвідчує нерівномірність бюджетного фінансування відповідних заходів у цій сфері. Спостерігаються як позитивні так і негативні тенденції. Так, з 2012 р. по 2015 р. відбувалось зниження бюджетного фінансового забезпечення АПК з 8,0 до 2,1 млрд грн. Починаючи з 2016 р., обсяг фінансування поступово зростає (на 0,1 млрд грн), а потім суттєво

збільшувався, досягши рівня 9,0 млрд грн у 2017 р. і 11,8 млрд грн у 2018 р. Такі тенденції корелюють з зростанням національної економіки протягом відповідного періоду [10].

У 2018 році підтримка сільського господарства з державного бюджету України здійснювалась фактично за кошти загального фонду (98%). Переважаючим напрямом є підтримка галузі тваринництва (понад 62% сумарних витрат загального фонду). Вона спрямована на створення фундаменту для зростання галузі тваринництва, яка може генерувати продукцію з високою доданою вартістю.

У 2020 р. фінансування програм державної підтримки аграрного сектору становило 4 млрд грн. У 2021 р. заплановано витрати на підтримку розвитку суб'єктів підприємництва аграрного сектору в розмірі 4,5 млрд грн, що на 1,4 млрд грн менше, ніж у 2019-му. У 2020 р. рівень підтримки суб'єктів підприємництва аграрного сектору було повністю реалізовано в сумі 4 млрд грн за п'ятьма напрямками: «Компенсація вартості сільгосптехніки» – 1,46 млрд грн; «Садівництво, виноградарство та хмелярство» – 290 млн грн; «Тваринництво та переробка» – 1,041 млрд грн; «Здешевлення кредитів» – 1,05 млрд грн; «Підтримка фермерства» – 132,9 млн грн. У 2021 р. рівень підтримки аграрного сектору було реалізовано за семи напрямками: «Продовження підтримки за рахунок програми 5-7-9% (близько 60% кредитів у межах програми)»; «Розвиток фермерських

господарств»; «Здешевлення придбання сільськогосподарської техніки та обладнання»; «Розвиток тваринництва»; «Здешевлення кредитів»; «Розвиток садівництва, виноградарства та хмелярства»; «Підтримка та розвиток приватних меліоративних систем, надання державних грантів для розвитку державних меліоративних систем». У 2021 р. уперше здійснено витрати на розвиток кооперації у агропромисловому секторі. А саме - було включено сільськогосподарські кооперативи у всі програми державної підтримки АПК (надано підтримку при втраті врожаю через надзвичайні ситуації природного або техногенного характеру).

Формування оптимальної системи державного регулювання розвитку аграрної сфери ще не завершено. Її оптимізація пов'язана із визначенням та впровадженням актуальних фінансових продуктів для суб'єктів підприємництва у агропромисловому комплексі. З плином часом слід очікувати на системі зміни, які дозволятимуть стверджувати про новий етап

розвитку державного регулювання аграрної сфери в Україні.

Висновки. Наведений поетапний огляд державного регулювання розвитку агропромислового комплексу України свідчить, що використовуваний інструментарій є результатом адаптації сільськогосподарської галузі до реальних умов функціонування національної економіки в різні періоди її трансформації. Роздержавлення та приватизація землі, реорганізація сільськогосподарських підприємств відкрили можливість для розвитку різних форм аграрного виробництва на засадах приватної власності. Проте, через відсутність істотних інституційних змін головне місце традиційно відводилося великим господарським формуванням. І хоча формально не заперечувалася можливість існування фермерських і особистих селянських господарств, вони не набули належного розвитку. Подальше вдосконалення інструментів державного впливу на сільськогосподарських виробників є неминучим і корелюватиме з суспільними запитами.

Література

- Аграрне право України: підручник / за ред. О. О. Погрібного. Київ : Істина, 2007. 448 с..
- Костур О. Д. Особливості реформування колективних сільськогосподарських підприємств в Україні та державах СНД. Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы : междунар. науч.-практ. конф. Кишенев, 28-29 марта 2014 г. Кишинев : Iulian, 2014. С. 207-210.

- Жерновий І. А. Формування промисловоаграрних структур у господарському комплексі регіону : автореф. дис... канд. екон. наук : 08.10.01. Донецьк, 2005. 19 с.
- Про Основні напрями розвитку агропромислового комплексу України : Указ Президента України від 29.04.1998 р. № 389/98. 1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389/98#Text>
- Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 03.12.1999 р. № 1529/99. Офіційний вісник України. 1999. № 49. стор. 11. ст. 2400.
- Тригубенко С. М. Основні етапи реформування Міністерства аграрної політики та продовольства України. Південноукраїнський правничий часопис. 2014. № 3. С. 110-113.
- Корнієнко Г. Агробізнес в Україні: правова регламентація як умова виникнення та розвитку. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 2. С. 165-171.
- Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с..
- World Bank Open Data. World Bank Open Data - Режим доступу: <https://data.worldbank.org/>
- Захожай, К. В., & Кравченко, І. Й. (2019). Бюджетне фінансування сільського господарства в Україні. Агросвіт, (22), 84-9.

How to Cite:

Nesenenko, P. P. (2022). RETROSPECTIVE ANALYSIS OF THE ESTABLISHMENT OF THE SYSTEM OF STATE REGULATION OF THE AGRARIAN SPHERE OF UKRAINE. *Economies' Horizons*, (2(20), 42–51. [https://doi.org/10.31499/2616-5236.2\(20\).2022.262240](https://doi.org/10.31499/2616-5236.2(20).2022.262240)